

SUMARIO/SUMMARY**- Miguel Ángel Ballesteros Martín**

PRESENTACIÓN DE LA REVISTA ELECTRÓNICA DEL IEEE
PRESENTATION

- Carlos Setas

LAS RELACIONES ENTRE AFGANISTÁN Y PAKISTÁN Y LAS NEGOCIACIONES DE PAZ CON LOS TALIBANES AFGANOS
RELATIONS BETWEEN AFGHANISTAN AND PAKISTAN AND THE PEACE PROCESS WITH THE AFGHAN TALIBAN

- Felipe Santos Rodríguez

LA COMUNICACIÓN ESTRATÉGICA (STRATCOM) EN LOS CONFLICTOS MODERNOS. EL CASO DE AFGANISTÁN
STRATEGIC COMMUNICATION IN MODERN CONFLICTS : AFGANISTAN

- María Concepción Pérez Villalobos

LOS ASESORES MILITARES DE GÉNERO Y DE PROTECCIÓN DE LA INFANCIA EN LOS CONFLICTOS ARMADOS
THE MILITARY ADVISORS IN GENDER AND PROTECTION OF CHILDREN IN ARMED CONFLICTS

- Ángel Rodríguez García-Brazales, Jorge Turmo Arnal y Óscar Vara Crespo

EL EFECTO DE LOS DESEQUILIBRIOS ECONÓMICOS GLOBALES EN LA ESTRATEGIA MILITAR DE LOS ESTADOS UNIDOS Y CHINA
THE EFFECT OF GLOBAL ECONOMIC IMBALANCES ON THE MILITARY STRATEGY OF THE UNITED STATES AND CHINA

- Cesáreo Gutiérrez Espada y María José Cervell Hortal

SISTEMAS DE ARMAS AUTÓNOMAS, DRONES Y DERECHO INTERNACIONAL
AUTONOMOUS WEAPONS SYSTEMS, DRONES AND INTERNATIONAL LAW

- Júlia Gifra Durall

LAS OPERACIONES DE PAZ DE NACIONES UNIDAS DEL CAPÍTULO VII: ¿EXCEPCIÓN O PRÁCTICA EXTENDIDA?
UNITED NATIONS PEACEKEEPING OPERATIONS UNDER CHAPTER VII: EXCEPTION OR WIDESPREAD PRACTICE?

- Olivier Urrutia

EL PAPEL DE LOS THINK TANKS EN LA DEFINICIÓN Y APLICACIÓN DE LAS POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS DE DEFENSA
THE ROLE OF THINK TANKS IN THE DEFINITION AND APPLICATION OF DEFENCE POLICIES AND STRATEGIES

- Natividad Fernández Sola

LA REFORMA PENDIENTE DEL SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR Y SUS IMPLICACIONES EN LA POLÍTICA DE SEGURIDAD DE LA UNIÓN EUROPEA
THE PROPOSED REFORM OF THE EUROPEAN EXTERNAL ACTIONS SERVICE AND ITS IMPLICATIONS FOR THE EUROPEAN UNION'S SECURITY POLICY

- Antonio Juan Briones Peñalver

ECONOMÍA DE LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA. TRANSFERENCIA DE CONOCIMIENTO E INNOVACIÓN ASOCIADA A LA INDUSTRIA DE DEFENSA
THE ECONOMICS OF SECURITY AND DEFENCE. TRANSFER OF KNOWLEDGE AND INNOVATION RELATED TO THE DEFENCE INDUSTRY

- Ricard Zapata-Barrero

LA DIMENSIÓN EXTERIOR DE LAS POLÍTICAS MIGRATORIAS EN EL ÁREA MEDITERRÁNEA: PREMISAS PARA UN DEBATE NORMATIVO
THE EXTERNAL DIMENSION OF MIGRATION POLICY IN THE MEDITERRANEAN REGION: PREMISES FOR NORMATIVE DEBATE

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

NIPO (edición en línea): 083-13-150-3
NIPO (edición libro-e): 083-13-151-9
ISSN-e: 2255-3479



MINISTERIO
DE DEFENSA

SECRETARÍA
GENERAL
TÉCNICA



Índice/Index

PORTADA SUMARIO DE LA REVISTA DEL IEEE.....	I
ÍNDICE.....	3
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>Carlos Setas</i> LAS RELACIONES ENTRE AFGANISTÁN Y PAKISTÁN Y LAS NEGOCIACIONES DE PAZ CON LOS TALIBANES AFGANOS	21
<i>Felipe Santos Rodríguez</i> LA COMUNICACIÓN ESTRATÉGICA (STRATCOM) EN LOS CONFLICTOS MODERNOS. EL CASO DE AFGANISTÁN	45
<i>María Concepción Pérez Villalobos</i> LOS ASESORES MILITARES DE GÉNERO Y DE PROTECCIÓN DE LA INFANCIA EN LOS CONFLICTOS ARMADOS	85
<i>Ángel Rodríguez García-Brazales, Jorge Turmo Arnal y Óscar Vara Crespo</i> EL EFECTO DE LOS DESEQUILIBRIOS ECONÓMICOS GLOBALES EN LA ESTRATEGIA MILITAR DE LOS ESTADOS UNIDOS Y CHINA	117
<i>Cesáreo Gutiérrez Espada y María José Cervell Hortal</i> SISTEMAS DE ARMAS AUTÓNOMAS, DRONES Y DERECHO INTERNACIONAL	143
<i>Júlia Gifra Durall</i> LAS OPERACIONES DE PAZ DE NACIONES UNIDAS DEL CAPÍTULO VII: ¿EXCEPCIÓN O PRÁCTICA EXTENDIDA?	175
<i>Olivier Urrutia</i> EL PAPEL DE LOS THINK TANKS EN LA DEFINICIÓN Y APLICACIÓN DE LAS POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS DE DEFENSA	203

Natividad Fernández Sola

LA REFORMA PENDIENTE DEL SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR
Y SUS IMPLICACIONES EN LA POLÍTICA DE SEGURIDAD DE LA UNIÓN
EUROPEA 237

Antonio Juan Briones Peñalver

ECONOMÍA DE LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA. TRANSFERENCIA DE
CONOCIMIENTO E INNOVACIÓN ASOCIADA A LA INDUSTRIA DE
DEFENSA 267

Ricard Zapata-Barrero

LA DIMENSIÓN EXTERIOR DE LAS POLÍTICAS MIGRATORIAS EN EL ÁREA
MEDITERRÁNEA: PREMISAS PARA UN DEBATE NORMATIVO 289

RESEÑAS

María del Pilar Bardera Mora

RESEÑA DEL LIBRO: PSICOLOGÍA EN LAS FUERZAS ARMADAS 327

Santos Castro Fernández

RESEÑA DEL LIBRO: ROBERT D. KAPLAN 333

Pilar Requena

RESEÑA DEL LIBRO: PAKISTÁN ANTE EL ABISMO 337

NORMAS PARA AUTORES DE ARTÍCULOS 341

ENGLISH EDITION

SUMMARY..... 347

INDEX..... 349

Miguel Ángel Ballesteros Martín

PRESENTATION 351

Carlos Setas

RELATIONS BETWEEN AFGHANISTAN AND PAKISTAN AND THE PEACE
PROCESS WITH THE AFGHAN TALIBAN.....353

Felipe Santos Rodríguez

STRATEGIC COMMUNICATION IN MODERN CONFLICTS:
AFGANISTAN.....377

María Concepción Pérez Villalobos

MILITARY ADVISERS FOR GENDER AND FOR THE PROTECTION OF CHILDREN IN
ARMED CONFLICTS 417

<i>Ángel Rodríguez García-Brazales, Jorge Turmo Arnal y Óscar Vara Crespo</i> THE EFFECT OF GLOBAL ECONOMIC IMBALANCES ON THE MILITARY STRATEGY OF THE UNITED STATES AND CHINA.	445
<i>Cesáreo Gutiérrez Espada y María José Cervell Hortal</i> AUTONOMOUS WEAPONS SYSTEMS, DRONES AND INTERNATIONAL LAW...	469
<i>Júlia Gifra Durall</i> UNITED NATIONS PEACEKEEPING OPERATIONS UNDER CHAPTER VII: EXCEPTION OR WIDESPREAD PRACTICE?	449
<i>Olivier Urrutia</i> THE ROLE OF THINK TANKS IN THE DEFINITION AND APPLICATION OF DEFENCE POLICIES AND STRATEGIES.....	525
<i>Natividad Fernández Sola</i> THE PROPOSED REFORM OF THE EUROPEAN EXTERNAL ACTIONS SERVICE AND ITS IMPLICATIONS FOR THE EUROPEAN UNION'S SECURITY POLICY	559
<i>Antonio Juan Briones Peñalver</i> THE ECONOMICS OF SECURITY AND DEFENCE. TRANSFER OF KNOWLEDGE AND INNOVATION RELATED TO THE DEFENCE INDUSTRY	587
<i>Ricard Zapata-Barrero</i> THE EXTERNAL DIMENSION OF MIGRATION POLICY IN THE MEDITERRANEAN REGION: PREMISES FOR NORMATIVE DEBATE.....	609
REVIEW	
<i>María del Pilar Bardera Mora</i> REVIEW OF THE BOOK: PSYCHOLOGY IN THE ARMED FORCES:	645
<i>Santos Castro Fernández</i> REVIEW OF THE BOOK: ROBERT D. KAPLAN	649
<i>Pilar Requena</i> REVIEW OF THE BOOK: PAKISTAN ON THE BRINK: THE FUTURE OF PAKISTAN, AFGHANISTAN AND THE WEST.....	653



DIRECTOR DE LA REVISTA DEL IEEE

Miguel Ángel Ballesteros Martín

Director del Instituto Español de Estudios Estratégicos

SECRETARIO DE REDACCIÓN

Jorge Bolaños Martínez

CONSEJO EDITORIAL

Rogelio Alonso Pascual

Profesor titular de Ciencias Políticas de la Universidad Rey Juan Carlos

Emilio Casinello Aubán

Director General Departamento de Economía Aplicada II.

Centro Internacional Toledo para la paz (CITPAX).

Embajador de carrera.

Antonio Fonfría Mesa

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

Investigador en el Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI)

Vicente Garrido Rebolledo

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

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

José Luis González Cussac

Catedrático de Derecho Penal de la Universidad de Valencia.

Presidente de la Sección Española de la Asociación Internacional de Derecho Penal

desde el 2005 al 2009.

Carlos Jiménez Piernas

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

Francisco Llera Ramo

Catedrático de Ciencia Política en la Universidad País Vasco.

Director y Fundador del Euskobarómetro.

Fernando López Mora

Director del Servicio de Publicaciones de la Universidad de Córdoba.

Profesor de Historia Contemporánea titular de la Universidad de Córdoba.

Jorge Ortega Martín

General de división y Doctor en Historia por la Universidad Rey Juan Carlos.

Ex director editorial del Grupo Atenea.

Juan Martín Villalón

Teniente general y Doctor en Ciencias Políticas por la UNED.

Fernando Reinares Nestares

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

Investigador principal de terrorismo internacional del Real Instituto Elcano.

Miguel Requena y Díez de Revenga

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

Francisco Rojas Aravena

Doctor en Ciencias Políticas de la Universidad de Utrech.

Ex secretario general del FLACSO.

Alfonso de la Rosa Morena

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

Felipe Sahagún

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

Miembro del Consejo Editorial del diario “El Mundo”

Eduardo Serra Rexach

Abogado del Estado.

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

Presidente de la Fundación Everis.

Pere Vilanova Trías

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

Carlos Westendorf Cabeza

Embajador de carrera. Secretario General del Club de Madrid.

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

Santos Castro Fernández

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

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

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

Rafael Calduch Cervera

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

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

Juan Carlos Pereira Castañeira

Catedrático de Historia en la Universidad Complutense de Madrid.



DIRECTOR DE LA REVISTA DEL IEEE

Miguel Ángel Ballesteros Martín

Director del Instituto Español de Estudios Estratégicos

SECRETARIO DE REDACCIÓN

Jorge Bolaños Martínez

CONSEJO DE REDACCIÓN

Sonia Alda Mejías

Doctora en Historia.

Profesora-Investigadora del Instituto Universitario Gutierrez 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

Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid.

Capitán de Fragata de la Armada.

Analista principal del IEEE.

Francisco J. Berenguer Hernández

Teniente Coronel del E.A. Analista principal del IEEE

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

Jorge Bolaños Martínez

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

Analista principal del IEEE.

Luis Caamaño Aramburu

Coronel de Infantería de Marina.

Secretario académico del Instituto Universitario Gutierrez Mellado.

María José Izquierdo Alberca

Licenciada en Filología Hispánica por la Universidad Complutense de Madrid.

Analista principal del IEEE

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 misma universidad.

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

Jesús Díez Alcalde

Licenciado en Ciencias de la Información por la Universidad de la Laguna (Santa Cruz de Tenerife)

Teniente Coronel del Ejército de Tierra.

Analista principal del IEEE

Juan Escrigas Rodríguez

Capitán de Fragata de la Armada.

Doctor en Historia por la Universidad Complutense de Madrid.

Ignacio José García Sánchez

Capitán de Navío de la Armada.

Subdirector del IEEE

María del Mar Hidalgo García

Analista principal del IEEE

Mario Laborie Iglesias

Coronel del Ejército de Tierra

Jefe de Estudios de la Escuela de Guerra del Ejército.

Diego Navarro Bonilla

Profesor titular de la Universidad Carlos III de Madrid

Doctor en Documentación por la Universidad Carlos III de Madrid.

Blanca Palacián de Inza

Licenciada en Geografía e Historia por la Universidad Autónoma de Madrid.

Analista principal del IEEE

David Ramírez Morán

Ingeniero en Telecomunicaciones por la Universidad Politécnica de Madrid.

Analista principal del IEEE

Ignacio García Palomero

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

Analista principal del IEEE



DIRECTOR DE LA REVISTA DEL IEEE

Miguel Ángel Ballesteros Martín

Director del Instituto Español de Estudios Estratégicos

SECRETARIO DE REDACCIÓN

Jorge Bolaños Martínez

MAQUETACIÓN

Pedro Manuel Lázaró Martínez

Subteniente del Ejército de Tierra. (EBS-MARMT) .

Secretaría Técnica del IEEE.

Aranzuzu Martínez Vara de Rey García

Funcionaria.

Secretaría Técnica del IEEE.



Director de la Revista del IEEE

Miguel Ángel Ballesteros Martín

Director del Instituto Español de Estudios Estratégicos

PRESENTACIÓN DE LA REVISTA

La publicación de la tercera entrega de la Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), es un paso más en la consolidación del carácter científico de nuestra revista, que aspira a posicionarse como un referente en el ámbito de la seguridad internacional

El IEEE se propuso en 2012 lanzar una revista que cumpliera todos los requisitos de las publicaciones científicas, entre ellos, el de la aparición periódica semestral. Tras el número cero que vio la luz en diciembre de 2012, publicamos el número uno en junio de 2013, y ahora presentamos el número dos, cumpliendo de forma estricta con el carácter periódico de la revista. Otro de los compromisos fue que esta estuviera abierta al mundo hispanoparlante y angloparlante, por lo que los números se editan en español y en inglés.

En esta entrega se publican diez artículos de gran interés, que han superado la evaluación científica de los evaluadores externos. Los artículos tratan temas que se sitúan en el epicentro del debate en materia de seguridad y defensa, con un gran nivel analítico y metodológico, certificado por los revisores externos.

En el primer artículo, Carlos Setas hace una valoración de la evolución de las relaciones entre Afganistán y Pakistán como consecuencia del proceso de negociación con los talibanes, y cuál será el engranaje de ambos países en la futura arquitectura regional de seguridad. El autor analiza cómo podría ser la estrategia talibán frente a las políticas de estos países.

El segundo artículo escrito por Felipe Santos, nos ofrece un interesante relato acerca de la comunicación estratégica, sobre su significado y su importancia en los conflictos modernos, haciendo referencia a la situación que se vive en Afganistán, con la posible inclusión de cambios, en lo que el autor denomina la cultura de las operaciones. Propone Santos

reforzar los contenidos de comunicación estratégica en la formación de los oficiales de Estado Mayor, para su posterior aplicación en las operaciones enmarcadas en misiones internacionales.

En el tercer artículo, la profesora de la Universidad de Granada, María Concepción Pérez Villalobos aborda el tema de los asesores militares de género con especial atención a la protección de la Infancia en los conflictos. Un tema al que Naciones Unidas cada vez presta más atención.

Jorge Turmo, Óscar Vara y Ángel Rodríguez García-Brazales, todos ellos profesores de Fundamentos del Análisis Económico en la Universidad Autónoma de Madrid, abordan en el artículo cuatro, como China y Estados Unidos tratan de adaptar sus respectivas estrategias militares a los cambios que imponen los desequilibrios financieros globales.

En el quinto artículo, el profesor Cesáreo Gutiérrez Espadas, veterano investigador, continúa enriqueciendo el debate en el área de conocimiento del derecho internacional. A buen seguro, el análisis que presenta junto a María José Cervell será un texto de referencia siempre que se discuta la vertiente jurídica que acompaña a la utilización de drones, robots y otras armas autónomas que aún se encuentran en fase de desarrollo. Manifiestan los autores su posición favorable a la prohibición de tales dispositivos, si no logran hallar acomodo en el ordenamiento jurídico internacional.

Julia Gifra reflexiona en el sexto artículo, sobre un asunto tan de actualidad como son las operaciones de paz en el marco del Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas, uno de los mecanismos más utilizados por la organización multilateral en situaciones de grave violencia contra las personas.

En el séptimo artículo, Olivier Urrutia analiza el importante papel que desempeñan los *think thank* de seguridad y defensa en la generación de ideas y conocimiento.

El octavo artículo está escrito por la profesora Natividad Fernández Sola, que trata de la reforma del Servicio Europeo de Acción Exterior.

Antonio Juan Briones Peñalver es el autor del noveno artículo, en el que hace un análisis sobre la economía de la Defensa, continuando la línea establecida en las dos anteriores entregas de la revista, y teniendo en cuenta la relevancia de los asuntos económicos en la actual coyuntura.

El último artículo está realizado por Ricard Zapata-Barrero que plantea una cuestión siempre vinculada a la seguridad internacional, como son los movimientos migratorios a gran escala y la iniciativa que define como “externalización”, de las políticas migratorias en la UE.

Como pueden comprobar nuestros lectores, los trabajos que publicamos en esta ocasión abarcan un amplio espectro de los aspectos más relevantes en el ámbito de la seguridad y defensa con argumentos y conclusiones de peso.

Permítanme tan sólo expresar, en nombre del Instituto Español de Estudios

Estratégicos, mi más sincero agradecimiento a los revisores externos por su inestimable colaboración.

Espero que nuestros lectores disfruten de la lectura de este número tanto como nosotros en su preparación. Que todos sigamos enriqueciéndonos con las reflexiones que ayudan a generar y difundir conocimiento en el ámbito de la seguridad y la defensa.



Carlos Setas

Doctorando en seguridad internacional por el IUGM

- Artículo recibido: Febrero de 2013

- Artículo aceptado: Septiembre de 2013

LAS RELACIONES ENTRE AFGANISTÁN Y PAKISTÁN Y LAS NEGOCIACIONES DE PAZ CON LOS TALIBANES AFGANOS

A poco más de un año de la retirada de las tropas de Estados Unidos y la Fuerza Internacional de Asistencia a la Seguridad (ISAF, por sus siglas en inglés) de Afganistán y en medio de un proceso de negociaciones con los talibanes afganos que no acaba de despegar, este artículo pone en perspectiva los intereses de Pakistán en el país vecino, así como su posible influencia en el devenir de los acontecimientos en la región. Estudiará, asimismo, el estado de las negociaciones de paz en Afganistán y sus perspectivas de futuro, teniendo en cuenta los intereses de los actores implicados.

Pakistán, Afganistán, talibanes, terrorismo, insurgencia, negociaciones

Abstract Less than a year before of the withdrawal of US and ISAF forces from Afghanistan and in the middle of an ongoing peace process with the Taliban that is not fully taking off, this paper provides insight into Pakistan's interests in its neighbour and its capacity for influence on the future of the region. Additionally, the paper will examine the state of the peace process in Afghanistan, as well as its future prospects, accounting for the interests of the different actors involved.

Pakistan, Afghanistan, Taliban, terrorism, insurgency, negotiations.

LAS RELACIONES ENTRE AFGANISTÁN Y PAKISTÁN Y LAS NEGOCIACIONES DE PAZ CON LOS TALIBANES AFGANOS

1. Introducción

Casi transcurridos doce años desde la invasión estadounidense a Afganistán, la vinculación de Pakistán con lo que acontece a su vecino sigue siendo tan evidente como en 2001. Las tropas de la Alianza del Norte, con el apoyo de las fuerzas estadounidenses, derrocaron entonces al régimen talibán, cuya toma del poder fue promovida y auspiciada por Islamabad, que proporcionó un apoyo continuado hasta que la presión norteamericana le obligó a cambiar de política, con los primeros transportes de la OTAN que comenzaron la larga evacuación de Afganistán, que se prolongará al menos hasta 2014, el balance de la guerra afgana es poco positivo. Los talibanes continúan siendo una fuerza relevante en importantes áreas del país, mientras que el Gobierno de Kabul, con Hamid Karzai en el poder desde 2002, no goza de una gran popularidad.

Buena parte del fracaso de EE.UU. y la OTAN a la hora de estabilizar Afganistán y eliminar la amenaza talibán se ha achacado al papel jugado por Pakistán. Aunque oficialmente un estrecho aliado de Washington, las relaciones de Pakistán con EE.UU. se pueden calificar de tensas; en ocasiones, están al borde de la ruptura. Esto es así, fundamentalmente, por las reiteradas acusaciones hechas por EE.UU. a Pakistán de dar cobijo a insurgentes afganos en su territorio, así como de prestarles asistencia más directa en otras ocasiones. La queja más habitual de EE.UU. a lo largo de sus once años de intervención en Afganistán ha sido que Pakistán no estaba haciendo lo suficiente para apoyarle en su “guerra contra el terror”.

La cúpula del movimiento talibán afgano, con el Mullah Omar a la cabeza, se encuentra en Pakistán, al parecer en el área de Quetta, en Baluchistán, desde donde gestiona una especie de Gobierno en el exilio. La otra organización que está creando problemas a las tropas estadounidenses y afganas es el clan Haqqani, cuyas bases se encuentran en Waziristán del Norte, en las áreas tribales de Pakistán, y que cuenta desde los años setenta con importantes vínculos con el Ejército y el Estado pakistaníes. Ambas organizaciones llevan a cabo sus actividades y cruzan la frontera con Afganistán sin demasiados problemas por parte de las autoridades de Pakistán, cuando no con su complicidad. Se diría pues que las acusaciones estadounidenses cuentan con cierto fundamento. Pakistán ejerce, por tanto, cierto grado de influencia sobre la insurgencia afgana.

Por otra parte, en 2009 se produjeron los primeros intentos de entablar negociaciones con los talibanes, desde el Gobierno de Kabul primero, y por parte de los estadounidenses después, de cara a alcanzar algún tipo de acuerdo que permitiera salir del punto muerto en que se encontraba la guerra en Afganistán. Parece que ambas partes habrían llegado a la conclusión de que no podían ganar la guerra militarmente, con el añadido de la ya confirmada retirada de las tropas occidentales en 2014, que haría todavía más necesaria la llegada a algún tipo de acuerdo con el movimiento talibán para estabilizar el país más allá de esa fecha.

Las negociaciones se vieron afectadas por diversos acontecimientos, entre ellos las actividades de Pakistán tratando de salvaguardar sus intereses. Son estos intereses los que este artículo pretende analizar, con el objetivo de entender la racionalidad de la política pakistaní con respecto a Afganistán, en relación a su historia común y, principalmente, en el más amplio contexto regional de la rivalidad indo-pakistaní, que ha marcado las políticas de Pakistán desde hace más de sesenta años.

Con ese objetivo, se analizarán a continuación la historia de las relaciones entre ambos países, así como el proceso de negociaciones con los talibanes afganos hasta el momento actual.

2. Mal comienzo de las relaciones entre los nuevos vecinos

Las relaciones entre Pakistán y Afganistán han estado marcadas por la hostilidad y la desconfianza mutuas desde la creación del Estado pakistaní. Afganistán fue el único país que se opuso a la entrada de Pakistán en las Naciones Unidas en 1947. En la Asamblea General de las Naciones Unidas del 30 de septiembre de 1947, la delegación afgana declaró:

“La delegación de Afganistán no desea oponerse a la entrada de Pakistán en esta gran organización, pero con nuestro más profundo pesar no podemos dar nuestro voto a Pakistán en este momento. Esta desgraciada circunstancia se debe al hecho de que no podemos reconocer la frontera noroccidental como parte de Pakistán, en tanto la población de la NWFP¹ no haya tenido la oportunidad de decidir por sí mismos, libres de toda influencia, si desean ser independientes o convertirse en parte de Pakistán.”²

1 Del inglés *North West Frontier Province*, o Provincia de la Frontera Noroccidental. Se trata de una de las dos provincias pakistaníes fronterizas con Afganistán. De población mayoritariamente pastún, mantiene una completa continuidad étnica, lingüística y cultural con la parte afgana al otro lado de la frontera. Desde 2010 su denominación pasó a ser *Khyber-Pakhtunkhwa*. En este artículo se empleará una u otra denominación conforme corresponda al periodo histórico referido.

2 JALAZAI, Musa Khan, *The foreign policy of Afghanistan*, Lahore, Sang-e Meel Publications, 2003,

Afganistán se convirtió en el primer y único país del mundo en presentar reclamaciones territoriales a Pakistán. Según la postura del Gobierno afgano, todos los pastunes, ya vivieran en Afganistán o en Pakistán, constituían una misma nación y deberían estar unidos bajo el Gobierno de Afganistán. Basándose en la idea de Pastunistán³, el Gobierno afgano reclamó el derecho de autodeterminación de la población pastún de la NWFP pakistaní y de Baluchistán⁴. La demanda fue hecha pública inmediatamente después del anuncio británico del plan de partición de India. El entonces primer ministro afgano, Mohammad Hashin Khan, manifestó que, en caso de no poder crearse Pastunistán, la NWFP debería ser incluida dentro de Afganistán.⁵

La hostilidad afgana respecto al nuevo Estado de Pakistán suponía una seria amenaza para éste, en vista de la continua asechanza de India en Pakistán Oriental y la frontera este de Pakistán Occidental⁶.

La base de las malas relaciones entre Afganistán y Pakistán se encuentra en las ambiciones del primero respecto a las dos provincias occidentales del segundo. Los gobernantes de Afganistán han fundado su reclamación en bases históricas, ya que estas regiones fueron conquistadas por el monarca fundador de Afganistán, Ahmad Shah Durrani (1747-1773). Sus sucesores perdieron el dominio sobre estas provincias en sucesivas guerras contra sijs y británicos.

Además, la frontera entre ambos países, conocida como Línea Durand, no ha sido ratificada por Afganistán que, a día de hoy, sigue sin reconocerla. La Línea Durand⁷, negociada en 1893 entre el Imperio Británico y el entonces emir de Afganistán, Abdur Rahman Khan (1880-1901), dividía en dos a las tribus pastunes y baluchis de esta región fronteriza. Asimismo, convertía a Afganistán en un Estado tapón entre el Imperio Británico y el Imperio Ruso, envueltos en aquel entonces en una complicada carrera de influencias en Asia Central conocida como el Gran Juego. En 1947, Afganistán

p.210.

3 Pastunistán representa el concepto de un Estado que aglutine todos los territorios habitados por población de etnia pastún, es decir, aproximadamente la mitad de Afganistán, la provincia pakistaní de Khyber-Pakhtunkhwa y el norte de la provincia pakistaní de Baluchistán. Al haber estado Afganistán tradicionalmente gobernado por pastunes, se promovía la integración de estos territorios bajo el gobierno de Kabul, a pesar de la variada constitución étnica de Afganistán.

4 Baluchistán constituye la provincia sudoccidental de Pakistán. El norte de esta provincia, frontera con Afganistán, está habitado predominantemente por pastunes.

5 JALAZAI, 2003, p.210.

6 El Estado de Pakistán consistía, tras su creación en 1947, en dos alas separadas por unos 2.000 kilómetros: Pakistán Occidental, hoy en día Pakistán, y Pakistán Oriental, que pasaría a independizarse como Bangladesh en 1971.

7 Nombrada por Sir Henry Mortimer Durand, secretario de Exteriores del Gobierno británico en India entre 1884 y 1894.

no reconoció la validez del tratado firmado con el Imperio Británico, basándose en la no ratificación por parte del nuevo Estado pakistaní del acuerdo con Afganistán. Pakistán sostiene que, como heredero del Imperio Británico en India, mantiene los acuerdos y tratados firmados por su predecesor.

En los años cuarenta del siglo pasado, se presentó para el Gobierno afgano una oportunidad de hacerse con el control de la región. La retirada británica abrió paso a las demandas de Kabul. Sin embargo, pronto quedó de manifiesto que los habitantes de Baluchistán y la NWFP no tenían ningún interés en pasar a formar parte de Afganistán. En vista de ello, el Gobierno afgano dio impulso a la idea de un Pastunistán independiente, que incluiría los antiguos estados de Dir, Swat, Chitral y Amb en la NWFP junto con los de Kalat, Kharan, Mekran y Las Bela en Baluchistán, con base en la común etnia pastún de sus habitantes.⁸

Con la partición de la India británica, en 1947, se llevó a cabo un referéndum en los entonces cinco distritos de la NWFP. El resultado fue abrumadoramente favorable a la integración en Pakistán. En las áreas tribales fue imposible la realización de un referéndum, dada la falta de organización estatal de la región. En cambio, Sir George Cunningham, gobernador de la NWFP, realizó una serie de entrevistas con las asambleas de cada tribu (*jirgas*), que confirmaron la voluntad mayoritaria de pasar a formar parte de Pakistán con las mismas condiciones que mantenían bajo el Imperio Británico. Este acuerdo fue confirmado posteriormente por el Gobierno pakistaní. Los estados de Dir, Swat, Chitral y Amb también se unieron de forma voluntaria al nuevo Estado.

Durante la monarquía afgana las relaciones fueron más o menos estables, con algunos momentos de mayor tensión, como la petición de autodeterminación para Pastunistán y Baluchistán ante las Naciones Unidas solicitada por el representante afgano en 1972.

3. Aumento del intervencionismo pakistaní La doctrina de la “profundidad estratégica”

El Gobierno pakistaní de Zulfikar Ali Bhutto (1971-1977) llevó a cabo una política de acercamiento con Afganistán, mientras impulsaba importantes programas de desarrollo en las áreas tribales pakistaníes con el fin de asegurarse el alineamiento de su población. Con el derrocamiento del rey afgano Zahir Shah (1933-1973) por su primo Sadar Mohammad Daud (1973-1978) en 1973, las relaciones entre ambos países volvieron a empeorar. Sin embargo, sucesivos contactos bilaterales impulsados primero por

8 EL HAQ, Noor, KHAN, Rashid Ahmed y NURI, Maqsoodul Hasan, “*Federally Administered Tribal Areas of Pakistan*”, Islamabad Policy Research Institute Paper nº 10, marzo de 2005.

Bhutto, y más tarde por su sucesor, el general Zia ul Haq (1977-1988), contribuyeron a relajar nuevamente la tensión. Este proceso de entendimiento mutuo llegó a su fin con la llegada al poder en Afganistán del Partido Comunista tras una violenta revolución en 1978.

Fue a mediados de los años setenta cuando Pakistán comenzó a interferir de manera más directa en los asuntos de Afganistán. Tras el golpe de Estado de Daud en 1973, el Gobierno de Bhutto acogió en sus áreas fronterizas a disidentes afganos. Entre ellos se encontraban varios individuos que llegarían a ser relevantes islamistas y conocidos muyahidines más tarde, como Gulbuddin Hekmatyar, Jalaluddin Haqqani, Yunus Khalis, Abdul Rab Rasul Sayyaf, Buranuddin Rabbani o Ahmed Shah Masud. Estos primeros insurgentes afganos recibieron entrenamiento y pertrechos por parte del Cuerpo de Fronteras pakistaní.⁹

A cambio, el nuevo poder comunista surgido en Afganistán en 1978, impulsó las reclamaciones de un Pastunistán independiente, con la intención de asegurarse el apoyo de los nacionalistas pastunes y acercarse a las conservadoras tribus de la frontera pakistaní, reacias a dar su apoyo al nuevo régimen. Entre otras cosas, los servicios de inteligencia afganos promovieron actos de terrorismo en la NWFP y el apoyo al pequeño movimiento nacionalista pastún en esta región.

En los años ochenta, con la presencia del Ejército soviético en Afganistán, las relaciones con Pakistán dieron un nuevo giro. El Gobierno afgano se convirtió en un satélite de la URSS, mientras que Pakistán pasó a alinearse con los muyahidines afganos y con los EE.UU. A lo largo de la década de los ochenta, Pakistán se vio profundamente implicado en los asuntos internos de Afganistán. Durante la lucha contra los soviéticos, Pakistán proporcionó suministros y refugio a los combatientes afganos, canalizando la ayuda estadounidense a través del Inter-Services Intelligence Directorate (ISI, una de las agencias paquistaníes de inteligencia militar).

La implicación de Pakistán en el conflicto afgano vino condicionada por varios factores: la tradicional enemistad entre ambos países; el miedo real a un control comunista de Afganistán que, en la práctica, pondría a Pakistán en la frontera de la Unión Soviética; el conservadurismo del régimen del general Zia ul-Haq que promocionaría, a lo largo de los años ochenta, el concepto de la guerra de Afganistán como una lucha religiosa, apoyando con ello el surgimiento y consolidación de la ideología yihadista; y por último, las nuevas concepciones estratégicas del Ejército pakistaní desarrolladas durante los años setenta y ochenta y que se basaban en la “profundidad estratégica”.

El concepto de “profundidad estratégica” va a marcar la política exterior de Pakistán

9 PETERS, Grettchen, “*Haqqani network financing: the evolution of an industry*”, Combating Terrorism Center, Harmony Program, julio de 2012, p.14. El Cuerpo de Fronteras o *Frontier Corps pakistaní* es una fuerza paramilitar compuesta fundamentalmente por pastunes. Su ámbito de actuación son los territorios fronterizos con Afganistán y lo forman unos 80.000 hombres bajo mando del Ejército.

con respecto a Afganistán hasta hoy día. Sin embargo, su origen o justificación no está en Afganistán, sino en la obsesión de Pakistán con su vecino indio.

Tras la pérdida del ala oriental del país, hoy Bangladesh, tras una cruenta guerra civil en 1971¹⁰, el Ejército pakistaní hubo de replantearse su posición con respecto a su gigantesco vecino. Reducido al ala occidental, los generales pakistaníes consideraban su país como una estrecha franja siguiendo las llanuras del río Indo, que podía ser cortada en dos por un ataque en profundidad de las fuerzas acorazadas indias. Plantearon que, dado ese caso, Afganistán podía constituir un área de retirada y reagrupamiento de las fuerzas pakistaníes desde la que lanzarse al contraataque. Independientemente del mérito estratégico de este planteamiento, esto requería de un Gobierno afgano amistoso que permitiera la violación de su territorio en caso de una nueva guerra entre India y Pakistán. Cuando menos, los militares pakistaníes aspiraban a una frontera afgana que no constituyera una fuente de preocupación en caso de conflicto con India.¹¹

Esta concepción puramente militar de la “profundidad estratégica” daría paso, a lo largo de los años ochenta y noventa, a una evolución en términos más civiles. A finales de los años ochenta, el Ejército pakistaní, preocupado por la creciente disparidad económica con India y sus posibles consecuencias en términos de capacidades militares, halló una forma de lucha no convencional para reducir esta desventaja. El éxito de la yihad llevada a cabo por los muyahidines afganos contra las tropas soviéticas en Afganistán, junto con una oportuna revuelta popular en el valle de Cachemira, en 1987, contra el Gobierno indio, llevó a los militares pakistaníes a pensar en usar los mismos métodos contra India.

El plan, que se pondría en marcha a partir de 1988-89, consistía en la infiltración de muyahidines de origen cachemir, veteranos de la yihad afgana, en la Cachemira india, proporcionando apoyo a su vez a los grupos insurgentes locales que empezaban a surgir en esas fechas. El objetivo era hacer ingobernable el estado indio de Jammu y Cachemira, además de atraer el mayor número posible de fuerzas indias a esta región, atándolas en el combate de una insurgencia local y reduciendo por tanto su disponibilidad en caso de conflicto. Para poder negar con cierta credibilidad la implicación pakistaní en la insurgencia, buena parte de los campos de entrenamiento de los yihadistas se establecerían en Afganistán. Esto requería de un Gobierno afgano colaborador o, como sería el caso inicialmente, incapaz.

La necesidad de un régimen amistoso en Kabul, contemplada en la “*profundidad*

¹⁰ En las postrimerías del conflicto, la intervención directa del Ejército indio inclinó la balanza decisivamente a favor de los secesionistas.

¹¹ KRONSTADT, K. Alan, KATZMAN, Kennet, “Islamist militancy in the Pakistan-Afghanistan border region and U.S. policy”, *Congressional Research Service*, CRS Report for Congress RL34763, noviembre de 2008, p.8.

estratégica”, amplió sus objetivos durante los años ochenta para incluir el control o la erradicación del nacionalismo pastún en la *North Western Frontier Province*. Algo que, combinado con las políticas de islamización puestas en práctica por el general Zia ul-Haq, junto con un incremento de la cuota de poder de los pastunes en las instituciones estatales, se consiguió plenamente.

Tras el desmembramiento de la Unión Soviética, la aparición de las Repúblicas de Asia Central incorporó un nuevo objetivo a la “*profundidad estratégica*”: un régimen amistoso en Afganistán constituiría una puerta para Pakistán hacia los productos energéticos de Asia Central y sus mercados, suponiendo al mismo tiempo un obstáculo para India.

Tras la derrota definitiva del régimen comunista de Kabul, en 1992, las perspectivas de Pakistán de conseguir un régimen amistoso en Afganistán se vieron frustradas. El inmediato comienzo de una guerra civil entre las diversas facciones muyahidines dejó al país en un estado de descontrol que, si bien facilitaba el establecimiento de los campos de entrenamiento destinados a la yihad en Cachemira, hacía poco a favor de las aspiraciones de Pakistán en Asia Central. Por ello, cuando el oscuro movimiento talibán surgió en los alrededores de Kandahar, en 1994, Islamabad apostó por esta nueva facción, con la esperanza de obtener cierta estabilidad en el país vecino. Cuando los talibanes ocuparon finalmente Kabul, en 1996, Pakistán fue uno de los pocos países que reconocieron su régimen, junto con Arabia Saudí y Emiratos Árabes Unidos.

En los últimos años de la década de los 90, a pesar de que la lucha en Afganistán continuaba entre la Alianza del Norte, apoyada por India e Irán, Pakistán vio finalmente realizadas sus aspiraciones de obtener esa “*profundidad estratégica*” en Afganistán. El régimen talibán debía su acceso al poder al apoyo pakistaní y dependía en gran medida de Islamabad. Sin embargo, los talibanes no abandonaron la tradicional demanda afgana sobre las áreas tribales pakistaníes ni reconocieron la Línea Durand, demostrando no ser el aliado dócil que Islamabad esperaba.¹²

4. Los cambios derivados del 11 S

La alegría pakistaní ante el éxito de su política exterior no duraría mucho. Tras los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York y Washington, el general Musharraf, en el poder desde 1999, se vio obligado a dar un giro de ciento ochenta grados a la política exterior de su país. La presión estadounidense llevó a Musharraf a cancelar sus relaciones con el régimen talibán, uniéndose a la coalición liderada por EE.UU. en su “guerra contra el terror”. Pakistán proporcionó información y apoyo

12 HUSSAIN, Zahid, *Frontline Pakistán*, New York, Columbia University Press, 2007, p.30.

logístico a EE.UU. para derrocar el régimen que pocos años antes había ayudado a imponer en Afganistán.

Tras la caída del régimen talibán, el presidente Musharraf (1999-2008) proclamó su incondicional apoyo al nuevo Gobierno afgano de Hamid Karzai. El Gobierno pakistaní surgido de las elecciones de 2008 ha venido mostrando su disposición a continuar con la política de apoyo a Afganistán y EE.UU. en su lucha contra el terrorismo.¹³ Sin embargo, tanto el Gobierno de Musharraf como el Gobierno del Partido del Pueblo de Pakistán han intercambiado acusaciones desde 2001 con el Gobierno afgano de Hamid Karzai con respecto al continuo flujo de militantes islamistas desde el lado pakistaní de la Línea Durand.¹⁴

Tras la derrota militar del régimen talibán, miles de sus combatientes cruzaron la frontera con Pakistán, hallando refugio en las áreas tribales de este país. Con el paso del tiempo, estas regiones se han convertido en un auténtico santuario para las fuerzas talibanes que combaten a las tropas de la OTAN y EE.UU. al otro lado de la frontera. La existencia de esta zona segura para los talibanes constituye una seria amenaza para la estabilización de Afganistán.¹⁵ La propia administración estadounidense reconoció la vinculación del conflicto afgano con Pakistán, en 2008, con la introducción de la nueva política Af-Pak por Richard Holbrooke, representante especial de EE.UU. para ambos países.

En los últimos años, EE.UU., India y Afganistán han acusado a los servicios secretos pakistaníes, el ISI, de estar detrás de varios atentados terroristas en Afganistán, particularmente contra intereses indios. Sirvan de ejemplo los repetidos ataques contra la Embajada india en Kabul en 2008, 2009 y 2010 o contra sus consulados en Kandahar, en 2006, y en Jalalabad, en 2007. Además, líderes afganos acusan frecuentemente al ISI de apoyar ataques contra las fuerzas de seguridad afganas y de proporcionar cobertura a líderes talibanes para operar desde territorio pakistaní.¹⁶

Si bien el Gobierno del general Musharraf persiguió a los miembros de al Qaeda en suelo pakistaní, y lanzó operaciones militares contra los talibanes pakistaníes, no parece que hiciera mucho para combatir a los talibanes afganos refugiados en su territorio. El Gobierno afgano de Hamid Karzai es percibido como débil y corrupto desde Islamabad,

¹³ SINNO, Abdulkader H. y RAIS, Rasul Bakhsh, "Post-September 11 Afghanistan-Pakistan Relations: Prospects for Counter-insurgency Cooperation", *The National Bureau of Asian Research*, NBR Analysis, Volumen 19, Nº 5, diciembre de 2008, p.10.

¹⁴ KRONSTADT, K. Alan, "Pakistan-U.S. Relations", *Congressional Research Service*, CRS Report for Congress RL 33498, febrero de 2009, p.34.

¹⁵ GRARE, Frederic, "Pakistan-Afghanistan Relations Post-9/11 Era", *Carnegie Endowment for International Peace*, Carnegie Papers no.76, octubre de 2006, p.5

¹⁶ FAIR, C.Christine, HOWENSTEIN, Nicholas, THEIR, J.Alexander, "Trouble on the Pakistan-Afghanistan Border", *United States Institute for Peace*, Briefing, diciembre de 2006, diciembre de 2006.

y se cree que tiene pocas opciones de supervivencia una vez desaparecido el apoyo internacional. Por otra parte, la creciente presencia india en Afganistán puede haber llevado a Islamabad a mantener su relación con los talibanes afganos, como instrumento para ejercer su influencia ante un futuro Afganistán demasiado cercano a India.¹⁷

En ese sentido, los talibanes siguen constituyendo una herramienta más para Pakistán en sus aspiraciones de conseguir esa “profundidad estratégica”. Las élites pakistaníes que, si analizamos quienes formulan la política exterior son principalmente militares, consideran Afganistán una extensión y un campo de batalla más en su largo conflicto con India.

Los esfuerzos realizados para mejorar las relaciones entre los Gobiernos de Pervez Musharraf y Hamid Karzai resultaron más simbólicos que prácticos. EE.UU. y Turquía alojaron varias reuniones de alto nivel entre representantes de ambos países, con el fin de reducir diferencias. En agosto de 2007, Karzai y Musharraf se reunieron en una “*jirga*” (asamblea tribal) por la paz en Kabul, acordando establecer grupos de trabajo para mejorar las relaciones entre ambos países, aunque con escaso resultado.¹⁸

Si para Pakistán es importante contar con un Afganistán amistoso, y preferiblemente sumiso, para India sería conveniente un Afganistán bajo su influencia, con el fin de centrar parte de la atención de Islamabad en su frontera occidental. También daría a India una base desde la que provocar inestabilidad, tanto en las áreas pastunes de la frontera pakistaní como en la provincia de Baluchistán, cuya insurgencia secesionista cuenta con el apoyo de India, según repetidas acusaciones del Gobierno de Pakistán.

A finales de los años ochenta, mientras Pakistán apoyaba a los muyahidines afganos en su lucha contra el régimen comunista respaldado por Moscú, el Gobierno de Nueva Delhi mantenía muy buenas relaciones con el dirigente afgano Mohammad Najibullah (1986-1992). Ante el caos y la inestabilidad de Afganistán tras la caída de Kabul en 1992, y los éxitos de los talibanes a partir de 1994, India optó por financiar al comandante Ahmed Shah Masud. Masud, de etnia tayika, fue comandante del grupo muyahidín Jamiat-e-Islami (agrupación islámica), que combatió a los soviéticos en los años ochenta. Tras la toma del poder por los talibanes, Masud se convirtió en el líder de la Alianza del Norte que, a finales de los años noventa, se había visto reducida al valle de Panjshir, en el noreste del país. Sin embargo, gracias al apoyo por parte de India, Irán y Rusia, la Alianza conseguía plantar cara a las periódicas ofensivas talibanes. A partir de 2001, India vio cómo se abría ante ella la posibilidad de una mayor presencia en Afganistán.

India ha contribuido de manera importante a la financiación del Gobierno afgano

¹⁷ SINNO, Abdulkader H. y RAIS, Rasul Bakhsh, 2008, p.18.

¹⁸ MARKEY, Daniel, “Securing Pakistan’s Tribal Belt”, *Council on Foreign Relations*, Council Special Report No.36, agosto 2008, p.13.

y de la reconstrucción del país. Esto es visto desde Islamabad como un intento de incrementar la influencia india en la región, argumento que no carece de sentido. Asimismo, la apertura de consulados indios en Jalalabad y Kandahar, ambas ciudades próximas a la frontera pakistaní, es visto como una amenaza por Pakistán. Actualmente, India es el segundo mayor donante de fondos a Afganistán y, en octubre de 2011, ambos países firmaron un Acuerdo de Cooperación Estratégica.¹⁹

Recientemente, también Pakistán está negociando un Acuerdo de Cooperación Estratégica con Afganistán, e incluso se habla de la posibilidad de que las Fuerzas Armadas Afganas reciban entrenamiento del Ejército pakistaní²⁰. Esto prueba los intentos de aproximación que se están produciendo en el último año entre Afganistán y Pakistán. No obstante, el principal obstáculo para conseguir unas relaciones normales entre ambos países es, precisamente, la obsesión de Pakistán por conseguir un régimen amistoso en Kabul.

Aunque es posible que el pensamiento pakistaní haya evolucionado, quizás abandonando el concepto de “profundidad estratégica”, como afirmaba el nuevo embajador estadounidense en Islamabad, Richard Olson²¹, su vinculación con los talibanes le mantienen como un actor fundamental para el futuro de su vecino, como afirma el propio general McChrystal²² en su reciente libro “*My share of the task*”²³. El general Kayani define el objetivo de la “seguridad estratégica” como: “Un Afganistán pacífico, estable y amistoso, ni más ni menos”²⁴. Aunque no añade qué bazas puede jugar Pakistán para conseguir ese objetivo. En cualquier caso, de cara a unas futuras negociaciones de paz con los talibanes, que perfilen el futuro de Afganistán después de 2014, Pakistán ha demostrado su intención de pelear por sus intereses, incluso imposibilitando dichas negociaciones si es necesario.

5. Los intentos de negociación con los talibanes afganos.

19 PHADNIS, Aditi, “Regional Splash: Amidts discord with Pakistan, an accord with India”, *The Express Tribune*, 4 de octubre de 2011. El texto del acuerdo puede consultarse en: <http://mfa.gov.af/Content/files/Agreement%20on%20Strategic%20Partnership%20between%20Afghanistan%20and%20India%20-%20English.pdf>

20 YOUSAF, Kamran, “Deal in the making: Pakistan Army likely to begin training Afghan forces”, *The Express Tribune*, 29 de enero de 2013.

21 APP, “Pakistan has moved away from strategic depth approach”, *Dawn*, 1 de agosto e 2012.

22 El general estadounidense Stanley A. McChrystal fue comandante de las tropas de la OTAN en Afganistán entre 2009 y 2010.

23 IQBAL, Anwar, “Pakistan has role in Afghan solution: retired US general”, *Dawn*, 11 de febrero de 2013.

24 GUL, Imtiaz, *The most dangerous place. Pakistan's lawless frontier*, Nueva Delhi, Penguin Books, 2010, p.10.

La controvertida posibilidad de negociar con los talibanes ha estado presente desde la caída de su régimen, a finales de 2001. A pesar de ser una opción favorecida desde el principio por el propio presidente afgano, Hamid Karzai, Estados Unidos desechó esta posibilidad hasta la llegada de la Administración Obama a la Casa Blanca. La creciente actividad talibán en Afganistán, a partir de 2006, con su consolidación como un poder en el país desde 2008, habrían llevado a los estadounidenses a plantearse una salida negociada de una guerra que cada vez es más abiertamente reconocida como imposible de ganar. Por otra parte, el coste económico de la guerra en Afganistán, unido a la crisis financiera y al creciente hartazgo de las sociedades occidentales ante la presencia de sus soldados en el país centroasiático, hicieron a los dirigentes de la coalición internacional, particularmente a los europeos, más receptivos a la posibilidad de negociaciones.

Si bien a lo largo de la última década se han producido contactos de diversos organismos y representantes internacionales con los talibanes, estos han sido informales y no pueden calificarse en ningún caso de negociaciones. El primer acercamiento serio entre los talibanes y el Gobierno de Karzai se produjo en 2009, en un intento de lograr la celebración de las elecciones presidenciales de ese año de manera pacífica. Esta aproximación se realizó a través del hermano del presidente afgano, Ahmed Wali Karzai, entonces gobernador de la provincia de Kandahar.²⁵

Poco después, en febrero de 2010, el líder talibán Mullah Baradar²⁶ fue detenido en Karachi en una operación conjunta entre el ISI y la CIA que levantó bastante polémica en los medios de comunicación.²⁷ El presidente afgano, Hamid Karzai, acusó a Pakistán de sabotear los intentos de conseguir una paz negociada para su país. Tras la detención de Baradar, los contactos con el Gobierno de Kabul cesaron. El acercamiento de los talibanes al Gobierno de Kabul se produjo a espaldas de Pakistán, algo que no sentó bien al ISI. La detención de Baradar, número dos del movimiento talibán solo por debajo del Mullah Omar, se ha interpretado ampliamente como un aviso del ISI a los talibanes de que no iban a tolerar ninguna iniciativa de negociación sin su directa intervención.

El interés occidental en establecer negociaciones y la dificultad de contactar con

25 BOONE, Jon, "Taliban chiefs agree ceasefire deals for Afghan presidential elections", *The Guardian*, 13 de agosto de 2009.

26 Otros líderes relevantes del movimiento talibán fueron detenidos junto con Baradar: Maulvi Abdul Kabir (gobernador talibán para la provincia de Nangharar); Mullah Abdul Qayoum Zakir (comandante militar de la *shura* de Gerdi Jangal); Mullah Muhammad Hassan (ex ministro de Exteriores del Gobierno talibán); Mullah Abdul Rauf (ex comandante de la *shura* de Peshawar); Mullah Ahmad Jan Akhundzada (ex gobernador de la provincia de Zabul); y el Mullah Mohammad Younis (ex jefe de la policía de Kabul durante el régimen talibán).

27 Ver los artículos publicados por Syed Saleem Shahzad en el Asia Times Online entre el 23 de febrero y el 2 de marzo de 2010.

interlocutores válidos dentro del movimiento talibán quedaron de manifiesto en noviembre de 2010, gracias a las revelaciones hechas por el New York Times²⁸. En ellas se desvelaba que la OTAN y el Gobierno afgano habían estado manteniendo contactos durante meses con el que suponían era un representante de los talibanes. El individuo, haciéndose pasar por el sucesor del Mullah Baradar como número dos del movimiento, el Mullah Akhtar Muhammad Mansour, había mantenido tres reuniones con altos cargos afganos y de la OTAN, además de haberse embolsado una buena cantidad de dinero. El contacto con el supuesto líder talibán habría sido proporcionado por el servicio de inteligencia británico MI6, en lo que se demostró como un importante fallo de inteligencia²⁹. En aquel momento, se rumoreó la posible implicación del ISI en todo el asunto, como una forma de evaluar el estado de las negociaciones y la posición de la OTAN y el Gobierno afgano, aunque esto no ha sido probado.

A pesar de todo, los intentos de negociación por parte de los talibanes continuaron. A finales de noviembre de 2010, y gracias a los esfuerzos mediadores del servicio de inteligencia alemán, BND³⁰, más afortunado que su homólogo británico, se produjo la primera reunión entre un representante del Mullah Omar, el Mullah Syed Tayyab Agha, y negociadores estadounidenses. En la reunión participaron asimismo representantes del BND y de la familia real qatari. Se producirían cuatro rondas de conversaciones, entre noviembre de 2010 y agosto de 2011.³¹

Uno de los resultados de estas conversaciones fue la retirada de un buen número de talibanes de la lista de sanciones de Naciones Unidas contra individuos y grupos relacionados con al Qaeda³², a instancias de Washington. Posteriormente la resolución sería modificada, separando los miembros del movimiento talibán de los colaboradores o pertenecientes a al Qaeda.³³ El Gobierno de Karzai, por su parte, puso en libertad a varios prisioneros talibanes que permanecían en cárceles de Kabul. También se habló en esas negociaciones del establecimiento de una representación permanente de los talibanes en Doha, con el fin de continuar las conversaciones.

En mayo de 2011, las conversaciones, mantenidas en el más estricto secreto hasta

28 FILKINS, Dexter y GALL, Carlotta, "Taliban leader in secret talks was an impostor", *The New York Times*, 22 de noviembre de 2010.

29 BORGER, Julian y BOONE, Jon, "US general McChrystal approved peace talks with fake Taliban leader", *The Guardian*, 26 de noviembre de 2010.

30 *Bundesnachrichtendienst*, literalmente, servicio secreto.

31 RASHID, Ahmed, *Pakistan on the Brink. The Future of Pakistan, Afghanistan and the West*, Allen Lane, Nueva Delhi, 2012, pp.113-136.

32 Resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas 1267, de 15 de octubre de 1999. Disponible en: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1267%281999%29

33 Resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas 1989, de 17 de junio de 2011. Disponible en: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1989%282011%29

ese momento, se hicieron públicas debido a filtraciones a medios de comunicación alemanes y estadounidenses. Esta revelación contribuyó a empeorar las relaciones entre EE.UU. y Pakistán, ya de por sí complicadas tras el incidente con el agente de la CIA Raymond Davis³⁴, a comienzos de 2011, y la muerte de Osama bin Laden a principios de mayo, en una operación de la CIA en Abbottabad. El ISI y el Ejército pakistaní no se tomaron a bien que los servicios de inteligencia occidentales les hubieran mantenido al margen de las conversaciones con los talibanes. Igualmente, su enfado con estos fue mayúsculo al haber demostrado que no se encontraban completamente bajo el control pakistaní.

En vista de los precedentes, es comprensible que se sospechara la implicación de Pakistán en el asesinato de Burhanuddin Rabbani, el líder del Alto Consejo para la Paz afgano³⁵, el 20 de septiembre de 2011. En cualquier caso, no hay que perder de vista la obsesión mutua que existe entre Pakistán, India y Afganistán. Si en Pakistán cualquier incidente o problema en el país se achaca a las actividades de los servicios secretos indios, estadounidenses o israelíes, en India y Afganistán se culpa a Pakistán de casi todo lo que ocurre, incluso desde instancias oficiales. Aunque en ocasiones se llega a niveles cercanos al absurdo, en función de los antecedentes las suspicacias de India y Afganistán con respecto a Pakistán son comprensibles.

En el caso del asesinato de Rabbani, sin embargo, es posible que alguna facción talibán fuera la responsable. Ya fuera con la intención de minar posibles negociaciones de paz, o con la de crear tensiones étnicas en el Gobierno afgano, que aislaran aún más al pastún Karzai³⁶, el asesino que detonó la carga explosiva escondida en su turbante se acercó a Rabbani identificándose como un representante talibán. Además, el asesinato fue inicialmente reivindicado por un portavoz de los talibanes, Zabibullah Mujahid, en un comunicado a la agencia de noticias Reuters que poco después negaba haber realizado.³⁷

34 Raymond Davis, un agente de la CIA, mató a dos personas en Lahore el 27 de enero de 2011, al parecer al verse amenazado por ellas. Una tercera persona murió atropellada por un coche de la CIA enviado en apoyo de Davis. Este fue detenido por la policía pakistaní, que le mantendría bajo su custodia hasta su liberación, tras el pago de “dinero de sangre” a las familias de los fallecidos, el 16 de marzo de 2011. El asunto supuso un serio incidente diplomático entre Islamabad y Washington, además de ser recibido con protestas masivas en Pakistán, demandando la ejecución del norteamericano.

35 El Afghanistan High Peace Council fue establecido por el presidente Karzai para llevar a cabo negociaciones con los talibanes. El sucesor de Rabbani al frente del mismo sería su hijo, Slahuddin Rabbani.

36 El Gobierno afgano cuenta con una mayoría de tayikos, etnia a la que pertenecía Rabbani, por lo general menos dispuestos a la negociación con los talibanes pastunes. El Ejército afgano también cuenta con una mayoría de tayikos en su oficialidad, a pesar de representar solo alrededor del 26 % de la población del país, frente al 42 % de pastunes.

37 GABBAY, Michael, “The Rabbani Assassination: Taliban Strategy to Weaken National Unity?”, *Combating Terrorism Center*, Sentinel Volumen 5, Número 3, marzo de 2012.

A pesar de un parón tras la muerte de Rabbani, las conversaciones prosiguieron entre estadounidenses y talibanes hasta su paralización en marzo de 2012. Esta vez, los talibanes decidieron retirarse de las negociaciones ante la negativa norteamericana a liberar a dos líderes talibanes prisioneros en Guantánamo, que debían ser intercambiados por el único soldado estadounidense prisionero de los talibanes, el sargento Bowe Bergdahl, capturado en 2009.

El bloqueo en las negociaciones fue roto finalmente por Pakistán a finales de 2012 y principios de 2013, con la liberación entre noviembre y enero de 26 líderes talibanes. Estos habrían sido detenidos en los años precedentes por su voluntad de llevar a cabo negociaciones de paz sin la supervisión pakistaní. En enero de 2013, sería el Gobierno afgano el que liberaría a 80 talibanes presos en la prisión militar de Bagram. Ambos países anunciaron la próxima liberación de más talibanes, como una forma de crear una base de confianza que permitiera la salida negociada del conflicto. No obstante, Pakistán mantenía en su poder al Mullah Baradar, la figura talibán detenida más relevante y quién más tendría que aportar en unas negociaciones de paz.

Paralelamente, las relaciones entre Afganistán y Pakistán parecen estar experimentando una considerable mejoría, tras sendos encuentros entre sus respectivos presidentes en Ankara en diciembre de 2012 y en Londres en enero de este año. El principal contenido de estas reuniones se habría centrado en obtener la colaboración de Pakistán en el proceso de negociaciones. Asimismo, Pakistán mostró su apoyo al establecimiento de una representación permanente de los talibanes en Doha, así como a facilitar el desplazamiento de sus líderes desde su territorio para participar en conversaciones de paz.

En febrero de 2013, el viaje del líder de un partido religioso pakistaní, muy próximo a los talibanes y particularmente influyente en las áreas pastunes fronterizas con Afganistán, Maulana Fazl ur Rehman³⁸, a Qatar, desvelaba la disposición talibán a establecer su representación permanente en Doha.³⁹ Su visita para entrevistarse con los líderes del movimiento talibán se interpretó como una misión de acuerdo con las autoridades de Pakistán para persuadir a los talibanes de volver a las negociaciones.

A su vez, se podría entrever un cambio en la política pakistaní con respecto a Afganistán. Si bien el objetivo último de asegurarse un vecino amistoso en su frontera

38 Maulana Fazl ur Rehman es el líder del Jamiat Ulema-e-Islam Fazl (JUI-F), un partido religioso pakistaní cuya base se encuentra principalmente entre la población pastún de Khyber-Pakhtunkhwa. El JUI-F ha mantenido estrechos vínculos con el movimiento talibán desde su aparición en 1994.

39 La oficina se abriría finalmente en junio de 2013, para ser cerrada al mes siguiente. El uso de emblemas como la bandera del Emirato Islámico de Afganistán por parte de los talibanes levantaron las protestas del Gobierno de Karzai. La presión estadounidense obligaría a las autoridades qataríes a retirar la bandera, provocando el enfado de los talibanes que decidieron cerrar su oficina y paralizar una vez más las conversaciones.

occidental no habría cambiado, puede que los medios para conseguirlo sí. Si Pakistán ya no ve una vuelta al régimen talibán en Afganistán como algo deseable, podría promocionar una solución que implique un poder compartido en Kabul con la inclusión de representantes talibanes, además de tratar de ganarse el favor de otras minorías étnicas no pastunes en su vecino.

En cualquier caso, cabe preguntarse hasta qué punto los talibanes tienen un interés real en mantener las negociaciones de paz. En un proceso de negociaciones con los talibanes hay que tener en cuenta los intereses y objetivos de al menos cuatro actores: Estados Unidos, el Gobierno afgano, Pakistán y los propios talibanes.

Según lo que se trasluce de las conversaciones llevadas a cabo hasta el momento, EE.UU. habría puesto tres demandas sobre la mesa: el abandono de la violencia por parte de los talibanes y la persecución de sus objetivos por medios políticos; que los talibanes reconozcan la Constitución afgana; y que renuncien a prestar cualquier tipo de apoyo a al Qaeda. El objetivo de Washington sería conseguir un régimen afgano relativamente estable tras la retirada de las tropas internacionales, que permita una justificación y una salida airosa a una guerra que se prolonga más de 10 años. Estados Unidos ha tenido problemas en la prosecución de esta política por la propia oposición interna a entablar negociaciones, vistas desde algunos ámbitos de la administración estadounidense como injustificables tras la larga guerra y las pérdidas sufridas. Sin embargo, la Administración Obama ha elegido la opción de la negociación, comenzando un proceso de auto convencimiento de que el enemigo que atacó a EE.UU. es al Qaeda y no los talibanes.

El Gobierno afgano buscaría con las negociaciones el establecimiento de un proceso político bajo su control, que garantice la futura presencia en el poder de las élites que lo ocupan actualmente. También las autoridades afganas están divididas acerca de la negociación con los talibanes, estando en general los pastunes más dispuestos que el resto de etnias. Hamid Karzai podría estar quedándose cada vez más solo defendiendo la opción de la negociación dentro de su Gobierno. La posición de Kabul también es posible que varíe en función de cómo se perciba la capacidad de las Fuerzas Armadas afganas de enfrentarse a los talibanes tras la retirada occidental.

Por parte de Pakistán, como ya se ha visto en la primera parte de este artículo, se pretende lo mismo que se ha pretendido siempre: un Afganistán amistoso que asegure su frontera occidental en caso de conflicto con India. Esto implica que Pakistán quiere un asiento de primera fila en las negociaciones de paz, para poder estar al tanto de todo el proceso, además de una reducción de la presencia e influencia india en Afganistán a la mínima expresión. Pakistán cuenta con la baza de su apoyo a la insurgencia afgana en este sentido. Sin embargo, los talibanes afganos han dado muestras de querer desprenderse del control del ISI, además de albergar cierto sentimiento de haberse visto en parte traicionados por Islamabad tras el 11 S y la invasión estadounidense de su país. Además, cuenta con la posición enfrentada de todos los afganos no pastunes, que han sufrido la intervención pakistaní en apoyo de los talibanes desde la década de los

noventa, además de la promoción por parte de Islamabad de las facciones muyahidines más religiosamente radicales durante los ochenta. En cualquier caso, su capacidad de intervención e influencia en Afganistán le va a permitir seguir manteniéndose como un actor clave en todo proceso de paz que se establezca en Afganistán. Esta misma capacidad de influencia podría llevar al Gobierno afgano a decidir garantizar a Pakistán sus objetivos mediante algún tipo de acuerdo que implique la minimización del papel indio en la zona.

La posición de los talibanes es quizás la más impenetrable. Según se desprende de las conversaciones llevadas a cabo hasta el momento, los talibanes habrían puesto como condiciones para el diálogo: la retirada de todas las tropas extranjeras del país; la liberación de todos los prisioneros talibanes en manos pakistaníes, estadounidenses o encarcelados en el propio Afganistán; y el reconocimiento del movimiento talibán por parte de la comunidad internacional seguido por el levantamiento de las sanciones impuestas por Naciones Unidas, en 1999. Por el momento, se han negado a establecer negociaciones directas con el Gobierno de Kabul, exigiendo que se lleven a cabo con los estadounidenses.

Dicho esto, surge la duda sobre el interés talibán en negociar, a tan solo dos años de la retirada de las tropas occidentales. Es posible que los talibanes hayan llegado a la misma conclusión que EE.UU. y hayan decidido que esta guerra no se puede ganar. También es posible que estén empleando la oferta de negociaciones como una forma de ganar tiempo y reducir la presión militar sobre sus fuerzas, de manera que estén en condiciones de luchar con las tropas del Gobierno afgano a partir de 2014. Ambas son factibles si se considera que el movimiento talibán, lejos de ser una organización monolítica, puede contener en su seno facciones con diversos intereses.

Podrían identificarse al menos tres corrientes de opinión dentro del movimiento talibán⁴⁰. Aquellos que ven difícil imponer un régimen basado en la ley islámica en todo Afganistán y temen el estallido de una guerra civil tras la retirada de las fuerzas de la OTAN. Estos elementos más pragmáticos podrían ser favorables a unas negociaciones de paz que les otorguen cierto reconocimiento internacional, y un papel en un futuro Gobierno afgano; aquellos que efectivamente ven las negociaciones como una forma de preservar su fuerza y consolidar su poder en el Sur del país, hasta la retirada occidental; y finalmente, los que no quieren saber nada de negociaciones y se ven a sí mismos como integrantes de un movimiento global para la yihad. Estos serían principalmente las nuevas generaciones de combatientes talibanes, procedentes de los campos de refugiados en Pakistán, que han adoptado parte del discurso y de la ideología de al Qaeda. Si bien el Mullah Omar permanece como líder indiscutido del movimiento, y es posible que sus órdenes fueran acatadas por todas las facciones de los talibanes, este no se ha pronunciado claramente ni a favor ni en contra de las

.....

40 BARRETT, Richard, "Talking to the Taliban", *Foreign Policy*, 20 de agosto de 2012.

negociaciones. Sus discursos se caracterizan por una marcada ambigüedad que parece destinada a contentar a todas las corrientes ideológicas.⁴¹

Por otra parte, no se deben perder de vista los antecedentes en cuanto a negociaciones diplomáticas de los talibanes. Durante los años de su ascenso al poder, en la década de los noventa, existen numerosos ejemplos de negociación, que fueron vistos por los talibanes como complementarios para alcanzar sus objetivos militares.⁴² En muchas ocasiones, estos acercamientos para negociar encubrían operaciones militares o simplemente trataban de ganar tiempo en momentos de debilidad. Las proposiciones de intercambios de prisioneros como medidas para establecer la confianza eran usadas habitualmente. Quizás el caso más flagrante de traición por parte de los talibanes se produjo en 1995, cuando una alianza recién acordada con las milicias hazaras (chiíes), acosadas por las tropas de Ahmed Shah Masud en las afueras de Kabul, fue desestimada por los talibanes después de ocupar las posiciones hazaras y hacerse con su armamento pesado.⁴³

Contactos a nivel internacional con el régimen talibán a finales de los años noventa pusieron de manifiesto su carácter cuasi medieval por una parte, y la falta de comprensión del mundo y de la diplomacia; y por otra, una habilidad maquiavélica a la hora de perseguir sus intereses en una negociación.

La necesidad de cierta honestidad en sus negociaciones con terceras partes también se ve diluida, debido, fundamentalmente, a consideraciones religiosas que los sitúan en posesión de la verdad y la justicia moral más elevada. Los talibanes han demostrado una considerable habilidad para justificar rupturas de negociaciones que podrían considerarse cuando menos traicioneras, calificando a sus oponentes de “heréticos”: en el caso de los chiíes, “ateos”, en el caso de antiguos comunistas en Afganistán o “hipócritas” en el caso de otras facciones muyahidines. En las presentes negociaciones no debería sorprender si los talibanes no consideran necesaria la honestidad al tratar con los “infeles” occidentales y sus “marionetas” en Kabul. Algo que, por cierto, también puede aplicarse a los pakistaníes.⁴⁴

41 Los discursos del Mullah Omar pueden encontrarse en la página oficial del Emirato Islámico de Afganistán: <http://shahamat.info/>

42 SEMPLE, Michael, “Talking to the Taliban”, *Foreign Policy*, 10 de enero de 2013.

43 En un hecho que marcaría para siempre la enemistad entre los talibanes y los chiíes afganos, el líder hazara Abdul Mali Mazari murió mientras se encontraba bajo custodia de los talibanes, RASHID, Ahmed, *Taliban. Militant Islam, Oil & Fundamentalism in Central Asia*, New Haven, Yale University Press, 2001, p.35.

44 SCHAFFER, Howard B. y SCHAFFER, Teresita C., *How Pakistan Negotiates with the United States. Rolling the Roller Coaster*, Washington, United States Institute for Peace, 2011, p.39.

6. Conclusiones.

A la vista de las relaciones mantenidas entre Afganistán y Pakistán, desde 1947, es evidente que estas no han sido precisamente de buena vecindad, con Pakistán teniendo motivos de preocupación desde sus comienzos como Estado independiente. Unido este hecho a la rivalidad, y a lo que se podría calificar de obsesión de Pakistán con su gigantesco vecino indio, son comprensibles las aspiraciones pakistaníes de contar con un vecino amistoso en su frontera occidental. Es innegable el derecho de Pakistán a perseguir sus objetivos en materia de seguridad nacional a nivel regional. En cuanto a la forma en que trata de hacerlo, sus actividades han sido mucho más cuestionables. Pakistán vive en un vecindario peligroso, si bien se podría afirmar que el vecino más problemático es el propio Pakistán.

La estabilidad que pueda alcanzar Afganistán tras 2014 depende de la mayor o menor capacidad de los talibanes de continuar la lucha contra el Gobierno de Kabul. Esta, a su vez, dependerá del mantenimiento de sus bases de retaguardia en Pakistán en un primer momento, y del apoyo del ISI y el Ejército pakistaní posteriormente. Este apoyo, al igual que en los años noventa, no requeriría de una intervención directa de fuerzas pakistaníes, sino de un continuo suministro de pertrechos, asesoramiento por parte del Ejército y permitir que el flujo de combatientes procedentes de las zonas fronterizas pakistaníes continúe reforzando las filas de los talibanes.

Esta es una de las opciones con las que cuenta Pakistán para promover sus intereses en el vecino Afganistán. Otra, quizá más obvia, incluiría el establecimiento de relaciones diplomáticas honestas, que refuercen la confianza mutua con el Gobierno de Kabul. Esto, sin embargo, excluiría el control que las autoridades pakistaníes parecen perseguir en sus relaciones con Afganistán. Por otra parte, se han planteado serias dudas desde instancias pakistaníes sobre la legitimidad y la posibilidad de supervivencia del Gobierno afgano.

Una opción intermedia incluiría la participación de los talibanes en cualquier Gobierno, más allá del año 2014. Esto, supuestamente, permitiría a Pakistán un grado de influencia en los asuntos afganos que pudiera ser considerado satisfactorio. No hay que perder de vista el conflicto interno que sufre Pakistán con su propio movimiento talibán local. Se podría dar el caso de que un Afganistán controlado nuevamente por los talibanes se convirtiera esta vez en refugio para sus correligionarios pakistaníes. Evidentemente, esta no es una opción agradable para las autoridades de Pakistán, que podrían apostar por una reconciliación con el Gobierno de Kabul, presionando a su vez para lograr la inclusión de los talibanes en el mismo.

Hasta el momento, Pakistán ha demostrado su intención de que cualquier intento de negociación pase por sus manos y por tener los medios para, cuando menos, complicar mucho las negociaciones. Sin embargo, esta opción asume una ascendencia y

un control de Pakistán sobre el movimiento talibán difícil de aseverar a ciencia cierta. La relación entre los talibanes e Islamabad no ha sido especialmente cómoda, ni siquiera en los años noventa. Desde su reubicación en Pakistán, a partir de 2001, el liderazgo talibán se ha hecho más vulnerable a la presión pakistaní, algo que podría no agradar a la cúpula del movimiento.

Por otra parte, la predisposición talibán a negociar no debería darse por garantizada, a pesar de que participen en el proceso de paz abierto en Qatar. Como se ha visto, los talibanes no se han mostrado muy dados a las artes de la diplomacia a lo largo de sus 19 años de historia, aunque sí a las del engaño con el fin de conseguir sus objetivos. Las posibles divisiones internas en el movimiento talibán son otro factor que influirá cuando se planteen negociaciones. En ese caso, probablemente sería difícil identificar al interlocutor.

Finalmente, es posible que la diplomacia occidental no esté particularmente preparada, a pesar de los muchos años de vinculación con Afganistán en los años ochenta y en la pasada década, para tratar con la “diplomacia” talibán. Quizás fuera más práctico obligar a que las negociaciones, si han de producirse, queden enteramente en manos de los afganos. Si, como parece claro, el elemento regional que podría dar mayores posibilidades a la estabilización de Afganistán es Pakistán, debería tratarse por todos los medios de contar con su apoyo. Esto implicaría ofrecer una serie de garantías, particularmente la práctica expulsión de India de Afganistán, que la comunidad internacional podría no estar dispuesta a ofrecer.

Pakistán podría llegar a emplear -de hecho se diría que ya lo está haciendo- su capacidad de crear problemas en Afganistán, a la manera que acostumbra Corea del Norte con su programa nuclear: como una baza para negociar otras cuestiones. En el caso pakistaní, estas cuestiones estarían fundamentalmente relacionadas con India y la disputa de Cachemira, o con la continuidad de la ayuda internacional, sobre todo la estadounidense, sin la que la financiación de sus Fuerzas Armadas puede resultar bastante problemática.

Bibliografía

- APP, "Pakistan has moved away from strategic depth approach", *Dawn*, 1 de agosto de 2012, <http://dawn.com/2012/08/01/pakistan-has-moved-away-from-strategic-depth-approach-olson/>, accedido el 25 de febrero de 2013.
- BARRETT, Richard, "Talking to the Taliban", *Foreign Policy*, 20 de agosto de 2012, http://www.foreignpolicy.com/articles/2012/08/20/talking_to_the_taliban, accedido el 25 de febrero de 2013.
- BOONE, Jon, "Taliban chiefs agree ceasefire deals for Afghan presidential elections", *The Guardian*, 13 de agosto de 2009, <http://www.theguardian.com/world/2009/aug/13/afghanistan-ceasefire-deals-presidential-election>, accedido el 25 de febrero de 2013.
- BORGER, Julian y BOONE, Jon, "US general McChrystal approved peace talks with fake Taliban leader", *The Guardian*, 26 de noviembre de 2010, <http://www.guardian.co.uk/world/2010/nov/26/us-general-mcchrystal-taliban-impostor>, accedido el 25 de febrero de 2013.
- EL HAQ, Noor, KHAN, Rashid Ahmed y NURI, Maqsoodul Hasan, "Federally Administered Tribal Areas of Pakistan", *Islamabad Policy Research Institute Paper nº 10*, marzo de 2005, disponible en <http://ipripak.org/papers/federally.shtml>, accedido el 25 de febrero de 2013.
- FAIR, C.Christine, HOWENSTEIN, Nicholas, THEIR, J.Alexander, "Trouble on the Pakistan-Afghanistan Border", *United States Institute for Peace*, Briefing, diciembre de 2006, disponible en <http://www.usip.org/publications/troubles-pakistan-afghanistan-border>, accedido el 25 de febrero de 2013.
- FILKINS, Dexter y GALL, Carlotta, "Taliban leader in secret talks was an impostor", *The New York Times*, 22 de noviembre de 2010, <http://www.nytimes.com/2010/11/23/world/asia/23kabul.html?pagewanted=all&r=0>, accedido el 25 de febrero de 2013.
- GABBAY, Michael, "The Rabbani Assassination: Taliban Strategy to Weaken National Unity?", *Combating Terrorism Center*, Sentinel Volumen 5, Número 3, marzo de 2012, disponible en <http://www.ctc.usma.edu/posts/march-2012>, accedido el 25 de febrero de 2013.
- GRARE, Frederic, "Pakistan-Afghanistan Relations Post-9/11 Era", *Carnegie Endowment for International Peace*, Carnegie Papers no.76, octubre de 2006, disponible en <http://carnegieendowment.org/2006/09/29/pakistan-afghanistan-relations-in-post-9-11-era/2ekc>, accedido el 25 de febrero de 2013.
- GUL, Imtiaz, *The most dangerous place. Pakistan's lawless frontier*, Nueva Delhi, Penguin

Books, 2010.

HUSSAIN, Zahid, *Frontline Pakistan*, New York, Columbia University Press, 2007.

IQBAL, Anwar, "Pakistan has role in Afghan solution: retired US general", *Dawn*, 11 de febrero de 2013, <http://dawn.com/2013/02/11/pakistan-has-role-in-afghan-solution-retired-us-general/>, accedido el 25 de febrero de 2013.

JALAZAI, Musa Khan, *The foreign policy of Afghanistan*, Lahore, Sang-e Meel Publications, 2003.

KRONSTADT, K. Alan, "Pakistan-U.S. Relations", *Congressional Research Service*, CRS Report for Congress RL 33498, febrero de 2009, disponible en <https://opencrs.com/document/RL33498/>, accedido el 25 de febrero de 2013.

KRONSTADT, K. Alan, KATZMAN, Kennet, "Islamist militancy in the Pakistan-Afghanistan border region and U.S. policy", *Congressional Research Service*, CRS Report for Congress RL34763, noviembre de 2008, disponible en <https://opencrs.com/document/RL34763/>, accedido el 25 de febrero de 2013.

MARKEY, Daniel, "Securing Pakistan's Tribal Belt", *Council on Foreign Relations*, Council Special Report No.36, agosto 2008, disponible en <http://www.cfr.org/pakistan/securing-pakistans-tribal-belt/p16763>, accedido el 25 de febrero de 2013.

NACIONES UNIDAS, Consejo de Seguridad, Resolución 1267, S/RES/1267, 15 de octubre de 1999, disponible en http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1267%281999%29, accedido el 25 de febrero de 2013.

NACIONES UNIDAS, Consejo de Seguridad, Resolución 1989, S/RES/1989 (2011), 17 de junio de 2011, disponible en http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1989%282011%29, accedido el 25 de febrero de 2013.

PETERS, Grettchen, "Haqqani network financing: the evolution of an industry", *Combating Terrorism Center*, Harmony Program, julio de 2012

PHADNIS, Aditi, "Regional Splash: Amidts discord with Pakistan, an accord with India", *The Express Tribune*, 4 de octubre de 2011, <http://tribune.com.pk/story/266772/india-afghanistan-sign-strategic-partnership-deal/>, accedido el 25 de febrero de 2013.

RASHID, Ahmed, Taliban. *Militant Islam, Oil & Fundamentalism in Central Asia*, New Haven, Yale University Press, 2001.

_____. *Pakistan on the Brink. The Future of Pakistan, Afghanistan and the West*, Nueva Delhi, Allen Lane, 2012.

SCHAFFER, Howard B. y SCHAFFER, Teresita C., *How Pakistan Negotiates with the United States. Rolling the Roller Coaster*, Washington, United States Institute for Peace, 2011.

SEMPLE, Michael, "Talking to the Taliban", *Foreign Policy*, 10 de enero de 2013, http://www.foreignpolicy.com/articles/2013/01/10/talking_to_the_taliban, accedido el 25 de febrero de 2013.

SINNO, Abdulkader H. y RAIS, Rasul Bakhsh, "Post-September 11 Afghanistan-Pakistan Relations: Prospects for Counter-insurgency Cooperation", *The National Bureau of Asian Research*, NBR Analysis, Volumen 19, Nº 5, diciembre de 2008, disponible en <http://www.nbr.org/Publications/issue.aspx?id=a321480e-e210-4ae2-8268-4f16980f19c6>, accedido el 25 de febrero de 2013.

YOUSAF, Kamran, "Deal in the making: Pakistan Army likely to begin training Afghan forces", *The Express Tribune*, 29 de enero de 2013, <http://tribune.com.pk/story/500094/deal-in-the-making-pakistan-army-likely-to-begin-training-afghan-forces/>, accedido el 25 de febrero de 2013.



Felipe Santos Rodríguez

DEA en Relaciones Internacionales por el Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado. Profesor de Comunicación Política. Investigador en Comunicación Estratégica y Conflictos Armados. fsantos@apmadrid.es @blogdiplopublic

- Artículo recibido: Marzo de 2013

- Artículo aceptado: Julio de 2013

LA COMUNICACIÓN ESTRATÉGICA (STRATCOM) EN LOS CONFLICTOS MODERNOS: EL CASO DE AFGANISTÁN

La comunicación estratégica constituye un elemento fundamental en la gestión de los conflictos armados modernos. A través del análisis de la Guerra de Afganistán (2001-2011), este trabajo pretende investigar si nos encontramos ante una transformación radical de planteamientos previos o ante un cambio en la cultura de las operaciones. La modificación introducida por el general Stanley McChrystal, al tomar el mando supremo de las operaciones de ISAF, en junio de 2009, supone un cambio que ya había iniciado el general Petraeus en Irak, inspirado en la táctica que antes adoptó Francia en Argelia. En noviembre de 2010, esta nueva forma de afrontar las operaciones de paz se incluyó en el nuevo Concepto Estratégico de la OTAN, como parte del Enfoque Integral. Para finalizar, en el artículo se estudian las diferentes definiciones de comunicación estratégica y se propone una definición revisada del concepto.

Comunicación estratégica, StratCom, Afganistán, medios de comunicación, conflictos, Enfoque Integral, operaciones de paz, insurgencia.

Strategic communication is a fundamental feature of modern conflicts management. Through a broad analysis of the Afghanistan War (2001-2011), this paper is about the question of facing a radical transformation of a previous approach rather than a change of the operations' culture. The modification introduced by Gen. Stanley McChrystal when he took ISAF Supreme Command in June 2009 means a major change that Gen. Petraeus began at Iraq and drew its inspiration from French tactics adopted in Algeria in 20th century. That new way of running peace operations was a part of the new NATO Strategic Concept in November 2010 as a part of Comprehensive Approach. Main definitions of strategic communication are examined at the end of the paper and it is suggested a group of elements that a revised definition of the concept may include.

Strategic communication, StratCom, Afghanistan, media, conflicts, Comprehensive Approach, Peace operations, insurgency.

LA COMUNICACIÓN ESTRATÉGICA (STRATCOM) EN LOS CONFLICTOS MODERNOS: EL CASO DE AFGANISTÁN

1. Las nuevas guerras y la comunicación

La primera vez que apareció el concepto nuevas guerras fue en torno a la Guerra del Golfo de 1991. La novedad de aquel conflicto estribó en los avances tecnológicos y electrónicos que puso en juego Estados Unidos: las bombas guiadas, la designación de blancos vía GPS, etc. Capacidades, al fin y al cabo, tecnológicas. Luego se habló mucho de la propaganda y del uso de la información para conseguir objetivos militares. Pero lo cierto es que esto último distaba de ser en sí mismo una novedad.

Desde que existe la guerra, la información, la propaganda es un elemento esencial de su desarrollo. Cuatrocientos años antes de nuestra era, Sun Tzu decía que “la guerra es el arte de engañar”.¹ Julio César magnificó sus victorias en su *Guerra de las Galias*. El *Don Carlo* de Verdi y Schiller hizo más por la imagen y la leyenda negra de Felipe II que todos los estudios posteriores sobre el personaje. Así, hasta la Primera Guerra Mundial, donde la propaganda ya se convierte en una actividad sistemática.² El teórico de la guerra por antonomasia, Carl von Clausewitz, que con su obra póstuma creó escuela entre todos los altos mandos que protagonizarían las dos guerras mundiales, afirmaba en su gran tratado que “una gran parte de la información que se recibe en la guerra es contradictoria, una parte aún mayor es falsa y con mucho la mayor está sometida a bastante incertidumbre”.³ La guerra devenía en un todo dinámico, casi incontrolable, fiado en sus últimas consecuencias al genio militar de sus jefes. De ahí la importancia capital que se le dio a la formación de los altos mandos, en los últimos años del siglo XIX y las primeras décadas del XX.

¿Fue la Guerra del Golfo la primera? Tal y como ha evolucionado el concepto hasta hoy, no parece haber sido así. Mary Kaldor establece el concepto de *nuevas guerras* a partir de conflictos internos registrados en los Balcanes y en África. Advirtió cambios en los siguientes factores: las motivaciones, que se transforman desde la ideología a la busca del poder o del enriquecimiento; los actores, que ya no son Estados, sino grupos

1 SUNZI. *El arte de la guerra* (3ª edición). Madrid: Trotta, 2003, p. 108.

2 PIZARROSO QUINTERO, A. *Nuevas guerras, vieja propaganda (de Vietnam a Irak)*. Madrid: Cátedra, 2005, p. 31.

3 CLAUSEWITZ, C. *De la guerra* (versión íntegra). Madrid: La Esfera de los Libros, 2005, p. 69.

determinados por la raza, la religión o el territorio; y la dinámica, que pasa a ser global, gracias a su proyección mediática.⁴

Michael Ignatieff, en su libro sobre la guerra de Kosovo, librada ocho años más tarde, afirma, en la misma línea, que la guerra de 1991 fue en realidad “la última de las guerras antiguas”:

*Movilizó una enorme fuerza terrestre y el vasto apoyo logístico necesario para mantenerla, y se libró por el motivo clásico, revertir un claro ejemplo de agresión territorial a un Estado miembro de las Naciones Unidas.*⁵

Las nuevas guerras han limitado la extensión geográfica de su teatro de operaciones y, sin embargo, su alcance psicológico tiene ahora rango mundial y se ejecuta a una velocidad creciente. Cualquier operación de la Segunda Guerra Mundial, como el propio Desembarco de Normandía, llegaba al conocimiento de la opinión pública de Estados Unidos a los dos o tres días de haberse producido. Cuando en la Quinta Avenida de Nueva York se celebraba con los puños apretados el avance de las tropas aliadas, en el norte de Francia ya hacía varios días que los soldados se sabían en una posición fuerte desde donde organizar la recuperación del terreno al ejército nazi.

Tras la Guerra del Golfo, dos factores alteraron el escenario que iban a condicionar la evolución de estos nuevos conflictos: el nacimiento de otros canales globales por satélite y la expansión de Internet. Los avances tecnológicos en telecomunicaciones y su diseminación a lo largo y ancho del planeta empezaban a cambiar profundamente las reglas de las relaciones internacionales. Por un lado, habían facilitado la transferencia de ciencia, tecnología, información e ideas desde los centros a las periferias de poder. Por otro, facilitaban la eclosión de un nuevo tipo de influencia, la cultural, el llamado *soft power*. Un concepto que Joseph Nye había empezado a trabajar en 1990, tras el final de la Guerra Fría, pero que cobraba actualidad e intensidad a medida que pasaban los años. Los canales tradicionales de la diplomacia daban paso a recursos de información y comunicación ampliamente accesibles a actores no gubernamentales. Por primera vez se enfrentaban 30.000 ONGs frente a 200 estados, organizaciones internacionales y grandes corporaciones multinacionales. El estado, como tal, empezaba a dejar de tener el monopolio de la información.

La comunicación global estaba redefiniendo la política en términos diferentes a los que hasta ahora habíamos conocido. La aparición en liza de un modelo alternativo de poder, el *soft power* o poder de atracción de los estados, frente al *hard power* o el poder de coerción (militar) y de pagos (dependencia económica), replanteaban el tablero de

4 KALDOR, M. *Las nuevas guerras. Violencia organizada en la era global*. Barcelona: Tusquets, 2001, pp. 15-28.

5 IGNATIEFF, M. *Guerra virtual. Más allá de Kosovo*. Barcelona: Paidós, 2003, p. 12.

juego.⁶ Las tecnologías de la información habían transformado la naturaleza del poder militar, con sistemas de armas basados en el láser y el procesamiento de información. Los satélites y el procesamiento de datos habían establecido un poder de la información y disuasión que sustituía al poder nuclear de la era anterior. Las televisiones de alcance global como *CNN*, *BBC World*, *Al-Jazeera* o *Star TV* habían incorporado una política de imágenes y el desarrollo de una diplomacia pública a lo que era antes una mera política de poder y diplomacia secreta. La combinación de la acción de las ONG y las tecnologías interactivas, a través de internet, estaba dando lugar a una sociedad civil global, y algunos grupos de presión, como Amnistía Internacional o Greenpeace, actuaban ya como nuevos actores en las relaciones internacionales.

Al Jazeera empezó a cumplir una función aglutinadora para un pueblo: el árabe, que se encontraba disgregado a lo largo y ancho del mundo. A través de sus emisiones, la audiencia obtenía una información de primera mano. Lógicamente, la Intifada de 2000 fue seguida en tiempo real, de forma muy similar a lo ocurrido con la cadena CNN en la Guerra del Golfo. Desde entonces, cabe hablar de un cierto “efecto Al Jazeera”.

“Una vez empezaron a tener una audiencia crítica, los canales de noticias por satélite influyeron en la política. Las noticias sobre un acontecimiento como la Intifada de 2000 pudieron llegar hasta la audiencia árabe, sin necesidad de pasar antes por la visión occidental o la censura de los gobiernos. Como los israelíes advirtieron pronto, el clima se iba enrareciendo más en los países que les rodeaban.”⁷

Buen ejemplo fueron las reacciones a las caricaturas de Mahoma publicadas en un diario danés, en 2006. Como es sabido, la religión musulmana prohíbe la representación física del profeta en general, cualquier representación icónica. La noticia fue difundida por *Al Jazeera*, y la reacción tuvo un alcance global, ayudada también por la difusión a través de Internet. Las protestas llegaron hasta Indonesia, Malasia, los territorios palestinos o Irak. En Siria, se incendiaron las embajadas de Dinamarca y Noruega. En total, unas 24 personas murieron en los disturbios que se produjeron en todo el mundo.⁸

El panorama estaba cambiando; y con él, la naturaleza de los conflictos. ¿Era la utilización de la información? No, porque su uso era milenario. Pero sí el hecho de que pudiera ser accesible a prácticamente todo el mundo en tiempo real. La multiplicidad de plataformas, emitiendo mensajes, condicionaba la utilización de la propaganda gris o negra. ¿Eran las nuevas tecnologías en el campo de batalla? En cierto modo, sí, porque empezó a fraguarse una suerte de “guerra virtual”, cuyo primer exponente fue

6 NYE Jr., J. S. *La paradoja del poder norteamericano*. Madrid: Taurus, 2002, pp. 63-69.

7 SEIB, P. *The Al Jazeera Effect. How the New Global Media Are Reshaping the World Politics*, Washington D.C.: Potomac Books, 2008, p. 7.

8 SEIB, P. *op. cit.*, p. 5.

la intervención en Kosovo. La arcadia de la “guerra sin bajas” situaba los nuevos conflictos en operaciones quirúrgicas donde la infantería era la convidada de piedra. Casi todas las operaciones terrestres, si se me permite el paralelismo, se desarrollaban en las salas de prensa, las portadas de los periódicos y las televisiones de todo el mundo. Allí, en ese terreno, tuvo lugar el primer atentado verdaderamente global, el 11 de septiembre de 2001. Después de los atentados, el filósofo André Glucksmann escribió:

Una guerra ‘total’ ya no es una guerra entre Estados. No persigue la derrota de un Ejército ni la parálisis del centro de decisión política del contrario; su ambición sobrevuela esos objetivos, a fin de cuentas limitados. Más allá del Estado, su objetivo es la ciudad. Más allá del aparato militar, el conjunto de la población.⁹

El General retirado británico Rupert Smith escribió un libro sobre la naturaleza cambiante de los conflictos, que abundaba en la reflexión hecha por Glucksmann. Smith había participado en la Guerra del Golfo de 1991, y había sido NATO DSACEUR (Vicecomandante Supremo Aliado en Europa) en la campaña de Kosovo, en 1999. Entremedias, comandó UNPROFOR en Bosnia en 1995, el año de Srebrenica, aunque tal desaguizado le pilló por sorpresa mientras disfrutaba de sus vacaciones.

Smith habla abiertamente de un nuevo tipo de conflicto. Manifiesta que estamos pasando de una “guerra industrial” a otra de un cariz totalmente distinto. La primera se inició con el lanzamiento de la bomba atómica sobre Hiroshima y Nagasaki, y se ha extendido hasta el final de la Guerra Fría. Las dos guerras mundiales también se consideran “guerras industriales”.

En el nuevo paradigma, prima la guerra entre distintos sectores de la población. El objetivo estratégico es ganar los corazones y las mentes, y la batalla se libra para captar la voluntad del pueblo, más que para destruir las fuerzas enemigas.¹⁰

Este nuevo tipo de guerra se caracteriza por las siguientes tendencias: En primer lugar, los fines por los que se lucha se corresponden mayoritariamente con objetivos surgidos por acción de los individuos o las sociedades, no tanto por parte de un Estado. En segundo lugar, combaten entre sí distintos grupos sociales, una situación que es amplificada por los medios de comunicación. Gracias a la prensa, se combate en cada casa tanto como en las calles o en el propio campo de batalla. En tercer lugar, los conflictos tienden a ser eternos. Sin límite de tiempo, se extienden de forma paralela a su proceso de resolución. Más aún cuando ha sido obtenida militarmente, ya que debe mantenerse hasta lograr un acuerdo o un resultado definitivo. Se combate para preservar la fuerza, usándola dentro del coste mínimo indispensable para conseguir el

9 GLUCKSMANN, André. “El fantasma del nihilismo”, *Claves de Razón Práctica*, nº 125, 2002, pp. 21-22.

10 Palabras de Rupert Smith, durante la presentación de su libro en el think tank *Carnegie Council for Ethics in International Affairs* (Nueva York, 24 de enero de 2007).

fin que se persigue, evitando riesgos innecesarios.

En cada nueva ocasión, se encuentran también nuevos usos para los armamentos y modelos de organización anteriores, adaptándolos a las circunstancias del combate. Las armas de la era industrial (divisiones de carros de combate, poderosos cañones de artillería, lucha aérea, armas nucleares, destrucción masiva, en general las armas de la industria pesada militar) tienen una importancia relativa en la guerra protagonizada por el pueblo. Quienes se enfrentan no son exclusivamente Estados. La tendencia es que los conflictos acaben teniendo un plano multinacional, midiendo sus fuerzas diversas alianzas de intereses o actores no estatales.

La asimetría pretende transferir el conflicto desde el campo de batalla, donde Occidente no tiene rival, hacia internet, los medios, las manifestaciones en la calle, las Naciones Unidas y otros teatros de la lucha psicológica y política. Para garantizar su seguridad, Occidente tiene que mostrarse también eficaz y seguro de sí mismo: en todos los terrenos, tal como se muestra en el campo de batalla.¹¹

Según Colom Piella, puede concluirse que asistimos a una Revolución Militar “que está alterando las relaciones entre la guerra, el Estado y la sociedad, socavando los pilares del paradigma militar moderno y sustituyéndolos por un nuevo orden militar”¹². Este orden militar se caracteriza por los siguientes rasgos:

1. El paradigma militar posmoderno tendrá como elementos definidores la tecnología y el conocimiento.
2. La tecnología permitirá que los ejércitos conozcan en tiempo real todo lo que sucede en el área de operaciones.
3. Las operaciones militares deberán contar con un amplio, aunque inestable, consenso doméstico.
4. Cualquier acción militar debe ser considerada legítima y justa.
5. Las misiones se desarrollarán en un ambiente confuso y heterogéneo, en el que los factores ajenos a lo militar (legales, sociales, políticos o mediáticos) condicionarán y determinarán su resolución.
6. Los conflictos durarán el plazo más corto posible, con el fin de evitar la erosión del apoyo doméstico y facilitar su justificación.
7. Las operaciones militares serán realizadas por ejércitos profesionales.

¹¹ METZ, S. “La guerre asymétrique et l’avenir d’Occident”, *Politique Etrangère*, nº 1, 2003, p. 39-40 en PIZARROSO QUINTERO, A. *Nuevas guerras, vieja propaganda (de Vietnam a Irak)*. Madrid: Cátedra, 2005, 38).

¹² COLOM PIELLA, G. *Entre Ares y Atenea: El debate sobre la revolución en asuntos militares*. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado-UNED, 2008, pp. 102-104.

8. Los combates convencionales se combinarán con acciones de tipo no-convencional o asimétrico.
9. En operaciones sensibles contra adversarios asimétricos, los gobiernos podrán optar también por emplear contratistas militares privados como alternativa.
10. El enemigo que no se encuentre en este paradigma militar posmoderno se guiará por la explotación de las vulnerabilidades de forma no-convencional o asimétrica, de manera que se desgaste y debilite el apoyo social y termine influyendo en las decisiones de los gobiernos de las sociedades avanzadas.

Todos estos rasgos tienen su propia traslación al campo de la comunicación. Cada uno de ellos supone un rasgo característico de este nuevo paradigma en el ámbito de la guerra de la información:

1. En el paradigma militar posmoderno, será vital el conocimiento de los públicos o audiencias de las operaciones militares y de su contexto sociopolítico. La guerra irregular ha puesto de manifiesto que no puede abordarse desde un prisma convencional, porque se ha producido un cambio en el objetivo de las operaciones, reemplazando el enemigo a la población, “para ganar su control o su percepción”.¹³
2. Las nuevas tecnologías permitirán flujos de información en tiempo real, a través de plataformas múltiples: medios de comunicación tradicionales (televisión o radio) y los nuevos medios, como publicaciones en Internet y redes sociales.
3. Ese equilibrio inestable del consenso doméstico se articulará a través de los medios de comunicación y sus efectos sobre el público, como la *agenda-setting* y el segundo nivel.¹⁴
4. Las acciones militares son decisiones del gobierno, y deben ser percibidas como legítimas. El poder ejecutivo busca una legitimidad para tomar esa decisión política. En las democracias modernas, no es suficiente con una legitimidad de derecho. Se ha de mantener la legitimidad de ejercicio. Los gobiernos, por tanto, se hallan ante una “necesidad de persuadir” o “necesidad de influir”, para que su acción política pueda llevarse a cabo

El poder de decidir sobre una nación no culmina con la toma de una decisión, que debe ser también aceptada y cumplida por aquellos a quienes les afecta (...) Para ello, el Presidente tiene que informar a los ciudadanos, explicarse, dando las razones de por qué

¹³ ARTEAGA, F. “Terrorismo, contrainsurgencia y opinión pública”, en JORDÁN, J., POZO, P. y GUINDO, M.G. (coords.) *Terrorismo sin fronteras. Actores escenarios y respuestas en un mundo global*. Cizur Menor: Aranzadi Thomson Reuters, 2010, p. 218.

¹⁴ CANEL, M. J. *Comunicación Política. Una guía para su estudio y práctica*. 2ª edición. Madrid: Tecnos, 2006, pp. 201-207.

*esa medida tuvo que ser adoptada.*¹⁵

5. Si los factores mediáticos que afectan a las percepciones de los públicos de las misiones militares pueden llegar a condicionar su resultado, deberán ser objeto de estudio y planeamiento por quienes definen y diseñan estas misiones, dado que su intención última es la consecución eficaz de los objetivos militares. La comunicación acompaña a todo el ciclo de vida del conflicto, según el modelo de Lund¹⁶: bien sea desde la tensión creciente que se desata en un contexto de paz estable, hasta la escalada fatal que desemboca en la guerra, y que concluye con un alto el fuego y un acuerdo que devuelve la situación a la estabilidad.
6. En evitar la erosión del apoyo doméstico de las operaciones militares desempeñará un papel fundamental la gestión de expectativas sobre la duración del conflicto, de las propias misiones, y de los objetivos que se pretenden, que deberán ser concretos y mensurables. La percepción inicial es importante: “la presentación de las misiones debe evitar generar expectativas erróneas”.¹⁷
7. Los ejércitos profesionales permitirán un enfoque “profesional” de las misiones, limitando la influencia de elementos emocionales sobre el público de retaguardia, ineludibles en un ejército por conscripción.
8. Una parte de las acciones de tipo no-convencional o asimétrico tendrán que ver con la información (la llamada *You Tube War*) y las comunicaciones (ciberguerra). La comunicación también está presente en el uso “no-bélico” del poder militar, característica propia de los nuevos ejércitos tras la Guerra Fría, “que incluye tanto la amenaza del uso de la fuerza como un uso limitado propio de la gestión de crisis”.¹⁸
9. El empleo de contratistas militares permitirá en ocasiones sacar del foco de atención pública la gestión de operaciones sensibles contra adversarios asimétricos.
10. La asimetría se busca porque una confrontación abierta, de guerra total, acabaría con la aniquilación de este tipo de adversario, alejado del paradigma militar posmoderno. Así, este nuevo enemigo nunca estará agrupado ni visible. Permanecerá fragmentado y oculto en las nuevas trincheras: la población y los nuevos medios

¹⁵ CANEL, M. J. *op. cit.* p. 105.

¹⁶ GARCÍA GONZÁLEZ, J. I. *Crisis e instrumentos militares de gestión de crisis: adaptación tras la Guerra Fría*. Madrid: Ministerio de Defensa, 2008. Tesis doctoral, p. 70.

¹⁷ ARTEAGA, F. “Terrorismo, contrainsurgencia y opinión pública”, en JORDÁN, J., POZO, P. y GUINDO, M.G. (coords.) *Terrorismo sin fronteras. Actores escenarios y respuestas en un mundo global*. Cizur Menor: Aranzadi Thomson Reuters, 2010, pp. 223.

¹⁸ GARCÍA GONZÁLEZ, J. I. *Crisis e instrumentos militares de gestión de crisis: adaptación tras la Guerra Fría*. Madrid: Ministerio de Defensa, 2008. Tesis doctoral, p. 355.

de comunicación.

2. Un cambio de “Cultura Operacional”: El Enfoque Integral

El general norteamericano Stanley McChrystal tomó el mando supremo de las operaciones de ISAF en junio de 2009. La situación que encontró mostraba que los talibanes, pese a las derrotas en el campo militar, habían ampliado su área de influencia territorial y el alcance de sus acciones. Parecía contradictorio; pero, en la era de la guerra asimétrica, esta situación en el mando de operaciones empezaba a ser bastante habitual. Un colega suyo, el general David Petraeus se había encontrado una situación similar tras la invasión de Irak, en 2003. La insurgencia había tomado la calle y luchaba por la influencia sobre aquella población que recelaba de las tropas occidentales que se habían quedado allí.

En dos meses, el general McChrystal revisó la situación y remitió a sus superiores un informe que, con el tiempo, se convertiría en todo un prontuario de cómo afrontar un conflicto de naturaleza asimétrica. Aquel documento, que se había titulado *Comisaf's Initial Assessment*, repasaba las características que redefinían el enfrentamiento con la insurgencia talibán.

El conflicto en Afganistán puede verse como una diversidad de insurgentes relacionados entre sí, cada uno de los cuales es un sistema complejo con múltiples actores y una vasta serie de interrelaciones que los relacionan entre sí. (...) Esta perspectiva significa que este sistema debe ser comprendido de un modo holístico (...) No se trata de una campaña cíclica y cinética basada en operaciones de combate. Más bien es un continuo esfuerzo por ayudar al Gobierno afgano a ganar el apoyo de la población y contrarrestar la coerción e intimidación de los insurgentes (...) Hay cinco actores principales en este conflicto: la población y el Gobierno afganos, ISAF, la insurgencia y los agentes externos. Es importante comenzar con una comprensión de cada uno de esos actores, empezando por el más importante: el pueblo afgano.¹⁹

La guerra “entre el pueblo” de Rupert Smith cobraba en estas palabras todo su sentido. McChrystal recomendaba en su informe remitido al Secretario de Defensa de Estados Unidos que en Afganistán se imponía un cambio en la “cultura operacional”: una nueva concepción del conflicto destinada “a conectar con la gente”:

Creo que debemos interactuar mucho más con la población y centrarnos en las operaciones que traigan estabilidad, mientras les protegemos de la coerción, la corrupción y la violencia

¹⁹ NATO ISAF COMMANDER, *Comisaf's Initial Assessment*. 30 de agosto de 2009, p. 2.3.

*de los insurgentes.*²⁰

Ya no empezaba a ser una cuestión de vencer exclusivamente de forma militar a las fuerzas talibanes, sino que tal victoria no podría ser completa si se obviaba el apoyo de la población civil.

*Nuestra estrategia no puede estar centrada en ganar terreno o destruir a las fuerzas insurgentes: nuestro objetivo debe ser la población. En la lucha por ganar el apoyo del pueblo, cada acción debe fortalecer este esfuerzo (...) Ganar su apoyo requerirá una mejor comprensión de sus necesidades y opciones. Sin embargo, la dificultad del progreso reside en la amenaza dual de una insurgencia resistente y una crisis de confianza en el Gobierno afgano y en la coalición internacional. Para ganar su apoyo, debemos proteger al pueblo afgano de ambas amenazas. Muchos, con acierto, describen el conflicto en Afganistán como una guerra de ideas. Sin embargo, éste es contexto informativo “basado en hechos”, donde las percepciones derivan de las acciones, en función de cómo interactuamos con la población y con qué rapidez mejoran las cosas. La clave para cambiar las percepciones reside en cambiar las verdades que subyacen.*²¹

Tal cambio en la cultura de cómo afrontar las operaciones, iniciada por Petraeus en Irak, inspirada también en la táctica que adoptó Francia en Argelia, requiere de un planteamiento que introduzca elementos más propios de la comunicación estratégica de organizaciones que de estrategia militar. Es más, McChrystal abrió la puerta en este informe a un cambio que empezaba a afectar a la Doctrina de las Operaciones: el Enfoque Integral o *Comprehensive Approach*.

Este enfoque es producto de una reflexión internacional consecuencia de las diferentes experiencias en operaciones y de mantenimiento de la paz de varios países occidentales.

*El enfoque global es la generación y aplicación de servicios de seguridad, gobernanza y desarrollo, know-how, estructuras y recursos en tiempo y lugar en colaboración con naciones receptoras, gobiernos aliados e instituciones, gubernamentales o no.*²²

Como vimos con Mary Kaldor, los conflictos que surgieron tras el fin de la Guerra Fría alimentaron una nueva forma de concebirlos. Desde entonces, ha ido planteando la necesidad de incorporar un nuevo enfoque, mucho más rico y dinámico, capaz de adaptarse a las nuevas circunstancias, a las operaciones militares tradicionales.

La experiencia en los Balcanes, Afganistán, Irak y Sudán han demostrado que la aplicación aislada de algún elemento del poder nacional o internacional –bien sea el

20 NATO ISAF COMMANDER, *Comisaf's Inicial Assessment*. 30 de agosto de 2009, p. 1.2.

21 NATO ISAF COMMANDER, *Comisaf's Inicial Assessment*. 30 de agosto de 2009, pp. 1.1 y 1.2.

22 LINDLEY-FRENCH, J. *Operationalizing the Comprehensive Approach*. Atlantic Council, Issue Brief, 2010, p. 1.

militar, la ayuda al desarrollo o las sanciones económicas, por poner algunos ejemplos— desemboca en el fracaso. Tampoco ha corrido mejor suerte yuxtaponer distintos instrumentos sobre el terreno sin la suficiente coordinación previa. Aunque países como Canadá y Noruega han tratado de aunar las llamadas “tres D” (Diplomacia, Desarrollo y Defensa) para ofrecer una actuación nacional coherente en la resolución de crisis, si bien la complejidad de muchos escenarios ha desbordado estas tres dimensiones.²³

En 2005, Canadá creó la *Stabilization and Reconstruction Task Force* (START), un organismo que integraba varios ministerios para hacer frente de forma estratégica a la prevención de las crisis, la respuesta a desastres materiales y humanitarios, y a su reconstrucción. Desde finales de 2007, el Reino Unido puso en marcha una herramienta parecida: la *Stabilisation Unit*. Consecuencia lógica de su predecesora, la *Post-Conflict Reconstruction Unit* (PCRU) de 2004, recoge la aplicación del concepto de Enfoque Integral (*Comprehensive Approach*) a su Estrategia de Seguridad Nacional. Las mismas iniciativas pueden encontrarse en Francia, Noruega, Suecia y Finlandia. En Estados Unidos se creó, en 2004, el *Office of the Coordinator for Reconstruction and Stabilization* (S/CRS), que derivó en la *Directiva Presidencial de Seguridad Nacional 44* (NSPD-44), de diciembre de 2005.

Este esfuerzo por integrar los nuevos conceptos llegó también a las organizaciones internacionales, con la dificultad añadida de poner de acuerdo a varios países con intereses distintos sobre el campo de operaciones. Desde el *Informe Brahimi*, la ONU venía revisando su modelo de Operaciones de Paz. De forma paralela a la Cumbre de 2005 se empezó a hablar de Misiones Integradas (*Integrated Missions*), basadas en la creación de planes estratégicos que unificaran todos los aspectos, militares y no militares, de sus misiones.

El término “misión integrada” se define como un instrumento con el que las Naciones Unidas persigue ayudar a los países en la transición de una situación de guerra a una de paz duradera, o gestiona una situación compleja similar que requiere una respuesta de todo el sistema de Naciones Unidas a través de la inclusión de varios actores y enfoques dentro de un marco estratégico-político de gestión de crisis.²⁴

2.1. La experiencia de Naciones Unidas

23 PAREJA RODRÍGUEZ, I. y COLOM PIELLA, G. *El Enfoque Integral (Comprehensive Approach) a la gestión de crisis internacionales*. Real Instituto Elcano, ARI 115/2008, p. 2.

24 EIDE, E. B.; KASPERSEN, A. T.; KENT, R.; VON HIPPEL, K. *Report on Integrated Missions: Practical Perspectives and Recommendations*. Independent Study for the Expanded United Nations Executive Committee on Humanitarian Affairs Core Group, 2005, p. 14.

La ONU adoptó, en junio de 2006, el llamado *Integrated Mission Planning Process* (IMPP), con el fin de facilitar este tipo de planificación integrada para las Operaciones de Mantenimiento de la Paz. La idea residía en alumbrar un sistema que tuviera una perspectiva compartida de los objetivos estratégicos de las misiones que alcanzara a las personas encargadas del planeamiento, a la agenda política y a las autoridades.

En 2008, dentro de la estrategia de reforma del DOMP llamada “Operaciones de Paz 2010”, se editó un documento que sirve como compendio de las mejores prácticas de las cerca de 60 operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas desde su fundación, en 1948. A partir de él se desarrolló una Doctrina en Operaciones de Paz, conocida como *Doctrina Capstone*,²⁵ que surgió como orientación estratégica y táctica de los Cascos Azules. Sustituiría al documento de 1995 *General Guidelines on UN Peacekeeping* y cuenta como novedad fundamental con el establecimiento de un criterio de cuatro elementos para que las operaciones de paz sean un éxito: la cuestión del consentimiento local, la viabilidad del mandato, el apoyo del Consejo de Seguridad y el clima político en el plano regional e internacional.

En el capítulo 9 de la *Doctrina Capstone*, se trata el mantenimiento del apoyo a la misión como uno de los elementos esenciales para su éxito, con especial referencia al ámbito de la comunicación.²⁶

“Una información pública efectiva es una necesidad política y operacional”. Así de contundente se muestra la doctrina ONU respecto a la comunicación dentro de las misiones, cuyos objetivos deben ser mantener la cooperación entre las partes del proceso de paz, gestionar expectativas y captar el apoyo de la población local a la operación, y asegurar un apoyo internacional amplio, especialmente entre las fuerzas militares y policiales de los países participantes (*TCCs/PCCs*) y grandes donantes a la misión.

Una estrategia de comunicación bien diseñada y hábilmente implementada aumentará la seguridad en el proceso de paz, forjará la confianza entre las partes en conflicto y generará apoyo para la reconciliación nacional. Establecerá la misión como una fuente fiable de información y ayuda contra los efectos negativos de medios de comunicación hostiles, irresponsables y teledirigidos. Si los parámetros de la actividad de Naciones Unidas están claramente planteados y explicados, a la población local y a otras audiencias objetivo, el temor y los malentendidos serán minimizados, la desinformación será corregida, y el impacto de aquellos

25 NACIONES UNIDAS, United Nations Peacekeeping Operations. Principles and Guidelines. Peacekeeping Best Practices Section, Division of Policy, Evaluation and Training, Department of Peacekeeping Operations, United Nations, 2008, p. 8.

26 Epígrafe “Communications and Outreach” de NACIONES UNIDAS, *United Nations Peacekeeping Operations. Principles and Guidelines*. Peacekeeping Best Practices Section, Division of Policy, Evaluation and Training, Department of Peacekeeping Operations, United Nations, 2008, p.82-84.

que quieren dañar el proceso a través del rumor y la injuria será minimizado. Además, la información pública sobre las actividades de la misión debería ser conducida hacia el establecimiento de un contexto que promueva el desarrollo de medios de comunicación libres e independientes, y la adhesión a las más altas normas éticas periodísticas.²⁷

La *Doctrina Capstone* establece, además, que el Jefe de Comunicación (*Chief of Public Information*) debe estar involucrado en la toma de decisiones al más alto nivel dentro de la misión.

2.2. La experiencia de OTAN

La OTAN empezó su acercamiento al Enfoque Integral (*Comprehensive Approach*) en 2004, a través del estudio de una iniciativa danesa que alcanzaría carta de naturaleza en la cumbre de Copenhague del año siguiente. En la agenda de transformación de la Alianza, este concepto se está abriendo paso tras la incorporación a la doctrina de las Operaciones Basadas en los Efectos (*Effects-Based Approach to Operations*, EBAO), cuyo fin consiste en dotar “de una forma de pensar integral, coherente y coordinada que permita a los mandos y planeadores mirar más allá de los medios militares empleados, mediante la introducción de la descripción de los efectos y el aumento de la interacción con otros actores”.²⁸

Desde la cumbre de Bucarest, en abril de 2008, la OTAN se encuentra estudiando un plan de acción para el desarrollo y puesta en marcha del *Comprehensive Approach*. La concibe como una tarea a largo plazo, puesto que debe ser constantemente revisada. Señala cinco áreas de mejora para su correcta aplicación:

1. Planeamiento y mando de las operaciones. El desafío consiste en la mejora de la cooperación entre todos los actores involucrados en las operaciones, como el planteamiento de una estrategia y objetivos compartidos antes de lanzar la operación. Se afirma que los efectos sobre la población y las tareas de reconstrucción y desarrollo deben incluirse dentro del planeamiento militar.

2. Lecciones aprendidas, adiestramiento y maniobras. El *Comprehensive Approach* será esencial en el adiestramiento y las maniobras, que deberán contar con ejercicios conjuntos del personal civil y militar. Compartirán experiencias y lecciones aprendidas

27 NACIONES UNIDAS, *United Nations Peacekeeping Operations. Principles and Guidelines*. Peacekeeping Best Practices Section, Division of Policy, Evaluation and Training, Department of Peacekeeping Operations, United Nations, 2008, p. 83.

28 NATO EBAO Handbook en JAKOBSEN, P. V. NATO's *Comprehensive Approach to Crisis Response Operations. A Work in Slow Progress*. Danish Institute for International Studies, DIIS Report, 2008, p. 19.

de las operaciones que se desarrollen conjuntamente.

3. Fomento de la cooperación con actores externos. Establecer un clima de confianza mutuo entre todas las organizaciones y actores que participan en la operación deberá ser un objetivo fundamental para la efectividad de la misión.

4. Mensajes públicos y diplomacia pública. Citamos íntegro este aspecto por su interés:

La efectividad del Comprehensive Approach debe ser complementada con una estrategia coherente y sólida de mensajes públicos. Las campañas de información de la OTAN deberán estar sustanciadas por información sistemática y actualizada, que documente el progreso de la operación en las áreas más relevantes. Es importante asegurarse de que las estrategias de información de los actores principales deben complementarse y no contradecirse, a través del contacto directo entre los responsables de información pública.²⁹

Este aspecto viene siendo recurrente en los documentos oficiales de la OTAN, al menos desde la publicación del *Comprehensive Political Guidance* del 29 de noviembre de 2006.³⁰ Aunque es un aspecto contenido ya en la doctrina sobre *Civil-Military Cooperation* (CIMIC), adquiere una relevancia nueva al ponerse el énfasis en el Enfoque Integral. Hay una sustancial diferencia entre CIMIC y Enfoque Integral. En CIMIC se trata de una operación puramente militar (planeamiento y mando militar), en la que una parte -secundaria- de la operación atiende a la búsqueda de buenas relaciones con la sociedad civil en el campo de actuación militar. En una operación de Enfoque Integral, el componente militar, como se ha descrito más arriba, es solo una parte del total en el que el planeamiento y dirección supera lo puramente militar y abarca la totalidad de los ámbitos políticos, diplomáticos, económicos, sociales, etc.

5. Estabilización y reconstrucción. La OTAN necesita mejorar sus capacidades de estabilización y reconstrucción a lo largo de todo el conflicto, lo que supone una mejor coordinación sobre el terreno con otras organizaciones internacionales y no-gubernamentales.

Jakobsen, uno de los principales expertos en cuestiones de *Comprehensive Approach en esa organización*, establece que el cambio cultural y operacional está aún en sus inicios, y que todavía queda un largo trecho para que su aplicación alcance la eficacia deseada.

El nivel de la institucionalización del Enfoque Integral (CA) dentro de la Alianza permanece aún en su primera edad. En el nivel estratégico, los conceptos de CA, la doctrina y los procedimientos no han sido formalmente adoptados, y aunque el proceso de

29 NATO: *A comprehensive Approach*. Información pública de la Alianza sobre este concepto en su página web: <http://bit.ly/GmH8o> (último acceso 17 de julio de 2010).

30 JAKOBSEN, P. V. *NATO's Comprehensive Approach to Crisis Response Operations. A Work in Slow Progress*. Danish Institute for International Studies, DIIS Report, 2008, p. 13.

institucionalización se beneficiará de los principios de CA existentes en las Doctrinas sobre Cooperación Cívico-Militar (CIMIC) y Apoyo a las Operaciones de Paz (PSA), varias de las iniciativas de CA contraídas por la Transformación del Mando Aliado (ACT) y el curso de NATO School sobre los Equipos de Reconstrucción Provincial (PRT), tardarán todavía un tiempo largo. La OTAN ha hecho un gran progreso en materia de CA en Afganistán, pero el grado de institucionalización es todavía bajo. El Cuartel General de ISAF tiene todavía poca influencia sobre los 26 PRTs y ni el uso de asesores en Desarrollo en el cuadro de Mandos de ISAF ni la práctica de involucrar a actores civiles en el planeamiento de ISAF ha sido institucionalizado. Finalmente, el valor añadido del Representante Civil Senior de OTAN (SCR) no está todavía claro.³¹

El Atlantic Council, en un trabajo publicado en junio de 2010 por un miembro de su consejo de expertos, Julian Lindley-French, considera que este concepto resulta vital en las operaciones futuras de la organización. El enfrentamiento a conflictos “híbridos”, donde lo militar se mezcla irremisiblemente con el aspecto civil, desafía la viabilidad de las operaciones.

Si el Concepto Estratégico no está redactado con al menos el entendimiento de los elementos fundamentales de la efectividad operacional en un conflicto híbrido, entonces la Alianza podrá pervivir como organización política pero el poder eficaz y creíble sobre el que debe estar basado podría decaer hasta el punto donde su rol operacional y disuasorio desapareciera.³²

Puede llegarse, de este modo, a la situación paradójica de estar alcanzando los objetivos militares y estar fracasando con los objetivos civiles; es decir, todos aquellos que serán fundamentales una vez que las tropas internacionales ya no estén sobre el terreno, como el orden público, la confianza de los lugareños en sus instituciones, o el establecimiento de unos servicios públicos básicos. De hecho, este es el aspecto que más explotan los enemigos en los nuevos conflictos: una operación de mantenimiento de la paz, que se desarrolla en un ambiente hostil y receloso de la población, nunca terminará de cambiar nada. El día que se vayan, todo volverá a la situación anterior.

Adaptar el *Comprehensive Approach* al nuevo Concepto Estratégico OTAN significa, según Lindley-French, adoptar una perspectiva “holística”, es decir, transversal e interrelacionada de todos los aspectos de las operaciones. En este sentido, destaca la influencia como un factor crítico que debe ser tenido en cuenta.

Comprender el papel crítico de la Influencia. Influir es el concepto nuclear para organizar operaciones híbridas y una implementación exitosa del enfoque Integral. Los

³¹ JAKOBSEN, P. V. *NATO's Comprehensive Approach to Crisis Response Operations. A Work in Slow Progress*. Danish Institute for International Studies, DIIS Report, 2008, p. 4.

³² LINDLEY-FRENCH, J. *Operationalizing the Comprehensive Approach*. Atlantic Council, Issue Brief, 2010, p. 2.

*otros elementos (planeamiento de campaña, políticas de targeting y comunicación estratégica) son partes de un enfoque holístico de la generación de influencia, en el teatro de operaciones y en casa.*³³

Dentro de la estructura OTAN, Lindley-French proponía crear un *Comprehensive Approach Command*, bajo el mando de SACEUR, para que lo estratégico llegue a las unidades tácticas *High Readiness Forces (Land)*, HRF (L), y de que la integración de los asuntos civiles y militares esté presente en el planeamiento y cuente con los recursos necesarios. Quizá aquí radique una de las dificultades para la creación de esta figura, dado que el mando de CA suele ser civil y no militar, como ocurre en las operaciones cívico-militares de gestión de crisis de la Unión Europea. La parte operativa de la OTAN es eminentemente militar, aunque el nivel máximo de acuerdos y decisiones sea político y multinacional.

Dentro de la Unión Europea, se está revisando la utilidad del *Comprehensive Approach* para el organismo de Coordinación de la Gestión de Crisis, que cuenta con diversos recursos civiles y militares. La integración de todos ellos iría en la línea de lo que las organizaciones multilaterales están reformando dentro de sus estructuras, y facilitaría su concurso dentro de lo establecido por la Estrategia Europea de Seguridad.³⁴

Finalmente, el nuevo Concepto Estratégico de la OTAN fue aprobado en la cumbre de Lisboa, de noviembre de 2010. Supone la consagración del Enfoque Integral como la manera de afrontar la gestión de las crisis internacionales, a través de la coordinación y combinación eficaz de todos sus recursos políticos, civiles y militares. En marzo de 2012, la OTAN aprobó una lista de tareas destinadas a implementar el plan de acción del Enfoque Integral (*Comprehensive Approach Action Plan*).

Asimismo, en 2011 el Consejo Atlántico acordó desclasificar el documento que ofrece una guía política para mejorar la forma en que afronta las misiones de estabilización y reconstrucción. Dentro de las lecciones aprendidas, destacan las referidas al ámbito de la comunicación. El documento encuentra que la gestión coherente del mensaje público (*public messaging*) es un elemento crítico en el futuro éxito de las operaciones que se realicen con las premisas del Enfoque Integral.³⁵

3. La comunicación estratégica (StratCom) en la guerra de Afganistán

33 LINDLEY-FRENCH, J. Operationalizing the Comprehensive Approach. Atlantic Council, Issue Brief, 2010, 2.

34 PAREJA RODRÍGUEZ, I. y COLOM PIELLA, G. *El Enfoque Integral (Comprehensive Approach) a la gestión de crisis internacionales*. Real Instituto Elcano, ARI 115/2008, p. 6.

35 NATO. *NATO political guidance on ways to improve its involvement in stabilisation and reconstruction*, 2011.

3.1. Análisis de la evolución de la guerra de Afganistán

La historia de Afganistán preocupaba mucho a los asesores del presidente Bush, en aquellos primeros días tras los atentados del 11S. Los británicos ya quedaron atrapados en aquel país en el siglo XIX, y los soviéticos en el XX. ¿Le ocurriría lo mismo a Estados Unidos?

En efecto, Afganistán presentaba algunas características inquietantes. Había permanecido en un clima de guerra civil desde 1973. Por tanto, no podía esperarse un país que deseara recuperar un estatus perdido por la entrada de los talibanes, quienes habían abierto las puertas a Al Qaeda. Al contrario, aquella arcadia bien podría ser la monarquía de Mohamed Zahir Sha, un periodo de inusitada estabilidad entre 1933 y 1973. Lo que había antes de los talibanes era una guerra civil y había muchos datos para pensar que, cuando la OTAN cerrara su misión en Afganistán, el país estaría en riesgo de volver a la situación anterior de conflicto.

Además, Afganistán no tiene tradición colonial. Ningún imperio llegó para quedarse. Tres guerras con el Reino Unido y la ocupación soviética han sido toda su experiencia reciente. Con la salida de la URSS, en 1989, se abrió una lucha fratricida en el interior del país entre los señores de la guerra, muchos de que fueron los primeros contactos de los equipos de la CIA cuando Estados Unidos inició sus ataques. Estas peleas intestinas hacen que la identidad afgana sea un concepto vago, y que la sensación de pertenencia venga dada por la tribu o la lengua.³⁶ Así, no es raro encontrarse con que la lucha entre pastunes del sur y tayikos y uzbekos del norte se mantuviera desde el fin de la ocupación soviética. Y dentro de la etnia pastún, las dos familias dominantes arrastraban un enfrentamiento desde el siglo XVI: en las fechas de la invasión, unos apoyaban al mulá Omar; los otros, al depuesto rey. Esta división tan compleja supone hoy todo un obstáculo para la misión OTAN. “La infraestructura no puede crear una nación por sí sola. En la actualidad, Bosnia cuenta con todas las carreteras y escuelas que necesita, pero sus grupos étnicos están tan divididos como siempre”.³⁷

Los talibanes no lograron conquistar todo el país entre 1996 y 2000. Quedó fuera de sus manos un 10 o un 15 por ciento del territorio. Así que el régimen hubo de convivir con una pequeña guerra civil en los territorios del norte. A Estados Unidos no le iba a ser fácil entrar en un país tan acostumbrado a la guerra. Yque, antes de que se produjeran los atentados del 11 de septiembre, jugaba a dos cartas: armaba por un

³⁶ BAQUÉS, J. *¿Quo Vadis Afganistán?* Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado-UNED, 2010.

³⁷ IGNATIEFF, M. *El nuevo imperio americano. La reconstrucción nacional en Bosnia, Kosovo y Afganistán*. Barcelona: Paidós, 2003, p. 91.

lado a la oposición y por otro permitía que los servicios de inteligencia paquistaníes apoyaran a los talibanes.

No resulta extraño que el gobierno de George Bush tuviera siempre presente lo ocurrido en Vietnam. De hecho, en la tercera semana después de haber comenzado los bombardeos, la prensa empezó a cuestionar los progresos y las expectativas sobre la operación. La revista *Newsweek* habló por primera vez de *quagmire* (atolladero), palabra fatídica que se empleó durante la guerra de Vietnam para calificar una situación sin salida. Y una semana después, *The New York Times* publicaría un análisis de la situación en el que pudo leerse: “¿Podría Afganistán convertirse en un nuevo Vietnam?”.³⁸ Quizá ahí radiquen parte de las cautelas y de las ganas con que el gobierno Bush quiso dar carpetazo a la situación de Afganistán. Pero, “como demuestra el caso de Vietnam, la fuerza imperial no puede competir con un pueblo que no tiene nada que perder”.³⁹

Uno de los principales problemas con los que se topó el presidente Bush fue que lo que tenía a su alcance era un recurso militar demasiado convencional para el tipo de guerra que tenía ante él. Lo primero que se descartó fue una respuesta similar a las que había dado Clinton, que utilizaba como arma disuasoria los ataques con misiles de crucero. Cuando Al Qaeda atentó en 1998 contra las embajadas de Estados Unidos en Kenia y Tanzania, se ordenó el lanzamiento de 66 misiles de crucero contra los campos de entrenamiento de Bin Laden en Afganistán, que impactaron contra lugares completamente vacíos, de los que los terroristas habían conseguido huir con antelación. Así que cuando Bush le preguntó al secretario de Defensa, Rumsfeld, qué podía hacer el ejército de manera inmediata, la respuesta fue la siguiente: “Con eficacia, muy poco”.⁴⁰

Esta desconfianza sobre el instrumento militar que tenían a su alcance venía ya desde los primeros días de la Administración. De hecho Rumsfeld ya había comenzado un intento de adaptación de las Fuerzas Armadas a las necesidades y el entorno estratégico del momento.⁴¹ Pero sobrevinieron los atentados del 11 de septiembre y no hubo tiempo para muchas revoluciones. Había que hacer el cambio sobre la marcha y poco menos que aprender sobre el terreno. Así que fue de esta manera cómo el gobierno abordó toda la adaptación de la compleja maquinaria de guerra norteamericana al entorno de las nuevas guerras.

Una de las necesidades de aquella situación fue la rapidez. Desde el comienzo, los

38 WOODWARD, B. *Bush en guerra*. Barcelona: Península, 2003, p.304.

39 IGNATIEFF, M. *El nuevo imperio americano. La reconstrucción nacional en Bosnia, Kosovo y Afganistán*. Barcelona: Paidós, 2003, p. 105.

40 WOODWARD, B. *Bush en guerra*. Barcelona: Península, 2003, p. 64.

41 COLOM PIELLA, G. *Entre Ares y Atenea: El debate sobre la revolución en asuntos militares*. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado-UNED, 2008.

responsables políticos de Washington apremian a los mandos militares, dado que este nuevo tipo de guerra demanda que se “muevan de prisa”. Cuando el general Franks, comandante del Mando Central (CENTCOM) del Ejército de Estados Unidos, le comunicó a Rumsfeld que un desplazamiento de fuerzas hasta Afganistán para una intervención con garantías conllevaría meses, éste le dijo: “Pues no dispone usted de meses”.⁴² El planeamiento se seguía haciendo como en la Guerra del Golfo de 1991, cuando la concentración de tropas había llevado cinco meses y medio antes del primer bombardeo.

No disponían de aquel tiempo desde un punto de vista de comunicación y percepción. De repente, no era tan importante la acción militar en sí, su resultado efectivo, sino que se percibiera como contundente y reparadora para el pueblo americano, lo suficientemente disuasoria para que los talibanes no volvieran a dar cobijo a los terroristas de Al Qaeda. Y para demostrar claramente a los afganos que su gobierno está aliado con terroristas. El nuevo centro de gravedad en los teatros de operaciones pasaba al territorio de las percepciones. “Si antes las campañas militares se apoyaban mediante operaciones de información, ahora son campañas de comunicación estratégica las que acompañan a las operaciones militares”.⁴³ En aquellos días, Bush pasó a ser un presidente en guerra y, de algún modo, actuó de condicionante el hecho de que públicamente se le considerara “un peso ligero”, que descuidaba los detalles y no se ocupaba plenamente de los asuntos de gobierno. Se encontró políticamente ante una prueba de fuego de su liderazgo. Por otro lado, “Bush percibió que no iba a ser capaz de responder con un acontecimiento de espectacularidad equivalente. Gran parte de su guerra y de su represalia sería invisible, y se desarrollaría en el transcurso de mucho tiempo”.⁴⁴

La idea del plan vendría de la CIA, que tenía recursos en la zona. Desde el jueves 13 de septiembre, el presidente Bush ya barajó como definitivo el plan que le presentó el director de la CIA, George Tenet. Consistía en la acción combinada de equipos de inteligencia con miembros de las Fuerzas Especiales del Ejército. Fue el plan más rápido de ejecutar que le presentaron en aquellos días. Además, incluyeron en su planificación recomendaciones específicas sobre comunicación estratégica. La antena de la CIA en Islamabad (Pakistán), en los momentos previos a los primeros ataques, envió una evaluación sobre el terreno que incluía recomendaciones sobre la estrategia de mensaje que debía utilizarse sobre el terreno para persuadir a la resistencia afgana contra los talibanes. La primera idea era que aquella guerra debía convertirse en un enfrentamiento entre afganos, constituidos en un primer momento por las unidades

42 WOODWARD, B. *Bush en guerra*. Barcelona: Península, 2003, p. 64.

43 ARTEAGA, F. “Terrorismo, contrainsurgencia y opinión pública”, en JORDÁN, J., POZO, P. y GUINDO, M.G. (coords.) *Terrorismo sin fronteras. Actores escenarios y respuestas en un mundo global*. Cizur Menor: Aranzadi Thomson Reuters, 2010, p. 213.

44 WOODWARD, B. *Bush en guerra*. Barcelona: Península, 2003, p. 118.

de los señores de la guerra de la Alianza del Norte, y “extranjeros”, los árabes suníes de Al Qaeda, que el mulá Omar había aceptado que entraran en el país, traicionando a los afganos. El segundo mensaje consistía en recordar que la CIA ya había apoyado al movimiento de resistencia en la expulsión de los soviéticos a finales de los ochenta. Y el tercero aseguraba que Estados Unidos no tenía pretensiones sobre el territorio ni instalaría bases permanentes en él. La idea consistía en crear un entorno hostil a los talibanes y Al Qaeda, y garantizar que los norteamericanos no entraban para quedarse.

De la cadena de acontecimientos que se han producido entre 2001 y 2011 se pueden extraer algunas conclusiones interesantes sobre la difícil compaginación entre hechos y palabras, entre estrategia militar y comunicación estratégica.⁴⁵

Hasta la toma de Kandahar, la lógica militar se impone y el resultado es óptimo al emplear poco más de un mes para controlar el país junto a las milicias de los señores de la guerra, con un despliegue mínimo compuesto por equipos de la CIA y de las Fuerzas Especiales del Ejército. Aún así, se comprobó que la fase terrestre fue la más costosa de ejecutar, por los cortos tiempos de preparación, y que los bombardeos aéreos sobre

45 Este análisis se ha realizado sobre una cronología de los acontecimientos más importantes de la Guerra de Afganistán entre los años 2001 y 2011. De todas las fuentes que se consultaron durante este trabajo, ninguna contaba con una cronología completa del conflicto que recogiera la suficiente información para los fines de esta investigación, que necesita de un análisis de los acontecimientos más completo y transversal. Con este fin, el autor elaboró una cronología, cuyo original se encuentra en el trabajo presentado en el Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, que incluyera los siguientes niveles de información:

- Los hitos fundamentales de la campaña militar.
- Los acontecimientos diplomáticos y políticos más importantes.
- Los atentados más relevantes de Al Qaeda a nivel mundial y de la insurgencia talibán en Afganistán y Pakistán.
- Los comunicados lanzados por Osama Bin Laden hasta su captura.

Todos estos datos se recabaron a través de las siguientes fuentes accesibles a través de internet: The White House, CNN, Al Jazeera, Reuters, The Guardian, The Daily Telegraph, Council of Foreign Relations, BBC, Time, Frontline (Public Broadcasting System, PBS), The New York Times, The Washington Post y CBS. Además, se consultaron las siguientes monografías y publicaciones:

- BLANCHARD, C. M. *Al Qaeda: Statements and Evolving Ideology*. Congressional Research Service Report for Congress, Washington, D.C., 9 de Julio de 2007.
- FOREIGN BROADCAST INFORMATION SERVICE REPORT. *Compilation of Usama Bin Ladin Statements 1994 - January 2004*: <http://www.fas.org/irp/world/para/ubl-fbis.pdf> (consultado el 29 de julio de 2012).
- GIRARDET, E. *Killing the Cranes. A Reporter's Journey Through Three Decades of War in Afghanistan*. White River Junction, Chelsea Green, 2011
- JONES, S. G. *In the Graveyard of Empires. America's war in Afghanistan*. New York, Norton, 2009
- LAWRENCE, B (ed.) *Messages to the World: the Statements of Osama Bin Laden*. New York, Verso, 2005
- WOODWARD, B. *Bush en guerra*. Barcelona, Península, 2003

objetivos fijos corrían el riesgo de dejar sin iniciativa militar a la operación. Eran además arriesgados, por cuanto podían cometer el error de caer en un lugar equivocado y provocar los temidos daños colaterales. “La necesidad de reducirlos ha devuelto la primacía a las fuerzas terrestres sobre el terreno frente a las acciones aéreas que causan más daños a la imagen propia y víctimas civiles que bajas en la insurgencia”.⁴⁶ Tres semanas después de los primeros bombardeos, el vicepresidente Richard Cheney planteó la necesidad de conseguir algún objetivo militar cuando Estados Unidos parecía atascado en acciones aéreas sin sentido: “Queremos generar una sensación de que la victoria es inevitable, para que la gente se pase a nuestro bando”. El 31 de octubre, con la estrategia atascada en los bombardeos y la prensa hablando de Vietnam, el presidente Bush abre la reunión del Consejo de Seguridad Nacional de esa mañana con esta afirmación: “*Estamos perdiendo la guerra de las relaciones públicas. No reconocen lo que estamos haciendo en Afganistán*”.⁴⁷

Con la operación militar de ocupación del terreno y control de las principales poblaciones del país, parecería que la misión podría darse por cumplida. De hecho, una vez que Karzai jura el cargo de presidente interino y la ISAF comienza su misión en la zona en enero de 2002, las operaciones militares se reducen a misiones específicas en el sur y el este del país contra talibanes que se han refugiado en las montañas y la búsqueda, sin fruto, del líder de Al Qaeda, Osama Bin Laden.

El problema para los intereses de la coalición comenzará cuando los reductos talibanes y de Al Qaeda que han permanecido escondidos en el país durante esos meses empiezan a reorganizarse. Esto ocurrirá relativamente pronto, el verano de 2002, con un primer ataque dirigido a descabezar el gobierno del país. Karzai sobrevive a un atentado en septiembre de 2002. A lo largo de toda esa segunda parte del año, los ataques se van haciendo más y más constantes.

No es una casualidad que, cuando la insurgencia empieza a salir de su escondite y se reorganiza, ocurriera el primer hecho desgraciado que comenzará a minar la credibilidad de las fuerzas norteamericanas frente a los afganos. En agosto de 2002 se tiene conocimiento de la matanza de prisioneros talibanes en Sheberghan.

Durante el final de 2002 y todo 2003, el foco de atención gira hacia Irak. El propio gobierno norteamericano da por concluida la fase militar en Afganistán y abre una nueva de “estabilización y reconstrucción”, que recibirá un espaldarazo con la aprobación de la constitución afgana en enero de 2004. En todo ese tiempo, Afganistán parece un problema encarrilado y, sin embargo, es la posguerra iraquí lo que empieza a dar quebraderos de cabeza a la administración estadounidense.

46 ARTEAGA, F. “Terrorismo, contrainsurgencia y opinión pública”, en JORDÁN, J., POZO, P. y GUINDO, M.G. (coords.) *Terrorismo sin fronteras. Actores escenarios y respuestas en un mundo global*. Cizur Menor: Aranzadi Thomson Reuters, 2010, p. 219.

47 WOODWARD, B. *Bush en guerra*. Barcelona: Península, 2003, p. 293.

Las cosas empiezan a torcerse en 2005, que se convierte en el peor año en bajas para Estados Unidos desde que comenzaron las operaciones en 2001. Los atentados de la insurgencia siguen aumentando y la credibilidad vuelve a mermar tras percibirse un recelo mutuo entre Karzai y las fuerzas estadounidenses. Al presidente afgano le preocupan las denuncias por malos tratos y las torturas por parte de soldados norteamericanos. Y a Estados Unidos le incomoda que Karzai no haga progresos en la conformación de una Fuerza Afgana de Seguridad.

El año 2006 empeora la situación de forma preocupante. El contingente militar estadounidense sigue perdiendo credibilidad. En mayo se producen las protestas más ruidosas y multitudinarias en el centro de Kabul por la manera en que se está gestionando la posguerra. Los afganos protestan por la lentitud en recibir las ayudas y la mejora en los servicios, y por la actitud arrogante de los soldados norteamericanos. Tampoco parece una casualidad que en julio se multiplicaran por cinco los ataques suicidas y se duplicaran las explosiones de IEDs. El 3 de agosto, se produce el ataque más grave contra un convoy de la OTAN, qu21 muertos.

La delicada situación tiene su impacto en los miembros de OTAN, en cuyo seno se produce cierta división sobre los fines de la misión y qué países están en condiciones de asumirlos. Los *caveats* se hacen más monolíticos y en noviembre se comunica al gobierno afgano que para 2008 deberá estar preparado para empezar a asumir las tareas de seguridad. Es la primera vez que se impone un plazo. Para los afganos es la señal de que las tropas internacionales no tienen intención de quedarse, y los miembros de la coalición pueden asegurar a sus opiniones públicas que sus tropas volverán de Afganistán. La insurgencia toma nota del anuncio y asume como objetivo que las fuerzas afganas estén en las peores condiciones posibles para asumir la seguridad en 2008. Tanto es así que ese año se convertirá en el año más violento desde 2001, a pesar de que el gobierno Bush aumentó el número de tropas en 2007. En agosto, además, se produciría un nuevo error aéreo por parte de Estados Unidos, que consolida el sentimiento antiamericano de la población afgana.

En 2007 se registraron 56 atentados suicidas en Pakistán, en comparación con los seis que se produjeron el año anterior. Hasta tal punto concentraron los talibanes sus acciones que el comandante del Mando Central norteamericano, el almirante William Fallon, dijo que durante los meses de noviembre y diciembre se había reducido el nivel de violencia en las provincias del este de Afganistán en un 40 por ciento. La ofensiva talibán coincide con el descrédito de Karzai como gobernante y causó con una crisis en los modos y los objetivos de la misión de OTAN. Los miembros de la coalición no se ponen de acuerdo en las prioridades, y algunos mantienen una larga lista de *caveats* a la hora de participar en operaciones militares contra los talibanes en el sur. Dos gobiernos europeos habían caído durante 2007, en gran parte por la oposición de la población a su participación en Afganistán: en febrero, Romano Prodi perdió una cuestión de confianza en el Parlamento al defender que continuara la misión de dos mil soldados italianos en Herat; en septiembre, el primer ministro japonés, Shinzo

Abe, se vio obligado a dimitir por desavenencias con su socio de gobierno que se oponía a que el país colaborara en el aprovisionamiento de los buques de la OTAN que vigilaban las rutas marítimas que solía utilizar Al Qaeda para sus transportes.⁴⁸

Para el nuevo presidente Obama, elegido en 2008, Afganistán será su principal examen. En 2009 aumenta el número de tropas y aprueba una nueva estrategia que contempla plazos y amplía el radio de acción a Pakistán como parte del problema afgano (*AfPak Strategy*). Releva al comandante del Mando Central y sitúa en él al general McChrystal, que en agosto de 2011 elabora un informe que alerta sobre la necesidad de un cambio radical de estrategia, que pasa por una adecuada comunicación estratégica.

Cabe intuir que McChrystal no debió estar muy de acuerdo con el anuncio realizado por el presidente Obama cuando estableció una fecha de salida de Afganistán, prevista para 2014, aunque las primeras tropas comenzaran a retirarse en julio de 2011.⁴⁹ En su informe, decía:

*Este es un importante –y posiblemente decisivo– periodo de esta guerra. Los afganos están frustrados y cansados, tras ocho años sin evidencias del progreso que pronosticaron. La paciencia es comprensiblemente corta, tanto en Afganistán como en nuestros países. El tiempo importa; debemos actuar ahora para revertir las tendencias negativas y demostrar el progreso.*⁵⁰

Tal y como sucedió a finales del año 2006, la disensión interna generó una percepción de debilidad entre los afganos y la insurgencia. En su reportaje por la zona, Michael Ignatieff percibió que “el poder estadounidense tiene reputación de vacilante”.⁵¹

3.2. La estrategia de la insurgencia afgana

La necesidad de un Enfoque Integral viene provocada en gran parte por el carácter asimétrico de la amenaza. Al no poder enfrentarse directamente en el campo militar, el enemigo busca otras áreas en las que dificultar lo que de otra forma sería una inapelable

48 RASHID, A. *Descent into chaos: the US and the failure of nation building in Pakistan, Afghanistan, and Central Asia*. New York: Viking Penguin, 2008.

49 SPILLIUS, A. “Afghanistan: Barack Obama sets date of July 2011 to begin withdrawal”, *The Daily Telegraph*, 2 de diciembre de 2009.

50 NATO ISAF COMMANDER, *Comisaf's Inicial Assessment*. 30 de agosto de 2009, p. 1.4.

51 IGNATIEFF, M. *El nuevo imperio americano. La reconstrucción nacional en Bosnia, Kosovo y Afganistán*. Barcelona: Paidós, 2003, p. 79.

victoria militar.

Las amenazas que detectó el general McChrystal en Afganistán residían en el ámbito intangible de la credibilidad. “La primera amenaza es la existencia de grupos insurgentes organizados y determinados a expulsar a las fuerzas internacionales, separar al pueblo afgano del Gobierno, y conseguir el apoyo de la población”. La segunda “es la crisis de confianza popular que surge de la debilidad de las instituciones del Gobierno afgano, la impunidad de los funcionarios corruptos, un sentimiento extendido de desafección política y una pérdida de oportunidades económicas que se mantiene a lo largo del tiempo”. Los errores cometidos por ISAF (muertes de civiles, por ejemplo, tal y como se refleja en el epígrafe anterior) no hicieron sino engordar este descrédito en la nueva situación que vivieron los afganos, que terminaba por generar nuevas incorporaciones a los grupos insurgentes.

*Los insurgentes libran una “guerra silenciosa” de miedo, intimidación y persuasión durante todo el año —no sólo durante la “temporada de combate” del buen tiempo— para conseguir el control sobre la población. Estos esfuerzos hacen posible, en muchos lugares, un “gobierno en la sombra” talibán que busca controlar la población y desplazar al Gobierno nacional y las estructuras tradicionales de poder. Las operaciones militares insurgentes atraen mayor atención que esta guerra silenciosa pero son solo un esfuerzo de apoyo. Los ataques violentos están diseñados para debilitar al gobierno para demostrar su incapacidad para proporcionar seguridad, alimentar el reclutamiento y los esfuerzos de financiación, para provocar reacciones de ISAF que alienen más a la población, y también debiliten el apoyo público y político de la misión de ISAF en las capitales de la coalición.*⁵²

Los grupos insurgentes que más protagonismo tienen son *Quetta Shura Taliban* (o5T), *Haqqani Network* (HQN), y *Hezb-e Islami Gulbuddin* (HiG). No tienen una estructura de mando coordinada, sino que cada uno tiene una estrategia. Comparten los objetivos: “controlar a la población afgana y romper la determinación de la coalición”. Unos objetivos donde la gestión de las percepciones resulta tan determinante como sus resultados militares. Obsérvese que los dos objetivos podrían ser obtenidos sin pegar un solo tiro.

Quetta Shura Taliban (o5T) posee una estructura de gobierno paralela a la del Gobierno legítimo afgano. Tiene gobernadores en todas las provincias. Promete seguridad y orden frente a los funcionarios corruptos, las fuerzas internacionales y criminales: los sustituye cuando la población se muestra descontenta, mantiene tribunales que juzgan con la *Sharia* como ley fundamental y se presenta como el protector de la identidad afgana y musulmana contra la invasión extranjera. En suma, “proporciona los elementos fundamentales de gobierno, y un relato nacional y religioso”.

Los mayores grupos insurgentes superan al Gobierno afgano y a ISAF en operaciones de

52

NATO ISAF COMMANDER, *Comisaf's Inicial Assessment*. 30 de agosto de 2009, p. 2.5 y 2.6.

*información, en las que también se trabaja para dar forma al relato cultural y religioso. Han analizado cuidadosamente su audiencia y sus productos objetivo. Usan su identidad pastún, la proximidad física a la población y la intimidación violenta para difundir mensajes inmediatos y sólidos con los que ISAF y el Gobierno afgano son incapaces de competir. Consiguen su ventaja proyectando la inevitabilidad de su victoria, una fuente clave de su fortaleza.*⁵³

Los insurgentes hacen llegar sus narraciones a través de diversos soportes. Decenas de miles de cintas de vídeo y DVD han sido producidas por Omat Productions y Manbaul-Jihad, las audiovisuales de los talibanes, y puestas en circulación por unos pocos peniques en bazares de Pakistán y Afganistán. La productora de Al Qaeda, al-Sahab, difundió 89 mensajes en 2007, a razón de uno cada tres días, el doble de los que emitió durante el año anterior.⁵⁴ Cada audiencia recibe el relato apropiado en el soporte más adecuado, en función de una estrategia de comunicación centralizada. El objetivo consiste en transmitir a estas audiencias que las fuerzas extranjeras “no pueden con ellos, de que acabarán perdiendo el control y de que se acabarán marchando”. Es siempre un mensaje emocional, que busca despertar la frustración que se padece, “los agravios, la xenofobia, denunciar la corrupción, inmoralidad e impotencia de las autoridades locales y magnificar las víctimas civiles”.⁵⁵

Para Mark Laity, director de Comunicación Estratégica en NATO SHAPE, la insurgencia lo tiene más fácil para comunicar porque tiene un mensaje fuertemente negativo, más fácil de explicar, más inmediato. “Para ellos, la información es el esfuerzo principal, mientras que para nosotros es una tarea de apoyo”. Saben que una campaña de información exitosa es inherente al éxito de la insurgencia. Ellos tienen un mensaje, el mismo para todo el mundo. Prácticamente no ha variado con los años. Sin embargo, OTAN es una organización de 48 naciones que sufre rotaciones en sus puestos cada seis meses. “Cada nación tiene sus prioridades de comunicación, así que nuestro mensaje es mucho más difuso”.⁵⁶

3.3. La comunicación estratégica (StratCom) de McChrystal y Petraeus

53 NATO ISAF COMMANDER, *Comisaf's Initial Assessment*. 30 de agosto de 2009, p. 2.7.

54 RASHID, A. *Descent into chaos: the US and the failure of nation building in Pakistan, Afghanistan, and Central Asia*. New York: Viking Penguin, 2008, p. 398.

55 ARTEAGA, F. “Terrorismo, contrainsurgencia y opinión pública”, en JORDÁN, J., POZO, P. y GUINDO, M.G. (coords.) *Terrorismo sin fronteras. Actores escenarios y respuestas en un mundo global*. Cizur Menor: Aranzadi Thomson Reuters, 2010, p. 216.

56 LAITY, M. “Power of Information”. Entrevista realizada en *Three Swords*, Joint Warfare Centre, OTAN, Otoño/Invierno de 2011, nº 21.

En su informe sobre Afganistán de agosto de 2009, el general McChrystal dedica un anexo completo a la comunicación estratégica como parte fundamental del planeamiento de las operaciones. En total, seis páginas donde desgrana una estrategia específica para ganar “la importante batalla de la percepción”.

La comunicación estratégica (StratCom) proporciona una contribución vital al esfuerzo conjunto, y más específicamente, al centro de gravedad de las operaciones: el apoyo continuado a la población afgana (...) El esfuerzo principal consiste en mantener y fortalecer la percepción positiva de la población afgana sobre las instituciones del Gobierno afgano y el papel constructivo desempeñado por ISAF y la comunidad internacional.⁵⁷

Junto al Enfoque Integral, la comunicación estratégica se incorporó al nuevo Concepto Estratégico de la OTAN aprobado en 2010. Trabajar por una “Comunicación Estratégica Efectiva” se ha incorporado a los planteamientos de la Alianza, como ya aventuró Lindley-French con anterioridad a la cumbre de Lisboa:

La OTAN necesita un esfuerzo de diplomacia pública en apoyo de la comunicación estratégica que vaya más allá de las estructuras y que esté conectado adecuadamente con toda la planificación y los procesos de mando. La comunicación estratégica efectiva explica por qué las acciones son necesarias. Una política efectiva de targeting debe siempre ser capaz de justificar tales acciones, en términos de la misión y de opinión pública. Una consulta amplia sobre la política con socios civiles clave, una más amplia comprensión de lo que supone un objetivo de comunicación estratégica (amigos y enemigos) y una estrategia de comunicación que sitúe todas las acciones en un contexto amplio ayudaría a sincronizar esfuerzos entre socios.⁵⁸

Los objetivos que planteó McChrystal para la comunicación estratégica en Afganistán fueron los siguientes:

- Desacreditar y disminuir la capacidad de los insurgentes y sus aliados extremistas de influir en las actitudes y el comportamiento del pueblo afgano.
- Ayudar al Gobierno y a la población en el desarrollo de un sentimiento de propiedad y responsabilidad, para contrarrestar el extremismo violento y avanzar en su seguridad, estabilidad y desarrollo.
- Aumentar la efectividad de la comunicación del Gobierno y las fuerzas internacionales con el pueblo afgano y la opinión pública internacional.
- Aumentar la determinación política y popular de la sociedad, para contrarrestar el extremismo violento y proteger el centro de gravedad de las operaciones: el

57 NATO ISAF COMMANDER, *Comisaf's Initial Assessment*. 30 de agosto de 2009, p. D.1 y D.2.

58 LINDLEY-FRENCH, J. *Operationalizing the Comprehensive Approach*. Atlantic Council, Issue Brief, 2010, p. 4.

apoyo del pueblo afgano.

- Mejorar la coordinación de la comunicación estratégica (StratCom) con *Higher Headquarters* (HHQs) y, a través de ellos, con las tropas de las naciones contribuyentes (TCN) con el fin de sustentar el centro estratégico de gravedad del Mando Aliado Supremo Europeo (SACEUR) que es el mantenimiento de la cohesión de la Alianza.
- Fomentar la capacidad y la confianza en las Fuerzas de Seguridad Afganas como una fuerza para el bien del país.
- Mantener y aumentar el apoyo público e internacional los objetivos y políticas de ISAF en Afganistán.

Una de las cuestiones más difíciles consiste en cómo compartir la vida con los afganos sin perder las medidas de seguridad que se tienen dentro de una base militar. Michael Ignatieff establece que este acercamiento aleja de una percepción colonialista de las tropas:

“La construcción nacional no debería ser un ejercicio de colonialismo, pero la relación entre los habitantes locales y los extranjeros intrínsecamente colonial. Los locales traducen, limpian y conducen, mientras los extranjeros se dedican a la grandiosa planificación imperial”.⁵⁹

El problema fundamental es la seguridad. La insurgencia talibán sabe que se están produciendo estos esfuerzos e intenta que sus atentados devuelvan a los soldados a la base. Si se produce esa distancia, buena parte de lo que se quiere conseguir no tendrá éxito.

Es difícil proporcionar una mayor seguridad a los afganos si las fuerzas que les han de proteger no transmiten seguridad. Es inevitable, por tanto, compartir en alguna medida los riesgos con la población local. Un mayor acercamiento a la población civil implica, sin duda, un aumento de los riesgos para las fuerzas de la coalición. El reciente atentado suicida contra agentes de inteligencia de EEUU en la base de Khost muestra las complejidades que lleva consigo la obtención de inteligencia a través de un contacto más estrecho con la población local, así como los riesgos en que pueden incurrir las fuerzas de seguridad en el cumplimiento de este objetivo.⁶⁰

Los objetivos propuestos por McChrystal se tradujeron en unas recomendaciones operativas, de cara a conseguir una comunicación estratégica efectiva:

1. Cambio de cultura. La comunicación estratégica “no debería ser una línea de

⁵⁹ IGNATIEFF, M. El nuevo imperio americano. *La reconstrucción nacional en Bosnia, Kosovo y Afganistán*. Barcelona: Paidós, 2003, p. 84.

⁶⁰ ROCHA, F. y OTERO, J. *El factor cultural: una nueva estrategia impulsada por EEUU en Afganistán*. Real Instituto Elcano, ARI 22/2010, p. 2.

operaciones separada, sino una parte plenamente integrada en el desarrollo de políticas, los procesos de planeamiento y la ejecución de las operaciones”. Consiste en “un diálogo creíble, no en un monólogo” unidireccional, donde los mensajes se hacen llegar a la población de la manera más efectiva. La comunicación estratégica debe preocuparse también de cómo son recibidos esos mensajes. “Recibir, comprender y cambiar su comportamiento, como resultado de los mensajes recibidos por las audiencias, puede ser un método efectivo para conseguir una genuina confianza y credibilidad”.

2. Ganar la batalla de las percepciones. Se trata de conseguir que el gobierno afgano sea percibido como una institución creíble: “nuestras políticas y acciones deben reflejar esta realidad”, por ejemplo en la protección de civiles.

3. Construir una capacidad afgana de comunicación, de manera que sus mensajes puedan distribuirse a lo largo y ancho de la región.

4. Aumentar el alcance de los mensajes. Bien a través de facilitar el acceso de los afganos a las telecomunicaciones y a la información vía televisión y radio, bien a través de canales más tradicionales, como líderes tribales y locales que gozan de una gran credibilidad. En este sentido, los mensajes deberán pensarse desde la óptica de una narrativa afgana. La utilización de los nuevos medios tecnológicos debe ser una prioridad.

5. Operaciones de información ofensivas (IO). Se trata de construir una capacidad para contrarrestar las actividades de información y propaganda de los insurgentes. Debe actuar allí donde los insurgentes están más expuestos a sus errores, como la violencia indiscriminada y el terror que cause bajas civiles, infraestructuras, proyectos de desarrollo, y todos aquellos comportamientos que contravienen claramente el Corán. Uno de ellos es la utilización de los efectos provocados por los IEDs, artefactos que pueden causar cuantiosas bajas civiles. Con el fin de aumentar estas capacidades, StratCom tendrá un contacto con las organizaciones de inteligencia.

6. Respuesta ágil a los incidentes. Ser “los primeros con la verdad”.

7. La capacidad de StratCom debe ser estructurada a través de la cadena de mando de ISAF. En ella se incluirán recursos proporcionados por *Information Operation Task Force* (IOTF), *Information Operation Advisory Task Force* (IOATF), *Media Monitoring*, *STRATCOM Information Fusion Network* y los contratos *CAPSTONE*. Las capacidades de StratCom, IO y Public Affairs (PA) deberán ser integradas en un mando unificado bajo la marca ISAF tanto para públicos internos como externos.

8. Reorientar los esfuerzos con medios de comunicación. Desde una estrategia 24/7 (24 horas al día, 7 días a la semana), el mensaje debe estar dirigido a los jóvenes (el 70% de la población afgana tiene 22 años) para que pase de una batalla por “las mentes y los corazones” a una que proporcione “confianza y seguridad”.

9. Comunicación interna. Cada miembro de ISAF debería ser capaz de explicar brevemente en qué consiste la misión de Afganistán y cómo se está haciendo. Cada soldado debería ser capaz de explicarlo.

El 23 de junio se produce el relevo del general McChrystal al frente del Mando de la ISAF. La filtración del documento de agosto, junto a unas declaraciones a la revista Rolling Stone, precipitó su relevo por alguien experimentado, que había conseguido implementar una estrategia de contrainsurgencia en Irak que había empezado a dar sus frutos. Casi un año después del documento de McChrystal, el general Petraeus hace referencia a tres puntos sobre comunicación en su primera instrucción al personal de la ISAF:⁶¹

1. “Sé el primero con la verdad”. El general pide a sus hombres que eviten los rumores, que combatan a los insurgentes con información fidedigna. “La integridad es fundamental en esta lucha”.
2. “Combate la guerra de la información con agresividad”. El general pide que se afronte la desinformación, que todas las acciones de la insurgencia se vuelvan contra ella.
3. “Gestiona las expectativas”. El general pide que nadie sea triunfalista. “Piensa en lo que está hecho y queda por hacer”.

3.4. Los Equipos de Reconstrucción Provincial (PRTs)

Al comienzo de las operaciones, los Equipos de Reconstrucción Provincial (PRTs) fueron desplegados en Afganistán por Estados Unidos como una manera de conciliar las operaciones de combate con los esfuerzos de reconstrucción y desarrollo que afectaban a la población civil. Estos equipos mixtos de civiles y militares tenían como misión aumentar la legitimidad del Gobierno de Kabul, impulsar el sistema de seguridad afgano y facilitar el proceso de reconstrucción. De una forma similar a las unidades de Civil Affairs y CIMIC, los PRTs trabajaban con la población civil afgana. Pero las diferencias de planteamiento se hicieron obvias. Mientras los primeros tienen como objetivo servir de apoyo a la misión militar, los segundos perseguían un enfoque más integral (*Comprehensive Approach*).

Estos equipos están compuestos por personal civil y militar, entre 50 y 300 efectivos, con una gran parte militares (entre el 70 y el 85 por ciento) y el resto asesores políticos y expertos en desarrollo. La credibilidad entre las autoridades y la población civil resulta fundamental para el éxito de su misión: “asistir a la república Islámica de Afganistán en la extensión de su autoridad con el fin de facilitar el desarrollo de un ambiente estable y seguro en la zona de operaciones, y posibilitar la reforma de los

61

NATO ISAF COMMANDER, *Comisaf's Counterinsurgency Guidance*. 1 de agosto de 2010.

cuerpos de seguridad (SSR) y los esfuerzos de reconstrucción”.⁶² La OTAN asumió el mando de todos los PRTs en 2006. En los 12 implementados, estadounidenses se estaba evolucionando hacia que cada uno tuviera un mando compartido civil-militar y en Irak hay ya PRTs de EEUU de mando civil.

El PRT que España tiene en Bagdhis está integrado en un contingente al mando de un Coronel, con un Batallón de Maniobra, destinado a operaciones estrictamente militares, un equipo encargado de la instrucción del nuevo ejército afgano y personal diverso de apoyo (destacamento aéreo, ingenieros, sanitarios, etc). La parte militar depende del Mando de Operaciones (JEMAD) y se ocupa de las cuestiones de seguridad, de la reinserción de insurgentes que entregan sus armas y de operaciones de apoyo a la población. Dentro de estas operaciones se encuentran las de información (IO) y enlace con las autoridades locales y afganas. Su objetivo fundamental consiste en “ganarse a la población” mediante recursos demostrables: organización de asambleas, solución de problemas que afectan a la vida diaria de la población local. A través de la realización de encuestas, se monitoriza regularmente el apoyo de la población a la acción del contingente.

Para los altos mandos destinados allí, mantener el apoyo de la población se ha convertido en el primer reto de la misión. Las dificultades con las que se encuentran son, por este orden, la extrema debilidad del estado afgano y la corrupción generalizada, que amenaza constantemente la credibilidad de un gobierno que aspira, en un plazo razonable, a hacerse con el control del país.⁶³

4. Hacia una definición de comunicación estratégica

En el mes siguiente al envío por parte del general McChrystal de su documento⁶⁴ se aprobaba en la OTAN una política de comunicación estratégica (STRATCOM Policy)⁶⁵ que agrupaba la diplomacia pública, asuntos públicos, asuntos públicos militares,

62 NATO ISAF PRT Handbook en JAKOBSEN, P. V. *NATO's Comprehensive Approach to Crisis Response Operations. A Work in Slow Progress*. Danish Institute for International Studies, DIIS Report, 2008, p. 24.

63 SIERRA, M. “El Equipo de Reconstrucción Provincial de Bagdhis (Afganistán)”, conferencia impartida en la jornada *La nueva estrategia en Afganistán: la importancia del factor cultural y de las relaciones con la población local*. Centro Internacional de Toledo para la Paz (CITpax), Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 2 de julio de 2010.

64 NATO ISAF COMMANDER, *Comisaf's Inicial Assessment*. 30 de agosto de 2009.

65 Para un estudio detallado del concepto de comunicación estratégico en OTAN, es interesante consultar las siguientes referencias:

- NATO Strategic Communications Policy, MCM-0164-2009, 29 Sep 2009

operaciones de información y operaciones psicológicas. El objetivo consistía en utilizar los activos de comunicación para informar a la opinión pública y mantener el apoyo público a las misiones, actividades y objetivos de la institución.

La definición de comunicación estratégica de la OTAN es genérica y establece la coordinación entre departamentos distintos entre sí como operaciones de información y operaciones psicológicas, que únicamente tienen lugar dentro del teatro de operaciones y están dirigidas a públicos de países no miembros, y asuntos públicos, que se encarga de la información pública a los países miembros.

*“The coordinated and appropriate use of NATO communications activities and capabilities – Public Diplomacy, Public Affairs, Military Public Affairs, Information Operations and Psychological Operations, as appropriate –in support of the Alliance policies, operations and activities, and in order to advance NATO’s aims”.*⁶⁶

La comunicación estratégica no es un concepto fácil de definir. No existe un consenso sobre en qué consiste realmente.⁶⁷ En los diez años que lleva siendo estudiado, las definiciones divergen bastante, aunque se puede detectar algunos puntos en común que relacionaremos al final. Christopher Paul, en su libro *Strategic Communication*, ha contabilizado hasta seis definiciones oficiales y 14 que se podrían considerar “no oficiales”.⁶⁸

A continuación se relacionan algunas de las más significativas:

*“is the promotion of national interests through efforts to inform, engage, and influence foreign publics”.*⁶⁹

*“includes the coordination of statecraft, public affairs (PA), public diplomacy, military information operations, and other actions through which we engage and influence key global communities”.*⁷⁰

-
- Military Concept for NATO Strategic Communications, MCM-0085-2010, 11 Aug 2010
 - NATO Strategic Communications Capability Implementation Plan, 20 Apr 2011
 - NATO ACO Strategic Communications directive, AD 95-2, 19 Nov 2009

66 PANIZZI, M. “The Development of NATO Strategic Communications: from Public Affairs to a broader Communications Policy”, en *Three Swords*, Joint Warfare Centre, OTAN, Otoño/Invierno 2011, nº 21.

67 POVEL, E. “Strategic Communications in NATO. A Work in Progress”, en *Three Swords*, Joint Warfare Centre, OTAN, Otoño/Invierno 2011, nº 21.

68 PAUL, C. *Strategic communication: Origins, concepts, and current debates*. Santa Barbara: Praeger, 2011, pp.185-191.

69 LORD, K. “What Strategic Communication Is, Isn’t, and Should Be”. *Joint Force Quarterly* nº 56, 1st Quarter, enero de 2010.

70 JONES, J. B., KUEHL, D. T., BURGESS, D., ROCHTE, R. “Strategic Communication and

“enabling capability for our policy and planning decisions and actions; provide truthful information about those decisions or actions; communicate it in a timely and culturally sensible fashion; use messengers who are likely to be well received; measure the results of our efforts diligently (clearly our hardest challenge and greatest shortcoming); and adjust both message and method of delivery accordingly”.⁷¹

“Focused United States Government efforts to understand and engage key audiences to create, strengthen, or preserve conditions favorable for the advancement of United States Government interests, policies, and objectives through the use of coordinated programs, plans, themes, messages, and products synchronized with the actions of all instruments of national power”.⁷²

“coordinated actions, messages, images, and other forms of signaling or engagement intended to inform, influence or persuade selected audiences in support of national objectives”.⁷³

“marco ordenador que integra los recursos de comunicación corporativa en un diseño de largo plazo, conforme a objetivos coherentes, adaptables y rentables para la empresa”.⁷⁴

Del estudio de estas definiciones nos encontramos con varios conceptos que se repiten y se relacionan entre ellas. Se trata de términos que toda definición de comunicación estratégica debería contener. Son los siguientes:

1. Coordinación. La comunicación estratégica supone una coordinación de políticas o de acciones de comunicación que antes estaban dispersas. En unas definiciones, como la de OTAN, se trata de elementos que son distintos entre sí (como puede ser asuntos públicos o las operaciones de información), y en otros contempla todas aquellas acciones de comunicación o herramientas con que puede contar un proyecto.
2. Planificación a medio y largo plazo. La comunicación es estratégica porque se pretende conseguir un resultado determinado en un plazo concreto. Por eso sus acciones se planifican en el tiempo en función de las audiencias y del contexto social. No siempre es buen momento para comunicar un mensaje. Esta planificación es esencial si, además, ha de adaptarse al calendario o al planeamiento de una operación militar.

the Combatant Commander”. *Joint Force Quarterly* nº 55, 4th Quarter, octubre de 2009.

71 STAVRIDIS, J. G. “Strategic Communication and National Security”. *Joint Force Quarterly* nº 46, 3rd Quarter, Julio de 2007.

72 DoD. *Strategic Communication. Joint Integrating Concept*. 7 de octubre de 2009.

73 PAUL, C. *Strategic communication: Origins, concepts, and current debates*. Santa Barbara: Praeger, 2011, p. 3.

74 GARRIDO en CANEL, M. J. *Comunicación de las instituciones públicas*. Madrid: Tecnos, 2007, p. 78.

3. Objetivos claros y medibles. Esto es particularmente interesante en el ámbito de las misiones y operaciones militares. En un entorno donde ya no se declaran las guerras ni concluyen con armisticios, las operaciones deberían darse por terminadas cuando se han conseguido los objetivos que se plantearon y que justificaron la acción. Otro tipo de objetivos son más generales, como pueden ser los de seguridad de un país.
4. Informar, influir y persuadir. Las tres acciones más importantes de una comunicación estratégica proactiva.
5. Audiencias globales. Sólo una de las definiciones ha precisado que las audiencias de la comunicación estratégica deberían ser extranjeras. El término globales se ajusta mejor, puesto que las dos audiencias fundamentales -vanguardia y retaguardia- tendrán a su vez otras que ampliarán el espectro de alcance.
6. Información veraz. Se trata del único término que se repite una sola vez. Resulta sintomático que lo haya introducido en su definición el almirante Stavridis, hoy comandante Supremo Aliado de la OTAN. La credibilidad es el gran tesoro de la comunicación estratégica, como se ha demostrado en la guerra de Afganistán y así lo dejó claro en su primera instrucción que dio a sus hombres el general Petraeus. Su pérdida amenaza seriamente el éxito de las misiones. Resulta muy difícil conseguirla y es enormemente fácil perderla.
7. Evaluación de resultados. Toda política de comunicación estratégica ha de medir sus resultados y analizar las circunstancias en que se han producido: si se han conseguido, evaluar si han sido completamente satisfactorios; si no se han logrado, intentar las causas y evitarlas en un futuro.

5. Conclusiones

1. Las nuevas guerras van a demandar una gestión de la comunicación mucho más específica y estratégica. En este ámbito, será vital el conocimiento de los públicos o audiencias de las operaciones militares y de su contexto sociopolítico. Las operaciones se podrán seguir en tiempo real a través de multiplataformas. Será fundamental contar con los medios de comunicación como vehículo para articular el consenso doméstico necesario para la toma de decisiones. La comunicación estratégica ayudará a conseguir la legitimidad de ejercicio para la adopción de operaciones o misiones militares. Evitar la erosión del apoyo doméstico de las operaciones militares desempeñará un papel fundamental la gestión de expectativas sobre la duración del conflicto. Los ejércitos profesionales permitirán un enfoque “profesional” de las misiones, limitando los efectos emocionales de un ejército por conscripción. La comunicación también está presente en el uso “no-bélico” del poder militar, característica propia de los nuevos ejércitos tras la Guerra Fría. El empleo de contratistas militares permitirá en ocasiones

sacar del foco de atención pública la gestión de operaciones sensibles contra adversarios asimétricos. El enemigo de estas nuevas guerras nunca estará agrupado ni visible, sino que permanecerá fragmentado y oculto en las nuevas trincheras: la población y los nuevos medios de comunicación.

2. La complejidad de las operaciones será creciente. En crisis internacionales lideradas por organismos multilaterales, se producen ineficiencias y descoordinaciones que contribuyen a cierta imagen de ineficacia y a la impaciencia generalizada. En principio, el Enfoque Integral debería contribuir a la racionalización de esta complejidad.

3. Las batallas de comunicación siempre son a largo plazo. “Las operaciones híbridas invariablemente requieren naciones que demuestren paciencia estratégica”.⁷⁵. El cambio de percepciones es siempre una cuestión de tiempo. Quizá por ello cabría establecer que la Comunicación Estratégica se va a apoyar en objetivos a medio y largo plazo. Sin embargo, hoy por hoy en Afganistán se percibe claramente que la comunidad internacional quiere retirarse cuanto antes. La estrategia establecida por el general Stanley McChrystal pedía mucho más tiempo, para propiciar cambios en las percepciones del pueblo afgano

4. La guerra de Afganistán demuestra que los nuevos ejércitos deben constituirse sobre una base de rapidez en el despliegue y una capacidad de generar credibilidad en la población con sus acciones. Lo que empezó como una guerra para derrocar a los talibanes, por haber escondido al responsable de los atentados del 11S, con los años se ha convertido en una costosa operación de reconstrucción y estabilización del país. Los nuevos ejércitos deberán contar con la flexibilidad necesaria que les permita afrontar con garantías ambas estrategias.

5. Mientras Al Qaeda ha perdido influencia en Afganistán, los talibanes la han ido ganando. Sobre todo, después de la pérdida de su líder, Osama Bin Laden.

6. Los condicionantes de la naturaleza mixta de los PRTs impiden una cierta coordinación, que se traslada en los mensajes y en la comunicación hacia los públicos objetivo de la misión, sea dentro o fuera del teatro de operaciones. “El componente militar del PRT puede quedar constreñido por los caveats nacionales, mientras que los civiles están fuera de la cadena de mando de ISAF, reportando directamente a sus gobiernos”.⁷⁶ Lo mismo ocurre con la naturaleza de la misión, que es distinta para cada actor nacional: si para Estados Unidos es una operación de contrainsurgencia (COIN), para países como España es una misión de paz. En ambos casos, la doctrina militar que se debe emplear es radicalmente distinta.

75 LINDLEY-FRENCH, J. *Operationalizing the Comprehensive Approach*. Atlantic Council, Issue Brief, 2010, p. 4.

76 JAKOBSEN, P. V. *NATO's Comprehensive Approach to Crisis Response Operations. A Work in Slow Progress*. Danish Institute for International Studies, DIIS Report, 2008, p. 24.

7. Las rotaciones de los jefes de los PRTs, que se producen cada cuatro o cinco meses, acaba convirtiéndose en una dificultad añadida en la medida que con frecuencia las autoridades de la zona y los líderes tribales tienen que acostumbrarse a tratar con una persona desconocida. Por lo tanto, la confianza en el PRT nunca va a más, sino que siempre se estanca con cada mando.⁷⁷

8. La importancia del apoyo del público propio. Gran parte del éxito de las operaciones reside también en una adecuada comunicación con el público de la retaguardia. En un estudio reciente, realizado en Estados Unidos y cinco de sus aliados más importantes (Reino Unido, Francia, Alemania, Canadá y Australia) se demostró que la razón principal por la que la guerra de Afganistán había perdido apoyo entre la población de cada país participante residía en la combinación de amontonar bajas con la percepción creciente de que el esfuerzo sobre el terreno está fallando⁷⁸. Si volvemos al apartado sobre la estrategia rebelde, estos son exactamente sus objetivos. Por eso, cabe afirmar que tan importante como recabar el apoyo del pueblo afgano para el éxito de las operaciones es no descuidar la moral y respaldo de nuestro propio público.

9. El concepto de comunicación estratégica OTAN está para quedarse. Podrá vivir evoluciones y modificaciones. Pero sí permanecerá la voluntad y la capacidad para tratar la comunicación como un componente transversal de las operaciones.

10. La comunicación estratégica debe ser un área de adiestramiento especial, especialmente en cursos de Estado Mayor, escuelas de Guerra y Academias, con el fin de que los futuros oficiales puedan asumir con garantías el liderazgo en la gestión de una campaña de comunicación. De igual manera, se necesitaría un reforzamiento del adiestramiento del soldado para que estuviera mejor preparado a la hora de hacer frente a situaciones de presión extrema o provocación

II. Cualquier definición de comunicación estratégica deberá comprender los siguientes términos: coordinación, planificación a medio y largo plazo, objetivos claros y medibles, informar, influir y persuadir, audiencias globales, información veraz, y evaluación de resultados.

77 SIERRA, M. "El Equipo de Reconstrucción Provincial de Bagdhis (Afganistán)", conferencia impartida en la jornada *La nueva estrategia en Afganistán: la importancia del factor cultural y de las relaciones con la población local*. Centro Internacional de Toledo para la Paz (CITpax), Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 2 de julio de 2010.

78 MILLER, Ch. A. *Endgame for the West in Afghanistan? Explaining the Decline in Support for the War in Afghanistan in the United States, Great Britain, Canada, Australia, France and Germany*. The Letort Papers, U.S. Army War College, Strategic Studies Institute, 2010.

Bibliografía

- ARTEAGA, F. "Terrorismo, contrainsurgencia y opinión pública", en JORDÁN, J., POZO, P. y GUINDO, M.G. (coords.) *Terrorismo sin fronteras. Actores escenarios y respuestas en un mundo global*. Cizur Menor: Aranzadi Thomson Reuters, 2010, pp. 213-231.
- BAQUÉS, J. *¿Quo Vadis Afganistán?* Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado-UNED, 2010.
- CANEL, M. J. *Comunicación Política. Una guía para su estudio y práctica*. 2ª edición. Madrid: Tecnos, 2006.
- CANEL, M. J. *Comunicación de las instituciones públicas*. Madrid: Tecnos, 2007.
- CLAUSEWITZ, C. *De la guerra* (versión íntegra). Madrid: La Esfera de los Libros, 2005.
- COLOM PIELLA, G. *Entre Ares y Atenea: El debate sobre la revolución en asuntos militares*. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado-UNED, 2008.
- DoD. *Strategic Communication. Joint Integrating Concept*. 7 de octubre de 2009.
- EIDE, E. B.; KASPERSEN, A. T.; KENT, R.; VON HIPPEL, K. *Report on Integrated Missions: Practical Perspectives and Recommendations*. Independent Study for the Expanded United Nations Executive Committee on Humanitarian Affairs Core Group, 2005: http://ochanet.unocha.org/p/Documents/Report_on_Integrated_Missions_May_2005_Final.pdf (consultado el 11 de agosto de 2012).
- GARCÍA GONZÁLEZ, J. I. *Crisis e instrumentos militares de gestión de crisis: adaptación tras la Guerra Fría*. Madrid: Ministerio de Defensa, 2008. Tesis doctoral.
- GIRARDET, E. *Killing the Cranes. A Reporter's Journey Through Three Decades of War in Afghanistan*. White River Junction: Chelsea Green, 2011.
- GLUCKSMANN, André. "El fantasma del nihilismo", *Claves de Razón Práctica*, nº 125, 2002, pp. 21-22.
- ICG. "Taliban Propaganda: Winning the War of Words?". *International Crisis Group*, 24 de Julio de 2008.
- IGNATIEFF, M. *El nuevo imperio americano. La reconstrucción nacional en Bosnia, Kosovo y Afganistán*. Barcelona: Paidós, 2003.
- IGNATIEFF, M. *Guerra virtual. Más allá de Kosovo*. Barcelona: Paidós, 2003.
- JAKOBSEN, P. V. *NATO's Comprehensive Approach to Crisis Response Operations*.

- A Work in Slow Progress*. Danish Institute for International Studies, DIIS Report, 2008: http://www.diis.dk/graphics/Publications/Reports%202008/Report_2008-15_NATO_Comprehensive_Approach_Crisis_Response_Operations.pdf (consultado el 11 de agosto de 2012).
- JONES, J. B., KUEHL, D. T., BURGESS, D., ROCHTE, R. "Strategic Communication and the Combatant Commander". *Joint Force Quarterly* nº 55, 4th Quarter, octubre de 2009.
- JONES, S. G. *In the Graveyard of Empires. America's war in Afghanistan*. New York: Norton, 2009.
- KALDOR, M. *Las nuevas guerras. Violencia organizada en la era global*. Barcelona: Tusquets, 2001.
- LAITY, M. "Power of Information". Entrevista realizada en *Three Swords*, Joint Warfare Centre, OTAN, Otoño/Invierno de 2011, nº 21: <http://www.jwc.nato.int/three-swords-issue-21/pdf-issue-21> (última consulta el 3 de septiembre de 2012).
- LAWRENCE, B (ed.) *Messages to the World: the Statements of Osama Bin Laden*. New York: Verso, 2005.
- LINDLEY-FRENCH, J. *Operationalizing the Comprehensive Approach*. Atlantic Council, Issue Brief, 2010: http://www.acus.org/files/publication_pdfs/403/ComprehensiveApproach_SAGIssueBrief.PDF (consultado el 11 de agosto de 2012).
- LORD, K. "What Strategic Communication Is, Isn't, and Should Be". *Joint Force Quarterly* nº 56, 1st Quarter, enero de 2010.
- MILLER, Ch. A. *Endgame for the West in Afghanistan? Explaining the Decline in Support for the War in Afghanistan in the United States, Great Britain, Canada, Australia, France and Germany*. The Letort Papers, U.S. Army War College, Strategic Studies Institute, 2010: <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/display.cfm?pubID=994> (consultado el 11 de agosto de 2012).
- NACIONES UNIDAS, *United Nations Peacekeeping Operations. Principles and Guidelines*. Peacekeeping Best Practices Section, Division of Policy, Evaluation and Training, Department of Peacekeeping Operations, United Nations, 2008: http://www.peacekeepingbestpractices.unlb.org/PBPS/Library/Capstone_Doctrine_ENG.pdf (consultado el 11 de agosto de 2012).
- NATO. *Active Engagement, Modern Defence*. Strategic Concept For the Defence and Security of The Members of NATO, 2010: <http://www.nato.int/lisbon2010/strategic-concept-2010-eng.pdf> (consultado el 5 de septiembre de 2012).
- NATO. *NATO political guidance on ways to improve its involvement in stabilisation and reconstruction*, 2011: http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/

[pdf_2011_09/2011004_110922-political-guidance.pdf](#) (consultado el 5 de septiembre de 2012).

NATO ISAF COMMANDER. *Comisaf's Initial Assessment*. 30 de agosto de 2009: http://media.washingtonpost.com/wp-srv/politics/documents/Assessment_Redacted_092109.pdf?hpid=topnews (consultado el 11 de agosto de 2012).

NATO ISAF COMMANDER, *Comisaf's Counterinsurgency Guidance*. 1 de agosto de 2010: <http://smallwarsjournal.com/blog/comisaf-coin-guidance-dtd-1-august-2010> (consultado el 6 de septiembre de 2012).

NATO: A *Comprehensive Approach*. Información pública de la Alianza sobre este concepto en su página web: http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_51633.htm (consultado el 5 de septiembre de 2012).

NYE Jr., J. S. *La paradoja del poder norteamericano*. Madrid: Taurus, 2002.

PANIZZUCCI, M. "The Development of NATO Strategic Communications: from Public Affairs to a broader Communications Policy", en *Three Swords*, Joint Warfare Centre, OTAN, Otoño/Invierno 2011, nº 21: <http://www.jwc.nato.int/three-swords-issue-21/pdf-issue-21> (última consulta el 3 de septiembre de 2012).

PAREJA RODRÍGUEZ, I. y COLOM PIELLA, G. *El Enfoque Integral (Comprehensive Approach) a la gestión de crisis internacionales*. Real Instituto Elcano, ARI 115/2008: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/defensa+y+seguridad/ari115-2008 (consultado el 11 de agosto de 2012).

PAUL, C. *Strategic communication: Origins, concepts, and current debates*. Santa Barbara: Praeger, 2011.

PIZARROSO QUINTERO, A. *Nuevas guerras, vieja propaganda (de Vietnam a Irak)*. Madrid: Cátedra, 2005.

POVEL, E. "Strategic Communications in NATO. A Work in Progress", en *Three Swords*, Joint Warfare Centre, OTAN, Otoño/Invierno 2011, nº 21: <http://www.jwc.nato.int/three-swords-issue-21/pdf-issue-21> (última consulta el 3 de septiembre de 2012).

RASHID, A. *Descent into chaos: the US and the failure of nation building in Pakistan, Afghanistan, and Central Asia*. New York: Viking Penguin, 2008.

ROCHA, F. y OTERO, J. *El factor cultural: una nueva estrategia impulsada por EEUU en Afganistán*. Real Instituto Elcano, ARI 22/2010: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/75d4128041353d9b9679f66d616c2160/ARI22-2010_de_la_Rocha_Otero_factor_cultural_estrategia EEUU_Afganistan.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=75d4128041353d9b9679f66d616c2160 (consultado el 11 de agosto de 2012).

- RYNNING, S. (coord.) *NATO and Afghanistan*. UNISCI Discussion Papers, Universidad Complutense de Madrid, 2010, nº 22: www.ucm.es/info/unisci.
- SEIB, P. *The Al Jazeera Effect. How the New Global Media Are Reshaping the World Politics*, Washington D.C.: Potomac Books, 2008.
- SIERRA, M. “El Equipo de Reconstrucción Provincial de Bagdhis (Afganistán)”, conferencia impartida en la jornada *La nueva estrategia en Afganistán: la importancia del factor cultural y de las relaciones con la población local*. Centro Internacional de Toledo para la Paz (CITpax), Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 2 de julio de 2010.
- SMITH, R. *The Utility of Force: The Art of War in the Modern World*. New York: Alfred A. Knopf, 2007.
- SPILLIUS, A. “Afghanistan: Barack Obama sets date of July 2011 to begin withdrawal”, *The Daily Telegraph*, 2 de diciembre de 2009: <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/asia/afghanistan/6705332/Afghanistan-Barack-Obama-sets-date-of-July-2011-to-begin-withdrawal.html> (consultado el 10 de agosto de 2012).
- STAVRIDIS, J. G. “Strategic Communication and National Security”. *Joint Force Quarterly* nº 46, 3rd Quarter, Julio de 2007.
- SUNZI. *El arte de la guerra* (3ª edición). Madrid: Trotta, 2003.
- WOODWARD, B. *Bush en guerra*. Barcelona: Península, 2003.



María Concepción Pérez Villalobos

Profesora Titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Granada.

Correo electrónico: mcpvilla@ugr.es

- Artículo recibido: Agosto de 2013

- Artículo aceptado: Octubre de 2013

LOS ASESORES MILITARES DE GÉNERO Y DE PROTECCIÓN DE LA INFANCIA EN LOS CONFLICTOS ARMADOS

Este artículo pretende analizar el marco normativo configurado por las Naciones Unidas para la protección de los derechos de la mujer y de los niños en situaciones de conflicto armado, extrayendo las implicaciones más importantes para las fuerzas armadas en cuanto a su participación en operaciones de paz. Estas implicaciones son especialmente relevantes en lo referente a la formación y capacitación del personal militar y a la necesidad de asesores militares especializados en los dos ámbitos de protección, mujeres y niños, para poder desempeñar con eficacia sus tareas.

La experiencia adquirida en las operaciones de paz patrocinadas por Naciones Unidas ha puesto de relieve que cualquier estrategia de la Comunidad Internacional para encontrar una solución duradera a un conflicto pasa por proteger a las mujeres y niños de la violencia directa e indirecta de la que son víctimas; y por garantizar su participación en los procesos de paz y reconstrucción.

Conflictos armados. Seguridad internacional. Operaciones de paz. Reconstrucción posconflicto. Protección de la mujer. Protección de los niños. Protección de menores. Perspectiva de género. Asesores de género. Asesores de protección de los niños. Derecho Internacional Humanitario.

This article aims to analyse the legal framework set up by United Nations for the protection of the rights of women and children in situations of armed conflict. We also extract the most important implications for the armed forces in order to their participation in peacekeeping operations. These implications are particularly relevant in the education and training of military personnel; in addition, armed forces need military advisors specialized in women and children protection to be able to accomplish their tasks effectively.

Experience in UN sponsored peacekeeping operations has showed that any strategy of the international community to find an operative solution must include two main actions: to protect women and children from the direct and indirect violence of which they would become victims, and to ensure their participation in the peace process and post-conflict reconstruction.

Armed conflicts. International security. Peacekeeping operation. Post-conflict reconstruction. Protection of women. Protection of children. Gender mainstreaming. Gender advisors. Child protection advisors. International Humanitarian Law.

LOS ASESORES MILITARES DE GÉNERO Y DE PROTECCIÓN DE LA INFANCIA EN LOS CONFLICTOS ARMADOS

1. Planteamiento

La Estrategia de Seguridad Nacional de 2013 define la seguridad nacional como: «la acción del Estado dirigida a proteger la libertad y el bienestar de sus ciudadanos, a garantizar la defensa de España y sus principios y valores constitucionales, así como a contribuir junto a nuestros socios y aliados a la seguridad internacional en el cumplimiento de los compromisos asumidos»¹

Con esta definición desaparece la tradicional división entre seguridad interior y exterior², ya que muchas de estas funciones se desarrollan ahora fuera de las fronteras estatales. Pero también porque las fuerzas armadas llevan a cabo acciones en el interior del territorio nacional³. Esta visión se aplica en el contexto de un mundo globalizado, que da un valor crucial a las dimensiones internacionales de la Seguridad Internacional, reconociendo que los acontecimientos que transcurren más allá de las fronteras nacionales pueden tener un impacto directo en nuestro país; un país cuya posición e influencia en el mundo es resultado, además de su historia y de su geografía, de un sistema constitucional basado en la libertad y el respeto a la dignidad del ser humano; cuya proyección regional y global está orientada a la búsqueda de la estabilidad, la paz y la seguridad internacionales.

En relación con los conflictos armados, la ESN admite que siguen representando una amenaza capital para la seguridad y que, en su morfología actual, son mayoritariamente de naturaleza interna, pero capaces de inducir y potenciar riesgos y amenazas para la seguridad de la Comunidad Internacional. Frente a ellos, España, en su condición de

¹ Presidencia del Gobierno de España: *Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido*, 31 de mayo de 2013, p. 7.

² Es muy evidente que la globalización trajo consigo nuevos problemas y necesidades en relación a la defensa nacional, que incluyen amenazas a la seguridad complejas, diversas y difusas. Vid. BALAGUER CALLEJÓN, Francisco (Coord.): *Informe sobre el marco jurídico de las nuevas misiones de las Fuerzas Armadas*, Coordinación de autoridades y protocolos normativos de actuación, CÁMARA VILLAR, Gregorio, Revista Ejército, núm. 846, sep. 2011, p. 40 y ss.

³ ORTEGA SANTIAGO, Carlos: “La dimensión constitucional de la guerra: Conflictos armados e intervenciones militares en el extranjero”, Real Instituto Elcano, DT N° 43/2004.

socio de las organizaciones internacionales a las que pertenece, debe tener la capacidad de participar en la gestión de crisis y conflictos, en operaciones de mantenimiento de la paz, de protección de civiles y otras que afecten a nuestros valores compartidos o se deriven de compromisos adquiridos, particularmente ante la ONU.

Entre la *defensa de los principios y valores constitucionales* a los que se refiere el documento, se encuentra la obligación de contribuir a la seguridad internacional en cumplimiento de los compromisos asumidos por España. Entre ellos, de forma muy significativa, la defensa de los derechos contenidos en los Convenios y Tratados internacionales que se refieren a los derechos humanos. La contribución de los Estados a la seguridad internacional se basa, precisamente, en el respeto a estos derechos y en hacer que se cumplan y se protejan a nivel mundial. Para ello, la Carta de Naciones Unidas prevé acciones diplomáticas (capítulos VI y VIII) y, si es necesario, el uso de la fuerza (capítulo VII), a la que contribuyen los Estados miembros con sus fuerzas militares.

Desde 1989, España participa de forma muy activa y eficaz en misiones de Naciones Unidas de mantenimiento o imposición de la paz, siendo uno de los principales instrumentos de la acción exterior del Estado. En esta actuación, las FAS españolas son un referente a nivel mundial en cuanto al cumplimiento de las Resoluciones de Naciones Unidas sobre derechos humanos⁴. En estas misiones, no es extraño que un soldado deba regirse por tres tipos de normas diferentes: desde la aplicación de las ROEs⁵, sujetas al Derecho Internacional Humanitario, el desempeño de funciones policiales y de seguridad civil, o las normas contenidas en los mandatos concretos para cada misión; cada uno de estos ámbitos normativos demanda una formación específica, adaptada a cada nivel jerárquico y operativo. Nos referimos especialmente a dos mandatos que las fuerzas españolas aplican en las misiones de mantenimiento y consolidación de la paz: las relativas a la implementación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad sobre el mainstreaming de género y las demás referidas a la protección de la mujer en conflictos armados, y las Resoluciones 1261 (1999) y siguientes concernientes a la protección de la infancia en conflictos armados.

Respecto a la primera, nuestro país ha sido hasta el momento uno de los pioneros en el cumplimiento e implementación de las políticas internacionales, desarrollando entusiásticamente las Resoluciones del Consejo de Seguridad. En las misiones realizadas bien bajo el auspicio de la ONU, bien bajo el de otras organizaciones regionales a las que pertenece. Esperemos que este desarrollo continúe.

En cambio, en relación a la protección de la infancia en situaciones de conflicto, no hay todavía un desarrollo legal parecido que dé cumplimiento a las Resoluciones de Naciones Unidas, a pesar de que se trata de una materia que sí es desarrollada por otros

4 CESEDEN: *La actuación de las fuerzas armadas en la consolidación de la paz*, Cuadernos nº 3, Ministerio de Defensa de España, 2006.

5 *Rules of Engagement*, traducido como “reglas de enfrentamiento”.

países aliados. Extraña que no se haya hecho un esfuerzo equivalente en relación a la protección de los niños en conflictos armados porque, al igual que ha ocurrido con la protección de la mujer, debe ser considerada un aspecto importante de toda estrategia general para la solución de un conflicto; los conflictos armados han costado la vida a más de dos millones de niños en la última década y han mutilado a seis millones más; unos 20 millones se encuentran desplazados o refugiados, y un millón son huérfanos; sin contar a los que son mantenidos como rehenes, o secuestrados para la trata de niños. No existen sistemas de registro de los nacimientos, por lo que muchos de ellos no pueden ser identificados ni reintegrados a sus familias. La Convención sobre los Derechos del Niño no se aplica, aunque ha sido ratificada de modo casi universal. En los conflictos armados, los niños sufren de manera desproporcionada, de múltiples maneras y de forma duradera, sembrándose el germen del resurgimiento de los mismos conflictos en futuras generaciones.

Las Naciones Unidas y las principales organizaciones regionales entienden hoy que cualquier estrategia para la resolución de conflictos de una forma duradera pasa por la protección eficaz y plena de los derechos de la mujer y de los menores. Pero también por su participación activa en los procesos de paz, donde se diseña la reconstrucción de un Estado en todas sus dimensiones; sin embargo, en la protección de ambos colectivos se aprecia un *claro desequilibrio o asimetría*, de manera que las actuaciones destinadas a implementar la Resolución 1325 y siguientes y las encaminadas a hacer lo propio con la Resolución 1261 y siguientes están descompensadas. Tal vez porque todavía es *«frecuente la utilización de la expresión ‘mujeres y niños’ como si se tratase de un único colectivo. Esta unificación obvia las enormes diferencias entre ambos grupos, que deben ser ineludibles al analizar los distintos problemas que les afectan y, por lo tanto, de los enfoques a la hora de afrontarlos»*⁶.

España cuenta con un Plan de Acción para la aplicación de la Resolución 1325 y con una directiva del JEMAD para la implementación de esta resolución en el seno de las Fuerzas Armadas españolas. Por su parte, la OTAN ha aprobado directivas con esta misma finalidad, reconociendo que su aplicación incrementa la eficacia operativa de las unidades, incorporando a sus estructuras la figura del asesor de género en sus diferentes niveles y promoviendo cursos para la formación específica de este personal. También la UE ha generado directrices orientadas a integrar una perspectiva de género en las capacidades y procedimientos asociados a su Política Común de Seguridad y Defensa⁷.

6 PALACIÁN DE INZA, B.: “Mujer e infancia en el conflicto armado”, en ROBLES, Margarita y GARCÍA, Fernando (coords): *Enfoque integral de las perspectivas de género en operaciones*, Granada: Editorial UGR, 2013, p. 72.

7 PARLAMENTO EUROPEO: “Resolución sobre el décimo aniversario de la Resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre la mujer y la paz y la seguridad”, de 25 de noviembre de 2010.

En cambio, cuando buscamos en el ámbito de la seguridad y la defensa una respuesta similar en lo relativo a la protección de los niños en conflictos armados, no encontramos ninguna de las actuaciones citadas en el párrafo anterior; al menos, no con la misma intensidad. Esta realidad no es coherente con la prioridad que las Naciones Unidas conceden a ambos ámbitos de protección, mujer y menores, y exige una respuesta urgente para desarrollarlos al mismo nivel en lo que concierne a las fuerzas armadas.

Al comparar el marco actual configurado por la ONU con los tratados internacionales básicos del Derecho Internacional Humanitario (Convenios de Ginebra), se aprecia el tratamiento diferenciado que se hace de la mujer y de los niños; diferencia no sólo referida a extraerlos del término genérico de “población civil”, sino también al diseño de disposiciones y programas específicos para mujeres y menores, aunque puedan tener áreas de actuación en que se solapan o complementen.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, y partiendo del Derecho Internacional Humanitario, se presentan a continuación los aspectos generales de la protección de la población civil en conflictos armados. Posteriormente, apoyándonos en el marco normativo desarrollado por Naciones Unidas, se analizan por separado las cuestiones relacionadas con la mujer y la formación de asesores de género ya incorporados a los contingentes internacionales, y las relativas a la infancia, para mostrar el tratamiento diferenciado que se concede a su protección en estas situaciones, en las que no se ha previsto la formación e incorporación de los asesores de infancia a las misiones de nuestras fuerzas armadas. Para ello haremos un estudio de ambas situaciones intentando determinar si las funciones de los asesores de género son trasladables a la figura del asesor de infancia; si puede servir como modelo o referencia, y proponer las medidas que deberían adoptarse para su implementación.

2. Protección de la población civil en conflictos armados

La primera aproximación debe hacerse aquí desde el Derecho Internacional Humanitario. Los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos Adicionales de 1977 constituyen la normativa básica en que se fundamenta la protección de las víctimas de los conflictos armados. En particular el Cuarto Convenio, dedicado a la protección del personal civil en tiempo de guerra, que representa una innovación importante, al extender al personal civil la protección debida a los militares “fuera de combate” (heridos, enfermos y prisioneros de guerra)⁸.

8 El art. 3 del IV Convenio prevé que las personas que no participen directamente en las hostilidades serán, en todas las circunstancias, tratadas con humanidad, sin distinción alguna de índole desfavorable, basada en la raza, el color, la religión o la creencia, el sexo, el nacimiento o la fortuna, o cualquier

Las referencias explícitas a las mujeres y los niños se hacen en las disposiciones relativas a la protección general y en aquellas dedicadas a las personas especialmente protegidas⁹. En términos generales, la atención se centra en las mujeres encintas y en las madres de niños menores de siete años¹⁰. En cuanto al término “infancia”, se atribuye a los menores de quince años, aunque el art. 1 de la Convención sobre los Derechos del Niño lo establece en 18 años.

El Título tercero del IV Convenio de Ginebra está dedicado al estatuto y trato de las personas protegidas, estableciendo que «*Las mujeres serán especialmente protegidas contra todo atentado a su honor y, en particular, contra la violación, la prostitución forzada y todo atentado a su pudor*» (art. 27). Se prohíben expresamente las coacciones de índole física y moral, y «*toda medida que pueda causar sufrimientos físicos o la exterminación de las personas protegidas*» (arts. 31 y 32)¹¹. Cuando se refiere al trato debido a las personas detenidas, o que cumplan castigos disciplinarios, se establece que las mujeres se alojarán en locales separados y bajo la vigilancia inmediata de otras mujeres (arts. 76 y 124). En la sección dedicada a los lugares de internamiento se prescribe que las mujeres encintas, las lactantes y los niños menores de quince años recibirán suplementos de alimentación proporcionados a sus necesidades fisiológicas (art. 89). Así mismo, se contempla un trato preferente para niños, mujeres encintas y madres lactantes o con hijos de corta edad en los procesos de evacuación, repatriación, liberación y hospitalización en país neutral durante el desarrollo de las hostilidades (arts. 17 y 132).

En territorios ocupados, se hace responsable a la potencia ocupante de los niños, con la adopción de una serie de medidas destinadas a garantizar la alimentación, la

otro criterio análogo. Para estas personas, se prohíben expresamente los atentados contra la vida y la integridad corporal, especialmente el homicidio en todas sus formas, las mutilaciones, los tratos crueles, la tortura y los suplicios; la toma de rehenes; los atentados contra la dignidad personal, especialmente los tratos humillantes y degradantes, así como las condenas dictadas y las ejecuciones sin previo juicio ante un tribunal legítimamente constituido, con garantías judiciales reconocidas como indispensables por los pueblos civilizados.

9 El Convenio prevé la posibilidad de designar zonas y localidades sanitarias y de seguridad organizadas de manera que se pueda proteger contra los efectos de la guerra a los heridos y a los enfermos, a los inválidos, a los ancianos, a los niños menores de quince años, a las mujeres encintas y a las madres de niños de menos de siete años (art. 14).

10 Vid., BARROW, A.: “Las Resoluciones 1325 y 1820 del Consejo de Seguridad: promover las cuestiones de género en los conflictos armados y en el Derecho Internacional Humanitario”, *Revista Internacional de la Cruz Roja*, n. 877, 2010.

11 La prohibición de producir daños corporales se aplica no solamente al homicidio, a la tortura, a los castigos corporales, a las mutilaciones y a los experimentos médicos o científicos no requeridos por el tratamiento médico de una persona protegida, sino también a cualesquiera otros malos tratos por parte de agentes civiles o militares.

educación y la asistencia a los menores, así como su identificación y filiación¹².

El Protocolo Adicional I a los Convenios de Ginebra de 1949, suscrito en 1977, completa y refuerza estas medidas, con el fin de desarrollarlas y garantizar su aplicación. Su capítulo II está dedicado a la protección de mujeres y niños, considerados objeto de «*un respeto especial*». En relación con los niños y adolescentes, reclama todas las medidas posibles para evitar el reclutamiento de menores de quince años, prohíbe la pena de muerte para los menores de dieciocho y regula con mayor detalle la evacuación de los niños y su identificación. Es significativa la referencia a la familia, como núcleo cuya unidad debe ser mantenida en caso de detención o internamiento, y facilitada en caso de dispersión.

Por su parte, el Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra de 1949, suscrito también en 1977, reafirma igualmente las disposiciones prescritas para proporcionar a los niños los cuidados y la ayuda que necesiten; en particular, los relativos a su educación, la reunificación familiar, la exención del reclutamiento militar a los menores de quince años y la evacuación a zonas más seguras.

De esta regulación podemos extraer la conclusión de que el tratamiento otorgado por el Convenio de Ginebra a las mujeres y niños en los conflictos es, en general, el de población civil no participante en la contienda y principales afectados por la misma, por lo que establece el protocolo de actuación y protección sobre ambos. No hace en este sentido distinción alguna, colocándolos en la misma posición de indefensión. Sin embargo, en relación a la mujer, el desarrollo que se ha hecho por Naciones Unidas dista mucho de encuadrarse en estos estrictos límites, siendo un decisivo impulso para la resolución de conflictos. Es una realidad incuestionable que los conflictos armados son fenómenos que cuentan con una dimensión de género muy importante, ya que mediante el análisis de género se desmonta la tradicional visión de estos conflictos como realidades neutras y se cuestiona el origen de los conflictos armados como independiente de las estructuras de poder. Ello significa que muchos conflictos surgen por la forma de esas estructuras, que excluyen a una parte tan importante de la sociedad como las mujeres.

Este nuevo enfoque general de los asuntos relacionados con la mujer, trasladado al ámbito de los conflictos armados, ha producido una *generación* de Resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para sensibilizar a la Comunidad Internacional de la importancia y la urgencia de proteger a la mujer, promoviendo su participación

¹² Los artículos 24 y 50 establecen medidas especiales en favor de la infancia, tales como las destinadas a que los niños menores de quince años que hayan quedado huérfanos o separados de su familia a causa de la guerra no queden abandonados, y para que se les procuren, en todas las circunstancias, la manutención, la práctica de su religión y la educación, que será confiada, si es posible, a personas de la misma tradición cultural. Además, deberá favorecerse «*la acogida de esos niños en país neutral mientras dure el conflicto*», intentando que «*todos los niños menores de doce años puedan ser identificados*».

en todas las fases de un conflicto armado, asumiendo que esta contribución es decisiva para una eficaz y duradera superación de sus causas y efectos.

Para que la construcción posconflicto derive en una paz duradera, se debe atender de forma especial a las mujeres, incorporándolas a los procesos de paz. Por eso, las estrategias de Naciones Unidas se han centrado en trabajar con las mujeres por la paz y en desarrollar una conciencia de perspectiva de género en la su consolidación.

En el siguiente apartado se analizan dichas Resoluciones. Aplicando una perspectiva de género, configuran el marco de actuación de la Comunidad Internacional sobre la mujer, la paz y la seguridad, incorporando disposiciones para un tratamiento más amplio y diferenciado para su protección en los conflictos armados.

3. La protección de la mujer en los conflictos armados y los asesores de género en operaciones militares

3.1. La perspectiva de género y su consideración en la resolución de conflictos armados

El rol social de la mujer en la guerra ha sido normalmente el de un sujeto pasivo, muchas veces invisible y siempre víctima del conflicto. La mayoría de las víctimas de las guerras son, hoy en día, civiles (mujeres y niños), más que militares; y, sobre todo, las mujeres y las niñas son víctimas de violaciones, casi siempre masivas, ya que son utilizadas como arma de guerra entre los contendientes, con el consiguiente daño físico, moral y social que sufren las mujeres que lo padecen. Esta situación, sobre todo como consecuencia del genocidio de Ruanda, llevó a la Corte Penal Internacional a declarar la violación como «*crimen de guerra*»¹³. En muchas ocasiones durante el conflicto, el papel de la mujer ha sido el de componedoras de la paz, intentando poner

¹³ TURSHEN, M. y TWAGIRAMARIYA, C. (eds), *What Women Do in Wartime*, Zed Press, 1998. *Passim*: Informes de Naciones Unidas, Fondo de Desarrollo de Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), Nueva York.

GARRIDO CARRILLO, Francisco Javier y FAGGIANI, Valentina: *La aportación de España a la institución de una jurisdicción penal internacional*, Granada: Ed. Comares, 2013, pp. 108 y 109.

DÍAZ CORVERA, Francisco: “*La lucha contra la violencia de género: normativa y jurisprudencia internacional*”, en ROBLES CARRILLO, Margarita (coord.): *Género, conflictos armados y seguridad*, Granada: Editorial UGR, 2012, pp. 213 y ss.

fin a la contienda¹⁴, evidentemente, en ellas ha recaído la función de subsistencia de los niños y enfermos víctimas de la guerra. Han tenido que asumir el papel que su sociedad atribuye al hombre para, una vez concluida la contienda, verse nuevamente obligadas a retomar su rol tradicional en la sociedad, sin obtener ningún reconocimiento o atención adecuada a sus circunstancias. La misma que sí se ha prestado a los hombres –combatientes– supervivientes; en cambio, la mujer no es objeto del mismo cuidado, ni en su salud ni en sus derechos.

Podemos afirmar que, desde el nacimiento de las Naciones Unidas, la perspectiva internacional sobre la mujer, sobre su protección o su lugar en el mundo, no se ha impuesto en la agenda internacional hasta el último cuarto de siglo. La necesidad de construir un nuevo modelo de sociedad, donde la cultura de la paz y la igualdad de los géneros sean valores fundamentales, empieza a cobrar fuerza en la década de los 90 del siglo anterior, aunque la visión tradicional de la mujer respecto a la guerra o los conflictos ha sido muy parecida a lo largo de la historia y de las sociedades.

La IV Conferencia Mundial de Mujeres, que se celebró en Beijing en 1995, representó un punto de inflexión en el tratamiento del género. A partir de Beijing, se considera que el cambio de la situación de las mujeres afecta a la sociedad en su conjunto. Por primera vez, se admite que no cabe un tratamiento sectorial, sino que debe integrarse en el conjunto de las políticas de los Estados¹⁵.

La conferencia aprobó por unanimidad la Declaración y la Plataforma de Acción, que incorporaron un nuevo mecanismo de actuación denominado «*gender mainstreaming*» o transversalidad de la perspectiva de género. El mainstreaming supone la incorporación de la perspectiva de género como una herramienta común para el diseño, la ejecución y evaluación de las políticas públicas, en cualquier ámbito. Aplicar una perspectiva de género exige un examen global de la sociedad, que contemple y analice los fundamentos, causas y estructuras de la desigualdad. Por consiguiente, la atención no enfoca solamente a las mujeres y a su condición jurídica y social, sino también a reorganizar las instituciones y a adoptar decisiones políticas y económicas a favor de la igualdad que afectan a la sociedad en su conjunto¹⁶.

«La transformación fundamental que se produjo en Beijing fue reconocer la necesidad de trasladar el centro de la atención de la mujer al concepto de género, admitiendo que la estructura de la sociedad y las relaciones entre los hombres y las mujeres en su esfera debían ser reevaluadas. Únicamente mediante esa reestructuración fundamental de la sociedad y

14 FERRIS, E.: *Women, War and Peace*, Life and Peace Research Report 14, Uppsala, 1993.

15 El protagonismo lo tuvieron de forma absoluta las asociaciones y organizaciones no gubernamentales. La Conferencia representó un encuentro mundial de un gran número de feministas y asociaciones de mujeres de todo el mundo.

16 PÉREZ VILLALOBOS, M^a Concepción: *Mujer, paz y seguridad. El tratamiento del género en las Fuerzas Armadas*, Granada: Editorial UGR, 2013, pp. 61 y 62.

sus instituciones sería posible potenciar plenamente el papel de la mujer, para ocupar el lugar que le correspondía como participante en pie de igualdad con el hombre en todos los aspectos de la vida. Este cambio reafirmó firmemente que los derechos de la mujer eran derechos humanos y de que la igualdad entre los géneros era una cuestión de interés universal, beneficiosa para todos»¹⁷.

3.2. La Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de la ONU y su desarrollo posterior

Se trata de un documento dedicado íntegramente al desarrollo de la perspectiva de género vinculada a la conflictividad armada y al desarrollo de la paz. Por tanto, hace referencia a dos de los más importantes problemas a los que nos enfrentamos las mujeres a nivel mundial: de un lado, el impacto de los conflictos armados sobre las mujeres y niñas; de otro, el papel que las mujeres pueden jugar en la construcción de la paz: dos dimensiones fundamentales para avanzar en su «*empoderamiento*» en el mantenimiento y consolidación de la paz, dándoles acceso real a las estructuras de poder; pues «*la paz está inextricablemente unida a la igualdad entre hombres y mujeres*», como afirma la propia resolución. Por tanto, asume el principio de que las mujeres y la perspectiva de género son relevantes en la construcción de la paz en ámbitos como la negociación de los acuerdos de paz, la realización de operaciones de mantenimiento de la paz, la planificación y el funcionamiento de los campos de refugiados, o la consolidación de los procesos de reconstrucción social tras un conflicto bélico¹⁸.

Se adoptó por unanimidad y ha sido la resolución de mayor trascendencia para la mujer, la paz y la seguridad. Su denso contenido necesita un trabajo continuado para que pueda desarrollarse en el tiempo. Tras la Resolución 1325, el Consejo de Seguridad ha aprobado las Resoluciones 1820 (2008), 1888 (2009), 1889 (2009), 1960 (2010) y la 2106 (2013)¹⁹. La última resolución de esta serie, aprobada en junio de 2013, está dirigida fundamentalmente a combatir la violencia sexual contra las mujeres en los

¹⁷ <http://www.un.org/es/globalissues/women/#1325> (última consulta: 18 de agosto de 2013). Con objeto de realizar un seguimiento del cumplimiento de los compromisos adquiridos en Beijing, la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer de Naciones Unidas celebró en su sede (Nueva York) tres reuniones más: en junio de 2000 (Beijing+5), en febrero de 2005 (Beijing+10), y en marzo 2010 (la revisión de Beijing+15), reafirmando los compromisos que se contrajeron en la IV Conferencia, pero sin suponer un avance tan significativo como representó Beijing. <http://www.cinu.org.mx/temas/mujer/confmujer.htm> (última consulta: 18 de agosto de 2013).

¹⁸ PÉREZ VILLALOBOS, M^a Concepción: *Mujer, paz y Seguridad. El tratamiento del género en las Fuerzas Armadas*, Op. cit., p. 72.

¹⁹ <http://www.un.org/womenwatch/feature/wps/index.html#docs> (última consulta: 18 de agosto de 2013).

conflictos armados. Afirma categóricamente que *«cuando se utiliza o se hace utilizar como método o táctica bélicos o como parte de un ataque generalizado o sistemático contra la población civil, puede agudizar y prolongar significativamente las situaciones de conflicto armado y constituir un impedimento para el restablecimiento de la paz y la seguridad internacionales»* y, consecuentemente, declara que *«la adopción de medidas eficaces para prevenir tales actos y responder a ellos contribuye considerablemente al mantenimiento de la paz y la seguridad»*²⁰.

Es significativa la referencia que hace esta resolución a dos figuras con papeles *«bien diferenciados»*: los *«asesores sobre cuestiones de género»* y los *«asesores de protección de la mujer»*, y la importancia asignada a su adecuada capacitación y oportuno despliegue. En particular, los primeros deben *«asegurar que todos los elementos de las misiones incorporen las perspectivas de género en las políticas, la planificación y la aplicación»*²¹ de las misiones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz y de las operaciones humanitarias, recordando que *«todo el personal implicado en el mantenimiento de la paz tenga una capacitación amplia en cuestiones de género»*²². El Consejo de Seguridad reitera la necesidad de que *«toda la capacitación previa al despliegue de los contingentes y fuerzas de policía incluya contenidos sobre violencia sexual y de género, teniendo en cuenta las necesidades específicas de los niños»* y aumentando *«el número de mujeres reclutadas y desplegadas en las operaciones de paz»*²³. A esos contingentes desplegados hay que aplicarles una *«política de tolerancia cero frente a la explotación y los abusos sexuales»*²⁴ que pudieran cometer en el desarrollo de la misión.

Adicionalmente, la resolución plantea una participación efectiva de las mujeres en los procesos de desarme, desmovilización y reintegración, así como en aquellos vinculados a la reforma del sector de la seguridad y de la justicia.

En relación con la Resolución 1325, es importante que los Estados miembros, además de asumir la responsabilidad de su puesta en práctica, garanticen que se integra en sus políticas nacionales y en los programas de formación. En la actualidad, un número creciente de gobiernos está desarrollando planes nacionales de acción para la aplicación de esta resolución y de otras que la desarrollan; estos planes incluyen entre sus principales actuaciones la incorporación de una perspectiva de género en la formación del personal militar, especialmente del enviado a las operaciones de mantenimiento de la paz, y en sus paquetes de ayuda al desarrollo para los países en conflicto. Algunos gobiernos también están instruyendo a altos representantes para

20 Naciones Unidas, Resolución 2106(2013), de 24 de junio, § 1.

21 Naciones Unidas, Resolución 2106 (2013), de 24 de junio, § 8.

22 Naciones Unidas, Resolución 2106 (2013), de 24 de junio, § 8.

23 Naciones Unidas, Resolución 2106 (2013), de 24 de junio, § 14.

24 Naciones Unidas, Resolución 2106 (2013), de 24 de junio, § 15.

abordar cuestiones de género, promover la representación de la mujer y llegar más eficazmente a ellas en las zonas de conflicto.

Entre las principales organizaciones de seguridad regionales, la OTAN y la Unión Europea cuentan con sus propios planes para implementar la Resolución 1325, coordinados con la guía de la ONU para incorporar la perspectiva de género en las operaciones de mantenimiento de la paz²⁵.

España es uno de los países punteros en el desarrollo de las políticas de igualdad, después de una demora de más de treinta años en relación a los países de nuestro entorno. En cambio, ha sido pionero en la redacción de un Plan de Acción Nacional para implementar la Resolución 1325, que establece como uno de sus puntos estratégicos la formación de asesores de género para encuadrarlos en las unidades vayan a desplegarse en el exterior²⁶.

3.3. La implementación de la Resolución 1325 por las Fuerzas Armadas españolas

La Directiva del JEMAD 6/2011, para la implementación de la Resolución 1325, es la guía de actuación de nuestras Fuerzas Armadas, tanto en su preparación como en la conducción de las operaciones en las que participan. Esta norma centra el esfuerzo en la formación de los asesores de género. El asesor de género es el responsable de asistir al Comandante de la Fuerza, para que sea capaz de detectar cuándo hombres y mujeres se ven afectados por una situación u operación militar de manera diferente debido únicamente a su género. Esta figura está concebida como un experto en cuestiones de género, con capacidad para integrar las disposiciones de la Resolución 1325 en las diferentes fases de las operaciones militares. España ya cuenta con un programa de formación de asesores de género en operaciones, y ha incorporado a estos expertos en las misiones desarrolladas desde 2011 en Afganistán y Somalia.

La OTAN introduce en 2009 la figura del Asesor de Género en Operaciones (*Field Gender Advisor*)²⁷, como elemento esencial para la implementación de la RCS 1325/2000 en el ámbito de las operaciones en las que participen fuerzas militares de

25 NNUU, Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DPKO/DFS): *Integrando una Perspectiva de Género al Trabajo de los Militares de Naciones Unidas en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz*, 2010.

26 “Plan de acción del Gobierno de España para la aplicación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (2000), sobre mujeres, paz y seguridad”, 2007

27 NATO BI-SC Directive 40-01 *Integrating UNSCR 1325 and gender perspectives in the NATO command structures including measures for protection in armed conflict*, de septiembre 2009.

la OTAN. Las principales funciones que se atribuyen al FGA, asumidas por nuestras Fuerzas Armadas, son las siguientes²⁸

Adiestramiento y formación

- Incluir los planes de formación de la Fuerza en lo relativo a la implementación de la RCS 1325 y normativa que la desarrolla.
- Asegurar el adiestramiento de las unidades en las tareas relacionadas con la perspectiva de género con ocasión de ejercicios y maniobras.
- Mantener seminarios e invitar a expertos para impartir charlas informativas que ayuden a una mejor integración y comprensión de la RCS 1325 y de la perspectiva de género en las operaciones.

Relaciones con otros actores

- Relacionarse y colaborar con las autoridades locales, políticas y religiosas, así como con las asociaciones de mujeres presentes en la zona de operaciones.
- Compartir e intercambiar información relativa a perspectiva de género con otros organismos internacionales presentes en el área de operaciones, tales como la ONU, OSCE, UE, Cruz Roja Internacional, ONG.

Análisis y asesoramiento al Comandante de la Fuerza

- Analizar las medidas disponibles contra la violencia de género en todas sus manifestaciones en situaciones de conflicto armado.
- Apoyar directamente al mando en las cuestiones de género e implementación de la RCS 1325 (prevención, protección y participación de mujeres en tareas de reconstrucción de la paz y la seguridad).

Selección de personal

- Asesorar y participar en los procesos de selección del personal civil.
- Asesorar sobre el empleo de equipos mixtos para la realización de determinadas tareas, para mejorar el intercambio de información, conocimiento, inteligencia y para obtener mayor credibilidad y aprobación en la población.

Planificación, conducción y evaluación de las operaciones

- Establecer las líneas generales o directrices para la integración, concienciación

²⁸ CARVAJAL CERVERA, Ignacio: “El asesor de género en operaciones”, en ROBLES CARRILLO, Margarita (coord.): *Género, conflictos armados y seguridad. La asesoría de género en operaciones*, Op. cit., pp. 293 a 306.

(«*gender awareness*») y adiestramiento en materia de género y aplicación de la RCS 1325, por lo que deberá redactar su propio anexo en la Orden de Operaciones.

- Establecer los planes necesarios para cumplimentar la Orden de Operaciones en materia de perspectiva de género, incluyendo la obtención de la información que deben aportar otras áreas, especialmente las de Inteligencia, Cooperación Civil-Militar (CIMIC), Oficina de Información Pública (PIO), Asesor Político (POLAD), Asesor Cultural (CULAD) y Asesor Jurídico (LEGAD).
- Colaborar con los demás elementos de su cuartel general en el planeamiento, conducción y evaluación de las operaciones.
- Redactar informes y análisis sobre las acciones planificadas y los resultados obtenidos, así como supervisar la aplicación de las medidas relacionadas con la aplicación de la perspectiva de género.

Códigos de conducta de la Fuerza

- Integrar en las normas de comportamiento de los miembros de la OTAN la cultura del respeto y protección de los derechos de las mujeres y niñas en los conflictos armados.
- Apoyar a los mandos de la OTAN en los procesos de investigación relacionados con la aplicación del código de conducta, particularmente los que entiendan sobre violencia de género, violaciones o cualquier forma de abusos sexuales.

4. El mandato de protección de la infancia en los conflictos armados. Los asesores de protección de los niños

4.1. El marco normativo sobre los derechos y la protección de los niños en los conflictos armados

En 1994, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó una resolución²⁹ pidiendo al Secretario General que nombrara un experto independiente para dirigir un estudio en torno a las repercusiones de los conflictos armados sobre los menores. Graça Machel, educadora de Mozambique y defensora internacional de la infancia, fue escogida para dirigir ese estudio. Su informe, titulado «Repercusiones de los

²⁹ Resolución de la Asamblea General “Protección de los niños afectados por los conflictos armados” (A/RES/48/157), de 7 de marzo de 1994.

conflictos armados sobre los niños»³⁰, un documento sin precedentes, fue presentado a la Asamblea General en 1996 y es la base de toda la regulación posterior.

El Informe Machel afirma categórica y dramáticamente que “la guerra viola todos los derechos del niño: el derecho a la vida, el derecho a estar con su familia y con su comunidad, el derecho a la salud, el derecho al desarrollo de la personalidad y el derecho a ser formado y protegido. Actualmente, muchos conflictos se prolongan durante toda la “infancia”, lo que significa que desde el nacimiento hasta el principio de la edad adulta los niños experimentarán múltiples agresiones que se irán acumulando. El resquebrajamiento de la red social y de las relaciones primarias que sirven de apoyo al desarrollo físico, emocional, moral, cognoscitivo y social de los niños durante tanto tiempo puede tener consecuencias físicas y psicológicas profundas”³¹.

En 2009, UNICEF³² contabilizó más de mil millones de niños menores de 18 años viviendo en lugares donde existe un conflicto armado o en situación de posconflicto. Unos 300 millones eran menores de cinco años; Al menos dieciocho millones de niños habían abandonado sus hogares y se encuentran hoy todavía en situación de refugiados o desplazados internos. Todos ellos sufren las consecuencias directas de los conflictos y los efectos a largo plazo en su desarrollo y bienestar. Se pueden contabilizar unos dos millones de niños muertos y seis millones de heridos graves como resultado directo de las hostilidades.

Pero hay conflictos en los que las agresiones contra la infancia cobran una dimensión especialmente brutal y cruel, convirtiéndolos no sólo en víctimas sino también en protagonistas de los conflictos armados. Son reclutados como combatientes, como *niños soldados*, combatiendo a edades muy tempranas. Los menores se enfrentan además a la violencia sexual, incluyendo la violación, utilizada como otra arma de guerra.

Después del Informe Machel, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas aprobó la primera resolución sobre protección de la infancia en situaciones de conflicto, la 1261 (1999), de 25 de agosto. Posteriormente se aprobarían las Resoluciones 1314 (2000); 1379 (2001); 1460 (2003); 1539 (2004); 1612 (2005); 1882 (2009); 1998 (2011), y 2068 (2012), que, en conjunto, han configurado un marco general para la protección de los niños afectados por conflictos armados, entendiendo que las agresiones contra ellos tienen consecuencias a largo plazo para la paz, la seguridad y el desarrollo duraderos y que la protección de los niños debe ser considerada un aspecto importante de toda

30 Informe a la Asamblea General “Repercusiones de los conflictos armados sobre los niños” (A/51/306), de 26 de agosto de 1996.

31 Informe a la Asamblea General “Repercusiones de los conflictos armados sobre los niños” (A/51/306), de 26 de agosto de 1996, § 30.

32 UNICEF: *La infancia y los conflictos en un mundo en transformación. Examen estratégico 10 años después del Informe Machel*, New York, abril 2009.

estrategia general para la solución de un conflicto.

La Resolución 1261(1999) enumera un conjunto de agresiones contra la infancia detectadas en los conflictos más recientes, destacando “la selección de niños como blancos de ataque en conflictos armados, incluida la muerte y la mutilación, los actos de abuso sexual, el rapto y el desplazamiento forzado, el reclutamiento y la utilización de niños en conflictos armados en violación del derecho internacional, y los ataques a objetivos protegidos en virtud del derecho internacional, incluidos los lugares en que suele haber muchos menores, como escuelas y hospitales”³³. Entre las medidas para erradicar estas prácticas, la resolución propone una serie de actividades, que constituyen el eje de las actuaciones posteriores de Naciones Unidas en esta materia:

- a) Tener en cuenta en las negociaciones de paz y a lo largo del proceso posconflicto la protección, el bienestar y los derechos de los niños.
- b) Adoptar medidas especiales para proteger a los niños, y en particular a las niñas, de la violación y otras formas de abuso sexual y de la violencia basada en el género y a tener presentes las necesidades especiales de las niñas en la prestación de asistencia humanitaria.
- c) Intensificar los esfuerzos para poner fin al reclutamiento y la utilización de niños en conflictos armados en violación del derecho internacional mediante medidas políticas y de otra índole y, a esos efectos, fomenta que los niños tengan alternativas a la participación en conflictos armados.
- d) Facilitar el desarme, la desmovilización, la rehabilitación y la reintegración de los niños utilizados como soldados.
- e) Tener en cuenta las necesidades particulares de los niños en la prestación de asistencia humanitaria, especialmente de los servicios médicos y educativos, la rehabilitación de niños que hayan sufrido mutilaciones físicas o traumas psicológicos y la ejecución de programas de remoción de minas y toma de conciencia del peligro que suponen estas armas para los niños.
- f) Proporcionar una capacitación adecuada para la protección, los derechos y el bienestar de los niños al personal que participe en actividades de Naciones Unidas de mantenimiento y consolidación de la paz.

En el primer Informe del Secretario General de seguimiento de esta Resolución³⁴, se describen las escalofriantes cifras de violencia sobre niños en los conflictos que se habían detectado desde su aprobación. Se insta a la aprobación de un protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño, relativo a su participación

³³ Naciones Unidas, Resolución 1261 (1999), de 30 de agosto, § 2.

³⁴ Informe 712/2000, de 19 de julio de 2000.

en los conflictos armados. Este Protocolo se aprobó el 25 de mayo de 2000. El mismo Informe constataba cómo las normas jurídicas aprobadas hasta ese momento deberían ser suficientes para proteger a los menores en situaciones de guerra, y, sin embargo, con mucha frecuencia las partes en conflicto no respetaban semejantes compromisos. Apoyándose en esta afirmación, argumentaba que la Comunidad Internacional debe garantizar que el daño causado deliberadamente a los menores no quede impune. Entre las medidas propuestas, el Informe recomendaba que los Estados Miembros que proporcionaran asistencia militar, económica o política a las partes en conflicto deberían condicionar esa ayuda al respeto de los derechos fundamentales del niño.

La Resolución 1314 (2000) articula un conjunto de consideraciones y medidas para reafirmar, reiterar y reforzar los compromisos adquiridos por la Comunidad Internacional con la resolución 1261. La nueva resolución se va a apoyar en el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño, aprobado pocos meses antes, que incluye disposiciones relativas a la participación de niños en los conflictos armados. Entre las aportaciones innovadoras que introduce encontramos un llamamiento para que, en la medida de lo posible, los niños participen y sean oídas sus opiniones en los procesos negociadores y en los acuerdos de paz, junto con el compromiso de contar con asesores para protegerlos en futuras operaciones. En este contexto, recomienda a las organizaciones regionales que proporcionen a sus miembros participantes en operaciones de paz una adecuada capacitación sobre los derechos y la protección de las mujeres y los niños.

Aplicando una perspectiva de género, se enfatiza la importancia de considerar las necesidades y vulnerabilidades especiales de las niñas afectadas por los conflictos armados, en sus diferentes situaciones: cabezas de familia, huérfanas, víctimas de explotación sexual y combatientes. Demanda una atención especial a sus derechos, protección y bienestar en las políticas y programas que se elaboren.

Llama la atención sobre la necesidad de controlar durante los conflictos armados las actividades transfronterizas que sean perjudiciales para los niños, como el reclutamiento transfronterizo y el secuestro de niños, relacionándolos con la circulación ilícita de armas pequeñas y el comercio ilícito de recursos naturales.

El Informe de seguimiento del Secretario General de la ONU³⁵ hace especial mención a los asesores militares de protección de la infancia desplegados en zonas de conflicto. Se refiere en concreto a la situación del Congo, afirmando que los asesores desplegados en la MONUC deberían garantizar una supervisión y presentación de informes constante y sistemática sobre el comportamiento de las partes en conflicto, en lo que respecta a sus obligaciones de proteger la infancia conforme al derecho internacional humanitario, los derechos humanos, y los compromisos asumidos por los Estados. Esta recomendación se añade a otra incluida en el anterior informe, en el

35

Documento A/56/342-S/2001/852, de 17 de septiembre de 2001.

que se pedía a los Estados miembros que formaran a las tropas y personal militar que participara en operaciones de mantenimiento de paz de Naciones Unidas antes de ser desplegados³⁶.

La Resolución 1379 (2001) ratifica la determinación de la ONU de prestar la máxima atención a la protección de los niños en los conflictos armados, incluyendo en los mandatos de las operaciones de mantenimiento de la paz medidas explícitas para protegerlos, como los asesores especializados en esta materia. Esta resolución, como las anteriores, se apoya en otros acuerdos internacionales que hacen referencia a determinados aspectos de protección de la infancia, cuya incidencia se agrava en escenarios de conflicto armado. Entre ellos se encuentra el Convenio No. 182 de la Organización Internacional del Trabajo sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la Convención de Ottawa sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersona y su destrucción.

Además de reiterar los puntos ya tratados en las dos Resoluciones anteriores, la 1379 (2001) llama a prestar una especial atención a la rehabilitación de los niños afectados por conflictos armados, proporcionándoles apoyo psicosocial, educación y oportunidades profesionales apropiadas, en calidad de medida preventiva y para reinsertarlos en la sociedad; a estos efectos pide fomentar el desarrollo de las capacidades locales que tengan esta finalidad.

En síntesis, se apunta la necesidad de mejorar la coordinación en el empleo de todos los instrumentos jurídicos, políticos, diplomáticos, financieros y materiales, de que dispone la Comunidad Internacional para proteger a los niños víctimas de conflictos armados, usándolos para poner fin a la impunidad de los responsables de genocidio, crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra y otros graves perpetrados contra los niños. A este propósito pide la elaboración por la ONU de una lista de las partes en conflicto armado que recluten o utilicen menores en violación de las obligaciones internacionales aplicables.

El Informe del seguimiento de esta Resolución³⁷ vuelve a considerar el papel de los asesores como fundamental para asegurar el cumplimiento del componente de los mandatos de las operaciones de mantenimiento de la paz relativo a la protección de los niños y asesorar a los jefes de las misiones destacadas en distintos países, como en los casos de Congo y Sierra Leona en los que ya se empezaron a notar algunos progresos en esta materia. De hecho, el Tribunal Especial para Sierra Leona tiene jurisdicción sobre delitos cometidos concretamente contra niños.

En 2003, la protección se había incorporado en los mandatos, los informes de las misiones de mantenimiento de la paz y en la capacitación del personal. La creación

36 Documento A/55/163-S/2000/712, recomendación 36.

37 Documento S/2002/1299, de 26 de noviembre de 2002.

de la función y el despliegue de los asesores de protección de los niños en las misiones de mantenimiento de la paz era ya una realidad³⁸. Ese mismo año, la Resolución 1460 (2003), destacaba la necesidad de evaluar las infracciones de los derechos y abusos cometidos en conflictos armados, incluyendo la explotación y los tráfico ilícitos de recursos naturales o armas de fuego en zonas de conflicto, y se considera documentada la conexión existente entre ambos fenómenos, y se apuntaba la urgente necesidad de verificar que la protección, los derechos y el bienestar de los niños forman parte de los procesos y de los acuerdos de paz y de los programas de recuperación y reconstrucción posconflicto.

Así mismo, planteaba la búsqueda de propuestas concretas para vigilar de manera más eficaz y eficiente, dentro del sistema actual de Naciones Unidas, la aplicación de las normas y disposiciones internacionales para la protección de los niños en situaciones de conflicto armado en sus diversos aspectos, así como la identificación de las mejores prácticas para incorporar las necesidades concretas en los programas de desarme, desmovilización, rehabilitación y reinserción, incluida una evaluación de los asesores de protección del niño en las operaciones de mantenimiento de la paz y de apoyo a la paz, y de las negociaciones destinadas a poner fin al reclutamiento o la utilización de niños en conflictos armados.

La Resolución 1539 (2004) reconoce que, a pesar de los avances en la formulación de normas y principios, no se aprecia ninguno en la protección de los niños afectados por conflictos armados. Esto justificaría el tono conminatorio que adopta en su redacción, incluyendo plazos de tres meses para que las partes que están infringiendo las normas del derecho internacional en esta materia adopten iniciativas sustanciales para remediar la situación.

La resolución demanda al Secretario General un plan de acción para establecer un mecanismo sistemático y amplio de vigilancia y presentación de informes, con objeto de proporcionar información oportuna, objetiva, exacta y fidedigna sobre el reclutamiento y la utilización de niños soldados, el asesinato y mutilación de menores, la violación y otros actos de violencia sexual cometidos principalmente contra las niñas, el secuestro y el desplazamiento forzado, la denegación a los niños de acceso a la ayuda

38 Ese mismo año entró en vigor el Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en conflictos armados, que requiere que los Estados Partes fijen en 18 años la edad mínima para el reclutamiento obligatorio y la participación directa en hostilidades y eleven la edad mínima para el reclutamiento voluntario que se indica en el párrafo 3 del artículo 38 de la Convención sobre los Derechos del Niño, adoptando todas las medidas viables para que los miembros de sus fuerzas armadas que no hayan cumplido los 18 años de edad no participen directamente en las hostilidades. Por otra parte, en julio de 2002 entró en vigor el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, que tipifica como crimen de guerra el reclutamiento de menores de 15 años para participar activamente en las hostilidades (art. 8.2.b),xxvi).

humanitaria, los ataques contra escuelas y hospitales, así como la trata, el trabajo forzoso y todas las formas de esclavitud y demás infracciones y abusos cometidos contra menores en esta situación. Como medida preventiva, reconoce el importante papel de las escuelas para impedir y prevenir que los niños vuelvan a ser reclutados. Por último, reitera la necesidad de incluir disposiciones concretas para la protección de los niños en los mandatos de las operaciones de la ONU para el mantenimiento de la paz, incluyendo el despliegue de los asesores mencionados, cuyo número y funciones se evaluará sistemáticamente durante la preparación de cada operación.

La resolución se hace eco de las recientes iniciativas para la protección de los niños afectados por conflictos armados llevadas a cabo por organizaciones supranacionales, como la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental (CEDEAO) y la Unión Europea³⁹.

La Resolución 1612 (2005) contiene indicaciones para perfeccionar y desarrollar la puesta en servicio del mecanismo de supervisión y presentación de informes en relación con los niños y los conflictos armados, instaurado por la Resolución 1539. Entre las medidas complementarias que se establecen, figura la creación de un grupo de trabajo integrado por todos los miembros para examinar los informes de este mecanismo, para supervisar la preparación y ejecución de los planes de acción concretos para poner fin al reclutamiento y la utilización de niños, y para proponer recomendaciones al Consejo sobre medidas de protección y contenido de sus mandatos en esta materia. Este grupo representa una clara voluntad de mejorar la coordinación de todas las medidas adoptadas y de los órganos encargados de aplicarlas o apoyarlas.

La resolución, recogiendo los antecedentes de las anteriores, expresa igualmente la determinación del Consejo de practicar una política de tolerancia cero hacia la explotación y los abusos sexuales perpetrados por personal de Naciones Unidas que participe en sus operaciones de mantenimiento de la paz, insistiendo en la importancia de las medidas preventivas que incluyen una formación adecuada antes del despliegue sobre el terreno. En alusión a los asesores para la protección de menores en operaciones, constata que se ha procedido a una evaluación completa de las funciones y actividades de los asesores con miras a aprovechar la experiencia adquirida y las prácticas más idóneas.

Por último, se aprecian los progresos que han realizado determinadas organizaciones regionales y subregionales, reconociendo la importancia de incluir la cuestión de la protección de los niños en sus programas, sus políticas y actividades de promoción

39 UE: “Actualización de las Directrices de la Unión Europea sobre los niños y los conflictos armados”, Consejo de Asuntos Generales, 16 de junio de 2008. La promoción y el respeto de los derechos de los niños constituyen una prioridad para la política de la UE relativa a los derechos humanos en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común y para las políticas en materia de cooperación al desarrollo y ayuda humanitaria.

establezcan mecanismos de vigilancia y presentación de informes, así como órganos especializados en sus estructuras que integren personal encargado de la protección de los niños y capacitado para desempeñar estas funciones en zona de operaciones.

La Resolución 1882 (2009), aunque reconoce algunos progresos gracias a la aplicación de las medidas y mecanismos que se han venido desarrollando desde la aprobación de la resolución 1261, también manifiesta la preocupación de Naciones Unidas al constatar que, tras una década, “los niños siguen constituyendo un número considerable de las víctimas de muerte y mutilación en los conflictos armados, incluso a consecuencia de ataques deliberados dirigidos contra ellos, del uso indiscriminado y excesivo de la fuerza, del uso indiscriminado de minas terrestres, municiones en racimo y otras armas, de la utilización de niños como escudos humanos,... y de la alta incidencia y los terribles niveles de brutalidad de los casos de violación y otras formas de violencia sexual cometidos contra los niños en contextos de conflicto armado y en situaciones conexas, incluidas algunas situaciones en que la violación y otras formas de violencia sexual se usan o prescriben como táctica de guerra”.

Para hacer frente a esta situación, el Consejo de Seguridad reafirma su confianza en las actividades y recomendaciones formuladas por su Grupo de Trabajo sobre los niños y los conflictos armados; también apela a la aplicación del mecanismo de supervisión y presentación de informes, incluyendo la elaboración de listas sobre las partes en conflicto que contravienen el derecho internacional aplicable a esa protección. Así mismo, aboga por dar prioridad a las cuestiones relativas a los niños en los planes, programas y estrategias de recuperación y reconstrucción posconflicto.

Con particular interés, el Consejo de Seguridad destaca la aprobación de una directiva del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la ONU sobre la política de protección de los niños, que ha de servir de guía para incorporar esta cuestión sistemáticamente en las misiones de mantenimiento de la paz.

La Resolución 1998 (2011) destaca “la necesidad de que los presuntos autores de crímenes contra los niños en situaciones de conflicto armado sean sometidos a la acción de la justicia mediante los sistemas nacionales de justicia y, cuando proceda, los mecanismos internacionales de justicia y las cortes y los tribunales penales mixtos para poner fin a la impunidad”. Recoge, con una atención preferente, medidas para afrontar los ataques -y amenazas de ataque- que se han perpetrado contra escuelas, hospitales, y contra personas relacionadas con ellos (docentes, personal sanitario), que han conducido en algunos casos al cierre de esas instalaciones.

Entre las tareas que la resolución encomienda al Grupo de Trabajo sobre los Niños y los Conflictos Armados y al Representante Especial para la Cuestión de los Niños y los Conflictos Armados, figura la de examinar una amplia gama de opciones para aumentar las presiones sobre quienes persistan en cometer violaciones y abusos.

La Resolución 2068 (2012) asume y reafirma los postulados generales que, a partir de la 1261 y siguientes, han ido configurando un marco integral para la protección de

los niños en conflictos armados.

4.2. La implementación en las Fuerzas Armadas españolas

De la misma forma que la aplicación de una perspectiva de género en las operaciones de mantenimiento de la paz ha inducido una serie de actuaciones en el seno de las fuerzas armadas participantes, la puesta en práctica de las Resoluciones de Naciones Unidas repercuten en el personal, en la preparación y en los procedimientos operativos militares. El análisis que hemos presentado en el epígrafe anterior pone de manifiesto una serie de funciones que implican directamente a las fuerzas armadas, bien como actores principales bien como cooperadores con otros actores locales o de la Comunidad Internacional.

La eficacia de las medidas para la protección de los niños en escenarios de conflicto armado exige como premisa previa una óptima formación y capacitación del personal participante, en todos los niveles jerárquicos. De la misma forma que para la protección de la mujer, esta preparación debe desarrollarse en los planes de estudio generales, en los cursos de especialización, en las fases preparatorias previas al despliegue de las unidades y en la operación sobre el terreno. Nos parece prioritaria la formación de militares como asesores de protección de los niños en operaciones, figura a la que hacen referencia todas las Resoluciones sin excepción y cuyo perfil funcional vamos a tratar de definir.

Los asesores de protección de los niños son personal especializado enviado a las misiones para ayudar a cumplir el mandato de Naciones Unidas. Todos los miembros de una operación de mantenimiento de la paz deben desempeñar un papel en la protección de los niños frente a los efectos de la guerra. En particular, el personal militar tiene una función primordial en la detección y denuncia de las violaciones de los derechos del niño, en la identificación, liberación y desarme de aquellos reclutados por fuerzas militares o grupos armados, en la persecución de los criminales de guerra y en proporcionar un entorno de seguridad que permita la actuación de los demás actores comprometidos con la protección y rehabilitación de la infancia. El ejercicio de esta función, que implica actuaciones en la preparación, planeamiento y conducción de las operaciones militares, exige un asesoramiento adecuado al Comandante de la fuerza y a su Cuartel general, que, siguiendo la pauta de las iniciativas adoptadas en otros ámbitos, como el asesoramiento de género, debe ser prestada por personal con una formación especializada.

Entre las tareas básicas del asesor de protección de los niños se encuentran:

- a) Asesorar al Comandante de la fuerza sobre las disposiciones generales que configuran la protección del niño en los conflictos armados y las particulares del mandato internacional para la misión.

- b) Asegurar que tales disposiciones se integren en los procedimientos de trabajo de su unidad y en los planes de cada operación, aplicando en todo caso una visión integral que tenga en cuenta todas las áreas operativas: inteligencia, logística, asistencia sanitaria, cooperación civil-militar, etc.
- c) Impartir formación o colaborar en el diseño de los programas formativos sobre protección de menores del personal militar que vaya a desplegar en una operación de mantenimiento o consolidación de la paz. Dar continuidad a esta formación durante la misión.
- d) Establecer y mantener las relaciones de información y cooperación con los demás actores locales e internacionales que desarrollan tareas de protección de la infancia en la zona del conflicto armado.
- e) Establecer y mantener el contacto y el diálogo con las partes en conflicto, colaborando en la elaboración y aplicación de los planes de acción cuyo fin es cumplir los mandatos y acuerdos internacionales para poner fin de manera sistemática a las violaciones de los derechos de la infancia.
- f) Vigilar y denunciar los abusos más graves, participando en el Mecanismo de supervisión y presentación de informes de Naciones Unidas.

La participación de los asesores de protección de los niños en el Mecanismo de vigilancia y presentación de informes instituido por la Resolución 1612 (2005) tiene una importancia singular para garantizar el flujo informativo hasta las más altas instancias de Naciones Unidas y la coordinación general del sistema de protección de los niños⁴⁰. Aquí, se consideran seis tipos de violaciones graves del derecho internacional sobre esta materia:

- El reclutamiento o utilización de menores como niños-soldado.
- Las muertes y mutilaciones.
- Las violaciones y otros actos de violencia sexual.
- Los secuestros.
- Los ataques contra escuelas y hospitales.

⁴⁰ El Mecanismo de vigilancia y presentación de informes se establece en situaciones de países cuyas partes en conflicto figuran en los anexos del informe anual del Secretario General sobre los niños y los conflictos armados. En el pasado en los anexos del informe anual solamente se incluía a las partes que reclutaban y utilizaban menores. En 2009 y 2011, el Consejo de Seguridad decidió enumerar las fuerzas y grupos armados que mataban o mutilaban niños, que cometían actos de violencia sexual contra ellos o atacaban escuelas y hospitales. El mecanismo de vigilancia y presentación de informes deja de aplicarse a un país cuando todas las partes han sido eliminadas de la lista y hayan cesado todas las violaciones contra los niños.

- La denegación de acceso a la ayuda humanitaria.

La información proporcionada por este Mecanismo ayuda a la toma de decisiones y la adopción de medidas en todos los niveles, aplicadas en el contexto de los procesos de paz en curso y el marco de cooperación existente entre Naciones Unidas, el gobierno nacional y otras partes en conflicto⁴¹. Los asesores de protección de los niños deben tener un conocimiento suficiente de los instrumentos utilizados para aplicar estas medidas, fundamentalmente los Planes de acción con las partes en conflicto, instituidos por la Resolución 1539 (2004). Una referencia importante para perfilar sus tareas encontrarse en la experiencia de su despliegue en las misiones en las que ya han participado, como son:

- Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en la República de Sudán del Sur (UNMISS)
- Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur (UNAMID)
- Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUSCO)
- Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH)
- Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en Afganistán (UNAMA)
- Misión de las Naciones Unidas en Liberia (UNMIL)
- Operación de las Naciones Unidas en Côte d'Ivoire (ONUCI)

5. Conclusiones

Durante la última década, Naciones Unidas ha venido impulsando un compromiso más efectivo de la Comunidad Internacional con la protección de la mujer y de la infancia en situaciones de conflicto armado, configurando a través de las Resoluciones del Consejo de Seguridad y otras disposiciones todo un marco normativo complementario del derecho internacional humanitario ya existente, como los Convenios de Ginebra de 1949 y sus protocolos facultativos de 1977, el Estatuto de

⁴¹ Este mecanismo debe funcionar con la participación de los gobiernos nacionales y las entidades correspondientes de las Naciones Unidas y la sociedad civil, incluso en el plano nacional, y en cooperación con ellos todas las medidas que se tomen deben estar destinadas a apoyar y complementar, según proceda, la función de protección y rehabilitación que cabe a los gobiernos nacionales.

la Corte Penal Internacional y otras normas jurídicas vinculantes para los Estados miembros.

Esta atención prioritaria está justificada por el nuevo rostro de los conflictos armados, caracterizado por un impacto especialmente cruel e intenso sobre las mujeres y los niños, víctimas de agresiones de todo tipo que los convierten en los grupos con más muertos, heridos, desplazados, refugiados y afectados en cualquiera de los derechos humanos más básicos. Otra característica de los conflictos recientes, incentivada por su carácter interno en la mayoría de los casos, ha sido la utilización de las agresiones contra las mujeres y los menores como verdaderas “armas de guerra”, aplicadas masiva y deliberadamente como tácticas ofensivas con el fin de amenazar, desmoralizar y causar el mayor daño psicológico posible al adversario, muchas veces perteneciente a otra etnia o grupo social.

Junto a estas razones de carácter humanitario, las Naciones Unidas han recogido en sus trabajos los nuevos planteamientos conceptuales y jurídicos derivados de las convenciones sobre la mujer y sobre los niños, que han tenido una gran incidencia en todos los ámbitos (culturales, sociales, laborales, asistenciales, etc) en relación con los Objetivos del Milenio, propuestos al comenzar el nuevo siglo. Además de demandar un enfoque integral y transversal de todas las cuestiones que afectan a la mujer y a la infancia, este movimiento reclama un protagonismo real de ambos colectivos en la construcción de las sociedades y, muy particularmente, de las que se ven afectadas por conflictos armados.

Este nuevo enfoque, que supone un tratamiento diferenciado entre los aspectos que afectan a la mujer y los relativos a los niños, se aprecia en las series de Resoluciones del Consejo de Seguridad a las que se ha hecho referencia en este artículo: la serie que se inicia con la Resolución 1325 (2000), que hace referencia a la mujer, la paz y la seguridad, y la que se inaugura con la Resolución 1261 (1999) sobre los niños y los conflictos armados. Es significativo que, al examinarlas en su conjunto, resulten escasas las referencias cruzadas de uno a otro ámbito. La diferenciación entre los dos ámbitos de protección queda patente también en las medidas, estructuras y procedimientos articulados para cada uno.

Esto se traduce en la necesidad de proporcionar al personal que participa en las operaciones de paz, particularmente al militar, una formación específica para cada ámbito de actuación, sin confundirlos ni buscar “atajos” en los programas formativos. Especial interés adquiere la formación de los asesores de género y de protección de menores en operaciones, figuras recientemente incorporadas a las misiones de Naciones Unidas y a las que se concede una importancia fundamental en la puesta en práctica sobre el terreno de las medidas generales y específicas que se integran en los mandatos de la ONU para cada misión. Además de su función de asesoramiento a los responsables de las misiones y operaciones, y de interlocutores con las partes en conflicto y resto de actores presentes en la zona, estos asesores tienen un papel determinante en la aplicación de los procedimientos de supervisión y elaboración de

informes sobre el cumplimiento de los mandatos y acuerdos.

El desarrollo realizado hasta el momento en el ámbito de la perspectiva de género puede servir de modelo y referencia para guiar las actuaciones necesarias en el ámbito de la protección de los menores en los conflictos armados, lo que implicaría para España, entre otras medidas:

- a) La elaboración de un Plan de acción del Gobierno de España para la aplicación de la Resolución 1261 y siguientes, que debería incluir una acción decidida de nuestro país para impulsar la aplicación de sus contenidos en las organizaciones internacionales de las que somos miembros, especialmente la UE y la OTAN. Los progresos en el cumplimiento de este Plan se verificarían mediante los correspondientes informes de seguimiento periódicos.
- b) Asumir en la Estrategia de Seguridad Nacional, al menos en los trabajos para su desarrollo, que la protección de la mujer y de los niños es un aspecto importante en cualquier estrategia que pretenda una solución duradera de los conflictos armados.
- c) La aprobación de una Directiva del JEMAD para la implementación de dichas Resoluciones en el ámbito de las Fuerzas Armadas españolas, que preste especial atención a la formación de todo el personal militar en esta materia y a la preparación específica de los contingentes militares que vayan a ser desplegados en operaciones de paz.
- d) La incorporación de la figura del asesor militar de protección de menores, que, al igual que el de género, podría tener diferentes perfiles y funciones según el nivel en que se encuadre. En todo caso, debería prestarse una atención especial a la formación de los asesores que desplieguen sobre el terreno, a quienes corresponderá supervisar e informar sobre el cumplimiento de las medidas adoptadas por la Comunidad Internacional y denunciar las infracciones que se detecten.
- e) Estimular la participación de la sociedad civil, especialmente de la comunidad universitaria y otros centros de pensamiento e investigación, en el desarrollo de nuevas propuestas y opciones para lograr una mayor eficacia en la protección de las mujeres y niños en los conflictos armados, colaborando con las fuerzas armadas y con otros actores en los debates sobre la aplicación de estas medidas en casos y escenarios concretos.

Bibliografía

Documentos de Organismos Internacionales

De Naciones Unidas:

Resolución de la Asamblea General “El derecho a la educación en situaciones de emergencia” (A/RES/64/290) relativas a los niños en los conflictos armados.

DPKO: “Mainstreaming the protections, rights and well-being of women and children affected by armed conflict within UN Peacekeeping operations”, Ref. 2009.17, 1 de junio 2009 (revisado el 1 de junio de 2011).

DPKO: “Gender Equality in UN Peacekeeping Operations”, Ref. 2010.25, 26 de julio de 2010.

UNICEF: *La infancia y los conflictos en un mundo en transformación. Examen estratégico 10 años después del Informe Machel*, New York, abril 2009

Resoluciones del Consejo de Seguridad sobre la mujer, la paz y la seguridad:

S/RES/1325 (2000), S/RES/1820 (2008), S/RES/1888 (2009), S/RES/1889 (2009), S/RES/1960 (2010), S/RES/2106 (2013).

Resoluciones del Consejo de Seguridad sobre los niños y los conflictos armados:

S/RES/1261 (1999), S/RES/1314 (2000), S/RES/1379 (2001), S/RES/1460 (2003), S/RES/1539 (2004), S/RES/1612 (2005), S/RES/1882 (2009), S/RES/1998 (2011), S/RES/2068 (2012).

De la Unión Europea:

PARLAMENTO EUROPEO: “Resolución sobre el décimo aniversario de la Resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre la mujer y la paz y la seguridad”, de 25 de noviembre de 2010.

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA: “Directrices de la Unión Europea sobre los niños y los conflictos armados”, Consejo de Asuntos Generales, 8 de diciembre de 2003.

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA: “Actualización de las Directrices de la Unión Europea sobre los niños y los conflictos armados”, Consejo de Asuntos Generales, 16 de junio de 2008.

De la Alianza Atlántica:

NATO: *CWINF Guidance for NATO Gender Mainstreaming*, Berlin, 2007.

NATO BI-SC Directive 40-01 *Integrating UNSCR 1325 and gender perspectives in the*

NATO command structures including measures for protection in armed conflict, septiembre 2009.

De otras organizaciones:

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO: Convenio sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación, de 17 de junio de 1999 (C182).

COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA: *Los niños en la guerra*, carpeta de información, 31 de julio de 2004.

COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA: “Promoción y protección de los derechos del niño”, declaración ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, Nueva York, 18 de octubre de 2010.

COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA: *Los niños en la guerra*, Ginebra, noviembre de 2009.

Del Gobierno de España:

Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido, 2013.

“Plan de acción del Gobierno de España para la aplicación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (2000), sobre mujeres, paz y seguridad”, 2007.

“Implementación de la Resolución 1325 en el ámbito de las Fuerzas Armadas”, Directiva 6/2011 del JEMAD, julio 2011.

Tratados Internacionales:

Convención sobre los Derechos del Niño, de 20 de noviembre de 1989 (A/RES/44/25).

Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados, de 25 de mayo de 2000.

Libros y artículos:

BOISSON DE CHAZOURNES, Laurence/ CONDORELLI, Luigi, «Nueva interpretación del artículo 1 común a los Convenios de Ginebra para la protección de los intereses colectivos», en *Revista internacional de la Cruz Roja*, n.º 837, 2000, pp. 67-87.

CARACUEL RAYA, María Angustias: «La aplicación de la Resolución 1325 en las organizaciones de seguridad y defensa europeas», en *Security and Defense Studies Review, Journal of the Center for Hemispheric Defense Studies*, Volumen 11, Fall-Winter 2010, pp. 65 a 80.

CARRILLO SALCEDO, José Antonio, «Soberanía de los Estados y Derechos

- Humanos», en *Derecho Internacional Contemporáneo*, Tecnos, Madrid, 2001.
- CARVAJAL CERVERA, Ignacio: «El asesor de género en operaciones», en ROBLES CARRILLO, Margarita (coord.): *Género, conflictos armados y seguridad, la asesoría de género en operaciones*, Granada: Editorial UGR, 2012, pp. 293-306.
- CASANOVAS Y LA ROSA, Oriol, «El Derecho internacional humanitario en los conflictos armados (I) y (II)», en Manuel DÍEZ DE VELASCO. *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Tecnos, Madrid, 2003, pp. 1028-1072.
- CESEDEN: *La actuación de las fuerzas armadas en la consolidación de la paz*, Cuadernos nº 3, Ministerio de Defensa de España, 2006.
- CRUZ ROJA ESPAÑOLA: *Mujer, derecho y sociedad. Violencia contra las mujeres en conflictos armados*, Valencia, 2003.
- DUTLI, M., «Niños combatientes prisioneros», *Revista Internacional de la Cruz Roja*, nº 101, sept.-oct., 1990.
- FERRIS, E.: *Women, War and Peace*, Life and Peace Research Report 14, Uppsala, 1993.
- GARRIDO CARRILLO, Francisco Javier y FAGGIANI, Valentina: *La aportación de España a la institución de una jurisdicción penal internacional*, Granada: Ed. Comares, 2013.
- HERNÁNDEZ PRADAS, Sonia, *El niño en los conflictos armados. Marco jurídico para su protección internacional*. Cruz Roja Española y Tirant lo Blanch, Valencia, 2001.
- IEEE: *El papel de la mujer y el género en los conflictos*, Cuaderno de estrategia nº 157, Madrid, junio de 2012.
- KOSIRNIK, René, «Los Protocolos de 1977. Un desarrollo necesario del derecho internacional humanitario», *Revista Internacional de la Cruz Roja*, nº 143, septiembre-octubre 1997, pp. 515-539.
- MATEOS MARTÍN, Óscar, «Menores, educación y conflicto armado: un análisis desde la realidad africana 15 años después del informe Machel», *Foro de educación*, núm. 14, 2012, pp. 73-84.
- MESA, Manuela: *Las mujeres cuentan: Informe de seguimiento sobre la aplicación de la resolución 1325 en España*, Madrid: CEIPAZ, 2011.
- PALACIÁN DE INZA, Blanca: «Mujer e infancia en el conflicto armado», en ROBLES, Margarita y GARCÍA, Fernando (coords): *Enfoque integral de las perspectivas de género en operaciones*, Granada: Editorial UGR, 2013, pp. 71-89.
- OJINAGA RUIZ, M.^a Rosario, «Niños soldados: comentarios al Protocolo Facultativo de la Convención sobre los derechos del niño relativo a la participación de los

niños en los conflictos armados», *Revista Española de Derecho Militar*, n.º 80, julio-diciembre 2002, pp. 41-103.

PÉREZ VILLALOBOS, Concepción: *Mujer, paz y seguridad. El tratamiento del género en las Fuerzas Armadas*, Granada: Editorial UGR, 2013.

PIGNATELLI Y MECA, Fernando, «El Tribunal Penal Internacional para Ruanda», *Revista Española de Derecho Militar*, n.º 65, enero-junio de 1995, pp. 389-430.

PIGNATELLI Y MECA, Fernando, *El Estatuto de la Corte Penal Internacional. Antecedentes y textos complementarios*. Ministerio de Defensa, Madrid, 2003.

REVISTA INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA, *Women*, vol. 92, n.º. 877, 2010.

RODRÍGUEZ VILLASANTE Y PRIETO, José Luis (Coord): *Derecho Internacional Humanitario*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002.

RODRÍGUEZ VILLASANTE Y PRIETO, José Luis (Coord): *El Derecho Internacional Humanitario ante los retos de los conflictos armados actuales*, Cruz Roja Española y Fundación Rafael del Pino, ed. Marcial Pons, Madrid-Barcelona 2006.

RODRÍGUEZ VILLASANTE Y PRIETO, José Luis: “La protección del niño en los conflictos armados por el Derecho Internacional Humanitario. Los niños soldados”, en *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, n.º 15, 2011, pp. 217 a 239.



Ángel Rodríguez García, Jorge Turmo Arnal y Óscar Vara Crespo
Departamento de Análisis Económico: Teoría e Historia. Universidad Autónoma de Madrid.

- Artículo recibido: Agosto de 2013

- Artículo aceptado: Noviembre de 2013

EL EFECTO DE LOS DESEQUILIBRIOS ECONÓMICOS GLOBALES EN LA ESTRATEGIA MILITAR DE LOS ESTADOS UNIDOS Y CHINA

Los desequilibrios de la Balanza por Cuenta Corriente y Financiera de los Estados Unidos con respecto a China se han incrementado en los últimos años, pero no son sostenibles en el medio y largo plazo. La inevitable corrección de esos desequilibrios, junto con el cambio de rumbo del patrón de crecimiento de la economía china, conducirán a cambios sustanciales en la estrategia militar de los Estados Unidos en todo el mundo y más en concreto en sus relaciones con China.

Conflictos Estados Unidos, China, crisis financiera, desequilibrios globales, presupuesto de defensa, Asia-Pacífico, estrategia militar

The deficit of the US Current Account has increased considerably from the beginning of the century and China has made a major contribution to this deficit due to its export-driven growth process. The deficit is unsustainable in the medium and long run and the Chinese economy is beginning to change its pattern. As a consequence the military strategy of the United States will undergo major changes that will affect the balance of power with China.

United States, China, financial crisis, global disequilibrium, defense budget, Asia-Pacific, military strategy

EL EFECTO DE LOS DESEQUILIBRIOS ECONÓMICOS GLOBALES EN LA ESTRATEGIA MILITAR DE LOS ESTADOS UNIDOS Y CHINA.

1. Introducción.

El 31 de Mayo de 2013, el Gobierno español aprobó la “Nueva Estrategia de Seguridad Nacional: un proyecto compartido” que es el documento clave que regirá las políticas en esta área los próximos años. Entre los múltiples aspectos que abarca, vamos a centrarnos en la postura estratégica de los Estados Unidos en los próximos años. Siguiendo a Mario Laborie Iglesias:¹

“La ESN determina las tendencias de cambio que sufre un mundo considerado multipolar. Las transferencias de poder entre Estados, las transformaciones en el mundo árabe, la mayor interdependencia o la adopción de una nueva postura estratégica por Estados Unidos, son algunas de ellas”

Nuestro trabajo se enmarca en el análisis de las tendencias de cambio que afectan a la Seguridad Nacional, y más concretamente en la adopción de una nueva postura estratégica por Estados Unidos. Las decisiones al respecto se adoptarán en Washington, pero nosotros tenemos la necesidad de anticiparlas, en la medida de lo posible, esas decisiones para poder actuar en consecuencia. A lo largo de nuestro trabajo, pondremos de manifiesto como determinados factores van a condicionar y guiar parte de los cambios en la postura estratégica de los Estados Unidos.

Es un lugar común, pero no por ello menos cierto, afirmar que el potencial militar de un país depende del nivel de su economía. Hay excepciones, como el caso de Corea del Norte, que dedica una parte desorbitadamente elevada de su Producto Interior Bruto a gastos militares por decisión del gobierno; pero, en general, existe una correlación positiva entre los valores del Producto Interior Bruto y el gasto militar.² Por tanto, un análisis del potencial de crecimiento del Producto Interior Bruto en los años venideros

¹ Laborie Iglesias, M. (2013) “La Estrategia de Seguridad Nacional” *Documento de Análisis* nº 34, IEEE. Página 2.

² El Instituto Internacional de Investigación por la paz de Estocolmo (SIPRI en siglas inglesas) proporciona información detallada sobre el porcentaje del PIB que representa el gasto militar por años y países.

puede ser un primer acercamiento a la evolución del gasto militar y a la posible influencia en las orientaciones estratégicas de un país como los Estados Unidos. Ese análisis tiene un considerable grado de incertidumbre, dado que se trata de pronósticos que la realidad de los últimos años ha desmentido, pero sí es una primera vía de análisis.

En nuestro trabajo, vamos a analizar el balance de fuerzas entre Estados Unidos y China. Después de la desaparición de la URSS, el equilibrio estratégico bipolar ha sido sustituido por una situación en la que el predominio de los Estados Unidos es indiscutible, pero no hegemónico; y por tanto es contestado de forma implícita por una serie de potencias, entre las que destaca, por su peso demográfico y económico, China. El relativo estancamiento económico de Japón y la pérdida de peso de Rusia con respecto a lo que fue la URSS, unido a la reducida presencia de la India, han llevado a los analistas a estudiar el balance de fuerzas entre ambos. Desde la perspectiva que nos ocupa, los cambios en ese balance de fuerzas llevarán a introducir modificaciones en la estrategia de los Estados Unidos.

Para estudiar esos cambios, en lugar de fijarnos en la evolución previsible del Producto Interior Bruto de China y los Estados Unidos, partimos de un tema de gran actualidad en la literatura de Economía Internacional en nuestros días: los llamados Desequilibrios Globales. Mostramos que su estudio detallado es de gran interés y aporta mucho al tema que nos ocupa. Eso es así porque permite anticipar la evolución de algunas de las magnitudes macroeconómicas de ambos países y sus efectos sobre el gasto militar y su composición.

En la segunda parte del artículo, repasamos la estrategia de ambos ejércitos y las principales cifras al respecto de las Fuerzas Armadas de ambos países para mostrar la considerable diferencia que existe entre ellas todavía hoy, y cómo responden a dos modelos distintos, con debilidades y fortalezas diferentes. En la parte tercera, explicamos qué son y por qué se generan los Desequilibrios Globales, los datos y su evolución desde principios de siglo más las previsiones de los expertos al respecto. Después analizamos las relaciones entre la economía de China y de los Estados Unidos como consecuencia de esos desequilibrios, y por qué no son sostenibles. Finalmente, abordamos el estudio de los principales cambios que se van a dar en la economía de China en los próximos años y cómo influirán en los Desequilibrios Globales, y en consecuencia en el poderío militar de uno y otro país a medio plazo. Al hacerlo, ponemos de manifiesto que el diferencial de poderío militar de Estados Unidos con respecto a China se va a reducir, influyendo en la estrategia militar del primero, como ya está empezando a suceder. Exponemos para terminar nuestras conclusiones, y las líneas de análisis que se abren de cara al futuro.

2. Las Fuerzas Armadas en China y en Estados Unidos.

Para poder analizar si las proyecciones de gasto militar en ambos países son coherentes con sus estrategias de defensa y con las previsiones macroeconómicas, es necesario que nos detengamos en el análisis de la situación actual desde ambos puntos de vista. En este apartado trazaremos una panorámica general de la relación geoestratégica entre ambas potencias, deteniéndonos en algunos de sus últimos desarrollos, y a analizaremos la situación actual del gasto militar; no solo en términos absolutos, sino también relativos, lo que nos dará alguna pista acerca del tipo de estructura militar que tienen ambas potencias desde el punto de vista del gasto. De su estudio y su evolución en el tiempo pueden obtenerse conclusiones sobre los aspectos cuantitativos y cualitativos relevantes, por cuanto su modificación, de acuerdo con lo que explicaremos en los puntos 3 y 4, implica cambios sustanciales en la estrategia global de ambas potencias.

Desde 2011, la administración Obama ha dado pasos significativos y lanzado señales claras de que la región Asia-Pacífico constituye el nuevo gran espacio de interés estratégico para EEUU³. La línea central de trabajo es el “re-equilibrio” en las relaciones económicas, toda vez que la recuperación económica norteamericana debe basarse en su capacidad exportadora a esa región, que ya se constituye como el primer mercado de consumo del mundo. En paralelo, EEUU está trabajando también en la forma de proporcionar seguridad a la región, reforzando sus alianzas tanto con sus socios tradicionales, Japón, Corea del Sur o Australia, como con nuevas potencias emergentes, India fundamentalmente. Esta política está levantando bastantes suspicacias en China⁴, debido a que mantiene disputas territoriales más o menos importantes con varios de estos países. Hay que tener en cuenta que las zonas de interés estratégico comunes para ambas potencias son básicamente los mares de China Oriental y Meridional, que bañan las costas de los tres principales aliados de EEUU en la zona, Filipinas, Taiwán y Japón.

Dejando de lado el tradicional enfrentamiento sobre Taiwán, en el Mar de China Oriental, las disputas territoriales enfrentan a Japón con China por la posesión de unas islas inhabitables equidistantes de la costa china a la Okinawa. Según el informe al Congreso (Lawrence 2013: 22), el interés de EEUU reside únicamente cumplir con el Tratado de Cooperación y Seguridad Mutuas, que incluye todas las áreas bajo administración japonesa.

3 Clinton, H., “America’s Pacific Century”, *Foreign Policy*, Noviembre 2011. En www.foreignpolicy.com/node/1002667

4 Lawrence, S. (2013) “US-China Relations: Policy Issues”, *CRS Report for Congress*, June 14, página 6

En Mar de China Meridional, la presión proviene de las reclamaciones de los diferentes países ribereños sobre unas aguas bajo las que supuestamente existen reservas de petróleo y gas, así como grandes caladeros. Pero, más allá de lo que constituiría un conflicto regional, lo que preocupa a EEUU es el hecho de que esta zona es, en estos momentos, la primera vía comercial mundial. Lo que, en la jerga estratégica de Washington, se define como un *global commons*, además de una de las principales rutas marítimas de la *Navy*.

Todos estos aspectos han llevado a la reflexión, por parte de EEUU y sus aliados, respecto a si su capacidad operativa en la zona es suficiente como para contrarrestar el imparable auge geoestratégico y geopolítico de China. Fruto de esas reflexiones es el concepto de *Air-Sea Battle* (ASB), que ha empezado a debatirse en los medios especializados y académicos. El intervalo que hay entre un análisis teórico y un plan estratégico a veces es demasiado tenue, y en este sentido todavía es pronto para poder saber si realmente estamos ante un cambio de fondo en la estrategia global de EEUU o ante un simple análisis de escenarios. En cualquier caso, las necesidades armamentísticas y logísticas que se desprenden de estos análisis exceden con mucho la capacidad actual de las fuerzas norteamericanas desplegadas en aquella zona.

El concepto ASB es una actualización del ALB (*Air Land Battle*) desarrollado para el teatro de operaciones centroeuropeo durante los años 70. En este caso, el objetivo genérico sería contrarrestar las estrategias del tipo *anti-access/area denial* A2/AD, aunque a nadie se le escapa que es bajo el que se engloba el pensamiento táctico y estratégico del Ejército de Liberación de China. La estrategia A2/AD la define el Departamento de Defensa (2013) como la capacidad para impedir que las fuerzas aliadas accedan al escenario del conflicto (*anti-access*), o que operen con facilidad en zonas donde no se les puede denegar el acceso (*area denial*). Esto implica un cambio conceptual radical para el modo en que han operado en sus despliegues las fuerzas estadounidenses en el último medio siglo. En general, han dispuesto de bases seguras en el terreno y libre acceso a las aguas territorial de las zonas de conflicto, desde las cuales aclimatar a los efectivos desplegados y preparar los objetivos con total seguridad. La estrategia A2/AD impediría un despliegue de estas características, con la particularidad de que en el teatro de operaciones del Pacífico Occidental no hay bases seguras y que la base operativa del despliegue la tendrían que realizar de forma conjunta la Armada y la Fuerza Aérea. El ASB, conceptualmente, tiene como objetivo asegurar que las fuerzas estadounidenses dispongan de libertad de acción dentro del teatro de operaciones del Pacífico Occidental.⁵

5 La base conceptual de estos análisis es contestada también en EEUU. Amitai Etzioni llama la atención del público norteamericano sobre estos preparativos en “Who Authorized Preparations for War with China?”. El objetivo del trabajo es poner de manifiesto que el Pentágono ha iniciado la preparación de la ese escenario sin que haya tenido la suficiente repercusión en los medios y en las Cámaras de Representantes.

Los costes de la adopción efectiva de esta estrategia son imposibles de evaluar a fecha de hoy, entre otras cuestiones porque las previsiones del Departamento de Defensa son documentos clasificados (2013). Pero en Van Tol *et alia* (2010), detallan algunas de las necesidades operativas de este despliegue, que nos permiten hacernos una idea del tipo de esfuerzo presupuestario que supondría para el gobierno federal. Más allá de mejorar la eficiencia en el uso de los recursos de las fuerzas navales y aéreas, a través de una mayor coordinación y evitando solapamientos. Son dos tipos de actuaciones las que habría que acometer con horizontes temporales y repercusión presupuestaria muy distintos. A corto plazo, lo más inmediato es proceder a la mejora de las instalaciones militares norteamericanas que están dentro del alcance de los sistemas chinos, así como a la acumulación de todo tipo de suministros; tanto en las bases como en las unidades de la *Navy* desplegadas en la zona. El impacto presupuestario de estas medidas, aunque elevado, podría en principio ser incluso asumido en el contexto actual. Sin embargo, estas medidas no serían suficientes para contrarrestar de forma efectiva el A2/AD. Para ello, se necesitaría nuevos sistemas de armas, que o bien están en fase de desarrollo o bien aún por desarrollar: en cualquier caso, no es previsible que estén disponibles antes de mediados de la próxima década⁶. Estamos hablando de bombarderos no tripulados con base en portaaviones, bombardeos de baja visibilidad y de más largo alcance que los actuales, vehículos submarinos no tripulados, nuevos sensores de inteligencia aérea y submarina, sistemas capaces de colocar campos de minas submarinos desde plataformas aéreas, nuevos tipos de medidas antisubmarinas⁷. El desarrollo de un proyecto semejante, que en definitiva concedería a Estados Unidos la capacidad de atacar objetivos en el interior de China, requiere grandes inversiones centradas en el desarrollo tecnológico de nuevos sistemas de armas. Inversiones que, dado el actual contexto macroeconómico, no podrían llevarse a cabo a corto -ni previsiblemente a largo plazo-, de no producirse importantes cambios en el presupuesto federal, habida cuenta que el presupuesto del Departamento de Defensa se ha reducido un 21% desde 2010. Mientras, China basa su estrategia en sistemas de armas sofisticados, pero de bajo coste, con el fin de mantener el control sobre sus aguas territoriales y servir de contrapeso al conjunto de bases norteamericanas que rodean sus -hasta ahora- principales zonas de interés, los mares Oriental y Meridional de China. La estrategia A2/AD (*anti-access/anti-denial capabilities*), tiene como objetivo disuadir a Estados Unidos de intervenir en esta área de influencia, debido al elevado coste material y humano, siempre con un reducido coste para China. Con estos planteamientos estratégicos, y dada la situación actual y previsiblemente futura de ambas economías, China puede permitirse un crecimiento mucho más rápido que EEUU en el desarrollo

6 Van Tol, J., *et alia* (2010) *AirSea Battle: A Point-of-Departure Operational Concept*, CSBA, <http://www.csbaonline.org/publications/2010/05/airsea-battle-concept/> página 114.

7 Van Tol, J., *et alia* (2010) *AirSea Battle: A Point-of-Departure Operational Concept*, CSBA, <http://www.csbaonline.org/publications/2010/05/airsea-battle-concept/>, página 83.

y despliegue de su capacidad de disuasión en las zonas de tensión territorial antes mencionadas.

En cualquier caso, queda fuera de este trabajo realizar un análisis detallado de la capacidad estratégica que pueden desplegar en el Pacífico y en el Índico. Sí queremos analizar, en cambio, la repercusión de los escenarios macroeconómicos en la relación de fuerzas entre ambos países, si podrán mantener el estatus quo actual, o si, llegado el caso, podrán afrontar las estrategias que acabamos de ver desde el punto de vista presupuestario. Y para ello, debemos a continuación cuantificar el esfuerzo estratégico que están realizando desde el punto de vista económico.

Podemos comenzar con la evolución de la cifra de gastos militares sobre el PIB, como representativa del esfuerzo que el país realiza en este campo. Según cifras del Instituto Internacional de Investigación por la paz de Estocolmo, el gasto militar en China en porcentaje del PIB osciló entre el 1,8% y el 2,2% de 1998 a 2002, en torno al 2,1% entre 2003 y 2007 y en torno al 2% entre 2008 y 2012. El gasto militar de Estados Unidos en porcentaje del PIB se incrementó del 3,1% al 3,4% de 1998 a 2002, del 3,7% al 4% entre 2003 y 2007 y del 4,4% al 4,7% entre 2008 y 2012. Según *World Military Strength Comparison*⁸ el presupuesto militar de Estados Unidos en 2012 era de 689.000 millones de dólares, mientras que el de China era de 129.000 millones. Los ejércitos de ambos países tienen en torno a los tres millones de efectivos, aunque en el de Estados Unidos la mitad son activos y la otra mitad está en la reserva. En China los militares activos son dos millones doscientos mil y el resto se clasifican como reservistas.

Estos datos muestran que el ejército de Estados Unidos utiliza una parte proporcionalmente más grande del Producto Interior Bruto, además creciente, mientras que en China no es así. El matiz imprescindible es que, dado que la economía China ha venido creciendo a tasas cercanas al 10% durante veinte años, y la de los Estados Unidos a una tasa media del 3%, el peso absoluto del gasto militar en China ha crecido también bastante. Las cifras del gasto militar actual muestran que es cinco veces superior en los Estados Unidos con respecto a China. Pero deben ser analizadas con cautela, porque la asignación de partidas al gasto militar está muy clara en Estados Unidos, mientras que en China la clasificación que se hace puede enmascarar como gasto civil el que realmente es militar. Aún contando con ese detalle, el gasto militar norteamericano es bastante superior y determina el balance de fuerzas que hay entre un país y el otro.

Los datos nos dicen también que el ejército activo de China es superior en número al de los Estados Unidos, es decir: es más intensivo en el factor trabajo. A cambio, el segundo es mucho más intensivo en el factor capital porque gasta mucho más en relación a los soldados activos, los que mayor gasto generan. Según datos del *Office*

8 Global Firepower, con datos de la CIA, el SIPRI y otras fuentes.

of *Management and Budget* del gobierno de los Estados Unidos, el gasto por cada componente de las Fuerzas Armadas en dólares pasó de 50.000 en 1980 a 350.000 en 2010. Eso refleja el grado de tecnología, bienes de capital, que utiliza cada soldado del ejército norteamericano. Mientras China ha basado su fuerza militar sobre todo -aunque no exclusivamente- en el número de efectivos, Estados Unidos lo ha hecho mejorando sustancialmente su equipo de combate. Los datos del *World Military Strength Comparison* muestran, por ejemplo, que la aviación norteamericana triplica a la de China y tiene seis veces más helicópteros, mientras que el número de tanques está equilibrado y la marina china dispone de más barcos, pero de menor envergadura y menos dotados. Además, Washington está poniendo en marcha un gran número de aviones no tripulados, muchos más de los que dispone Pekín. En su conjunto, lo que dicen los datos es que el ejército de los Estados Unidos dispone de una fuerza de combate mucho más potente, como corresponde a la mayor potencia -aunque no dominante- en el panorama mundial.

Sin embargo, existen análisis que advierten sobre la menor efectividad del aumento del gasto ese país, desde el punto de vista estratégico, respecto a lo que el análisis de las grandes cifras sugiere⁹. Entre 1998 y 2010, el presupuesto conjunto de defensa aumentó un 108% en términos reales, mientras que el número de personal apto para el servicio se mantuvo estable. Sin embargo, según este análisis, el número de aeronaves de la Fuerza Aérea se redujo en cerca de 1000 unidades, y su vida media aumentó de 19,6 a 24,4 años. La Armada redujo su flota en cerca de 60 unidades. Harrison concluye que las fuerzas armadas norteamericanas están más mermadas, más obsoletas y más caras que hace 15 años. La explicación reside en el aumento de los costes por compensaciones de todo tipo (incluidos cuidados médicos) al personal militar por las campañas de Iraq y Afganistán.

En esta situación, el planteamiento inicial del proyecto ASB por parte de EEUU necesariamente pasa porque el *gap* de capital e innovación entre ambas fuerzas armadas aumente de forma suficiente como para que China lo considere un elemento suficientemente disuasorio. La cuestión clave para nuestro análisis es si Washington está en condiciones de abordar este esfuerzo de carácter eminentemente económico con éxito, teniendo en cuenta que ampliar ese *gap* supone que la inversión estadounidense en tecnología de defensa debe crecer significativamente más que la china. Y, como hemos visto, esto supone que las necesidades presupuestarias deberían aumentar, no disminuir de la forma en que lo han hecho en los últimos años. Pero, y este es el punto crítico, *tendría que hacerlo frente a un país que es su principal acreedor exterior*. Como vamos a mostrar en la última parte de este trabajo, en estos momentos el gobierno chino tiene margen financiero suficiente para alterar de forma drástica las condiciones de financiación del Tesoro Norteamericano y, por tanto, los recursos que puede dedicar a

9 Harrison, T., "Defense Cuts Conundrum: Weighing the Hard Choices Ahead", 2013. <http://www.csbaonline.org/2013/09/29/defense-cuts-conundrum-weighing-the-hard-choices-ahead/>

aumentar de forma significativa esa diferencia.

3. Los desequilibrios globales: significado y consecuencias sobre las relaciones económicas entre Estados Unidos y China.

3.1 Datos comparativos.

En primer lugar, presentamos una tabla en la que aparecen datos demográficos y económicos de Estados Unidos y China entre 2000 y 2012 (2008 en el caso de la Balanza por Cuenta Corriente) para comparar los grandes cambios que se están produciendo.

Cuadro 1. Población, producción y Balanza por Cuenta Corriente de Estados Unidos y China entre 2000 y 2012. (*)

AÑO	Población de los EE.UU	Población de China	PIB EE.UU	PIB China	Cuenta corriente. EE.UU	Cuenta corriente. China
2000	284	1.280	9.898	1.200	-416	20,5
2005	298	1.318	12.564	2.260	-745	132
2012	317	1.377	15.684	8.230	-677*	420*

Fuente: Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial. Elaboración propia.

Los datos de población se expresan en millones de personas, los del Producto Interior Bruto y los Déficit o Superávit de la Balanza por Cuenta Corriente en miles de millones de Dólares. (*) Los datos de la Cuenta Corriente corresponden a 2008, que es el último año con cifras homologables.

La primera cuestión relevante es el acercamiento entre los datos del PIB de ambos países en este período. Las estimaciones difieren; pero es evidente que, si las tendencias de crecimiento del PIB se mantienen, China alcanzará a los Estados Unidos. Después de más de 20 años creciendo a tasas en torno y superiores al 10%, lo que implica que su tamaño se dobla cada 7-8 años, el crecimiento del PIB en China fue del 9,6% en 2008, el 9,2% en 2009, el 10,4% en 2010 y el 9,3% en 2011. Parece por tanto que el país asiático ha conseguido salir indemne de los efectos en la economía real de la crisis financiera que estalló en los Estados Unidos en Septiembre de 2008 y que se ha contagiado a la gran mayoría de economías desarrolladas. Como los otros grandes países emergentes, Brasil, India y Rusia, China ha tirado de la economía mundial durante estos años tan difíciles. En 2012 el incremento del PIB ha sido “sólo” del 7,8%, lo que ha dado lugar a un amplio debate acerca de si se enfrenta a dificultades estructurales o se trata de una

desaceleración pasajera. El debate supera los términos académicos, dada la importancia sistémica que la economía china ha alcanzado. Esta circunstancia tiene una gran incidencia en nuestro trabajo, como mostraremos en la parte 4.

En segundo lugar, el cuadro muestra cómo el Déficit por Cuenta Corriente de los Estados Unidos ha ido creciendo a lo largo del período y, más importante aún, que simultáneamente el Superávit por Cuenta Corriente de China aumentaba. Las razones y el futuro de este hecho, lo que se llaman Desequilibrios Globales, las explicamos enseguida. El último dato relevante es que, en el año 2000, las tenencias chinas de Bonos del Tesoro de los Estados Unidos eran de 97.000 millones de dólares, mientras que en 2012 alcanzaron los 1.160 miles de millones. Como aclaramos a continuación, hay una relación entre la posición de la Balanza por Cuenta Corriente de ambos países y esa inversión de fondos chinos en Bonos del Tesoro de los Estados Unidos. Esa relación y su evolución tienen una gran influencia en las estrategias militares futuras de ambos países.

3.2 Qué son los Desequilibrios Globales.

En economía, la forma más usual de analizar la posición internacional de un país es a través de la Balanza de Pagos. Es un instrumento contable que agrega todas las transacciones, de todos los tipos, entre los agentes que residen en un país determinado y agentes que residen en todos los demás países del mundo. Si se dispone de suficiente información, puede construirse la Balanza de Pagos de todo un conjunto de países, como la Unión Europea, con respecto al resto del mundo. Al ser un instrumento contable el saldo final de la Balanza de Pagos de un país al término del ejercicio, ha de ser cero, por lo que se deben analizar con detalle sus componentes. Aunque éstos se puede subdividir mucho si se dispone de información, la partición básica se realiza entre la Balanza por Cuenta Corriente, la Balanza de Capital y la Balanza Financiera.

La primera agrupa las entradas y salidas de dinero por las importaciones y exportaciones de bienes, por los servicios prestados a agentes de otros países (como el turismo), por las rentas que los españoles obtenemos en el extranjero y viceversa y las transferencias corrientes, como las que realizan los inmigrantes que viven en España a sus países. La Balanza de Capital agrupa el dinero que entra o sale del país en forma de transferencias de capital, como los fondos que nos llegan del presupuesto comunitario, o lo que aportamos a la OTAN en nuestra condición de miembro de la organización. Finalmente, la Balanza Financiera agrupa las inversiones que los extranjeros hacen en nuestro país y las que los españoles realizamos en otros países. Todas estas balanzas parciales pueden tener un saldo final negativo o positivo al final de cada año, pero el saldo global de la Balanza de Pagos es cero. Por tanto, los saldos de unas han de cancelarse con los de las otras.

Salvo excepciones, las balanzas cuantitativamente más importantes son las de bienes (también llamada Balanza Comercial) y la financiera, que recoge los flujos de inversión. Si la primera tiene un signo positivo, la segunda ha de tenerlo negativo, y viceversa; suponiendo que los valores de las otras balanzas son menores y podemos obviarlos. El ejemplo español es muy claro. Nuestro déficit de balanza comercial creció de forma continua desde que se implantó el Euro hasta 2008, cuando llegó a unos niveles que suponían el 10% del PIB. La única manera de poder comprar más de lo que vendíamos año tras año era atraer flujos financieros del exterior, en general préstamos e inversiones. De esa manera nuestra balanza financiera ha sido muy positiva durante todo ese tiempo, pero eso reflejaba nuestras necesidades de financiación, circunstancia que no ha tenido efectos muy positivos, como estamos comprobando en la actualidad.

Al estallar la crisis se puso en marcha un proceso opuesto: no podíamos obtener financiación exterior para comprar más de lo que vendíamos. Como consecuencia, las importaciones comenzaron a caer. A fecha de hoy la Balanza Comercial está prácticamente equilibrada, y en algunos rubros tenemos saldos que ya son positivos, mientras el saldo positivo de la Balanza Financiera también se ha reducido muchísimo. Una de las lecciones que se deriva de esta crisis es que depender en exceso de la financiación exterior para mantener un nivel de gasto elevado tiene riesgos considerables, porque si la financiación exterior se reduce o anula, tenemos que reducir de forma proporcional nuestros gastos sin apenas margen de maniobra.

Es prácticamente imposible que la Balanza Comercial y la Financiera estén siempre en equilibrio. Pero los desequilibrios de reducida cuantía en relación al PIB no generan ningún riesgo para el país, porque pueden revertirse con facilidad. El problema son los que resultan mayores en relación al PIB de cada país. Desde el punto de vista de la Macroeconomía Internacional, y dado que la interrelación económica entre los países es bastante grande, la preocupación se centra en lo que se denominan *Desequilibrios Globales*. No hay una definición única y que suscite el consenso sobre lo que es y lo que implica un desequilibrio global, pero podemos tomar como punto de partida la propuesta por Bracke *et al*, que los define como:¹⁰

“Posiciones exteriores de economías consideradas sistémicas que reflejan distorsiones o implican riesgos para la economía global”.

Que un país como España, que no es una economía sistémica, tenga un gran desequilibrio en la Balanza Comercial, y como consecuencia otro simétrico en la Balanza Financiera, nos afecta exclusivamente a nosotros pero no tiene efectos externos significativos sobre otros países con los que tenemos relaciones económicas. Pero si eso ocurre en economías como la de Estados Unidos, China o Japón, los desequilibrios entrañan riesgos para muchas otras economías. Por eso se clasifican

¹⁰ Bracke *et al* (2008), “A Framework for Assessing Global Imbalances” *ECB Occasional Paper Series*, no. 78. Página 5.

como *globales*. En realidad el riesgo no es tanto el desequilibrio, sino lo que puede ocurrir si su existencia ha de corregirse con gran rapidez, sin dar tiempo a las economías a adaptarse, lo que puede generar efectos disruptivos.

Ya desde antes del estallido de la crisis de 2008, el desequilibrio global que más preocupa es el déficit comercial norteamericano. Y preocupa porque es una situación en la que hay un “gran” déficit (o un “gran deudor”), que es EEUU, y un grupo de países con un “gran” superávit en la balanza comercial (y por tanto varios acreedores “pequeños y medianos” acreedores). Éstos incluyen los grandes productores de petróleo o gas (Arabia Saudita y los países petrolíferos de Oriente Medio, Rusia) y otros cuya importancia en la economía mundial se ha acrecentado y cuya balanza comercial muestra superávit año tras año. (Sobre todo China, pero también Japón). Si imaginamos que hay una única balanza comercial mundial la contraparte de todos estos superávit es el enorme déficit en la de los Estados Unidos. Las cifras han ido creciendo durante las dos últimas décadas tanto en un caso como en el otro aunque la crisis ha reducido las magnitudes y modificado algunas tendencias. Para mantener el equilibrio de la Balanza de Pagos son necesarios flujos financieros de gran magnitud que han de ser constantes en el tiempo. Si se interrumpen de forma brusca, –los llamados *sudden stops*– los problemas en la economía mundial se acrecentan y serían semejantes a los que a una escala más reducida están sufriendo los países del sur de Europa.

Este desequilibrio asimétrico de las balanzas financieras de los países acreedores (básicamente los productores de petróleo, China y Japón) y el deudor, ha aumentado mucho en los años previos de la crisis y se ha mantenido en los posteriores, implicando una enorme movilización de instrumentos financieros de todo tipo. Además, la razón por la que los desequilibrios financieros son más peligrosos que antaño es que los flujos financieros brutos se han incrementado varias veces más que los flujos netos. Unido a ello, los déficits comerciales se financian mediante una creciente complejidad y sofisticación. El número de los agentes económicos que intervienen en los mercados crece, se utilizan tanto mercados primarios como secundarios, de derivados y otros diferentes, muchos de ellos muy opacos y muy difíciles de controlar. Por tanto cualquier problema que afecte a nivel mundial, –porque todos están conectados–, a los mercados de financiación afecta mucho a la sostenibilidad de los desequilibrios globales.

Para analizar la magnitud del problema en el caso de la relación entre Estados Unidos y China presentamos dos gráficos además de los datos del comienzo de esta parte. En el primero de ellos aparece la ratio Balanza por Cuenta Corriente/PIB entre 1995 y 2007. Utilizamos la Balanza por Cuenta Corriente, que añade a la Balanza Comercial los servicios, transferencias y rentas porque es más general y modifica poco los datos. En el segundo presentamos los datos para los años 2008-2012 así como una previsión hasta 2017. Hacemos una división en 2007 porque, como veremos, por razones teóricas la crisis de 2008 debería haber producido un cambio en las tendencias.

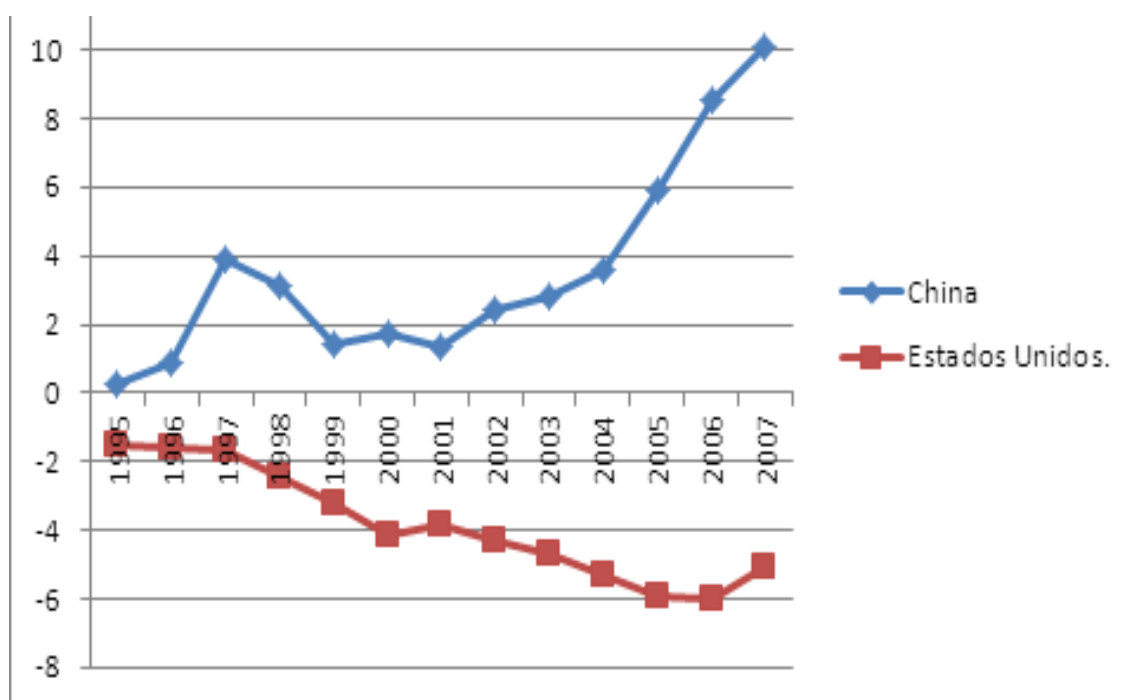


Gráfico 1. Déficit o Superávit por Cuenta Corriente en porcentaje del PIB (1995-2007).

Fuente: FMI y elaboración propia.

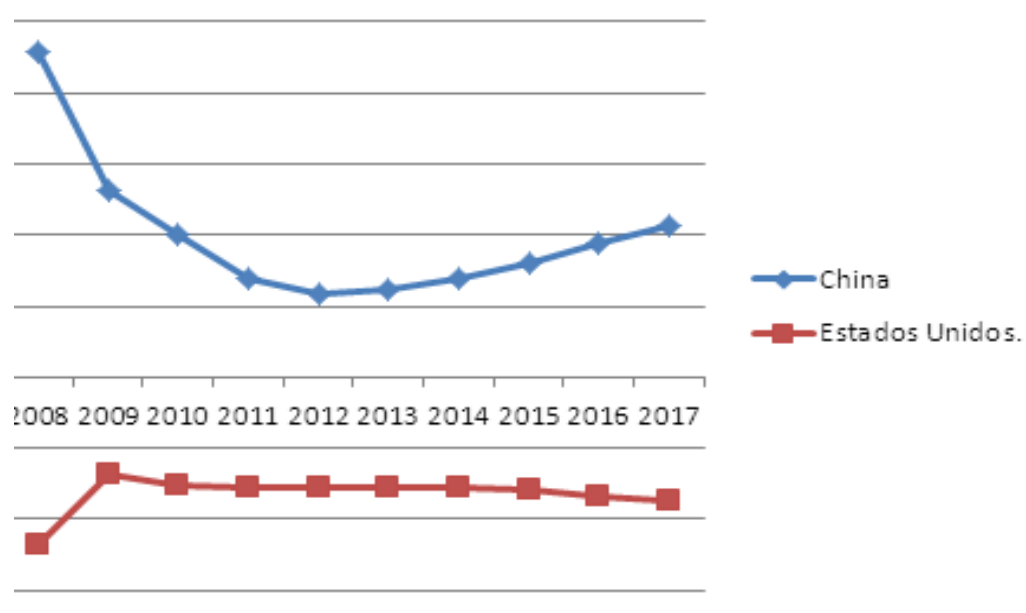


Gráfico 2. Déficit o Superávit por Cuenta Corriente sobre el PIB. Datos para 2008-2012 y proyecciones hasta 2017.

Fuente: Fondo Monetario Internacional y elaboración propia.

Como puede verse en el primer gráfico, el déficit por cuenta corriente de los Estados Unidos se ha incrementado mucho desde 1995 hasta 2007, llegando a niveles del 6% del PIB. Eso implica que durante todos esos años, y de forma creciente, ha necesitado que llegase dinero del exterior, en forma de préstamos e inversiones, para cubrir ese déficit. Si no hubiese sido así, como en el caso español, Estados Unidos hubiese tenido un nivel de gasto inferior. Simétricamente el superávit por cuenta corriente de China ha crecido todavía más, sobre todo por la gran diferencia entre las exportaciones y las importaciones. Esa diferencia implica una gran masa de dinero que ha de invertirse en otros países, de forma que su Balanza Financiera ha sido crecientemente negativa durante todos estos años. Esta simetría implica, como veremos más tarde, una complementariedad entre los dos países objeto de estudio.

La crisis económica ha reducido tanto el superávit de China como el déficit de los Estados Unidos, debido a que en época crisis es más difícil vender en el exterior; así, China ha exportado menos y los Estados Unidos han importado también menos. Como consecuencia, las necesidades de financiación al este del Pacífico y el exceso de dinero al oeste, se han reducido también, lo mismo sucede entonces con los desequilibrios globales. Pero las previsiones del Fondo Monetario Internacional señalan que ambas magnitudes tienden a crecer, por lo que la Balanza Financiera deberá ser más positiva en los Estados Unidos (por su mayor necesidad de financiación extranjera) y más negativa en China (por los recursos disponibles para invertir en el exterior).

3.3 Los efectos de los Desequilibrios Globales.

Los riesgos que se derivan para la economía norteamericana provienen de dos análisis distintos. El primero es el análisis general, que se deriva del enfoque intertemporal de la Balanza por cuenta corriente y sus aplicaciones para los Estados Unidos en concreto.¹¹ Indica que un déficit por cuenta corriente es debido a que el ahorro nacional es inferior a la inversión, por lo que la diferencia implica que entren fondos del extranjero. Pero esta financiación se produce porque se supone que el crecimiento de la productividad y de la producción del país que los recibe en un futuro no muy lejano permitirá devolver los fondos con su rentabilidad correspondiente, de manera que el ahorro nacional será superior a la inversión. Si ese incremento de la productividad no se da, o no en la medida suficiente, antes o después los inversores extranjeros cancelarán sus posiciones y retirarán los fondos en un proceso que puede ser brusco (*sudden stop*) y muy negativo para la economía del país; y, en el contexto de nuestro estudio, para los recursos que puede dedicar a sus Fuerzas Armadas. En el caso de Estados Unidos, los

¹¹ Por ejemplo Reisen (1997), Edwards(2004) y Obstfeld y Rogoff (2005) entre otros.

datos presentados más arriba indican que el déficit se reduce poco y se va acumulando en forma de deuda privada y pública. Por tanto podemos esperar que, en un lapso de tiempo no muy largo, deberá producirse el ajuste que predice la teoría intertemporal respecto a los déficits por cuenta corriente.

El segundo elemento está vinculado a la relación comercial y financiera entre China y los Estados Unidos. Los superávits de Balanza por Cuenta Corriente del primero son controlados por el gobierno de Beijing, que dirige los flujos de inversión derivados. Una de las inversiones predilectas en este contexto son los Bonos del Tesoro de los Estados Unidos. Por ejemplo, a mediados de 2012 había casi 1,2 billones de dólares de bonos en manos de China y el país era el segundo mayor tenedor de deuda norteamericana, sólo por detrás de la Reserva Federal. Dado que los bonos sirven para financiar el déficit presupuestario de Estados Unidos, están en la base de una de las debilidades fundamentales del país. A pesar de los acuerdos entre el presidente Obama y el Congreso y Senado para reducir el déficit público, sus cifras siguen siendo muy altas, de manera que el Tesoro Federal necesita seguir colocando grandes cantidades de bonos en los mercados internacionales. Es evidente que el gobierno chino invierte en los bonos por su buena combinación de rentabilidad y riesgo; pero también lo es que, de forma parcial, puede poner en riesgo la financiación del Gobierno Federal y sus gastos, incluyendo los militares que como veremos constituyen una parte sustancial del presupuesto. Este es el segundo riesgo que se desprende del Déficit por Cuenta Corriente para sus macromagnitudes y por ende su potencial militar a medio y largo plazo.

Por tanto puede afirmarse que el durante tantos años signo negativo de la Balanza por Cuenta Corriente de Estados Unidos, y el positivo que presenta la China –que tienen una estrecha relación- son un factor de inestabilidad en el escenario económico, y geoestratégico, mundial. Que esa inestabilidad se mantenga latente o se haga efectiva dependerá de una serie de factores que pasamos a analizar.

4. El futuro de la economía China y su efecto sobre los gastos militares del país y de los Estados Unidos y el balance de poder.

4.1. El cambio del modelo de crecimiento.

Hay un consenso general entre los expertos en que China necesita un cambio de rumbo económico que abarca la solución de varios desequilibrios, como el porcentaje que supone la inversión sobre la demanda agregada, demasiado elevado, mientras que el consumo privado es bastante reducido, y un sector servicios que es todavía embrionario,

represión financiera etc. El crecimiento de la economía china desde que despegó a mediados de los años 80 del siglo pasado ha estado basado en el masivo traslado de trabajadores del campo a las industrias de las ciudades, los bajos costes salariales -y por tanto de producción- y la acumulación de factores, tanto capital como mano de obra, en lo que en economía se entiende como un “crecimiento extensivo”. El incremento de la producción con costes y precios bajos ha llevado a su vez a un flujo masivo de exportaciones, que genera a su vez el Superávit por Cuenta Corriente. De tal manera que regiones enteras dependen de las ventas al exterior. Los expertos resumen todo lo anterior afirmando que el crecimiento económico de China está basado en las exportaciones.¹²

En este caso, además, el diagnóstico de los analistas internacionales coincide con el de los expertos y dirigentes chinos. Por ejemplo Li Jian, de la Academia China de Comercio Internacional y Cooperación Económica, estrechamente ligada al Ministerio de Comercio, afirma que:

*“China continuará siendo el mayor motor de crecimiento global en las dos décadas siguientes, pero ya no a base de procesar materias primas y componentes para exportarlos”*¹³

A otro nivel mucho más importante, el Jefe de Gobierno de China, Li Keqiang, ha declarado:

*“China sólo puede mantener su crecimiento económico transformando su modelo de crecimiento”*¹⁴

Según detalla en la misma entrevista Li Keqiang, su plan general es reestructurar la economía china, comenzando por su débil sistema financiero, de manera que el crecimiento se base menos en las exportaciones y mucho más en el consumo privado. Aunque ello implique una cierta ralentización del crecimiento económico en el presente.

Dada la claridad del diagnóstico que expresan las autoridades chinas, hemos de suponer que van a dedicar todos los esfuerzos a conseguir sus objetivos. Aquí, analizaremos las implicaciones que tiene pasar de un crecimiento económico basado en las exportaciones a otro basado en el consumo privado con la vista puesta en los posibles efectos que eso pueda tener en las relaciones económicas entre China y Estados Unidos y el nivel de sus gastos militares.

Los condicionantes del consumo privado en China en estos momentos son dos: por un lado los salarios, que son bastante bajos, y por otro el nivel de ahorro, superior

¹² Un buen análisis del pasado, y sobre todo de los retos de la economía China, se puede leer en Dorrucci, Pula y Santabábara (2013)

¹³ Entrevista para Reuters (11-Septiembre-2013) realizada por Kevin Yao y Alan Wheatley.

¹⁴ Declaraciones realizadas en Dalian el 11 de Septiembre de 2013 y recogidas por Reuters.

en porcentaje al de muchos países. Como consecuencia, el consumo privado por persona es muy reducido y el porcentaje que representa el consumo privado agregado también es pequeño respecto al PIB.

Aunque la producción de la economía de China ha crecido mucho, buena parte de los sectores tienen una productividad aún bastante baja. Por eso, se ha concentrado sobre todo en producir bienes basados en reducidos costes de producción como principal ventaja, para poder ser vendidos a precios muy baratos. En términos generales, la productividad de los trabajadores determina su salario, razón por la cual los salarios son bajos en China. Para que se incrementen, es condición necesaria que también lo haga la productividad, lo que implica incorporar mejoras en la cualificación de los trabajadores y producir bienes que compitan no sólo por precio, sino también por calidad. Si se consigue esto último, los precios de venta serán superiores, y, por tanto, también los salarios.

China, hasta el presente, ha producido bienes de reducido valor añadido, cuyo precio de venta es muy bajo. El país tiene que intentar que parte de su tejido industrial se dedique a la producción de bienes de valor añadido; al menos intermedio, lo que permitiría pagar salarios en consonancia. Este cambio está ya a su alcance, como demuestra la cada vez mayor presencia de empresas que producen bienes de alto valor añadido (Lenovo o Huawei son un buen ejemplo), así como la creciente importancia que China está concediendo a la educación media y superior que mejore la capacitación de los trabajadores. En un campo que es claramente fronterizo con la industria militar, la aeroespacial, el país está demostrando una elevada capacidad para desarrollar una tecnología a gran altura, siendo su programa espacial el buque insignia, el portaaviones “Liaoning”.

4.2 Los efectos sobre las Fuerzas Armadas de China.

El sector público en China juega un papel muy importante en la economía, aunque en algunas ocasiones de forma poco eficiente, por lo que tiene margen de maniobra para liderar el proceso. Puede hacerlo concentrando sus esfuerzos fundamentalmente en dos aspectos: infraestructuras y tecnología de doble uso. Las infraestructuras en China son todavía deficientes y el margen de mejora es evidente. El gasto público en este capítulo permitiría incrementar la productividad agregada de la economía y combinar empleos de salarios bajos, (no especializados), con otros de remuneración más elevada, especializados.

Pero el sector más importante aquí es el segundo. Como hemos puesto de manifiesto anteriormente, el ejército chino está en conjunto poco desarrollado tecnológicamente y se basa más en el número de soldados y unidades que en su armamento y sistemas de soporte. Al mismo tiempo, las universidades de cariz tecnológico en China están

creciendo, y atraen buena parte de la juventud más formada del país. Se dan por tanto las circunstancias para que el presupuesto militar chino, que ha aumentado mucho sin incrementar su peso sobre el PIB, se redirija hacia proyectos militares en las tres armas que impliquen un uso intensivo de tecnología de última generación. Desde sistemas de comunicaciones hasta armamento convencional y no convencional, desde logística y organización hasta sistemas y programas de adiestramiento. En todas estas áreas, China tiene un amplio margen de mejora que puede aprovechar.

Eso implica que el ejército chino reclute amplios contingentes de ingenieros y técnicos de nivel medio; o, alternativamente, que contrate a empresas privadas o público-privadas que dispongan de ellos, para acometer todos los procesos. Dado el tipo de productos y su valor añadido, los salarios y otras remuneraciones que recibirán los trabajadores serán bastante más altos y afectarán a cantidades significativas de la población. Además, los conocimientos tecnológicos obtenidos en la investigación militar se transferirán -como ha ocurrido siempre- a usos civiles de la tecnología, dando lugar a un incremento generalizado del contenido tecnológico de los bienes y servicios en general. Y a más contenido tecnológico, más valor añadido de los bienes y servicios y salarios más elevados. Además, las empresas de todo tipo que participen en este tipo de proyectos serán capaces de poner en el mercado bienes y servicios añadidos, de uso civil, como consecuencia de lo aprendido investigando para resolver problemas militares.

El gobierno chino reducirá así los contingentes de las Fuerzas Armadas (por ejemplo reservas o fuerzas auxiliares) para destinar esos recursos, junto con los derivados del incremento de la economía, a reforzar este tipo de programas. Las consecuencias en términos militares son obvias: por un lado, se podrá desarrollar tecnología militar que no existe en otros países, aunque esto no puede afirmarse a priori con rotundidad. Por otro, y aquí no hay duda alguna, las Fuerzas Armadas chinas incrementarán y generalizarán la tecnología de que disponen y se generalizará por lo que cada una de sus unidades será mucho más efectivas. La diferencia tecnológica entre las Fuerzas Armadas de EEUU y China se reducirá, en lo que constituye la primera condición para variar la relación de fuerzas global entre ambas potencias.

Lo más importante en este punto es ser consciente de que esta vía es una de las más operativas que tiene el estado chino para incrementar la demanda privada en su país, además de los fondos dedicados a las infraestructuras. Las grandes empresas públicas de China, aunque producen mucho, son poco eficientes. Y las mejoras en la eficiencia se implantan con lentitud. En cambio, incentivar con dinero público el desarrollo y crecimiento de un potente sector económico dedicado a impulsar la tecnología militar, que después puede tener un uso civil, es relativamente sencillo. Los recursos económicos existen por el crecimiento de la economía y por la facilidad de reducir los efectivos militares, y los recursos humanos para desarrollar la tecnología militar están también disponibles. Y, en muchos casos, trabajando en puestos para los que les sobra cualificación.

Tampoco debemos olvidar que el Ejército Popular de Liberación es una de las columnas vertebrales, junto con el Partido Comunista, de la China actual, y que sus demandas de renovación y mejora tecnológica serán atendidas. No por casualidad, uno de los cargos más importantes en China es la Presidencia del Comité Militar, ocupado tradicionalmente por el líder chino de turno. En consecuencia, las probabilidades de que este escenario se haga realidad son bastante altas. En combinación con las restricciones presupuestarias que se van a producir en los Estados Unidos, el balance global de fuerzas entre ambos países va a cambiar.

4.3 La reducción del ahorro y sus consecuencias para el superávit y la capacidad de financiación de la economía de China.

La principal razón que explica el alto nivel de ahorro chino es la práctica inexistencia de un sistema de salud público y de pensiones de jubilación. Sobre todo lo segundo, que induce a los trabajadores chinos a ahorrar mucho para disponer de recursos para el día de su retiro, dado que la política del hijo único hace inviable que los hijos mantengan a los padres en el futuro. Por tanto el gobierno chino está poniendo en marcha reformas para, primero, poner en pie un sistema de salud público, aunque no de las dimensiones de los europeos. Después abordará el asunto de las pensiones de jubilación. En mayor o menor medida, esos cambios reducirán el ahorro privado; y, por tanto, incrementarán también el consumo de los particulares, sobre todo entre las capas de población cuyos ingresos actuales son muy magros. La consecuencia es que la producción de bienes y servicios de las empresas chinas se dirigirá de forma creciente a su gran mercado interno, en lugar de orientarse a la exportación. En estos momentos, China tiene ya una clase media que es la segunda en dimensiones después de la norteamericana, y estas medidas harán que se incremente. Sobre todo, que aumente el número de personas pertenecientes a la clase media-baja, impulsando así el consumo.

Las consecuencias son difíciles de prever, pero las agregadas no: las exportaciones se reducirán y las importaciones crecerán, porque un amplio conjunto de familias con poder adquisitivo absorberán parte de la producción de las empresas nacionales -menos exportaciones por tanto-, y al mismo tiempo comprarán más bienes extranjeros. La Balanza Comercial seguirá teniendo signo positivo, pero su cuantía será inferior y lo mismo ocurrirá con la Balanza por Cuenta Corriente. A su vez, el signo negativo de la Balanza Financiera (el dinero que sale del país para invertirse en otros) se reducirá también. Por tanto China dispondrá de menos fondos para invertir, entre otras cosas, en Bonos del Tesoro de USA. Hay que poner de manifiesto en este punto que el proceso no es consecuencia de una voluntad deliberada del gobierno chino, sino una derivada de la consecución de sus objetivos; sustituir crecimiento gracias a las exportaciones por crecimiento gracias a la demanda interna. Es un fenómeno automático e involuntario, pero que tendrá serias consecuencias sobre la financiación de la economía de Estados

Unidos, y más concretamente sobre el presupuesto federal.

Teniendo en cuenta el peso que tienen los gastos militares, como hemos mostrado anteriormente, podemos anticipar que habrán de reducirse, salvo que el gobierno decida recortar drásticamente otras partidas o pueda incrementar la recaudación por impuestos. Es improbable que el déficit presupuestario norteamericano pueda financiarse, en otras fuentes, de la forma masiva en la que se hace ahora con fondos chinos. Por tanto, debemos contar con una reducción de los gastos militares agregados en Estados Unidos, lo que afectará también al cambio en el balance de fuerzas entre ambos países. Todos los datos y las tendencias indican que la clara superioridad de las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos se reducirá.

Téngase en cuenta que en el escenario estratégico que apuntábamos en el segundo apartado supondría, en estas condiciones económicas, que EEUU debería reducir el presupuesto del Ejército y del resto, sobre todo de las fuerzas de intervención que tiene desplegadas por todo el mundo para concentrarse en este frente. Así reforzaría su posición en el Pacífico, pero perdería influencia en el resto de los escenarios. Otra opción sería no embarcarse en ese proyecto y mantener el actual despliegue de fuerzas en la zona, reforzando los lazos con sus aliados tradicionales. La posición entonces sería progresivamente más delicada, a medida que China mejorase la eficacia de sus sistemas de defensa A2/AD. Y que, al mismo tiempo, sus aliados tradicionales comenzasen a dudar de su capacidad para mantener la seguridad en las zonas de tensión.

La segunda cuestión es si es plausible suponer que China utilizará voluntariamente sus tenencias de bonos de los Estados Unidos como una forma de debilitar su economía y su ejército. Como hemos puesto de manifiesto anteriormente las tenencias de bonos del Tesoro de los Estados Unidos por parte de China son muy elevadas y además han ido creciendo; de tal manera que se ha convertido en la principal fuente de financiación extranjera del presupuesto de los Estados Unidos. Dado que ya hemos analizado los efectos involuntarios de las políticas del gobierno chino, nos limitamos aquí a los efectos voluntarios.

La retirada de los fondos chinos invertidos en bonos del Tesoro norteamericano puede hacerse por la vía de la no reinversión. Estos valores tienen distintos plazos de maduración, al cabo de los cuales el Tesoro devuelve su importe y los intereses, y lanza nuevas emisiones para cubrir sus necesidades. Habitualmente, los tenedores de Bonos suelen suscribir las nuevas emisiones según van venciendo las anteriores. Si no lo hacen, el Tesoro de los Estados Unidos puede quedarse escaso de financiación, obligando a reducir los gastos públicos, entre ellos los militares. En ese sentido puede entenderse que suscribir o no las nuevas emisiones es un arma en manos de China, porque dado el volumen de los bonos emitidos, sería muy difícil que Washington consiguiese fuentes de financiación alternativas en la cuantía necesaria.

En algunos casos, los medios de comunicación chinos han hecho alusión a la necesidad y conveniencia de utilizar esa medida de presión cuando al otro lado del

Pacífico se han tomado medidas que les desagradan, sobre todo en su apoyo a Taiwan¹⁵, pero las instancias oficiales del Partido Comunista Chino no se han hecho eco de esos llamamientos. En los Estados Unidos, se han lanzado mensajes de alarma sobre el hecho de que el déficit presupuestario y su financiación externa ponían al país en manos de China, con los consiguientes riesgos.¹⁶

Es obvio que una drástica retirada de fondos, -no comprando los nuevos bonos emitidos- haría mucho daño a los Estados Unidos, tanto en la cuantía como en la forma. El Tesoro tendría que buscar prestamistas alternativos, casi con toda seguridad a tipos de interés más elevados y en menores cuantías, y el presupuesto federal tendría que ser reducido con toda urgencia. Los efectos negativos son grandes, porque las actividades corrientes que se financian con esos presupuestos quedan muy afectadas si los recursos se reducen de forma muy brusca. Como ejemplo, el presupuesto para combustible de las Fuerzas Armadas sería afectado, reduciendo su operatividad en el corto plazo.

La cuestión fundamental aquí es si ese supuesto es probable o no. A nuestro entender no lo es. Los excedentes de la Balanza por Cuenta Corriente de China han de invertirse (signo negativo de la Balanza por Cuenta Financiera) en activos en cualquier parte del mundo que sean seguros y rentables a la vez. Además, dada la magnitud de los excedentes, la cuantía de los activos ha de ser también muy elevada. Hoy por hoy es difícil encontrar activos por valores de miles de millones de dólares que ofrezcan una buena combinación de rentabilidad y seguridad y que no sean los Bonos del Tesoro de los Estados Unidos. Por tanto, la posibilidad que tiene China de diversificar el destino de esas inversiones es reducida. Puede hacerlo, pero con el coste de obtener menor rentabilidad, mayor riesgo y de operar con muchos prestatarios, en lugar de uno sólo. Todo junto nos lleva a mantener su improbabilidad. El gobierno chino puede dar la orden de no invertir más en estos Bonos del Tesoro, pero los perjuicios se repartirían entre los dos países. Esta era también la opinión en 2011 de Leon Panetta, el Secretario de Defensa, cuando dijo, en un informe enviado al Congreso:

“Los intentos de utilizar los Bonos del Tesoro como un instrumento de coerción tendrían un efecto limitado, y es muy probable que perjudicasen más a China que a los Estados Unidos”

Desde luego, siempre queda la posibilidad de que, si se produce un conflicto abierto entre ambos países, China podría utilizar su inversión como un arma, aunque tuviese también efectos perjudiciales para los asiáticos. Pero nuestro análisis no contempla esta situación, sino que apunta a cómo los desequilibrios globales entre China y Estados

¹⁵ Como ejemplo un editorial del Diario del Pueblo de Agosto de 2011.

¹⁶ Hillary Clinton, cuando era candidata a la Presidencia en 2007 escribió una carta en ese sentido a Ben Bernanke, Presidente de la Reserva Federal, y a Henry Paulson, Secretario de Estado del Tesoro. En su campaña para las elecciones a la Presidencia en 2012 Mitt Romney incidió en el mismo punto.

Unidos afectarán en el futuro inmediato a la relación de fuerzas entre ambos países. Y ya hemos mostrado más arriba que eso es lo que va a ocurrir, si no está ocurriendo ya. No hace falta que China exhiba ningún tipo de arma coercitiva, asegurando que no comprará más Bonos del Tesoro de Estados Unidos, para que eso vaya a suceder de forma inexorable. Washington tiene que preocuparse por su déficit, y reducirlo. De lo contrario, no podrá financiarlo en el medio plazo. Por tanto, ya sea porque reduzca sus gastos para combatir el déficit, ya porque carezca de financiación para poder hacerlo, la perspectiva de reducción de gasto público -y por tanto de gasto militar- es ineluctable.

5. Conclusiones

A lo largo de este artículo, hemos mostrado que la relación de fuerzas entre Estados Unidos y China va a cambiar. Y, por tanto, también la estrategia militar norteamericana. Ese cambio se va a producir como consecuencia de la reducción del *gap* tecnológico-económico entre ambas potencias, en buena medida provocado por el ajuste de los desequilibrios globales.

Esto implica que, en el corto plazo, la financiación del déficit por cuenta corriente de los Estados Unidos dejará de ser tan barata como lo es actualmente en un futuro próximo. Mayores tipos de interés implicarán dedicar una cantidad creciente de recursos públicos y privados a atender su pago. Pero además China, su principal prestamista, va a disponer de menos recursos para prestar, o va a mostrar menos voluntad de seguir financiando a los Estados Unidos. Esa reducción de los fondos disponibles es consecuencia del cambio de modelo de crecimiento en China. Esta potencia se enfrenta en el próximo futuro a estrangulamientos que tienen que ver con el modelo de crecimiento que ha seguido hasta el presente. Las autoridades chinas son perfectamente conscientes de lo que ocurre, y han decidido hacer todos los esfuerzos posibles para modificar ese modelo, de manera que dependa menos de las exportaciones al resto del mundo de bienes de poco valor añadido a precios bajos. En su lugar, quieren incentivar la demanda interna de los propios chinos de esos mismos bienes, y de otros de mayor calidad y valor añadido. Al hacerlo, reducirán el saldo positivo de su Balanza por Cuenta Corriente y, en consecuencia, lo mismo ocurrirá con la cuantía de fondos disponibles para financiar a otros países, en particular a los Estados Unidos.

Los efectos de ese doble proceso sobre las Fuerzas Armadas de los dos países son claros. En Estados Unidos, los recursos del presupuesto disponibles para las Fuerzas Armadas o se reducirán o no podrán incrementarse en la cuantía necesaria para mantener los ambiciosos objetivos planteados para la región de Asia-Pacífico. Al menos, no sin desatender los compromisos que tienen en otros lugares del mundo. En China las Fuerzas Armadas, como consecuencia de la mejora general de la productividad de su

economía, mejorarán su nivel tecnológico y posiblemente reducirán sus efectivos, de manera que podrán alcanzar con más facilidad los objetivos estratégicos que hemos explicado en la segunda parte con más facilidad. El actual balance de fuerzas cambiará por consiguiente a favor de China.

Nuestro análisis pone de relieve, además, la importancia de prestar atención y seguir atentamente las variables macroeconómicas de cada país para explicar por dónde irán las modificaciones en su estrategia. No se trata solamente de utilizar las tendencias del Producto Interior Bruto para saber cómo afectarán a las Fuerzas Armadas y a su capacidad operativa. Más importante que eso es analizar en detalle los componentes de la producción, las posibilidades y necesidades de financiación, el estado de las cuentas públicas y el endeudamiento de los agentes privados, porque de su evolución dependen tanto los recursos de que puedan disponer las Fuerzas Armadas como las características de las mismas.

De modo más general, nuestro trabajo pone de manifiesto que el análisis de las variables macroeconómicas desagregadas permite poner de relieve tendencias y escenarios futuros que son relevantes para nuestra seguridad tal y cómo la define la Estrategia de Seguridad Nacional. La situación en Asia-Pacífico nos influye, pero no de una forma directa. En cambio, la situación en otras zonas mucho más cercanas y vitales, como la orilla sur del Mediterráneo y el Sahel, el mismo tipo de análisis, pero aplicado a las variables relevantes, resulta también muy fructífero.

Bibliografía

- Bracke *et al* (2008), “A Framework for Assessing Global Imbalances” *ECB Occasional Paper Series*, no. 78.
- Clinton, H., (2011) “America’s Pacific Century”, *Foreign Policy*, Noviembre.
- Departamento de Defensa (2013) *Air Sea Battle: Service Collaboration to Address Anti-Access & Area Denial Challenges*, <http://www.defense.gov/pubs/ASB-ConceptImplementation-Summary-May-2013.pdf>
- Dorrucci, Pula y Santabárbara (2013): “China’s Economic Growth and Rebalancing”, *ECB Occasional Paper Series*, no. 142
- Edwards, S., (2004) “Financial openness, sudden stops and current account reversals”, *NBER Working Paper* 10277 <http://www.nber.org/papers/w10277>
- Etzioni, A. (2013) “Who Authorized Preparations for War with China?” *Yale Journal*, 12 de junio.
- Harrison, T., (2013) “Defense Cuts Conundrum: Weighing the Hard Choices Ahead” <http://www.csbaonline.org/2013/09/29/defense-cuts-conundrum-weighing-the-hard-choices-ahead/>
- Lawrence, S. (2013) “US-China Relations: Policy Issues”, *CRS Report for Congress*, June 14.
- Laborie Iglesias, M. (2013) “La Estrategia de Seguridad Nacional” *Documento de Análisis* nº 34, IIEE.
- Obstfeld y Rogoff (2005) “Global current account imbalances and exchange rate adjustments”, *Brookings Papers on Economic Activity*, 1:2005, pp. 67-123.
- Office of Management and Budget. Department of Defense. 2012.
- Reisen, H., (1998), “Sustainable and Excessive Current Account Deficits,” *Empirica*, Springer, vol. 25(2), pp. 111-131, January.
- Reuters. (Agencia)* Declaraciones de LiKeqiang el 11 de Septiembre en Dalián y entrevista a Li Jian el 11 de Septiembre.
- Van Tol, J., *et alia* (2010) *AirSea Battle: A Point-of-Departure Operational Concept*, CSBA, <http://www.csbaonline.org/publications/2010/05/airsea-battle-concept/>
- World Military Strength Comparison*, <http://www.globalfirepower.com/countries-comparison.asp>



Cesáreo Gutiérrez Espada

*Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales
(Universidad de Murcia).*

María José Cervell Hortal

*Profesora Titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales
(Universidad de Murcia).*

- Artículo recibido: Septiembre de 2013

- Artículo aceptado: Noviembre de 2013

SISTEMAS DE ARMAS AUTÓNOMAS, DRONES Y DERECHO INTERNACIONAL

Este artículo expone los esfuerzos que algunos Estados están llevando a cabo en la investigación y desarrollo de los llamados Sistemas de Armas Autónomas, los riesgos jurídicos que estos pueden plantear y la conveniencia de acordar una moratoria en estos esfuerzos, para dar tiempo a la comunidad internacional a establecer el marco jurídico adecuado.

También se aborda en el uso dado en la práctica a los drones, sus efectos contraproducentes en muchos casos con principios fundamentales del DIH y del DIDH y, en consecuencia, la conveniencia de que la comunidad internacional acuerde también principios reguladores que enmarquen su correcta utilización..

Derecho Internacional Humanitario, Derecho Internacional de los Derechos Humanos, Drones, Legítima defensa, Robots Autónomos, Robots Armados Letales, Sistemas de Armas Autónomas, Terrorismo.

This article outlines the research and development efforts of some states as regards so-called autonomous weapons systems, the legal risks arising therefrom and the advisability of agreeing to a moratorium on these efforts, with a view to giving the international community time to put into place an adequate legal framework.

It also addresses the use made of drones in practice in international, internal and asymmetric conflicts, how in many cases this runs counter to fundamental IHL and IHRL principles, and, consequently, the need for the international community to also agree on principles to govern the correct use of these unmanned aircraft.

Autonomous Robots, Drones, International Law of the human Rights, Lethal Armed Robots, Self-defence, Systems of the Autonomous Weapons, Terrorism.

SISTEMAS DE ARMAS AUTÓNOMAS, DRONES Y DERECHO INTERNACIONAL

1. Introducción

Los Sistemas de Armas Autónomas tienen, parece, un futuro prometedor. Se llama armas autónomas a aquellas:

“capaces de llevar a cabo una misión con intervención humana limitada o aún sin ella. Dependiendo del grado de implicación de la actividad humana, pueden ser semiautónomas o plenamente autónomas. Además, varía su letalidad. Algunas AW (*autonomous weapons*) operan de manera plenamente autónoma en actividades no letales, como vigilancia y reconocimiento... El diseño de las futuras AW les permitirá operar y alcanzar letalmente sus objetivos de manera autónoma sin intervención humana alguna...”¹.

Una definición similar de este tipo de armas es la utilizada por los Departamentos de Defensa de los Estados Unidos, el Ministerio de Defensa del Reino Unido o la organización Human RightsWatch².

Los Sistemas de Armas Autónomas ofrecen ventajas militares muy importantes (“enormes” según el Relator Especial del Consejo de Derechos Humanos, Christof Heyns)³, entre los que expertos en robótica y juristas⁴ han destacado las siguientes:

1 QUELHAS, Daniela: “La prolifération de robots-tueurs. Quelques problèmes juridiques et éthiques”, *Sentinelles* bulletin núm. 352, 16 junio 2013, pp. 1-14, p. 4 [www.sentinelle-droit-international.fr].

2 Vid. DEPARTAMENTO DE DEFENSA DE LOS ESTADOS UNIDOS: “Autonomy in Weapons Systems”, directiva núm. 3000.09, 21 noviembre 2012, pp. 1.15 (Glossary Part II, pp. 13-14); MINISTERIO DE DEFENSA DEL REINO UNIDO: “The United Kingdom approach to unmanned aircraft systems”, Joint Doctrine Nota 2/11, 30 de marzo de 2011, pp. 2-1 y 2-2 (párrafos 202-203) (<http://www.gov.uk>) (consulta de jueves 5 de septiembre de 2013); HUMAN RIGHTS WATCH: *Losing Humanity: the case against killer robots*, 19 noviembre 2012, pp. 1-15, p. 3 (<http://www.hrw.org/reports/>) (consulta jueves 5 de septiembre 2013).

3 HEYNS, Christof: Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns (A/HCR/23/47), 9 de abril de 2013, pp. 1-25 (p. 11, párrafo 50).

4 HEYNS, Christof: Informe del Relator Especial... Heyns cit., párrafos 51-54; MARCHANT,

- Ofrecen una mayor protección de las fuerzas armadas propias (salvar vidas de los soldados y prevenir lesiones).
- Multiplican la fuerza empleada.
- Amplían el campo de batalla (facilitan la penetración tras las líneas enemigas y pueden mantenerse en el teatro de operaciones más tiempo; mucho más que las personas).
- Poseen un tiempo de reacción menor que el de los seres humanos.
- Nunca actuarán por pánico o venganza, ni por odio racial...
- Serán capaces, en el futuro, de emplear una fuerza menos letal, evitando muertes innecesarias; así, el desarrollo tecnológico puede ofrecer, como alternativas, la inmovilización o el desarme del objetivo⁵.

Sus defensores alegan que es precisamente la ausencia de *pasiones* en la máquina lo que hará más objetivas sus acciones, olvidando que la realidad ya ha demostrado que esa regla no siempre se cumple⁶. El 3 de julio de 1988, el vuelo 655 de *Iran Air* fue derribado por el buque de guerra estadounidense USS Vincennes, dotado del sistema AEGIS de defensa contra ataques aéreos. Su radar había detectado el avión y lo había identificado como un F-14 iraní, pese a que muchos miembros de la tripulación muchos opinaban que se trataba de un vuelo civil. Finalmente, se confió en la máquina, que no en vano había sido diseñada para identificar esos aviones; se disparó, causando 290 bajas civiles. Se ha hablado, incluso, de los riesgos de desarrollar en quienes manejan estas armas una *mentalidad Playstation* cuando se trata de proceder al ataque, que deshumanizaría

Gary; ALLENBY, Braden; ARKIN, Ronald; BARRET, Edward T.; BORESTEIN, Jason; GAUDET, LYN M.; KITTRIE, Orde; LIN, Patrick; LUCAS, George R.; O'MEARA, Richard; SILBERMAN, Jared.: "International governance of autonomous military robots", *The Columbia Science and Technology Law Review*, XII (2010-2011), pp. 272-315, p. 275; SINGER, Peter Warren: *Wired for War. The robotics revolution and conflict in the 21st century*, Nueva York: The Penguin Press, 2009, p. 83; ARKIN, Ronald: *Governing lethal behaviour in autonomous robots*, Chapman & Hall/CRC Press, 2009, p. xii; QUELHAS, Daniela: "La prolifération..." cit., pp. 7-8.

⁵ Estas armas (KAHN, Paul W.: "Imagining warfare", *European Journal of International Law*, 24 (2013), num. 1, pp. 199-226) cambian, por otro lado la concepción tradicional de conflicto armado, en cuanto tres concepciones deben desterrarse ante su uso: la idea tradicional de tiempo y zona de combate; el concepto de combatiente (uno puede ser atacado realizando actividades cotidianas) y la convicción de que en un combate el riesgo es recíproco (p. 199). Ahondando en la idea del "campo de batalla global" que el uso de drones ha provocado, consúltese LUBELL, Noam y DEREJKO, Nathan: "A global battlefield? Drones and the geographical scope of armed conflict", *Journal of International Criminal Justice*, 11 (2013), pp. 65-88.

⁶ Véase GRUT, Chantal: "The challenge of autonomous lethal robotics to International Humanitarian Law", *Journal of Conflict and Security Law*, 18 (2013), num. 1, pp. 5-23.

el conflicto y podría convertir la muerte en algo banal⁷.

A las ventajas técnicas o militares de los Sistemas de Armas Autónomas se añaden otras de no poca importancia. Se ha sostenido así que, dependiendo del nivel de la inteligencia artificial del ingenio, las armas autónomas costarán un tercio menos que los vehículos no tripulados y más de dos tercios del que conllevan las operadas por el hombre⁸. Es más, los Sistemas de Armas Autónomos, al evitar las bajas propias y simultáneamente hurtar la guerra y sus consecuencias más dramáticas a la minuciosa y por lo común no benevolente consideración de los medios, reduce de manera clara el “coste político” del uso de la fuerza, lo que provoca una inquietante reflexión: este tipo de armas puede llevar a la opinión pública a desinteresarse de la guerra, dejando por tanto -como un problema de ellos- en manos de los políticos la decisión del uso de la fuerza⁹ “sin la restricción de la respuesta de sus pueblos a las pérdidas de vidas humanas”¹⁰, esto es: ahorrándose las ceremonias de recepción de los ataúdes que llegan del frente, repetidas una y otra vez en la televisión...

Ventajas militares, menor costo económico y político, factores que explican por qué son cuantiosos los recursos que algunos Estados dedican a la investigación de las Armas Autónomas. En la actualidad, más de quince de ellos (como Estados Unidos, Reino Unido, Israel, Rusia y China...) están desarrollando o adquiriendo “tecnología militar robótica”¹¹. Drones y Armas Autónomas tienen futuro sin duda. Desde el 2009, la Fuerza Aérea de los Estados Unidos lleva a cabo un programa (que en principio se prolongará hasta el 2049) destinado a mantener los recursos destinados a las armas autónomas, capaces, una vez programadas, de cumplir sus objetivos sin intervención humana alguna¹².

7 ALSTON, Philip: Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions, Philip Alston., A/HRC/14/24/Add.6, 28 mayo 2010, párrafo 79.

8 HOLMES, Stanley: “Planes that know what to bomb: smart robotic jet fighters may be delivered by 2008”, Business Week, issue 3757, 12 noviembre 2001, pp. 91-94 (cita de Guetlein, Michael A.: Legal Autonomus Weapon: Legal and Doctrinal Implications, Naval War College, Newport RI, 14 febrero 2005, pp. 1-31, p. 2, nota 11)

9 <http://www.dtic.mil/>, consulta del 8 de septiembre de 2013).

Krishnan, Armin: Killer robots: legality and ethicality of Autonomous Weapons, Ashgate, Farnham (Reino Unido) y Burlington (Estados Unidos), 2009, p. 150.

10 SECRETARIO GENERAL: Función de la ciencia y la tecnología en el contexto de la seguridad internacional y el desarme. Informe del Secretario General(A/53/202), 28 de julio de 1998, pp. 1-27, p. 18 (párrafo 98).

11 SHARKEY, Noel E.: “The evitability of autonomous robot warfare”, International Review of the Red Cross, 94 (2012), núm. 886, pp. 787-799, p. 788.

12 Vid. UNITED STATES AIRFORCE: United States Air Force. Unmanned Aircraft Systems Flight Plan 2009-2047, Headquarters U.S. Air Force, Washington D.C., 18 may 2009, pp. 1-82 (www.dtic.mil/).

Teniendo en cuenta estos hechos, no parece realista esperar que los Estados renuncien a dotarse de estos Sistemas, o que se comprometan fácilmente a no investigar cómo podrían desarrollarse y perfeccionarse. La propuesta concreta que en este sentido ha efectuado el presente año 2013 el Relator Especial del Consejo de Derechos Humanos, Christof Heyns, para establecer una moratoria nacional¹³, encontrará enormes dificultades para prosperar¹⁴. No obstante, la sociedad civil ya se está movilizandando para controlarlas: en 2009 se creaba *ICRAC* (International Committee for Robot Arms Control)¹⁵ para reflexionar sobre el peligro que plantean esas armas: también una ONG británica, *Article 36*¹⁶, trabaja con el fin de evitar su desarrollo y empleo; Naciones Unidas se muestra asimismo cada vez más activa en esta cuestión: en enero de 2013, Ben Emmerson, Relator Especial sobre contrterrorismo y derechos humanos, comenzaba a investigar el lanzamiento de drones sobre civiles en varios Estados y, en agosto de 2013, el Secretario General de la Organización pedía un control de su uso, a la luz del Derecho Internacional, en el marco de su visita a Pakistán.

Son muchos, como hemos apuntado ya, los recursos dedicados por algunos Estados al desarrollo de Sistemas de Armas Autónomas aéreas, terrestres y marítimas¹⁷. Pero es imposible, hoy por hoy, saber cuándo tiempo falta aún para contar con robots autónomos listos para su utilización. Se admiten, sin embargo, en general dos conclusiones:

- Primera, no se han desplegado aún robots autónomos con poder letal pleno.
- Y segunda, se utilizan ya con todo robots con diverso grado de autonomía y poder letal: entre otros, el Sistema Sensor Fuzed Weapon (SFW), el Sistema Phalanx, el C-RAM o el Northrop Grumman X-47 B de los Estados Unidos; el Harpy de Israel, el Taranis del Reino Unido o los robots Samsung Techwin en

global.security.org [consultada el domingo, 8 de septiembre de 2013]).

13 *Vid. infra* el apartado 3 de este trabajo.

14 Daniela Quelhas, por ejemplo, afirma: “hasta ahora, las propuestas del Representante Especial no son en rigor apoyadas sino por una coalición de organizaciones no gubernamentales, entre ellas Human Rights Watch, Amnistía Internacional y Handicap Internacional” (“La prolifération de robots-tueurs... cit., p. 3).

15 Véase su página web: <http://www.icrac.net>

16 [Http://www.article36.org](http://www.article36.org). Toma su nombre del artículo 36 del Protocolo Adicional I (1977) a los Convenios de Ginebra que exige a los Estados de revisar la legalidad, conforme al Derecho Internacional Humanitario, de aquellas nuevas armas que estudien, desarrollen o adquieran los Estados.

17 UNITED STATES OF AIR FORCE: United States Air Force. Unmanned Aircraft Systems Flight Plan 2009-2047 cit., pp. 41 ss.

la zona desmilitarizada que separa a las dos Coreas¹⁸.

Si un día estos Sistemas de Armas se despliegan, los expertos piensan que durante cierto tiempo actuarán en colaboración con los seres humanos, realizando tareas o misiones concretas¹⁹. Es más que probable, en función de lo que revela la aplicación práctica de los drones, que estos robots autónomos se empleen también para cometer los llamados ataques selectivos²⁰.

2. Problemas jurídicos y éticos que plantean.

Dos son las cuestiones esenciales que plantean los Sistemas de Armas Autónomas, en particular las previstas como letales: *de una parte*, su capacidad para adaptarse a las normas del Derecho Internacional Humanitario (DIH) y del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) (caso de emplearse en una situación de conflicto armado) o del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) (en otros supuestos); y, así mismo, *de otra*, respecto de la asignación de la responsabilidad (la individual o del Estado), en los supuestos en los que un robot autónomo letal lleve a cabo un acto contrario a las normas jurídicas internacionales en vigor.

Obviamente, el uso de la fuerza a través de estos robots está sometido también a las normas del *ius ad bellum*²¹.

2.1. Sistemas de Armas Autónomas, DIH y DIDH.

Si bien hay expertos en robótica que defienden la posibilidad de crear programas

18 Para otros Sistemas y más detalles y otras referencias sobre estos proyectos *vid.* Guetlein, Michael A.: “Lethal Autonomous Weapons...” cit., p. 2; ARKIN, Ronald.: *Governing lethal behaviour: embedding ethics in a hybrid deliberative/reactive robot architecture* (Technical Report GIT-GVU-07—11), pp. 1-117, p. 5 (en <http://www.cc.gatech.edu> [consultado el domingo 8 de septiembre de 2013]); HEYNS, Christof: Informe del Relator Especial...Christof Heyns cit., pp. 9-10, párrafo 45; HIN-YAN LIU: “Categorization and legality of autonomous and remote weapons systems”, *International Review of the Red Cross*, 94 (2012), núm. 886, pp. 627-652, pp. 630-632; QUELHAS, Daniela: “Prolifération des robots-tueurs...” cit., pp. 4-5.

19 ARKIN, Ronald: *Governing lethal behaviour...* cit., loc. cit.

20 En este sentido, el Relator Heyns (Informe del Relator Especial...Christof Heyns” cit., p. 10, párrafo 47).

21 *Vid.* al respecto las reflexiones que se hacen sobre el mismo a propósito de los drones (infra apartado 4.4 de este artículo).

informáticos dotados de un “regulador ético” que fuerce a los robots autónomos a respetar las normas del DIH²², otros especialistas no están seguros de que esto sea posible.

En particular, consideran estos últimos que existen factores que pueden impedir o dificultar extraordinariamente que los Sistemas de Armas Autónomas acaten tanto las normas del DIH relativas a la distinción entre objetivos lícitos según este ordenamiento jurídico y aquellos que no lo son (A) como las que exigen el principio de proporcionalidad (B). Las primeras, como es sabido, buscan proteger a la población civil de ataques indiscriminados, mientras las segundas exigen una evaluación previa del daño que puede causarse a la población no combatiente o protegida, respecto de la ventaja militar que el ataque pretenda conseguir.

- A) En relación con el *principio de distinción* se ha dicho que, a causa de la falta de idoneidad tecnológica de los sensores existentes en la actualidad, la incapacidad para comprender el contexto y la dificultad de aplicar en la práctica (mediante un programa informático) el estatuto del no combatiente, o la incapacidad para interpretar intenciones y emociones, sería muy difícil para un robot autónomo cumplir las exigencias del DIH sobre el mismo; y no digamos para identificar, en supuestos de conflictos asimétricos, quién es -y quién no- un combatiente²³.

Particularmente rotundo se manifiesta Noel E. Sharkey profesor de Inteligencia Artificial y Robótica de la Universidad de Sheffield (Reino Unido). Para este experto británico, los robots que hoy existen carecen de los principales elementos exigibles para asegurar el cumplimiento del principio de distinción:

- No tienen los sensores adecuados, ni sistemas de visión, para distinguir combatientes de civiles, en particular en los conflictos asimétricos o asimilados, ni para reconocer combatientes heridos, que se han rendido o se hallan mentalmente en una situación a la que es aplicable el principio de distinción.
- No es posible, por la vaguedad de las definiciones jurídicas (como la de “civiles”

22 MARCHANT, Gary; ALLENBY, Braden; ARKIN, Ronald; BARRERTT, Edward T.; BORENSTEIN, Jason; GAUDET, Lyn M.; KITTRIE, Orde; LIN, Patrick; LUCAS, George R.; O'MEARA, Richard; SILBERMAN, Jared: “International governance...” cit., p. 280; SINGER, Peter Warren: *Wired for War...* cit., p. 398; ARKIN, Ronald: *Governing lethal behaviour...* cit., p. 127.

23 *Vid. ad ex.* SHARKEY, Noel E.: “Grounds for discrimination: Autonomous Robot Weapons”, *RUSI Defence Systems* October 2008, pp. 86-89, pp. 88-89 (<http://www.rusi.org/downloads/assets/23sharkey.pdf>; consultado el lunes 9 de septiembre de 2013); ASARO, Peter: “On banning Autonomous Weapons Systems: Human rights, automation and the dehumanisation of lethal decision-making”, *International Review of the Red Cross*, 94 (2012), núm. 886, pp. 687-709, pp. 696 ss.; DINSTEIN, Yoram: “The principle of distinction and cyber war in International Armed Conflicts”, *Journal of Conflict and Security Law*, 17 (2012), num. 2, pp. 261-277 y HUMAN RIGHTS WATCH: *Losing humanity...* cit., p. 31.

o conceptos necesarios como “sentido” común), de los Convenios de Ginebra de 1949, y del Protocolo I de 1977 adicional, relativo a los conflictos armados internacionales, adicional a los Convenios de Ginebra (como la de “civiles” o conceptos necesarios como “sentido común”), trasladar al lenguaje del programa de un computador la esencia del principio de no discriminación.

- Y tres, aun dotando en su día a los robots de mecanismos para distinguir civiles de militares combatientes, las máquinas carecen de la capacidad de alcanzar el nivel humano del sentido común indispensable para la correcta aplicación del principio de no discriminación. El profesor Sharkey se declara sumamente escéptico incluso, sobre la posibilidad de que alguna vez sea posible -pese al avance esperado de la tecnología- llegar a este extremo²⁴.
- B) La evaluación de todas las circunstancias precisas para aplicar correctamente el *principio de proporcionalidad* no es seguro que pueda ser acometerse por los Sistemas de Armas Autónomas. De hecho, su aplicación reposa en conceptos como la “buena fe” o, antes ya lo comentábamos, el “sentido común”. No es posible saber hoy si este tipo de conceptos pueden ser “asumidos y comprendidos” por los programas informáticos que alimentan a estos Sistemas²⁵. El profesor Sharkey admite que, si bien es posible que los robots puedan ser programados para respetar en cierto sentido el principio de proporcionalidad (en particular el “easy proportionality problem”), o minimizar los daños colaterales eligiendo armas o municiones adecuadas y apropiadamente dirigidas no lo es hoy -ni cree lo sea en el futuro- asegurar su respeto en cuanto al “hard proportionality problem”, es decir: saber cuando el daño a los civiles supera o desborda la ventaja militar que el ataque proporciona; se trata, en este caso, de “decisiones cualitativas y subjetivas”, que solo el ser humano puede tomar²⁶.

Habida cuenta el tenor literal de los artículos 51.5.b y 57.2 del Protocolo I de 1977 relativo a los conflictos armados, adicional a los Convenios de Ginebra, no es fácilmente imaginable cómo una “máquina” -si se quiere el programa informático que la dirige- puede prever de qué manera atacar o decidir no atacar cuando el daño probable que se cause a civiles sea “excesivo en relación con la ventaja militar concreta y directa

24 “The inevitability of autonomous...” cit., pp. 788-789.

25 *Vid. ad ex.* LIN, Patrick; BEKEY, George y ABNEY, Keith: “Robots in war: issues of risk and ethics”, en Capurro R. y Nagenborg, M. (Edts): *Ethics and Robotics*, Heidelberg: AKA Verlag, 2009, pp. 49-67, pp. 57-58 (puede consultarse este capítulo también en <http://www.digitalcommons.calpoly.edu>; consulta del lunes 9 de septiembre de 2013); SHARKEY, Noel E.: “Automated killers and the computing profession”, *Computer*, 40 (2007), num. 11, pp. 122-124, p. 124 (<http://www.computer.org>; consulta del lunes 9 de septiembre de 2013); WAGNER, Markus: “The dehumanization of International Humanitarian Law: legal, ethical and political implications of Autonomous Weapon Systems”, pp. 1-60, pp. 28-38 (<http://www.robots.law.miami.edu>; consulta del lunes 9 de septiembre de 2013).

26 “The inevitability of autonomous...” cit., p. 789.

prevista” (artículo 51.5.b)²⁷; en particular, a quienes no somos expertos en robótica ni en inteligencia artificial, nos resulta difícil imaginar cómo una “máquina” puede adaptarse a la evolución de los acontecimientos sobre el terreno. El programa informático del robot le ordena identificar y destruir los tanques del enemigo; pero, ¿puede este prever que no lo haga si el tanque se ha ubicado a propósito junto a una escuela o una mezquita?).

Por todo ello, expertos como Kastan consideran que, sea cual sea el avance tecnológico que pueda producirse, los análisis y evaluaciones pertinentes sobre el principio de proporcionalidad tendrán que dejarse inicialmente a los seres humanos y no a los robots²⁸. Al menos hasta que estas armas no garanticen el cumplimiento de las tres leyes que Isaac Asimov exigiera a sus robots de ficción²⁹.

En consecuencia, hoy no puede asegurarse que los llamados robots autónomos letales sean capaces de ajustarse a ciertas normas clave del DIH; pero tampoco que sea imposible, con el avance tecnológico, introducir en los programas informáticos de estos ingenios el “regulador ético” necesario para actuar siempre de conformidad con el DIH o el DIDH.

Partiendo de un dato que nos parece inobjetable, relativo a que si los Sistemas de Armas Autónomas no pueden cumplir las exigencias del DIH o del DIDH, deberían prohibirse³⁰, la prudencia más elemental aconseja tomarse las cosas con calma y promover un debate que permita llegar a unos principios básicos en la regulación de estas armas sobre la que volveremos en el apartado 3 de este trabajo.

2.2. Los Sistemas de Armas Autónomas y la asignación de responsabilidad.

Si un robot autónomo lleva a cabo un ataque en violación del DIH o del DIDH ¿a

27 BOE de 26 de julio de 1989. Vid. WAGNER, Marcus: “Beyond the drone debate: autonomy in tomorrow’s battlespace”, Proceedings of the 106 th annual meeting (Confronting complexity) American Society of International Law, 106 (march 2012), pp. 80-84.

28 KASTAN, Benjamin: “Autonomous Weapons Systems: A coming legal ‘singularity’”, Journal of Law, Technology & Policy, 2013, núm. 1, pp. 45-82, pp. 61-62 (copia electrónica puede consultarse en <http://ssrn.com/abstract=2037808>, consultado el lunes 9 de septiembre de 2013).

29 “Primera Ley: un robot no debe dañar a un ser humano ni, por inacción, permitir que un ser humano sufra daño. Segunda Ley: un robot debe obedecer las órdenes que le son dadas por los seres humanos, excepto cuando estas órdenes entren en conflicto con la primera ley. Tercera Ley: un robot debe proteger su propia existencia hasta donde esta protección no entre en conflicto con la primera o la segunda ley”.

30 En este mismo sentido, el Informe del Relator Especial... Christof Heyns cit., p. 13, párrafo 63.

quién cabe atribuir la responsabilidad?

La conducta implícita en el delito internacional concreto, no es obra de un ser humano. En principio, por tanto, no parece fácil aplicar al Estado las normas sobre la atribución de responsabilidad previstas por el Derecho internacional para los comportamientos de los seres humanos (los Estados son responsables por los comportamientos contrarios a una obligación internacional en vigor para ellos de sus órganos, de los órganos de otro Estado o de una organización internacional puestos a su disposición, de las personas que siguen sus instrucciones o están bajo su control cuando realizan el comportamiento antijurídico y, en su caso, cuando asumen como propio el comportamiento antijurídico llevado a cabo por personas de las que no son responsables de acuerdo con estas normas)³¹.

¿Debe ser responsable el Estado cuando quien envía u ordena al robot cumplir su misión es uno de sus órganos o una persona cuya conducta puede serle imputada (lo que el profesor Sharkey llama “the last point of contact”)?³², ¿es el Estado responsable si el programa informático del robot ha sido diseñado por de sus órganos o una persona cuyo comportamiento puede serle imputado?, ¿lo es si el robot (diseñado o con programa de un tercero) es utilizado por su ejército o sus unidades operativas, o por una persona de cuyo comportamiento puede, según el Derecho internacional, ser responsable?

¿Y qué sucede con la responsabilidad individual? El DIH contempla que los mandos militares incurren en responsabilidad cuando:

“sabían o poseían información que les permitiera concluir, en las circunstancias del momento, que ese subordinado estaba cometiendo o iba a cometer tal infracción [se refiere a la de los Convenios de Ginebra o del Protocolo mismo] y si no tomaron todas las medidas factibles que estuvieran a su alcance para impedir o reprimir esa infracción”³³.

Pero no está nada claro si los jefes militares, como afirma el Relator Especial Heyns, “están en condiciones de comprender la compleja programación de los robots autónomos letales suficientemente bien como para para incurrir en responsabilidad

31 Artículos 4-II del Proyecto de la Comisión de Derecho Internacional (CDI) sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, Comisión de Derecho Internacional. Informe sobre la labor realizada en su 53º período de sesiones (23 de abril a 1 de junio y 2 de julio a 10 de agosto de 2001). Asamblea General: Documentos oficiales. Quincuagésimo sexto período de sesiones. Suplemento nº 10 (56/10), Naciones Unidas, Nueva York, 2001, pp. 10-405. Para un comentario sobre los mismos *vid.* GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo: El hecho ilícito internacional, Madrid: Dykinson, 2005, pp. 75-108.

32 “The inevitability of autonomous...” cit., p. 790.

33 Artículo 86.2 del Protocolo I.

penal”³⁴

No cabe descartar incluso que, dada su naturaleza -y de no prohibirse- se otorgará a estos Sistemas de Armas Autónomas un régimen de responsabilidad objetiva o absoluta.

En todo caso, estos Sistemas de Armas deben, también por las lagunas que se plantean respecto de la atribución de responsabilidad de sus eventuales violaciones del Derecho internacional, ser objeto de un profundo estudio que prepare el cuadro jurídico que les sea aplicable.

3. Propuestas formales (sin demasiadas posibilidades de éxito) de una moratoria.

La situación antes descrita, cuya síntesis fundamental radica en serias dudas surgidas del estado actual en el que se halla la tecnología robótica e informática, respecto a si estos Sistemas de Armas pueden llegar a programarse de tal manera que, en su función, se ajusten a las normas vigentes del DIH y, en su caso, del DIDH, y, de ser así, cómo podría llevarse a cabo con seguridad, aconseja “towait and see”, es decir: tomarse el tiempo necesario para pensar con calma cómo debería acometerse esta tarea. Ahora es el momento preciso, cuando aún se está a tiempo³⁵.

Ya en el año 2010, el Relator Especial, Philip Alston, quien antecedió a Heyns, propuso en su Informe seguir ese camino, al pedir la constitución de un grupo de expertos en tecnología robótica y en el análisis del grado de posible cumplimiento del DIH y del DIDH por parte de estos Sistemas de Armas³⁶. En el Informe de abril

34 Informe del Relator Especial...Christof Heyns cit., p. 16, párrafo 78.

35 Como el Relator Especial del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas señala, en su Informe de abril de 2013, “a diferencia de otras revoluciones en el ámbito militar, en las que toda reflexión seria se inició fundamentalmente después de la aparición de nuevos métodos de guerra, actualmente existe una oportunidad colectiva para hacer una pausa y abordar de manera proactiva los riesgos que se derivan del empleo de robots autónomos letales” (Informe del Relator Especial... Christof Heyns cit., p. 7, párrafo 33).

36 “A tal efecto, el Secretario General debería constituir un grupo integrado por representantes militares y civiles de Estados, autoridades destacadas en relación con los derechos humanos y el derecho humanitario, especialistas en filosofía y ética, científicos y promotores para asesorar sobre la adopción de medidas y directrices encaminadas a fomentar ese objetivo. El grupo debería examinar qué enfoques podrían adoptarse para lograr que esas tecnologías se ajustaran a los requisitos aplicables en materia de derechos humanos y derecho humanitario, lo que entraña:

a) Que todo sistema de armas sin manipulador o robotizadas se someta a las mismas o incluso mejores normas de seguridad que todo sistema comparable con manipulador;

de 2013, Christof Heyns insiste en esa línea y, en esencia, hace dos propuestas fundamentales:

1ª) Que “todos los Estados decreten y apliquen moratorias nacionales al menos sobre el ensayo, la producción, el montaje, la transferencia, la adquisición, el despliegue y el empleo de robots autónomos letales hasta que se haya establecido un marco convenido internacionalmente sobre el futuro de esos dispositivos”. También el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) defiende la necesidad, antes de que sea tarde, de “celebrar un debate documentado de las cuestiones implicadas, esto es: una normativa (...)”³⁷.

2ª) La convocatoria “con carácter prioritario (...) [de] un grupo de alto nivel sobre robots armados letales, integrado por expertos en distintos campos como Derecho, robótica, informática, operaciones militares, diplomacia, gestión de conflictos, ética y filosofía”. En el plazo de un año, este grupo debería publicar un informe que incluya diversos aspectos, entre ellos los siguientes:

- “Proponer un marco que permita a la comunidad internacional abordar de manera efectiva las cuestiones jurídicas y de política relacionadas con los robots armados letales, y formular recomendaciones sustantivas y de procedimientos concretos a ese respecto; en su labor, el grupo deberá tratar de facilitar un diálogo internacional de base amplia”.
- “Evaluar la idoneidad o las deficiencias de los marcos jurídicos internacionales y nacionales por los que se rigen actualmente los robots armados letales”³⁸.

No es ésta la única conclusión posible, ciertamente, pues autores hay, expertos muy reconocidos en el campo de la robótica y la inteligencia artificial que, tras analizar la tecnología actual en este campo y sus carencias, así como las previsiones sobre su evolución en los próximos quince años, mantienen que la única “conclusión moralmente correcta es prohibir los robots autónomos letales”³⁹, pues vienen a ser una especie

b) Establecer disposiciones para probar la fiabilidad y el funcionamiento de la tecnología antes de su despliegue;

c) Incluir sistemas de grabación y otra tecnología que permita una investigación eficaz de los presuntos usos ilícitos de la fuerza y depurar responsabilidades al respecto” (ALSTON, Philip[: Informe provisional del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias[A/65/321], 23 de agosto de 2010, pp. 1-25, p. 25, párrafo 48).

37 El Derecho Internacional Humanitario y los desafíos de los conflictos armados contemporáneos. Informe. Documento preparado por el CICR, Ginebra, octubre de 2011. XXXI Conferencia Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, Ginebra (Suiza), 28 noviembre-1 diciembre 2011, ES, (31/C/11/5.1.2), pp. 1-60, p. 45.

38 Informe del Relator Especial... Christof Heyns cit. (nota 3), p. 24, párrafos 113 y 114, letras c y d.

39 SHARKEY, Noel E.: “The inevitability of autonomous...” cit., p. 791. En el mismo sentido ASARO, Peter: “On banning...” cit., pp. 708-709.

de armas de la que no se puede asegurar su capacidad para ajustarse plenamente a principios fundamentales del DIH. Con lo cual, los Estados partes en el Protocolo I de Ginebra (1977) con capacidad tecnológica *para* y voluntad política *de* dotarse de estos robots, se verían retados directamente respecto al uso de estas “nuevas armas” por el texto del artículo 36 del mismo. La eventual prohibición de este tipo de Armas Autónomas no sería, en realidad, un enfoque particularmente novedoso: en 1967, por ejemplo, el Tratado General del Espacio prohibió *ex ante* la utilización y despliegue en el espacio ultraterrestre de las armas nucleares y otras de destrucción masiva⁴⁰.

Los hay también que, aceptando la premisa de que los Sistemas de Armas Autónomas pueden cumplir el DIH con más precisión incluso que los seres humanos, y considerando que este sector del Derecho Internacional vigente ni contempla ni asume la complejidad de estas nuevas armas, piden que este se adapte a las nuevas realidades y regule el uso de los robots autónomos letales; de tal modo que su utilización se realice conforme a los parámetros del Derecho reformado en vigor e impida la impunidad⁴¹. En todo caso, repárese en que esta última posición, al igual que la primera, exige estudiar antes todas las opciones.

Y, sin embargo, nos parece que la propuesta del Relator Especial resulta más conveniente. Pues, sin descartar lo que de positivo pudiesen tener este tipo de nuevas armas, y sin rechazar *a priori* que se produzca un avance tecnológico que permita su sujeción a los principios básicos del DIH, al menos en determinadas circunstancias, insiste en la idea central: es preciso clarificar el marco jurídico esencial en el que tendrán que moverse, antes de permitir su despliegue y generalización.

4. Candente actualidad en el debate sobre los drones.

4.1. Drones y Sistemas de Armas Autónomas.

⁴⁰ Tratado sobre los principios que deben regir las actividades de los Estados en la exploración y utilización del espacio ultraterrestre, incluso la Luna y otros cuerpos celestes, 27 de enero de 1967, artículo 4 (BOE de 4 de febrero de 1969). *Vid. ad ex.* GUTIERREZ ESPADA, Cesáreo: “La militarización del espacio parece ya inevitable (La nueva National Space Policy 2006 de los Estados Unidos de América)”, Anuario Español de Derecho Internacional, XXII (2006), pp. 91-129; ID.: “La política de los Estados Unidos sobre el uso militar del espacio. De Bush (2006) a Obama (2010)”, Revista Electrónica de Estudios Internacionales, núm. 20 (2010), pp. 1-16 (www.reeei.org).

⁴¹ HIN-YAN LIU: “Categorization...” cit., pp. 637 ss., 649 ss.

Los drones son vehículos aéreos no tripulados que, no obstante, cuentan con una intervención humana, decisiva en el desarrollo de sus misiones. Son dos las personas que operan estos ingenios: un piloto y un técnico de sensores. Ambas trabajan a distancia, desde bases que pueden estar o no en el mismo país del que despegan la aeronave. La mayor base de drones de la Fuerza Aérea de los Estados Unidos está, de hecho, en su propio territorio, en el desierto de Nevada. El Pentágono está ampliando su red de bases de drones: en las islas Seychelles, en Djibouti y más recientemente en Etiopía (...), que le permiten atacar a sus enemigos en Asia, la península Arábiga o el cuerno de África⁴².

Las armas autónomas se distinguen de los drones en la medida en que podrán llevar a cabo su labor sin intervención alguna del hombre, siguiendo sin más las instrucciones del programa informático que las dirige⁴³ aunque a día de hoy su autonomía es limitada, hay quien aventura que en un futuro estos robots serán incluso capaces de tomar sus propias decisiones tras un análisis de las circunstancias⁴⁴.

4.2. Práctica de los Estados Unidos en su “lucha contra el terror”.

La utilización de estos vehículos aéreos no tripulados, equipados con cámaras que permite escudriñar la zona sobrevolada y en muchos casos armados con misiles, nace para la guerra, por decirlo así, entre 1999 y 2001; siendo en todo caso el II-S, junto a la “guerra contra el terrorismo”, que inicia la Administración Bush, el punto de inflexión de estos ingenios que pasan de ser una herramienta de control y vigilancia a un arma letal. Su utilización para fines militares y de lucha contra el terrorismo ha sufrido un “crecimiento explosivo”, en los términos utilizados por el Departamento de Defensa de los Estados Unidos⁴⁵.

42 Alandete, David: “El ascenso de los drones”, 1 noviembre 2011, pp. 1-11, pp. 1-3 (www.blogs.elpais.com; consulta del lunes 16 de septiembre de 2013).

43 Véase la definición del Departamento de Defensa estadounidense incluida en la Directiva 3000.09 (infra apartado siguiente): “sistema de armamento que, una vez activado, puede seleccionar y enfrentarse a objetivos sin ninguna intervención más de un operador humano”.

44 Véase KELLENBERGER, Jakob: International Humanitarian Law and new weapon technologies, discurso pronunciado en la XXXIV mesa sobre cuestiones actuales del Derecho Internacional Humanitario, San Remo 8-10 de septiembre de 2011, disponible en <http://www.iihl.org>. También algunos consideran que es una realidad más próxima de lo que a priori pudiera pensarse (GRUT, Chantal: “The challenge of...”, cit., pp. 6-7).

45 UNITED STATES DEPARTMENT OF DEFENCE: U.S. *unmanned systems integrated roadmap (fiscal years 2009-2034)*, Washington DC, 2009, p. 2; una edición posterior lo confirma: ID.: U.S. *unmanned systems integrated roadmap (FY 2011-2036)*, Washington DC, 2011, p. 1 (<http://www.dtic.mil>; consultado el 15 de septiembre de 2013). El primer ataque fechado de Estados Unidos contra terroristas

Sólo en su primer año como Presidente, Barak Obama autorizó más ataques de drones (2009 y 54 ataques) que su antecesor en el cargo entre 2004 y 2008. En 2010, fueron 122 y en 2011 no menos de 72 según los datos de la *New American Foundation*, considerada como una “fuente abierta y bien informada de referencia sobre el tema”⁴⁶. Los muertos ocasionados por los misiles de los drones entre 2009 y 2011 oscilan entre los 1.324 y 2.348 según las fuentes; con el Presidente Bush, entre 2004 y 2008, hubo entre 377 y 544 muertos. No es extraño entonces que el analista estadounidense Peter Bergen haya manifestado que los drones son “el arma elegida por Obama” para la lucha contrterrorista. De hecho, como veremos en el apartado siguiente, el Presidente ha defendido su elección y afirmado su continuación hasta la destrucción de Al Qaeda y sus fuerzas asociadas en todos los lugares en los que estos se hallen (Afganistán, Pakistán, Yemen, Somalia...).

Ya en 2011, la Estrategia Nacional Antiterrorista, aprobada por Obama el 28 de junio, identificaba como objetivo central del esfuerzo de los Estados Unidos a la organización Al Qaeda, calificando de “guerra” su lucha contra la misma y contando entre sus principios básicos la decisión de perseguirla en esa lucha allí donde esté, así como eliminar los “santuarios” en los que la organización se entrene y planifique sus acciones; en esa lucha, Estados Unidos empleará “en una campaña amplia, sostenida e integrada (...) todas las herramientas del poder americano (militar, civil y el poder de nuestros valores (...))”⁴⁷. Entre ellas, los drones gozan de una posición privilegiada. El 21 de noviembre de 2012, se aprobaba la Directiva 3000.009⁴⁸ para, como reza su punto 1, establecer “la política del Departamento de Estado y asignar responsabilidades para el desarrollo de las funciones autónomas y semiautónomas en los sistemas de armamento” (punto a) y “establecer parámetros para minimizar la probabilidad y consecuencias de los fallos” en estos sistemas (punto b). Sin embargo, la Directiva no es restrictiva en su cometido; al contrario, parece estar destinada a favorecer el uso de estas armas, siendo la única referencia a la imposición de límites a su empleo la del apartado 4.b, según la cual quien autorice el uso de estos sistemas debe hacerlo “con el cuidado adecuado y de acuerdo con el derecho de la guerra [y] los tratados aplicables...”. En general, el documento enfatiza, en general, la necesidad de mantener

por medio de drones tuvo lugar en noviembre de 2002, en Yemen.

46 REINARES, F.: “El contrterrorismo del presidente Obama ¿ha sido distinto al de Bush?, ¿cuáles son los resultados?”, ARI 67/2012, 19/19/2012, pp. 1-5, p. 2 (www.realinstitutoelcano.org). O, por decirlo de otro modo, la frecuencia de empleo ha pasado de lanzar un drone cada cuarenta días con George W. Bush a hacerlo cada cuatro con B. Obama (The strategic effects of a lethal drone policy, American Security Project, <http://americansecurityproject.org/issues/asymmetric-operations/the-strategic-effects-of-a-lethal-drones-policy/>).

47 National Strategy for Counterterrorism, The White House, June 2011, pp. 1-19, pp. 2, 8-9, 19 (www.whitehouse.gov, consulta del 2 de septiembre de 2013).

48 Ya citada (*supra* nota 2) (disponible en <http://www.dtic.mil/whs/directives/corres/pdf/300009p.pdf>)

niveles adecuados de control humano sobre este armamento, pero nada en el texto demuestra intención alguna de abandonarlo⁴⁹.

Desde que, tras los atentados del 11S, el Congreso declarara estar en guerra contra Al Qaeda y quienes la apoyan, los drones se convirtieron en un método habitual para acabar con la vida de líderes talibanes e incluso de nacionales estadounidenses pertenecientes a esa organización terrorista o sus asociados⁵⁰. La selección de los “blancos” se hace de dos formas:

- Cada martes, integrantes del sistema de seguridad nacional de los Estados Unidos se reúnen con el Presidente de la nación para estudiar qué terroristas son sospechosos de representar una amenaza para la seguridad del país. Tras el debate se elabora una lista de nombres firmada por el Presidente, en la que figuran las personas que serán el blanco de un misil disparado por uno de estos dispositivos cuando se presente el momento oportuno. No se ha filtrado información concreta de los métodos que se siguen para configurar esa lista de nombres.
- Se incluyen también en estas listas personas cuyo comportamiento permite suponer que pertenecen a una organización terrorista que representa una amenaza para la seguridad de los Estados Unidos (Al Qaeda o sus asociados). A tal efecto se investiga a estas personas (escuchas telefónicas, seguimiento...) a fin de determinar “patrones de conducta” que lleven a entender su pertenencia a una de esas organizaciones. A juicio de Grègoire Chamayou, “los informes fundados en la actividad” de una persona permiten considerar que “sus actos han hecho evidente, al cabo del tiempo, que representa una amenaza”⁵¹, por lo que puede ser eliminada.

En definitiva, elegido el blanco y llegado el momento oportuno, se dispara contra él un misil, sin que la lejanía del objetivo sea problema alguno.

4.3. La “nueva” estrategia de los Estados Unidos en su lucha contra el terrorismo.

49 Sobre la Directiva, véase “Review of the 2012 US Policy on autonomy in weapons systems”, Human Rights Watch and Harvard Law School of International Human Rights Clinic, April 2013, http://www.hrw.org/sites/default/files/related_material/2013_arms_killerrobotsdodmemo.pdf

50 El Departamento de Justicia de los Estados Unidos tiene aprobadas unas directrices para llevar a cabo la eliminación física de sus nacionales (DEPARTMENT OF JUSTICE WHITE PAPER: Lawfulness of a Lethal Operation Directed Against a U.S. Citizen Who Is a Senior Operational Leader of Al-Qa’ida or Associated Force, Draft 8 november 2011, pp. 1-16 (<http://www.fas.org>; consulta del domingo 15 de septiembre de 2013).

51 CHAMAYOU, Grègoire: *Théorie du drone*, París: Éditions La Fabrique, 2013, pp. 76-77.

El discurso del Presidente Obama del 23 de mayo de 2013, en la Universidad de la Defensa Nacional, ha sido interpretado como una inflexión en la política antiterrorista de su Administración, definida en la ya comentada Estrategia contra el terrorismo de 2011 ya comentada. Lo es, de algún modo, pero la esencia permanece, como veremos de inmediato.

Parte el Presidente en su discurso de su principal logro, la muerte de Osama ben Laden, máximo dirigente de Al Qaeda⁵². Y afirma que Estados Unidos está ganando su guerra contra esta organización: “Al Qaeda (...) está siendo derrotada. Lo que queda de ella emplea más tiempo en pensar en su propia seguridad que en atentar contra nosotros”⁵³. Pero la amenaza continúa, sin duda⁵⁴ (recordemos que el día del discurso estaba aún muy presente el atentado en la maratón de Bostón, ocurrido el 15 de abril de 2013. Sentenció Obama que Estados Unidos seguirá luchando contra Al Qaeda:

“Debemos definir nuestros esfuerzos no como una ilimitada ‘guerra global contra el terror’, sino más bien como una serie de esfuerzos persistentes para dismantelar redes específicas de extremistas violentos que amenazan a América”⁵⁵.

Y menciona Afganistán, Pakistán, Yemen, Somalia, incluso Malí. El Presidente Obama reitera que la opción (entre las de iniciar “operaciones militares especiales”, “ataques aéreos convencionales o con misiles” o la “invasión de territorios”) menos costosa y más precisa consiste en recurrir al ataque con drones armados. Ataques estos que, como su predecesor en el cargo, considera ajustados a la legalidad internacional por llevarse a cabo en el contexto de una guerra en legítima defensa de los Estados Unidos contra Al Qaeda. Su declarada intención es la de proseguir esta política (el recurso a los drones para atacar a líderes de Al Qaeda y sus asociados se hallen donde se hallen) y que lo hará “contra [todo] terrorista que plantee una amenaza inminente y continuada para el pueblo americano”⁵⁶.

Cierto que el Presidente precisa que esta lucha contra “Al Qaeda y sus fuerzas asociadas” se llevará acabo “en consultas con sus socios y respeto de la soberanía estatal”. También añade que Estados Unidos actuará, ante amenazas inminentes del terrorismo venga de donde venga “cuando no haya otro gobierno capaz de abordar de manera efectiva la amenaza”. Es igualmente cierto que Obama afirma que “antes

52 “Para el Presidente Obama (...), haber puesto fin a la vida de Osama bin Laden es un éxito” (REINARES, F.: “El contraterrorismo del presidente Obama...” cit., p. 1).

53 Remarks by the President at the National Defense University, pp. 1-5, p. 2 (www.whitehouse.gov, pestaña briefing room; última consulta, 15 de septiembre de 2013).

54 “Pero debemos reconocer que la amenaza se ha debilitado y evolucionado (...) desde septiembre de 2011” (Remarks by the President... cit., p. 1).

55 Remarks by the President... cit. p. 2.

56 *Ibidem*, p. 3.

de lanzar cualquier ataque, debe existir casi la certeza de que ningún civil será herido o muerto”; y de que, siempre y cuando sea posible, la opción prioritaria será detener e interrogar a los terroristas; pero deja claro también que “no hacer nada no es una opción”⁵⁷.

En definitiva, la “nueva” estrategia contra el terrorismo en realidad no es tal: seguirán los ataques con drones ante la amenaza terrorista de Al Qaeda y sus asociados en cualquier parte del mundo, con permiso del Estado territorial si es posible (pero en todo caso si este no puede hacer frente -o no quiere- a esa amenaza) y procurando que no haya víctimas civiles (pero aceptando el riesgo de que las haya, como es probable siga ocurriendo a la luz de la práctica).

Esta posición desborda claramente las exigencias que el Derecho Internacional reclama a un Estado para cobijar sus actos armados en el derecho de legítima defensa⁵⁸ y, también, como enseguida veremos, de las normas vigentes del *ius in bello* y del DIDH (apartado 4.4).

4.4 Drones y Derecho internacional.

En principio, un arma que cause daños indiscriminados o sufrimientos innecesarios, o fuese incapaz de respetar el principio de proporcionalidad, no podría utilizarse legalmente a la luz del Derecho internacional. La Corte Internacional de Justicia (CIJ), con referencia a las armas nucleares en concreto, y en términos aplicables en general a cualquier tipo de armas capaces de causar efectos indiscriminados, lo afirmó así en su dictamen consultivo en el asunto sobre la legalidad del uso o empleo de las armas nucleares (1996). Añadiendo que, en la práctica, la prohibición de las armas que tienen tales efectos se recoge en los tratados de DIH y que los dos señalados son principios “cardinales” e “intransgredibles” del Derecho Internacional Humanitario y obligatorios, por tanto, para todos los Estados⁵⁹.

⁵⁷ *Ibidem*, pp. 3.4

⁵⁸ De esta opinión es también, por ejemplo, Daniela QUELHAS: “El discurso anuncia la ‘guerra global contra el terror’ practicada ahora desde hace diez años y a la que el Presidente Obama afirma desear poner fin. Pero este retorno a la moderación no implica en absoluto el total abandono de conceptos manejados por la Administración Bush, como demuestra mantener una concepción amplia de la legítima defensa” (“La nouvelle Stratégie globale de lutte contre le terrorisme du Président Obama, entre rupture et continuité”, *Sentinelles*, bulletin núm. 349, 26 de mayo de 2013, pp. 1-20, p. 10). Sobre la sorprendente continuidad (y profundización) de la política contrterrorista de Obama respecto de de Bush, tan denostada en algunos aspectos (los drones en concreto) véase REINARES, Fernando: “El contrterrorismo del Presidente Obama...” cit., pp. 1-5.

⁵⁹ Dictamen de 8 de julio de 1996, legalidad del uso o amenaza de las armas nucleares, CIJ Recueil

Los drones no están prohibidos expresamente por norma internacional alguna. Por tanto, compartimos la opinión que afirma que son ilícitos, dado que por su propia naturaleza -carecería de fundamento jurídico- no son capaces de ajustarse a principios claves del DIH, “carecería de fundamento jurídico”⁶⁰. Es el uso del drone por parte de algunos Estados (muy en particular los Estados Unidos), más que el dispositivo en sí, lo que plantea dudas muy serias (por decirlo así) sobre su conformidad con el *ius ad bellum* (A) y como el *ius in bello*, esto es el DIH (B) y también respecto del DIDH (C).

- A) El uso de la fuerza por un drone con el fin de eliminar a un terrorista de Al Qaeda o asociados, sin una causa de justificación amparada en el Derecho internacional constituiría *al menos* un uso ilegal de la fuerza armada⁶¹. La legítima defensa podría ser una de estas causas. Pero los requisitos de la misma exigirían, para poder justificar el ataque del drone amparado en ese concepto, que el terrorista en cuestión estuviese dirigiendo un ataque armado en curso contra, digámoslo en general, los Estados Unidos; o, de aceptar lo que parece irse asumiendo, estuviese preparando un ataque armado *inminente* contra los Estados Unidos; no bastaría que el terrorista estuviese preparando (aunque fuera inminente) un ataque terrorista aislado o que no pudiese ser calificado de ataque armado⁶². En los argumentos que manejan los Estados Unidos y su

1996, pp. 226-266, p. 257, párrafos 78 y 79. También el Estatuto de la Corte Penal Internacional determina, al referirse a las armas o proyectiles que causan efectos indiscriminados o sufrimientos innecesarios, que su uso constituye un crimen de guerra “a condición de que esas armas o esos proyectiles, materiales o métodos de guerra, sean objeto de una prohibición completa y estén incluidos en el anexo del presente Estatuto...” (artículo 8.2.b.xx, Estatuto de la Corte Penal Internacional hecho en Roma el 17 de julio de 1998, BOE núm. 126, 27 de mayo de 2002, p. 18824-18860.

60 POZO SERRANO, Pilar: “La utilización de los drones en los conflictos actuales: una perspectiva del Derecho internacional”, mayo 2011, Documento de Opinión núm. 37/2011, pp. 1-9, p. 7 (www.iece.es, consultado el 11 de septiembre de 2013). En una entrevista realizada el 15 de mayo de 2013 al Presidente del CICR, Peter Mauser, éste afirmaba tajantemente: “los drones no están expresamente prohibidos ni se considera que su índole sea inherentemente discriminatoria o perversa” (“El uso de los drones armados debe estar sujeto a la ley”, entrevista, <http://www.icrc.org>, pestaña “recursos”, consultada el miércoles 11 de septiembre de 2013).

61 Dicho ataque, por ilegal que sea, no parecería reunir los requisitos de gravedad, generalidad e intensidad requeridos para hablar de una agresión (recuérdese la posición de la CIJ en su sentencia de 6 de noviembre de 2003 en el asunto de las plataformas petrolíferas, párrafos 73-77 (*CIJ Recueil* 2003); el precedente de la declaración de agresión del Consejo de Seguridad, cuando un comando israelí formado por nueve integrantes se desplazó a Túnez y mató a uno de los líderes de la Organización para la Liberación de Palestina (OLP) parece un hecho aislado en este sentido (resolución 611, 25 de abril de 1988, que contó con 14 votos a favor y la abstención de los Estados Unidos)

62 También lo ve así, por ejemplo, CASEY-MASLEN, Stuart: “Pandora’s box? Drone strikes under *jus in bello*, and international human rights law”, *International Review of the Red Cross*, 94 (2012), núm. 886, pp. 597-625, p. 605. Sobre los conceptos de *ataque armado*, *ataque armado inminente* y *ataque armado latente*, así como sobre la posibilidad de ampararse en el derecho de legítima defensa

Presidente para justificar el uso de los drones contra Al Qaeda y sus asociados, no parece tenerse en cuenta este aspecto tan fundamental. Tampoco parece haberse respetado nunca la exigencia del artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas, sobre la notificación inmediata del Consejo de Seguridad, por parte del Estado que pretende actuar en legítima defensa, de las medidas que en aplicación de ésta ha tomado⁶³.

- B) Para Estados Unidos, el empleo de los drones contra miembros de Al Qaeda resulta justificado porque califica su lucha contra el terrorismo de conflicto armado⁶⁴, con lo que mientras aquel sea compatible con los principios básicos del Derecho Internacional Humanitario y del Derecho Internacional de los Derechos Humanos no incurrirá en ilegalidad alguna. Ahora bien, ¿es siempre así?

Como ocurriera por razones similares con los robots autónomos, son los principios de discriminación (a) y proporcionalidad (b) los que pueden plantear objeciones más serias; ambos juegan en una situación de conflictos armados, a la que es aplicable el DIH.

- a) En cuanto al *principio de discriminación*, un drone puede *a priori* cumplir las exigencias que del mismo emanan, puesto que quien lo opera puede ver en tiempo real si hay civiles o no, hasta pocos minutos e incluso segundos antes del ataque. Naturalmente, no se trata de una seguridad al cien por cien, como hasta la saciedad demuestra la práctica de su empleo en Afganistán y en otros lugares⁶⁵, pero, en conjunto, parece aceptado mayoritariamente que el drone es capaz de ajustarse (actuando con precaución y de buena fé) a las exigencias del concepto de distinción o discriminación; la “precaución” aconsejaría, por ejemplo, no atacar cuando el video permite ver a una persona ocupada en cavar un hoyo cerca de una carretera, aunque no se sepa a ciencia cierta si está o no depositando allí

para justificar acciones de respuesta armada contra actores no estatales, vid. GUTIERREZ ESPADA, Cesáreo y CERVELL HORTAL, María José: *El Derecho Internacional en la encrucijada*. Curso General de Derecho Internacional Público, Madrid: Trotta, 2012 (3 edición), pp. véase su capítulo 10, sobre todo pp. 414-418.

63 De hecho, Estados que, como Pakistán, no se opusieron hace unos años al uso de drones en su territorio, lo hacen ya plenamente, considerándolos una violación de su soberanía e integridad territorial y opinan que no son un instrumento adecuado en la lucha contra el terrorismo (véanse al respecto las Declaraciones de Ben Emmerson, Relator Especial sobre derechos humanos y terrorismo, realizadas en marzo de 2013 tras una visita a este país para recabar datos sobre el uso de drones (www.ohchr.org, en News and Events, 14 March 2013).

64 Lo aclaró su Tribunal Supremo en el conocido asunto *Hamdan v. Rumsfeld* (548 US 557, 2006) al declararlo expresamente. Obama insistía en la idea en su discurso de marzo de 2013 en la Universidad de Defensa Nacional (op. cit- nota 54).

65 Vid. *ad ex.* la práctica que cita CASEY-MASLEN, Stuart: “Pandora’s box?...” cit., p. 607.

un artefacto explosivo improvisado⁶⁶. De acuerdo con el principio que examinamos, los drones solo podrán atacar (respetando el *ius ad bellum* desde luego) objetivos militares y a civiles si “participan en las hostilidades”, cumpliendo además con el principio de proporcionalidad; si no lo hacen así, su acción constituye una violación del DIH, lo que en la práctica de los drones ha sucedido más de una vez⁶⁷. Si un ataque con drones se dirigiera contra un civil del que no pudiera demostrarse su participación directa en las hostilidades, lo que el Estado que lanza el misil hace entonces es eliminado físicamente de forma selectiva. Determinar, por tanto, si el civil participa en esas hostilidades resulta básico para esclarecer si se pierde la protección que el DIH otorga a la población civil. No es especialmente sencillo en el caso de los terroristas⁶⁸.

Más difícil parece que, en el estado actual de la tecnología, los mecanismos totalmente autónomos puedan respetar ese principio. Como vías para compensar esta eventual incapacidad, se ha propuesto el empleo de robots que disparen únicamente a maquinarias (no a seres humanos)⁶⁹, pero también resulta complicado: ¿y si se trata de disparar, por ejemplo, a un tanque situado en mitad de un área

66 Supuesto que plantean los autores que citamos a continuación para indicar que el dron no siempre será capaz de “ver” al cien por cien y por tanto de distinguir (GEISS, Robin y SIEGRIST, Michael: “¿El conflicto armado de Afganistán ha afectado a las normas relativas a la conducción de las hostilidades?”, *International Review of the Red Cross*, marzo 2011, núm. 881 de la versión original, pp.1-39, p. 38).

67 Resulta particularmente insidioso el caso del líder talibán Baitullah Mehsud: el 23 de junio de 2009 la CIA mató a Wali Mehsud, uno de los mandos talibanes en Pakistán con el fin de que su funeral, al que se esperaba asistiese Baitullah Mehsud, de más alto rango en la organización, sirviese de trampa para matar a éste. El funeral en cuestión se esperaba reuniese a otros líderes talibanes y muchos civiles (se calculó alrededor de 5.000 asistentes). Un dron atacó en ese acto, al que efecto acudió el líder talibán perseguido, y resultaron muertas 83 personas, 45 de ellas civiles, incluyendo 10 niños y cuatro líderes tribales. Por ironías de la vida, Baitullah Mehsud escapó ileso, siendo muerto seis semanas después, junto con su mujer, en un nuevo ataque de la CIA (WOODS, Chris y LAMB, Christine: “CIA tactics in Pakistan incluye targetin grescuers and funerals”, 4 de febrero de 2012, <http://www.thebureauinvestigates.com>, última consulta el domingo 15 de septiembre de 2013).

68 El Comité Internacional de la Cruz Roja intentó aclararlo en un Informe de 2009 sobre la interpretación de la participación directa en las hostilidades, disponible en <http://www.icrc.org/spa/resources/documents/publication/p0990.htm>. El Tribunal Supremo israelí también tuvo la oportunidad de pronunciarse sobre la cuestión en el año 2006 (*Supreme Court of Israel, Public Committee against torture in Israel et al. v. Government of Israel et al.*, HCJ 769/02, 11 December 2005) en el que se cuestionó la legalidad de las actuaciones de Israel durante la Segunda Intifada. La Corte entendió que podía hablarse de un conflicto armado internacional y que, por tanto, los civiles que no habían participado directamente en las hostilidades estaban protegidos (párr. 39 de la sentencia), pero que los miembros permanentes de grupos terroristas o quienes participaron directamente en un acto terrorista perdían esa condición.

69 En realidad, es lo que hace por ejemplo el sistema Phalanx, diseñado para disparar a cabezas de misiles apuntando a un barco en medio del océano.

habitada, o en cualquier otro entorno donde haya presente población civil?

- b) Los drones deben respetar además el principio de proporcionalidad, tanto en los conflictos armados internacionales (Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra, artículos 51.5.b y 57.2) como en los internos (a título de Derecho internacional consuetudinario), y según el cual el daño causado por el ataque no debe ser superior a la ventaja militar esperada. No siempre será fácil evaluar esta exigencia, ni para los soldados ni menos aún para los drones⁷⁰. El Tribunal para la ex Yugoslavia (TPIY), por ejemplo, estimó que la determinación de qué es proporcional depende del criterio de “persona razonable”, es decir: lo que un individuo razonablemente bien informado, en las circunstancias concretas del caso y haciendo uso razonable de la información de la que dispone podría considerar como daños civiles excesivos como resultado del ataque perpetrado⁷¹. ¿Podría hacerlo un robot no controlado por un ser humano?

En todo caso, en estas situaciones de duda “los intereses de la población civil deberían prevalecer”⁷² y hay supuestos en la práctica de violación manifiesta del principio de proporcionalidad⁷³.

- C) Fuera del marco de un conflicto armado interno o internacional (Afganistán), el uso de los drones (como en Pakistán, Yemen) se rige por el DIDH. Y este exige, ante todo, respeto al derecho a la vida de toda persona (garantizado por el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966), que sólo en estrictas condiciones podría verse limitado. Así, el número 9 de los *Principios Básicos sobre el Empleo de la fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley* determina que éstos:

“no emplearán armas de fuego contra las personas salvo en defensa propia o de otras personas, en caso de peligro inminente de muerte o lesiones graves, o con el propósito de evitar la comisión de un delito particularmente grave que entrañe una seria amenaza para la vida, o con el objeto de detener a una persona que represente ese peligro y oponga resistencia a su autoridad, o para impedir su fuga, y sólo en caso de que resulten insuficientes medidas menos extremas para lograr dichos objetivos. En cualquier caso, sólo se podrá hacer uso intencional de armas letales cuando sea estrictamente inevitable

70 Los estudios han demostrado que desconectar a una persona, sobre todo distanciándola (física o emocionalmente), de un adversario potencial, facilita los ataques y aumenta la posibilidad de usos indebidos y de faltar al principio de proporcionalidad (como el CICR reconoce en su Informe de octubre de 2011: *El DIH y los desafíos de los conflictos armados contemporáneos cit.*, p. 44).

71 *Prosecutor v. Galic.*, Judgement, ICTY-98-29 (5 December 2003).

72 SANDOZ, Yves; SWINARSKI, Christophe y ZIMMERMANN, Bruno (Edts): *Commentary on the Additional Protocols*, Ginebra: CICR, 1987, párrafos 1979-1980.

73 *Vid.* el ejemplo que comenta CaseY-maSlén, STUART.: “Pandora’s box?...” cit., p. 613.

para proteger una vida”⁷⁴.

Principios que fueron “acogidos con satisfacción” por la Asamblea General de Naciones Unidas, que invitó “a los gobiernos a que los respeten y los tengan en cuenta en el marco de su legislación y práctica nacionales”⁷⁵.

La cuestión de la “inminencia” es una necesidad imperativa en el caso de los ataques con drones. En particular, debido al riesgo de una subjetividad excesiva y falta de transparencia sobre quien esté y por qué en las listas (estadounidenses) de los designados para su eliminación⁷⁶.

Toda persona tiene también derecho a un proceso justo y a no ser objeto de tratos inhumanos o degradantes. Su muerte en un “ataque selectivo”, o su “ejecución extrajudicial” por medio de un drone armado incumplen obviamente estas exigencias.

De hecho, el rigor del DIDH en relación con los casos de uso legítimo de la fuerza, el aplicable en situaciones en las que no se da un conflicto armado (internacional o interno), hará muy difícil justificar los ataques de los drones contra personas o grupos de personas, terroristas o no⁷⁷. Es más, ya están empezando a sustanciarse asuntos relacionados que los ponen en duda ante tribunales nacionales: en Reino Unido, el Sr. Noor Khan, hijo de un líder tribal pakistaní, presentaba en 2011 una demanda por la muerte de su padre en un ataque con drones dirigido por la CIA⁷⁸. Obsérvese, además, que el asunto pone en la palestra otra compleja cuestión: si Estados Unidos justifica el uso de drones, entendiendo que existe un conflicto armado con Al Qaeda, ¿hasta qué punto puede considerarse combatiente a un agente de la CIA que toma la decisión de atacar con un drone (e, incluso, controla el aparato) y que no ocupa cargo alguno en la cadena de mando militar? Sin duda, la opacidad de las acciones de la CIA en el empleo de drones y las dificultades que esto impone a la hora de exigir responsabilidades es otra de las cuestiones que deberán abordarse tarde o temprano.

74 Adoptados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana (Cuba) del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990 (<http://www2-ohchr.org>; última consulta el viernes 13 de septiembre de 2013).

75 A/45/166. Los derechos humanos en la administración de justicia, 18 diciembre 1990, párrafo 4.

76 CASEY-MASLEN, Stuart: “Pandora’s box?” cit., p. 619.

77 “Fuera del contexto de un ataque armado, el empleo de drones para ataques selectivos probablemente nunca será legal”, afirmó el Relator Especial sobre sentencias extrajudiciales, o ejecuciones sumarias o arbitrarias en su Informe de 2010. Vid. en particular los párrafos 85 y 86 del mismo (Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions, Philip Alston. Addendum, A/HRC/14/24/Add.6, 28 mayo 2010, pp. 1-29 (p. 25); y, asimismo, los párrafos 65 a 85 del Informe del Relator Christof Heyns sobre el tema de 2011 (A/66/ 330, 30 agosto 2011, pp. 1-21).

78 La demanda se sustancia ante tribunales británicos en el entendido de que al traspasar su Gobierno ciertas cuestiones al estadounidense en su condición de aliados, el británico se convirtió en cómplice de estos actos. Fue rechazada en primera instancia, pero está pendiente de apelación.

Problema aparte es el hecho de que la utilización de estas armas implica, cuando se lleva a cabo sin el consentimiento del Estado en cuestión, la violación de la soberanía territorial de éste sobre su espacio aéreo. En el caso de Pakistán, no está del todo claro si su Gobierno acepta estas prácticas, aunque sí las condena y protesta en ciertos supuestos. Por ejemplo, el General Kayani, Jefe de su Estado Mayor, refiriéndose al ataque del 17 de marzo de 2011 que causó una mayoría de muertos civiles)⁷⁹; en el de Yemen, y pese a que algunos piensan que el gobierno yemení no acepta en absoluto estos ataques⁸⁰, tampoco parece del todo clara la posición real de sus autoridades⁸¹.

A nuestro juicio, lo expuesto da la razón, a nuestro juicio, al Relator Especial sobre la lucha contra el terrorismo y los derechos humanos, Ben Emmerson, cuando defiende que los drones y el uso que de ellos se hace constituye “un reto real a la estructura del Derecho internacional vigente” y que la comunidad internacional debería:

“centrar su atención sobre los estándares aplicables a este desarrollo tecnológico, en particular su despliegue en iniciativas contrterroristas y contrainsurgencia, e intentar lograr un consenso sobre la legalidad de su uso y los estándares y salvaguardias que deberían aplicarse”⁸²

5. Conclusiones.

Robots autónomos

79 *Vid.* ad ex. HUFFINGTON, Arianne: “Los ‘ataques distintivos’ y la retórica vacía de Obama sobre los drones”, <http://www.huffington.post.es> (consultado el miércoles 11 de septiembre de 2013); “Los ataques de los drones de Estados Unidos violan la soberanía pakistani” (www.europapress.es; consultado el miércoles 11 de septiembre de 2013).

80 “La situation yéménite semble différente, les propos officiels attestent non pas seulement d’une détestation des attaques ciblées mais de leur refus catégorique” (QUELHAS, Daniela: La doctrine des Etats-Unis en matière d’emploi des drones de combat et son évolution récente”, *Sentinelles*, bulletin núm. 351, 9 de junio de 2013, pp. 1-22, p.16 (www.sentinelle-droit-international-fr; consultado el miércoles 11 de septiembre de 2013).

81 *Vid.* JORDÁN, J.: “La campaña de ataques con drones en Yemen”, *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos (Revista IEEE)*, núm. 1, 2013, pp. 1-23 (www.ieee.es; consultado el miércoles 11 de septiembre de 2013).

82 EMMERSON, Ben: Statement by Ben Emmerson, UN Special Rapporteur on Counter-Terrorism and Human Rights concerning the launch of an inquiry into the civilian impact, and human rights implications of the use drones and other forms of targeted killing for the purpose of counter-terrorism and counter-insurgency, New Release, United Nations Human Rights (Office of the High Commissioner), pp. 1-9, p. 2 (el Relator hizo estas declaraciones en una conferencia de prensa en Londres).

1. Los Robots Autónomos hoy existentes no permiten, en el estado actual de la tecnología informática y robótica, que podamos tener seguridad alguna acerca de su capacidad para cumplir principios básicos del DIH y del DIDH, en particular los principios de distinción o discriminación y de proporcionalidad.
2. No obstante, en el estado actual de su desarrollo científico y tecnológico, tampoco puede excluirse a priori la posibilidad de que en pueda introducirse en el futuro en sus programas informáticos un “regulador ético” que elimine o minimice muy significativamente la eventualidad de una conducta contraria a los mencionados principios.
3. La división existente al respecto en este sentido entre los expertos en robótica e informática aconseja, entre diversas opciones posibles, establecer una moratoria en la investigación y desarrollo de estos nuevos Sistemas de Armas Autónomas, que permita pactar primero el cuadro jurídico internacional que debería aplicarse a estos ingenios y, de ser posible, los mecanismos que permitiesen ir adecuando este a los avances en informática y robótica.
4. No será fácil que esta conclusión se lleve a la práctica de modo inmediato.

Drones.

5. Los drones son ya una realidad. El uso que de los mismos se ha hecho, en situaciones de conflicto armado y en otras, revela que en no pocos supuestos ha habido violación del DIH y del DIDH.
6. Resulta necesario, desde este presupuesto, que la comunidad internacional active todos sus recursos para llegar a un acuerdo que enmarque un uso dentro de la legalidad.
7. No parece probable que esta conclusión de deber-ser se lleve a la práctica en un futuro previsible.
8. La pretendida modulación que la Administración Obama ha llevado a cabo, a partir del discurso del Presidente de 23 de mayo de 2013, de su política contrterrorista confirma, a nuestro entender, el pesimismo que se desprende de la conclusión precedente.

Bibliografía.

- ALANDETE, David: “El ascenso de los drones”, 1 noviembre 2011, pp. 1-11 (www.blogs.elpais.com; consulta del lunes 16 de septiembre de 2013).
- ALSTON, Philip: Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Philip Alston. Addendum, A/HRC/14/24/Add.6, 28 mayo 2010, pp. 1-29
- ID.: Informe provisional del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Philip Alston (A/65/321), 23 de agosto de 2010, pp. 1-25.
- ARKIN, Ronald: Governing lethal behaviour in autonomous robots, Chapman & Hall/CRC Press, Taylor & Francis Group, 2009.
- ID.: Governing letal behaviour: embedding ethics in a Irbid deliberative/reactive robot architecture (Technical Report GIT-GVU-07—11), pp. 1-117 (en <http://www.cc.gatech.edu> [consultado el domingo 8 de septiembre de 2013]).
- ASARO, Peter: “On banning Autonomous Weapons Systems: Human rights, automation and the dehumanisation of lethal decision-making”, International Review of the Red Cross, 94 (2012), núm. 886, pp. 687-709.
- CASEY-MASLEN, Stuart: “Pandora’s box? Drone strikes under jus in bello, and International human rights law”, International Review of the Red Cross, 94 (2012), núm. 886, pp. 597-625,
- COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA: El Derecho Internacional Humanitario y los desafíos de los conflictos armados contemporáneos. Informe. Documento preparado por el CICR, Ginebra, octubre de 2011. XXXI Conferencia Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, Ginebra (Suiza), 28 noviembre - 1 diciembre 2011, ES, (31/C/11/5.1.2), pp. 1-60.
- CHAMAYOU, G.: Théorie du drone, París: Éditions La Fabrique, 2013.
- DEPARTAMENTO DE DEFENSA DE LOS ESTADOS UNIDOS: Autonomy in Weapons Systems, directiva núm. 3000.09, 21 noviembre 2012, pp. 1-15.
- DEPARTMENT OF JUSTICE WHITE PAPER: Lawfulness of a Lethal Operation

- Directed Against a U.S. Citizen Who Is a Senior Operational Leader of Al-Qa'ida or Associated Force, Draft 8 november 2011, pp. 1-16 (<http://www.fas.org>; consulta del domingo 15 de septiembre de 2013).
- DINSTEIN, Yoram: "The principle of distinction and cyber war in International Armed Conflicts", *Journal of Conflict and Security Law*, 17 (2012), pp. 261-277.
- EMMERSON, Ben: Statement by Ben Emmerson, UN Special Rapporteur on Counter Terrorism and Human Rights concerning the launch of an inquiry into the civilian impact, and human rights implications of the use drones and other forms of targeted killing for the purpose of counter-terrorism and counter-insurgency, New Release, United Nations Human Rights (Office of the High Commissioner), pp. 1-9 (el Relator hizo estas declaraciones en una conferencia de prensa en Londres).
- GEISS, Robin y SIEGRIST, Michael: "¿El conflicto armado de Afganistán ha afectado a las normas relativas a la conducción de las hostilidades?", *International Review of the Red Cross*, marzo 2011, núm. 881 de la versión original, pp.1-39.
- GRUT, Chantal: "The challenge of autonomous lethal robotics to International Humanitarian Law", *Journal of Conflict and Security Law*, 18 (2013), num. 1, pp. 5-23.
- GUETLEIN, Michael A.: Legal Autonomous Weapon: Legal and Doctrinal Implications, Naval War College, Newport RI, 14 febrero 2005, pp. 1-31 [www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA464896.pdf], consulta de 8 septiembre 2013).
- GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo: *El hecho ilícito internacional*, Madrid: Dykinson, 2005.
- ID.: "La militarización del espacio parece ya inevitable (La nueva National Space Policy 2006 de los Estados Unidos de América)", *Anuario Español de Derecho Internacional*, XXII (2006), pp. 91-129.
- ID.: "La política de los Estados Unidos sobre el uso militar del espacio. De Bush (2006) a Obama (2010)", *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 20 (2010), pp. 1-16.
- HEYNS, Christof: Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns (A/66/ 330), 30 agosto 2011, pp. 1-21).
- ID.: Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns (A/HRC/23/47), 9 de abril de 2013, pp. 1-25.
- HIN-YAN LIU: "Categorization and legality of autonomous and remote weapons systems", *International Review of the Red Cross*, 94 (2012), núm. 886, pp. 627-652.
- HOLMES, Stanley: "Planes that know what to bomb: smart robotic jet fighters may

- be delivered by 2008”, *Business Week*, issue 3757, 12 noviembre 2001, pp. 91-94.
- HUFFINGTON, Arianna: “Los ‘ataques distintivos’ y la retórica vacía de Obama sobre los drones”, <http://www.huffington.post.es> (consultado el miércoles 11 de septiembre de 2013).
- HUMAN RIGHTS WATCH: *Losing Humanity: the case against killer robots*, 19 noviembre 2012, pp. 1-11 (<http://www.hrw.org/reports/>) (consulta jueves 5 septiembre 2013).
- JORDÁN, Javier: “La campaña de ataques con drones en Yemen”, *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, núm. 1, 2013, pp. 1-23 (www.ieee.es; consultado el miércoles 11 de septiembre de 2013).
- KAHN, Paul W.: “Imagining warfare”, *European Journal of International Law*, 24 (2013), núm.1, pp. 199-226.
- KASTAN, Benjamin: “Autonomous Weapons Systems: A coming legal ‘singularity’”, *Journal of Law, Technology & Policy*, 2013, núm. 1, pp. 45-82 (también en <http://ssrn.com/abstract=2037808>; consultado el lunes 9 de septiembre de 2013).
- KELLENBERGER, Jakob: *International Humanitarian Law and new weapon technologies*, discurso pronunciado en la XXXIV mesa sobre cuestiones actuales del Derecho Internacional Humanitario, San Remo 8-10 de septiembre de 2011 (disponible en <http://www.iihl.org>)
- KRISHNAN, Armin: *Killer robots: legality and ethicality of Autonomous Weapons*, Farnham (Reino Unido) y Burlington (Estados Unidos): Ashgate, 2009.
- LIN, Patrick; BEKEY, George y ABNEY, Keith: “Robots in war: issues of risk and ethics”, en Capurro R. y Nagenborg, M. (Edts): *Ethics and Robotics*, Heidelberg: AKA Verlag, 2009, pp. 49-67 (puede consultarse también en <http://www.digital-commons.calpoly.edu>; consulta del lunes 9 de septiembre de 2013).
- LUBELL, Noam y DEREJKO, Natham: “A global battlefield? Drones and the geographical scope of armed conflict”, *Journal of International Criminal Justice*, 11 (2013), pp. 65-88.
- MARCHANT, Gary; ALLENBY, Braden; ARKIN, Ronald; BARRET, Edward T.; BORESTEIN, Jason; GAUDET, Lyn M.; KITTRIE, Orde; LIN, Patrick; LUCAS, George R.; O’MEARA, Richard; SILBERMAN, Jared: “International governance of autonomous military robots”, *The Columbia Science and Technology Law Review*, XII (2010-2011), pp. 272-315
- MINISTERIO DE DEFENSA DEL REINO UNIDO: “The United Kingdom approach to unmanned aircraft systems”, Joint Doctrine Nota 2/11, 30 de marzo de 2011, (<http://www.gov.uk>) (consulta de jueves 5 de septiembre de 2013).

- OBAMA, Barak.: Remarks at the National Defense University, 23 de mayo de 2013, pp. 1-5, (www.whitehouse.gov, última consulta domingo, 15 de septiembre de 2013).
- POZO SERRANO, Pilar: “La utilización de los drones en los conflictos actuales: una perspectiva del Derecho internacional”, mayo 2011, Documento de Opinión núm. 37/2011, pp. 1-9 (www.ieee.es, consultado el miércoles 11 de septiembre de 2013).
- QUELHAS, Daniela: “La nouvelle Stratégie globale de lutte contre le terrorisme du Président Obama, entre rupture et continuité”, Sentinelle, bulletin núm. 349, 26 de mayo de 2013, pp. 1-20 (www.sentinelle-droit-international-fr); consultado el domingo 15 de septiembre de 2013).
- ID.: “La doctrine des Etats-Unis en matière d’emploi des drones de combat et son évolution récente”, Sentinelle, bulletin núm. 351, 9 de junio de 2013, pp. 1-22, p. 2 (www.sentinelle-droit-international-fr); consultado el miércoles 11 de septiembre de 2013).
- ID.: “La prolifération de robots-tueurs. Quelques problèmes juridiques et éthiques”, Sentinelle, bulletin núm. 352, 16 junio 2013, pp. 1-14 [www.sentinelle-droit-international-fr]).
- REINARES, Fernando: “El contrterrorismo del presidente Obama ¿ha sido distinto al de Bush?, ¿cuáles son los resultados?”, ARI 67/2012, 19/19/2012, pp. 1-5 (www.realinstitutoelcano.org).
- SANDOZ, Yves; SWINARSKI, Christophe; ZIMMERMANN, Bruno Edts): Commentary on the Additional Protocols, Ginebra: CICR, 1987.
- SECRETARIO GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS: Informe del Función de la ciencia y la tecnología en el contexto de la seguridad internacional y el desarme (A/53/202), 28 de julio de 1998, pp. 1-27.
- SINGER, Peter Warren: Wired for War. The robotics revolution and conflict in the 21st century, Nueva York: The Penguin Press, 2009.
- SHARKEY, Noel E.: “Automated killers and the computing profesión”, Computer, 40 (2007), num. 11, pp. 122-124 (<http://www.computer.org>; consulta del lunes 9 de septiembre de 2013).
- ID.: “Grounds for discrimination: Autonomous Robot Weapons”, RUSI Defence Systems october 2008, pp. 86-89 (<http://www.rusi.org/downloads/assets/23sharkey.pdf>; consultado el lunes 9 de septiembre de 2013).
- ID.: “The inevitability of autonomous robot warfare”, International Review of the Red Cross, 94 (2012), núm. 886, pp. 787-799.

- STERIO, Melina: “The United States use of drones in the war on terror: the il (legality) of targeted killings under International Law”, *Case Western Reserve Journal of International Law*, vol. 45, 2012, pp. 198-214.
- UNITED STATES AIR FORCE: United States Air Force. Unmanned Aircraft Systems Flight Plan 2009-2047, Headquarters U.S. Air Force, Washington D.C., 18 May 2009, pp. 1-82 (www.global.security.org [consultado el 8 de septiembre de 2013]).
- UNITED STATES DEPARTMENT OF DEFENCE: U.S. unmanned systems integrated roadmap (fiscal years 2009-2034), Washington DC, 2009.
- ID.: U.S. unmanned systems integrated roadmap (FY 2011-2036), Washington DC, 2011, pp. 1-109, p. 1 (<http://www.dtic.mil>; Consulta del domingo 15 septiembre 2013).
- WAGNER, Markus: “Beyond the drone debate: autonomy in tomorrow’s battle space”, *Proceedings of the 106 th annual meeting (Confronting complexity)* American Society of International Law, 106 (march 2012), pp. 80-84.
- ID.: “The dehumanization of International Humanitarian Law: legal, ethical and political implications of Autonomous Weapon Systems”, pp. 1-60 (<http://www.robots.law.miami.edu>; consulta del lunes 9 de septiembre de 2013).
- WHITE HOUSE, National Strategy for Counterterrorism, June 2011, pp. 1-19 (www.whitehouse.gov; consulta del lunes 2 de septiembre de 2013).
- WOODS, Chris y LAMB, Christine: “CIA tactics in Pakistan include targeting rescuers and funerals”, 4 de febrero de 2012, <http://www.thebureauinvestigates.com> (última consulta el domingo 15 de septiembre de 2013).
- WUSCHKA, Sebastian: “The use of combat drones in current conflicts: a legal issue or a political problem?”, *Goettingen Journal of International Law*, 2011, num. 3, pp. 891-905.



Júlia Gifra Durall

Doctora en Derecho Internacional

Universitat Pompeu Fabra

- Artículo recibido: Marzo de 2013

- Artículo aceptado: Octubre de 2013

LAS OPERACIONES DE PAZ DE NACIONES UNIDAS DEL CAPÍTULO VII: ¿EXCEPCIÓN O PRÁCTICA EXTENDIDA?

Las operaciones de paz de las Naciones Unidas aparecen en las dos últimas décadas como uno de los mecanismos más utilizados por el Consejo de Seguridad, en situaciones de emergencia humanitaria en conflictos armados. El análisis de la práctica lleva a reconocer la existencia de un número cada vez mayor de operaciones de paz en el marco del Capítulo VII, que, lejos de ser casos excepcionales, requieren definir un marco jurídico más claro que el que ofrece la regulación actual, condicionada todavía por el esquema tradicional de esta institución.

Operaciones de paz, Capítulo VII, Naciones Unidas

In the last two decades, United Nations peacekeeping operations have become one of the most common mechanisms used by the Security Council in humanitarian emergencies in armed conflict. Data and practical analysis confirm the increasing number of missions based on the Chapter VII of the United Nations Charter. It requires a far more explicit legal framework than the one we have today.

Peacekeeping operations, Chapter VII, United Nations

LAS OPERACIONES DE PAZ DE NACIONES UNIDAS DEL CAPÍTULO VII: ¿EXCEPCIÓN O PRÁCTICA EXTENDIDA?

1. La dimensión humanitaria del mantenimiento de la paz y el uso del Capítulo VII de la Carta con fines de protección

La etapa posterior a la guerra fría se caracteriza por un aumento y transformación de los conflictos armados y por la reactivación del sistema de seguridad colectiva, a través del renovado papel del Consejo de Seguridad en la gestión de las crisis. Muchos de los conflictos que se suceden, desde 1991 hasta la actualidad¹, han situado las cuestiones humanitarias en un plano prioritario (a modo de ejemplo piénsese en los conflictos de Ruanda, antigua Yugoslavia, República Democrática del Congo, Libia o Siria) debido a la mayor vulnerabilidad de la población civil convertida en un fin principal de la acción militar de los grupos armados, estatales y no estatales, y utilizada como objetivo directo². Con frecuencia, la acción humanitaria también se ve obstaculizada de forma deliberada impidiendo el acceso a las víctimas, atacando a los agentes humanitarios y a los convoyes.

Así, en muchos de los conflictos armados de las últimas décadas la violencia contra las personas ha alcanzado cotas inusitadas de crueldad. Las limpiezas étnicas, los genocidios, las violaciones de mujeres y niñas, los desplazamientos forzados, el uso de armas no permitidas o las crisis de refugiados y desplazados han sido prácticas frecuentes³. En estas circunstancias es indudable que el elemento humanitario ha cobrado mayor relevancia. Aunque no puede decirse que nos encontremos ante un fenómeno nuevo⁴,

1 Kaldor, M., *New and Old Wars: organized violence in a global era*, Cambridge, Polity Press, 1999, pp. 1-256; Amérigo cuervo-arango, f. & Peñaranda algar, j., *Dos Décadas de Posguerra Fría. Actas de las I Jornadas de Estudios de Seguridad de la Comunidad de Estudios de Seguridad "General Gutiérrez Mellado"*, Tomo I, Madrid, 2009, pp. 1-591.

2 Zahar, M.; "Protégés, clients, cannon fodder: Civilians in the calculus of militias", *International Peacekeeping*, Vol. 7, nº 4, 2000, pp. 107 – 128.

3 Azam, J.P., "Violence Against Civilians in Civil Wars: Looting or Terror?", *Journal of Peace Research*, Vol. 39, nº 4, 2002, pp. 461-485.

4 Ferry, F., "Humanitarian action: victims of its own success", en AA.VV., *The humanitarian decade. Challenges for Humanitarian Assistance in the last decade and into the future*, Vol. I – II, Office for the coordination of humanitarian affairs, New York, 2004, pp. 42-45.

sí cabe considerar que, desde la década de los noventa, ha adquirido una dimensión propia y un gran protagonismo en el ámbito del mantenimiento de la paz y en la esfera internacional⁵. De ahí que la década de los noventa se definiera en su momento como una era humanitaria⁶, calificativo que cabe extender hasta nuestros días.

En este contexto se explica la implicación del Consejo de Seguridad; no sólo en la gestión y resolución de los conflictos, sino también en la protección de derechos humanos y derecho internacional humanitario. Algunos autores hablan de la dimensión humanitaria del mantenimiento de la paz y su órgano responsable⁷. Y es que, en efecto, son muchas las medidas de protección adoptadas por el Consejo.

La práctica relativa a los mandatos humanitarios y su protección coercitiva⁸ viene precedida por la ampliación de la noción de amenaza a la paz, que deja de entenderse únicamente como una ausencia de conflictos armados para incorporar una dimensión social, en la que las personas ocupan un lugar fundamental. La noción de seguridad humana⁹ se ubica en esta perspectiva amplia de lo que hay que entender por amenaza a la paz, y ello explica que un genocidio o cualquier otro crimen contra la humanidad sirvan en la calificación de las amenazas a la paz y sean el detonante de las autorizaciones del Consejo de Seguridad para hacer uso de la fuerza con fines de protección.

5 Roberts sostiene que en el decenio de 1990 las cuestiones humanitarias han tenido un papel central que se refleja en la rápida sucesión de crisis humanitarias que han ido desde las zonas kurdas en 1991 a Kosovo en 1998. Roberts, A., "El papel de las cuestiones humanitarias en la política internacional del decenio de 1990", RICR, nº 833, 1999, pp. 19-42.

6 AA.VV., *The humanitarian decade. Challenges for Humanitarian Assistance in the last decade and into the future*, Vol. I – II, Office for the coordination of humanitarian affairs, New York, 2004; Kent, R.C., "International humanitarian crises: two decades before and two decades beyond", *International Affairs*, Vol. 80, nº 5, 2004, pp. 851-869; Slim, H., "Military intervention to protect human rights: The Humanitarian Agency Perspective", *Journal of Humanitarian Assistance*, 2001, pp. 1-17.

7 Marquez Carrasco, C., "La nueva dimensión humanitaria del mantenimiento de la paz: La práctica reciente del Consejo de Seguridad", en *La asistencia humanitaria en derecho internacional contemporáneo*, Sevilla, Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Sevilla, Cruz Roja España, 1997, pp. 81-125

8 Corten, O. & Klein, P., "Action humanitaire et Chapitre VII: La redéfinition du mandat et des moyens d'action des forces des Nations Unies", *AFDI*, XXXIX, 1993, pp. 105-130 y de los mismos autores "L'autorisation de recourir à la force à des fins humanitaires: droit d'ingérence ou retour aux sources?", *EJIL*, Vol. 4, 1993, pp. 506-533 y "Action humanitaire et Chapitre VII: la redéfinition du mandat et des moyens d'action des forces des Nations Unies", *AFDI*, Vol. XXXIX, 1993, pp.105-130.

9 Kaldor, M., "Nuevos conceptos de seguridad", en García, C. & Rodrigo, A. (eds.), *La seguridad comprometida. Nuevos desafíos, amenazas y conflictos armados*, Madrid, Ed. Tecnos, 2008, pp. 151-167; Ramon Chornet, c., "Nuevos conflictos, nuevos riesgos para la seguridad humana", en *El derecho internacional humanitario ante los nuevos conflictos armados*, Valencia, Ed. Tirant lo Blanch, 2002, pp. 355-370; Pérez de Armiño, K., "El concepto y el uso de la seguridad humana: análisis crítico de sus potencialidades y riesgos", en *Seguridad humana: conceptos, experiencias y propuestas*, Revista *d'Afers Internacionals*, Diciembre 2006 - Enero 2007, CIDOB, pp. 59-77.

Este protagonismo de las cuestiones humanitarias, y su relación con el uso de la fuerza, no es un fenómeno nuevo del derecho internacional contemporáneo, ya que, en cierta medida, puede situarse en los orígenes del derecho internacional moderno, en el que de forma general han estado presentes las exigencias de humanidad y las nociones de asistencia e intervención¹⁰. De hecho, las intervenciones de humanidad entendidas como la protección de nacionales cuya vida se encontraba en peligro mediante acciones armadas¹¹ son, por así decirlo, el antecedente de las llamadas intervenciones humanitarias, incluyendo aquí su evolución hasta la actual denominada *Responsabilidad de Proteger*¹². Ahora bien: sin ser una cuestión nueva, es cierto que la traslación de las preocupaciones humanitarias al ámbito orgánico del Consejo de Seguridad ha comportado un esquema del mantenimiento de la paz menos pendiente de las fronteras y más centrado en las personas.

Las medidas adoptadas por el Consejo de Seguridad son muchas y de distinta índole: desde sanciones, creación de tribunales penales *ad hoc* hasta, entre otras, la incorporación de mandatos humanitarios en las operaciones de paz de Naciones Unidas, que, con frecuencia, han quedado autorizadas para hacer uso de la fuerza, en una extensa utilización del Capítulo VII de la Carta.

2. Las operaciones de paz de las Naciones Unidas

Las operaciones de paz de las Naciones Unidas no se hallan expresamente contempladas en la Carta, a pesar de constituir una práctica internacionalmente reconocida y en auge sobre todo a partir de los años noventa. Esta ausencia formal de reglamentación ha sido, no obstante, una de sus principales ventajas, ya que ha permitido su utilización en distintas y numerosas circunstancias, pero al mismo tiempo, esta misma atipicidad ha sido uno de sus principales defectos, ya que el estudio de las mismas se caracteriza por una cierta inseguridad jurídica y conceptual.

El análisis de esta institución ha venido determinado durante décadas por el esquema tradicional, en el que el personal militar iba ligeramente armado y actuaba conforme a los principios de consentimiento, imparcialidad y prohibición del uso de la fuerza, excepto en legítima defensa. La formulación teórica y jurídica de las operaciones de

¹⁰ Petit De Gabriel, E., *Las exigencias de humanidad en el derecho internacional tradicional (1789 – 1939). El marco normativo y doctrinal de la intervención de humanidad y de la asistencia humanitaria*, Madrid, Ed. Tecnos, 2003, pp. 1-261.

¹¹ Se habla entonces de intervenciones de humanidad; véase, para una visión sintética sobre esta evolución, Bettati, M., “Un droit d’ingérence?”, RGDIP, Tome 95, n° 3, 1991, p. 641 y ss.

¹² Informe sobre *La responsabilidad de proteger*, Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía estatal (ICISS), 2001, pp. I-III.

paz la planteó así el entonces Secretario General Hammarskjöld. A partir de otras aportaciones procedentes del Secretariado de Naciones Unidas, como las de Bunche y Pearson, utilizó la expresión “operación de mantenimiento de la paz” (OMP) para referirse a un nuevo instrumento basado en el “Capítulo VI y medio” de la Carta, a medio camino entre los mecanismos de arreglo pacífico de controversias y las medidas coercitivas¹³. De esta forma, el contexto histórico y jurídico de las operaciones de paz de las Naciones Unidas se sitúa en el período de guerra fría, marcado por la búsqueda de mecanismos alternativos ante la parálisis del sistema de seguridad colectiva. De ahí que, con frecuencia, éstas hayan sido planteadas como un método alternativo, como un sistema original de actuación que escapa a las previsiones formales de la Carta de Naciones Unidas¹⁴.

A las primeras operaciones le han sucedido un número creciente de misiones¹⁵ que han contribuido a reforzar la comprensión de esta figura, que en la actualidad debe abordarse, no sólo a partir de una práctica muy extensa, sino también de numerosas aportaciones doctrinales¹⁶ y de un esfuerzo de sistematización muy notable,- realizado

13 *Question considered by the Security Council at its 749th and 750th meetings held on 30 October 1956: 2nd and final report of the Secretary-General on the plan for an emergency international United Nations force requested in the resolution adopted by the General Assembly on 4 November 1956, A/3302, 1956.*

14 Díez de Velasco, M. & otros, *Las Organizaciones Internacionales*, Madrid, Ed. Tecnos, 16ª edición, 2010.

15 Para estudios y revisiones periódicas sobre las operaciones de paz desplegadas, véase Informes Anuales del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas. También se pueden consultar los Informes Anuales del Centro Internacional de Cooperación de la Universidad de Nueva York, que presenta anualmente estudios muy completos sobre la materia. Asimismo, véase también el Informe *Anual sobre las operaciones de paz en el mundo* 2009, FRIDE, abril 2009, Madrid.

16 Para análisis teóricos y doctrinales sobre las operaciones de paz de las Naciones Unidas véase entre otros, Bowett, D.W., *United Nations Forces: a legal study*, Londres, The Lawbook Exchange Limited, originariamente publicado en 1964, reeditado en el 2008, pp.1-579; Halderman, J.W., “Legal Basis for United Nations Armed Forces”, *AJIL*, Vol. 56, nº 4, 1962, pp. 971-996; Bellamy, A.J. & Williams, P. & Griffin, S., *Understanding Peacekeeping*, Cambridge, Polity Press, 2004, pp. 1-325; Berdal, M., “Ten Years of International Peacekeeping”, *International Peacekeeping*, Vol. 10, nº 4, 2003, pp. 5-11 y de este mismo autor, “The Security Council and Peacekeeping”, en Lowe, V. & Roberts, A. & Welsh, J. (eds), *The United Nations Security Council and War*, Oxford, Oxford University Press, 2007, pp. 175-205; AA.VV., *Peacekeeping Peacebuilding: Preparing for the Future*, Finnish Institute of International Affairs (FIIA), Helsinki, 2006, pp. 1-55; Mackinlay, J., *The Development of Peacekeeping Forces*, Centre for Defence Studies, King’s College London, 2001, pp. 1-20; LIU, F.T., United Nations peace-keeping operations: their importance and their limitations in a polarized world, *Recueil de Cours*, Academie de Droit International, Vol. 201, I, 1987, pp. 385 – 400.

En la doctrina y ámbito español destacan Iglesias Velasco, A.J., *Las operaciones de mantenimiento de la paz: Concepto, evolución histórica y características* (1948 – 2002), Madrid, Ed. Universidad Autónoma de Madrid, 2003, pp. 1-357 y del mismo autor *Los problemas del mantenimiento internacional de la paz*, Ministerio de Defensa, Madrid, 2003, pp. 1-419 y “El marco jurídico de las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas”, *Foro: Revista de ciencias jurídicas y sociales*, nº 1, 2005,

desde numerosas instancias de Naciones Unidas-, por el que se han establecido las directrices conceptuales, jurídicas y operativas de las mismas. En este sentido, la aproximación al concepto, evolución y marco normativo de las operaciones de paz de las Naciones Unidas lleva asociado el estudio de varios textos de referencia, entre los que destacan los Informes del Secretario General Boutros Ghali *Un programa de paz* de 1992¹⁷ y el *Suplemento de un Programa de Paz* de 1995¹⁸, y más recientes, el Informe Brahimi¹⁹, la doctrina Capstone²⁰ y otros documentos como el llamado New Horizon, de julio de 2009²¹, publicados por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (en adelante DOMP).

pp. 127-177.; Cardona Llorens, J., Las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas: ¿hacia una revisión de sus principios fundamentales?, *Cursos euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional*, 2003, pp. 759-891; Fernández Sanchez, P.A., *Operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz*, Huelva, Servicio de Publicaciones: Universidad de Huelva, Ministerio de Educación y Cultura. Dirección General de Investigación Científica y Técnica, 1998, Vol. 1 y 2; Díaz Barrado, c.m. & otros, *Misiones internacionales de paz: Operaciones de Naciones Unidas y de la Unión Europea*, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa, Madrid, 2006, pp. 1-264; Díaz Barrado, c.m. Miguel y Vacas Fernández, f., “Fundamentos jurídicos y condiciones para el ejercicio de las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas”, ADI, nº 21, 2005, pp. 273-316; Vacas Fernández, F., *Las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas y el principio de no intervención: un estudio sobre el consentimiento del estado anfitrión*, Valencia, Ed. Tirant lo Blanch, pp. 1-430 y del mismo autor, *El régimen jurídico del uso de la fuerza por parte de las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas*, Madrid, Marcial Pons, 2005, pp. 1-328; Escobar Hernández, C., *Las operaciones de mantenimiento de la paz de concepto integrado: un estudio de la práctica*, Santander, 1995; Mariño Menéndez, F., “Perspectivas de las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas”, *Tiempo de Paz*, nº 43, invierno 1996-1997, pp. 41-53; Fuente Cobo, I., “Operaciones de paz para el siglo XXI: de la prevención a la intervención”, *Seguridad y Defensa*, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa, Madrid, 2000, pp. 87-105.

17 *Informe del Secretario General Un Programa de paz: diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz*, A/47/277 – S/24111, 1992 (en adelante *Un Programa de Paz*).

18 *Informe del Secretario General Suplemento de un Programa de Paz*, A/50/601 - S/1995/I, 1995 (en adelante *Suplemento de un Programa de Paz*).

19 *Examen amplio de toda la cuestión de las operaciones de mantenimiento de la paz en todos sus aspectos*, Brahimi, L & otros, A/55/305 – S/2000/809, 2000. Este informe responde al llamamiento del Secretario General sobre la necesidad de ahondar y reformar las operaciones de paz, creando para ello, un grupo de expertos, conocido también como el grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas, presidido por el Embajador Lakhdar Brahimi de Argelia. La constitución de este grupo de alto nivel tenía como mandato examinar todos los aspectos relacionados con las operaciones de paz, y formular un conjunto de recomendaciones concretas y prácticas para ayudar en su organización y mejora (en adelante *Informe Brahimi*).

20 *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines*, Capstone Doctrine, 2008, DOMP (en adelante Doctrina Capstone).

21 *Un nuevo programa de alianzas: configuración de un nuevo horizonte para las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas*, DOMP – DSF, julio 2009 (en adelante *New Horizon*).

Mención aparte merece la labor realizada por el Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la paz, creado en 1965 como órgano subsidiario de la Asamblea General, con la finalidad de ser un órgano de revisión y discusión de las operaciones de paz en todos sus aspectos²². A este abundante número de documentos que encuentran su origen en el sistema oficial de Naciones Unidas, hay que añadir también otras aportaciones de instituciones e iniciativas que han desarrollado y teorizado la figura de las operaciones de paz incluso en etapas en las que la labor de Naciones Unidas al respecto era modesta²³.

Existe un amplio consenso en la doctrina internacionalista en situar las operaciones de paz de las Naciones Unidas en el marco del artículo 24 de la Carta como un medio necesario del Consejo de Seguridad en la realización de sus competencias. Igualmente,

22 El Comité actualmente consta de 114 estados y 12 observadores (a pesar de que se sigue denominando como C-34); entre los temas que son frecuentemente objeto de discusión destacan las cuestiones presupuestarias. El Comité no obstante también se ha involucrado en el proceso de definición y mejora de las operaciones de paz, a fin de hacerlas más efectivas, y ha abordado muchas otras cuestiones como los principios jurídicos, el entrenamiento, el papel de los organismos regionales y la mejora de sus capacidades, las lecciones aprendidas, entre muchas otras que se tratan en sus sesiones e informes anuales. Hanrahan, M., *"The United Nations Special Committee on Peacekeeping Operations"*, International Peacekeeping: The yearbook of International peace operations, Vol. 11, 2007, pp. 29-45.

23 Así por ejemplo, la International Peace Academy, en la actualidad, International Peace Institute, fundado en Nueva York en 1970 ha sido de las pocas instituciones que, durante varios años, ha venido realizando análisis rigurosos sobre esta cuestión. El Peacekeeper's Handbook, publicado por primera vez en 1984, estableció en su momento un marco coherente sobre la base de la experiencia práctica en una década de silencio y letargo de las operaciones de paz de las Naciones Unidas. International Peace Academy, Peacekeeper's Handbook, Pergamon Press, New York, 1984. De este mismo instituto destacan algunas publicaciones recientes de carácter general como *"Peace Operations"* IPI Blue Paper, nº 9, IPI Task Forces on Strengthening Multilateral Capacity, New York, 2009.

Más reciente hay que considerar el proyecto Challenges Project, iniciado en Estocolmo en 1997 bajo el liderazgo de Suecia, consistente en la sistematización de distintas y numerosas aportaciones de expertos sobre cuestiones relacionadas con las operaciones de paz. Esta iniciativa ha agrupado organizaciones e instituciones de numerosos países, algunas de ellas oficiales de sus respectivos estados y otras con un carácter más independiente. Presenta ciertas similitudes con el Informe Brahimi, sobre todo, en el objetivo del proyecto, a saber: ofrecer y reforzar las capacidades para planificar, conducir y evaluar las operaciones de paz en un contexto de retos y cambios. Los resultados han sido publicados en dos fases, la primera en abril de 2002, después del Informe Brahimi, en otro documento que lleva por título *"Challenges of Peace Operations: Into the 21st Century"*, y la segunda, en el 2006, en un informe que lleva por título *"Meeting the Challenges of Peace Operations: Cooperation and Coordination"*. La continuidad de esta iniciativa se ha concretado en la creación, desde 2006, del International Forum for the Challenges of Peace Operations que pretende celebrar un encuentro anual de debate sobre temas de actualidad de las operaciones de paz. Véase THE CHALLENGES PROJECT, Challenges of Peace Operations: Into the 21st Century-Concluding Report 1997-2002, Elanders Gotab, Stockholm, 2002, pp. 1-295 y THE CHALLENGES PROJECT, Meeting the Challenges of Peace Operations: Cooperation and Coordination, Elanders Gotab, Stockholm, 2002, pp. 1-170. Ambos informes pueden consultarse en la página web www.challengesproject.net

se acepta mayoritariamente que las operaciones de paz de las Naciones Unidas han generado derecho consuetudinario, mediante una práctica reiterada y una opinio iuris de los Estados miembros a través de los órganos de Naciones Unidas, que claramente han aceptado la creación de estas operaciones; definiéndolas, durante todo el período de la guerra fría, de acuerdo con tres principios: consentimiento, imparcialidad y prohibición del uso de la fuerza excepto en legítima defensa²⁴. Se entiende, con carácter general, que estos tres principios constituyen su marco jurídico consuetudinario y enmarcan su comprensión en el Capítulo VI de la Carta, partiendo de la constatación de que éstas siempre requieren el consentimiento del Estado receptor y nunca hacen uso de la fuerza más allá de la legítima defensa.

Sin embargo, en la práctica, desde la década de los noventa hasta nuestros días, se presentan dificultades a la hora de encajar en el esquema teórico original. La ampliación de la noción de amenaza a la paz a través de las calificaciones en virtud del artículo 39 ha venido acompañada de medidas concretas de protección de la asistencia humanitaria, de la población civil y de los derechos humanos por parte del Consejo de Seguridad. De entre todas las medidas, el mecanismo de la autorización de uso de la fuerza con fines humanitarios se ha convertido en el más habitual y extendido; y, de forma especial, en el contexto de operaciones de paz de las Naciones Unidas. En efecto, cada vez son más las operaciones de paz de las Naciones Unidas que se enmarcan en el Capítulo VII de la Carta y, en algunos casos, están autorizadas a hacer uso de la fuerza armada²⁵.

2.1 La práctica creciente de operaciones de paz del Capítulo VII

La importancia del elemento humanitario y de las autorizaciones de uso de la fuerza en operaciones de paz de las Naciones Unidas se confirma a partir del análisis empírico de las mismas. En una visión de conjunto, de las 68 desplegadas hasta la actualidad²⁶,

24 TSAGOURIAS, N., “Consent, Neutrality/Impartiality and the Use of Force in Peacekeeping: Their Constitutional Dimension”, *Journal of Conflict and Security Law*, Vol. 11, nº 3, 2006, pp. 465-482.

25 LAGRANGE, E., *Les opérations de maintien de la paix et le Chapitre VII de la Carte des Nations Unies*, Paris, Ed. Montchrestien, 1999, pp. 1-181; SEMB, A.J., “The New Practice of UN-Authorized Interventions: A Slippery Slope of Forcible Interference?”, *Journal of Peace Research*, Vol. 37, nº 4, 2000, pp. 469-488; FINDLAY, T., *The use of force in UN Peace Operations*, Oxford, SIPRI, 2002, pp. 1-486; FINK, J., *From Peacekeeping to Peace Enforcement: The blurring of the mandate for the use of force in maintaining international peace and security*, Defense Technical Information Center, Washington, 1994, pp.1-80; FRULLI, M., “Le operazioni di peacekeeping delle Nazioni Unite e l’uso della forza”, *Rivista di Diritto Internazionale*, Vol. LXXXIV, nº 2, 2001, pp. 347-392.

26 Datos oficiales disponibles en la página web del DOMP (<http://www.un.org/es/peacekeeping/about/dpko/>) visitada por última vez el 1 de septiembre de 2013.

la mitad incorporan en sus mandatos alguna función humanitaria; en otras 22, el Consejo de Seguridad ha adoptado medidas coercitivas, en virtud del Capítulo VII de la Carta.

Hay que señalar que las distintas autorizaciones no contemplan como tal el uso de la fuerza armada, sino que éste se entiende y se deduce a partir de la expresión “todas las medidas necesarias”²⁷ que tiene una aceptación generalizada como expresión válida de este elemento coercitivo. La práctica de las autorizaciones para adoptar las medidas necesarias, en el contexto de operaciones de paz de las Naciones Unidas, presenta unos rasgos particulares²⁸. Para empezar, porque no todas las operaciones han quedado expresamente autorizadas. En segundo lugar, porque en casi todas ellas las operaciones de apoyo de distintos sujetos ha sido fundamental. Por último, porque las autorizaciones persiguen la protección de unos fines y mandatos muy concretos.

Asimismo, el hecho de que todas las operaciones se enmarquen en el Capítulo VII no significa que esté autorizado el uso de la fuerza. Hay que diferenciar aquellas operaciones que no cuentan directamente con una autorización de las que sí están expresamente autorizadas, es decir: las calificaciones del Consejo de Seguridad sobre determinadas situaciones en el marco del Capítulo VII, y la fundamentación de las operaciones de paz en este capítulo, no implican la existencia de una autorización para adoptar las medidas necesarias, ni tampoco puede interpretarse como una autorización implícita.

Por consiguiente, se deben identificar las operaciones de paz de las Naciones Unidas que cuentan directa y expresamente con una autorización, por parte del Consejo de Seguridad, de aquellas otras que no cuentan con una autorización pero que se enmarcan claramente en el Capítulo VII de la Carta, ya que la situación ha sido calificada como una amenaza a la paz.

2.1.1 Las autorizaciones de uso de la fuerza

27 Este consenso, no obstante, no quita que algunos autores hayan criticado su ambigüedad, ya que entienden que la noción de necesarias permite a los Estados un amplio margen de interpretación para que sean éstos los que decidan cómo de necesarias son las medidas del uso de la fuerza. Véase Christakis, T. & Bannelier, K., “Acteur vigilant ou spectateur impuissant ? Le contrôle exercé par le Conseil de sécurité sur les Etats autorisés à recourir à la force”, *Revue Belge de Droit International*, Vol. 37, nº 2, 2004, p. 510.

28 Picone, P., “Le autorización all’uso Della forza tra sistema delle Nazioni Unite e diritto internazionale generale”, *Rivista di diritto internazionale*, nº 1, 2005, pp. 5-75; Sicilianos, I., *Entre multilatéralisme et unilatéralisme: l’autorisation par le Conseil de Sécurité de recourir à la force*, *Recueil de Cours, Académie de Droit International*, Vol. 339, 2008, pp. 9-436.

De las 22 operaciones de paz de las Naciones Unidas que se fundamentan en el marco del Capítulo VII, 13 cuentan -o han contado- con una autorización expresa para adoptar las medidas necesarias a fin de llevar a cabo su mandato; entre ellos, el humanitario. Del resto, nueve no cuentan con una autorización expresa, pero sí con el apoyo de una operación de un organismo regional o de una coalición de Estados autorizada a hacer uso de la fuerza.

De las 13 operaciones que cuentan con una autorización explícita destacan entre otras la MONUSCO en la R.D.Congo o la MINUSMA en Mali. Así por ejemplo en la resolución 2100 (2013), de 25 de abril de 2013, el Consejo autoriza una operación en Malí, (en virtud del Capítulo VII) con un amplio mandato de restablecer el orden y la seguridad, y de protección humanitaria. Para ello,

“17. *Autoriza* a la MINUSMA a que utilice todos los medios necesarios, dentro de los límites de su capacidad y zonas de despliegue, para llevar a cabo su mandato enunciado en los párrafos 16 a) i) y ii), 16 c) i) y iii), 16 e), 16 f) y 16 g), y *solicita* a los componentes civil y militar de la MINUSMA que coordinen su labor con el objetivo de respaldar las tareas indicadas en el párrafo 16;

18. *Autoriza* a las tropas francesas a que, dentro de los límites de su capacidad y sus zonas de despliegue, utilicen todos los medios necesarios, desde que comiencen las actividades de la MINUSMA hasta el final de su mandato autorizado en la presente resolución, e intervengan para prestar apoyo a los elementos de la MINUSMA cuando se encuentren bajo amenaza inminente y grave y a solicitud del Secretario General, *solicita además* a Francia que lo informe sobre la ejecución de este mandato en Malí y coordine sus informes con los del Secretario General mencionados en el párrafo 34, y *decide* volver a examinar ese mandato en un plazo de seis meses a partir de su inicio;”

Por otro lado, hay operaciones de paz de las Naciones Unidas que no han contado con una autorización de esta naturaleza, pero que se han fundamentado también en el Capítulo VII de la Carta y han recibido el apoyo de operaciones de paz de un organismo regional o coalición de Estados. Así, la UNMIL (Liberia) es una operación creada en virtud del Capítulo VII de la Carta, tal y como refleja la resolución 1509 (2003) en la que el Consejo

“*Actuando* de conformidad con lo dispuesto en el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas,

1. *Decide* establecer la Misión de las Naciones Unidas en Liberia (UNMIL), la fuerza de estabilización prevista en la resolución 1497 (2003), durante un período de 12 meses, *pide* al Secretario General que transfiera a la UNMIL el 1º de octubre de 2003 la autoridad de las fuerzas de la ECOMIL dirigidas por la CEDEAO, y *decide también* que la UNMIL estará formada por 15.000 miembros del personal militar de las Naciones Unidas, incluidos hasta 250 observadores militares y 160 oficiales de Estado mayor, y hasta 1.115 oficiales de la policía civil, incluidas las unidades formadas para que colaboren en el mantenimiento del

orden público en Liberia, y el componente civil apropiado;

Con un mandato humanitario que consiste en

- “j) Proteger al personal, los servicios, las instalaciones y el equipo de las Naciones Unidas, velar por la seguridad y la libertad de circulación de todo su personal y, sin perjuicio de los esfuerzos que lleve a cabo el gobierno, proteger a la población civil que esté bajo amenaza inminente de violencia física, con arreglo a sus posibilidades; y
- k) Facilitar la prestación de asistencia humanitaria, incluso ayudando a establecer las condiciones de seguridad necesarias;”

La operación, no obstante, no está autorizada a hacer uso de la fuerza, sino que el elemento coercitivo de protección lo asume la intervención previa de un organismo regional, la CEDEAO (Comunidad Económica de Estados del África Occidental), a través de la llamada ECOMIL a la que el Consejo de Seguridad había autorizado unos meses antes. Así, en la resolución 1497 (2003) el Consejo de Seguridad:

“*Actuando* de conformidad con lo dispuesto en el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas,

- 1. *Autoriza* a los Estados Miembros a que establezcan una fuerza multinacional en Liberia para respaldar la aplicación del acuerdo de cesación del fuego de 17 de junio de 2003, y en especial a que creen las condiciones necesarias para las fases iniciales de las actividades de desarme, desmovilización y reintegración, a fin de ayudar a establecer y mantener la seguridad en el período posterior a la partida del actual Presidente y la instauración de una nueva autoridad, teniendo en cuenta los acuerdos que alcancen las partes liberianas, y de asegurar un entorno propicio para la prestación de asistencia humanitaria, y prepararse para la introducción de una fuerza de estabilización de las Naciones Unidas a más largo plazo que reemplace a la fuerza multinacional;

y

- “5 *Autoriza* a los Estados Miembros que participen en la fuerza multinacional en Liberia a tomar todas las medidas necesarias para cumplir su mandato;”

Siguiendo este criterio, las operaciones de paz de las Naciones Unidas se pueden sistematizar según cuenten o no con una autorización expresa, y según el apoyo recibido de organismos regionales o coaliciones de Estados:

- 1. **Operaciones de paz de las Naciones Unidas con autorización expresa** para adoptar “medidas necesarias” con fines humanitarios:

De forma individual

- ONUB (UA: AMIB: no autorizada) en Burundi

- UNAMSIL (ECOMOG-CEDEAO no autorizada) en Sierra Leona
- UNMIS (UA: AMIS II no autorizada formalmente²⁹) en Sudán
- MONUSCO en R.D.Congo
- UNISFA en Abyei, Sudán

Con el apoyo de una operación de paz de un organismo regional o subregional también autorizados

- UNPROFOR (OTAN) en la Ex Yugoslavia
- MONUC (UE: Operación Artemis y EUFOR) en R.D.Congo
- MINURCAT (EUFOR UE) en Chad – República Centroafricana

Con el apoyo de una coalición de Estados también autorizados

- ONUSOM II (UNITAF) en Somalia
- UNTAET (INTERFET) en Timor Oriental
- MINUSMA en Malí

Con el apoyo de una operación de paz de un organismo regional o subregional, así como de un Estado o coalición de Estados también autorizados

- ONUCI (Operación Licorne y ECOMICI) en Costa de Marfil

Operación de paz híbrida, de Naciones Unidas y de un organismo regional

- UNAMID (ONU y UA) en Darfur, Sudán

- 2. Operaciones de paz de las Naciones Unidas sin autorización expresa** para adoptar “medidas necesarias”, en el marco del Capítulo VII pero con apoyo de operaciones de organismos regionales, subregionales o de Estados o coaliciones de Estados sí autorizados expresamente

²⁹ Aunque sobre el terreno, y a partir de una lectura detallada de los informes de seguimiento del Secretario General, se observa claramente que esta operación hizo uso de la fuerza y actuó como una misión coercitiva.

Operaciones que reciben el apoyo de operaciones de paz de organismos regionales y subregionales autorizados

- UNOMIL – UNMIL(ECOMOG) en Liberia
- ONURC (IFOR OTAN) en Croacia
- UNTAES (IFOR-SFOR OTAN) en Eslovenia Oriental
- UNMIK (KFOR OTAN) en Kosovo

Operaciones que reciben el apoyo de Estado o coaliciones de Estados autorizados

- ONUSOM I (UNITAF) en Somalia
- UNAMET (INTERFET) en Timor Oriental
- MINUSTAH (Operación Secure Tomorrow) en Haití
- UNAMIR (Operación Turquoise) en Ruanda

3. **Coaliciones de Estados u organismos regionales** que cuentan con **autorización expresa** para adoptar “medidas necesarias” fuera del contexto de operaciones de paz de las Naciones Unidas

- ISAF (OTAN)– UNAMA (misión política ONU)³⁰ en Afganistán
- Coalición de Estados liderada por Estados Unidos– UNAMI³¹ en Irak
- Operación Alba, liderada por Estados Unidos en Albania.
- AMISOM (UA) en Somalia
- Coalición de Estados liderada por Estados Unidos y Francia, y posteriormente por la OTAN, en Libia

Se observa, a partir de esta sistematización, que la práctica reciente presenta un amplio número de operaciones de paz enmarcadas, ya desde el inicio, en el Capítulo VII de la Carta. Por ejemplo, la Operación Artemis y la EUFOR en la R.D.Congo, la ONUB en Burundi, la AMIS II y la UNMIS en Sudán, la UNAMID en Darfur, la MINURCAT y la EUFOR Chad/RCAfricana, la Operación Licorne, la ECOMICI y la ONUCI en Costa de Marfil, la ECOMIL y la UNMIL en Liberia, la AMISOM en Somalia, la UNAMSIL en Sierra Leona, la INTERFET y UNTAET en Timor Oriental,

³⁰ Gestionada, excepcionalmente, por el DOMP y no por el Departamento de Asuntos Políticos.

³¹ Misión de asistencia para la administración provisional de Irak.

y la MINUSTAH en Haití, entre otras. Todas ellas se sitúan desde el inicio en el marco del Capítulo VII de la Carta calificada la situación como una amenaza a la paz. A éstas hay que añadir el conjunto de operaciones situadas originalmente en el Capítulo VI de la Carta y reconvertidas al Capítulo VII, que son: la MONUC, las misiones desplegadas en la antigua Yugoslavia (UNPROFOR), en Somalia (ONOSUM I – UNITAF- ONUSOM II) y en Ruanda (UNAMIR – Operación Turquoise).

2.1.2 Operaciones de apoyo de organismos regionales y coaliciones de Estados

Un elemento destacado en la práctica de las autorizaciones es la importancia que tienen las operaciones de apoyo de organismos regionales y coaliciones de Estados. En efecto, el Consejo de Seguridad ha autorizado a pocas operaciones de paz de las Naciones Unidas a hacer uso de la fuerza de forma aislada, y en la mayoría de los casos se ha inclinado por atribuir esta capacidad coercitiva de forma conjunta a operaciones de paz de las Naciones Unidas y a organismos regionales y coaliciones.

Los distintos conflictos en los que hay operaciones de Naciones Unidas pueden estructurarse según si son:

1. Conflictos en los que se han desplegado operaciones de paz de las Naciones Unidas, junto con operaciones de organismos regionales o subregionales:
 - R.D.Congo
 - Burundi
 - Sudán y su extensión al Chad-República Centroafricana
 - Liberia
 - Ex Yugoslavia
2. Conflictos en los que se han desplegado operaciones de paz de las Naciones Unidas, junto a coaliciones de Estados
 - Ruanda
 - Haití
 - Timor Oriental
 - Mali
3. Conflictos en los que se han desplegado operaciones de paz de las Naciones Unidas, junto con operaciones de un organismo regional o subregional, así como coaliciones de Estados

- Somalia
- Costa de Marfil
- Sierra Leona

De las 13 operaciones de paz de las Naciones Unidas autorizadas expresamente, sólo cinco no cuentan con el apoyo de otras operaciones de organismos o coaliciones también autorizadas. El resto (siete) actúan junto a operaciones de paz regionales o coaliciones autorizadas; y otro es el caso excepcional de la operación híbrida, concertada entre Naciones Unidas y la UA. Por otro lado, las nueve operaciones de paz de las Naciones Unidas que no tienen una autorización expresa, actúan con el apoyo de operaciones de organismos regionales o coaliciones que son los que asumen el elemento coercitivo en su mandato conjunto, o coordinado con la misión de Naciones Unidas, siempre en el marco del Capítulo VII de la Carta. Se deduce, por tanto, que las 22 operaciones de paz de las Naciones Unidas analizadas han necesitado la participación de organismos regionales o coaliciones, es decir: ninguna ha actuado sola en el conflicto armado de que se trate, sino que todas han contado con la presencia previa, simultánea o sucesiva de operaciones de organismos regionales o coaliciones.

Cuando se trata de incorporar agentes distintos a las propias operaciones de Naciones Unidas, el Consejo extiende la invitación a los Estados para que éstos adopten las medidas necesarias, dejando abierta la posibilidad de que lo hagan, bien con carácter nacional a través de coaliciones, bien por conducto de organismos o acuerdos regionales. Por ello, raras veces estos últimos han sido nombrados explícitamente en una resolución del Consejo, siendo de los pocos casos la CEDEAO en Costa de Marfil. Igualmente, el Consejo de Seguridad nunca fundamenta la actuación o intervención de los organismos regionales en función del Capítulo VIII, sino que casi siempre el Capítulo VII constituye la base legal de actuación, ya que son los Estados los que deciden el conducto más apropiado.

El resultado analítico recién expuesto evidencia la necesidad de formular un nuevo marco teórico y normativo que se corresponda con las operaciones desplegadas, es decir: la denominación y régimen jurídico de las operaciones de paz no puede estar condicionada ni limitada únicamente a su concepción tradicional.

2.2. Necesidad de claridad conceptual y jurídica

Si bien es cierto que un sector muy mayoritario de la literatura aborda todavía esta figura de acuerdo con su marco originario, basado en los tres principios de consentimiento, imparcialidad y prohibición del uso de la fuerza excepto en legítima defensa, hay también otro sector doctrinal que adopta una posición distinta³².

Por una parte, destaca el conjunto de autores que entienden que las operaciones de paz de las Naciones Unidas (a las que llaman genéricamente operaciones de mantenimiento de la paz) son aquellas que responden al sentido originario de la institución. Estos autores consideran que los tres principios de imparcialidad, consentimiento y prohibición del uso de la fuerza, excepto en legítima defensa, son los que definen su naturaleza como medidas preventivas. Adscriben mayoritariamente las operaciones de paz de las Naciones Unidas al Capítulo VI (“y medio”) de manera exclusiva y excluyente, al entender que, en ningún caso, el Capítulo VII responde a la naturaleza de esta figura, dado que en su aplicación se adoptan medidas coercitivas y de imposición que no requieren el consentimiento de los Estados.

Asimismo, existe otro planteamiento doctrinal, más minoritario, que entiende que los retos de las operaciones de paz de las Naciones Unidas ha implicado una evolución de sus principios jurídicos, que deben adaptarse a las nuevas realidades, y amplían o reducen su marco de aplicación según las circunstancias. Reconoce la existencia de distintos tipos de operaciones de paz que no son únicamente las tradicionales, de mantenimiento de la paz, sino que también pueden ser operaciones complejas o de imposición.

Adoptan una posición intermedia, en la que no adscriben inicialmente las operaciones de paz de las Naciones Unidas a ningún capítulo específico (ni al VI ni al VII). Un cierto pragmatismo impregna esta aproximación, que persigue adaptar esta figura a las distintas realidades en que deben actuar.

La posición oficial de Naciones Unidas se puede analizar a través de informes recientes, sin perder de vista aportaciones fundamentales como las aclaraciones conceptuales previstas en el ya citado Un Programa de Paz en el que se definían mantenimiento de

32 Sobre las distintas posiciones doctrinales, véase Iglesias Velasco, A., *Los problemas del mantenimiento internacional de la paz*, Ministerio de Defensa, Madrid, 2003, pp. 53-61 y Gifra Durall, J., *La protección humanitaria y el uso de la fuerza en las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas. Las operaciones desplegadas en el conflicto de la República Democrática del Congo (1999 -)*: caso de estudio, Tesis doctoral 2011, Universitat Pompeu Fabra, pp. 80-91.

la paz³³, establecimiento de la paz³⁴, diplomacia preventiva³⁵ y consolidación de la paz³⁶.

El impulso inicial del Informe Brahimi, publicado en el 2001, se ha consolidado con otros referentes posteriores como la doctrina Capstone de 2008, que parece cerrar el largo ciclo de aportaciones y esfuerzos por consensuar una doctrina general, que establezca los principios y modalidades de las misiones de paz de Naciones Unidas y su adaptación a la coyuntura y retos actuales³⁷.

Las propuestas del Informe Brahimi en cuanto a los mandatos y autorizaciones son claras: mandatos amplios y robustos. Sin embargo, tales recomendaciones se acogen con más prudencia en los sucesivos documentos que le han dado seguimiento y, de hecho, algunos autores han criticado precisamente el sigilo con el que, en su interpretación posterior, se han mantenido las recomendaciones del mismo. En este contexto, resulta significativa la aclaración que realiza Kofi Annan en un informe posterior en el que matiza que la recomendación sobre el uso de la fuerza y los mandatos robustos no deben interpretarse como una tendencia a “convertir a las Naciones Unidas en una maquinaria bélica o a alterar de manera fundamental los principios según los cuales el personal de mantenimiento de la paz hace uso de la fuerza”, y concluye que la “utilización de la fuerza siempre debe ser el último recurso”³⁸.

Por su parte, la doctrina Capstone plantea una valoración más práctica que jurídica sobre el principio de prohibición del uso de la fuerza y las operaciones de paz del Capítulo VII. Aborda la cuestión desde la perspectiva de las consecuencias de orden

33 “Despliegue de una presencia de las Naciones Unidas en el terreno, hasta ahora con el consentimiento de todas las partes interesadas y, como norma, con participación de personal civil, *Un Programa de Paz*, pág. 20.

34 Medidas destinadas a lograr que las partes hostiles lleguen a un acuerdo, fundamentalmente por medios pacíficos como los previstos en el Capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas”, *Ibid.*

35 “Medidas destinadas a evitar que surjan controversias entre dos o más partes, a evitar que las controversias existentes se transformen en conflictos y evitar que éstos, si ocurren, se extiendan, *Ibid.*

36 “Actividades encaminadas a individualizar y apoyar las estructuras tendientes a consolidar la paz y crear una sensación de confianza y bienestar en el pueblo, *Ibid.*

37 Sobre los retos y tendencias actuales, puede consultarse Peou, S., “The UN, Peacekeeping, and Collective Human Security: From An Agenda for Peace to the Brahimi Report”, *International Peacekeeping*, Vol. 9, nº 2, 2002, pp. 51 – 68; Jones, B. & Cherif, F., *Evolving models of peacekeeping policy implications & responses*, Center of International Cooperation, New York, Estudio externo encargado desde la Unidad de Buenas Prácticas, DOMP, 2003, pp. 1-34; Boulden, J., “Operaciones de Paz de las Naciones Unidas en la Posguerra Fría: tendencias y retos”, *Foro Internacional* 187, XLVII, nº 1, 2007, pp. 36-52.; International Peace Institute, “Peace Operations, Task Forces on Strengthening Multilateral Security Capacity”, *IPI Blue Paper*, nº 9, New York, 2009, pp. 1-72; Aguirre, M., *Presente y futuro de las Operaciones de Paz*, FRIDE, junio 2007, pp. 1-73.

38 *Informe del Secretario General relativo a la aplicación del informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas*, A/55/502, pág. 7.e

político y práctico sobre un proceso de paz. Al juzgar una operación coercitiva y el uso o negación de la fuerza armada, los criterios para valorar su adecuación son más prácticos y estratégicos que jurídicos, y ello se pone de manifiesto cuando la doctrina establece que deberán valorarse un conjunto de factores entre los que figuran la capacidad de la misión, el impacto humanitario, la seguridad del personal, el efecto de dicha actuación sobre el consentimiento de las partes y el impacto sobre la percepción de la población.

En la actualización y documentos publicados por el Comité Especial sobre Operaciones de Mantenimiento de la Paz desde el 2004, hasta los últimos y más recientes informes, se mantiene todavía una línea prudente y conservadora en cuanto a las operaciones de paz. El Comité enfatiza la importancia de los principios de soberanía, integridad territorial, independencia política de los Estados, no intervención, consentimiento de las partes, imparcialidad y prohibición del uso de la fuerza, excepto en legítima defensa³⁹, sin aludir al uso coercitivo. Esta cautela responde al hecho de que no todos los Estados que participan en el Comité están dispuestos a asumir una teoría de las operaciones de paz conforme al Capítulo VII de la Carta, aunque en la práctica tampoco se oponen a su establecimiento y despliegue.

Pese a su creciente importancia en la práctica internacional contemporánea, lo cierto es que las operaciones de paz del Capítulo VII no han sido objeto de suficiente análisis en la doctrina científica, ni tampoco por parte de los Estados ni de Naciones Unidas; especialmente desde la perspectiva legal. Este déficit se reconoce también en importantes proyectos que estudian, en la actualidad, los principales retos de las operaciones de paz como, por ejemplo, el denominado Challenges Project⁴⁰. Es cierto también que la práctica de las autorizaciones en el ámbito particular de las operaciones de paz de las Naciones Unidas no ha propiciado este análisis, ya que no se caracteriza por su claridad ni uniformidad sino que, por el contrario, presenta unos rasgos muy particulares que convierten a estas operaciones en una figura jurídica atípica.

Todo ello ha provocado que la definición y régimen normativo de las mismas esté plagado de confusiones y contradicciones en relación a su comprensión y definición originaria.

Para empezar, de carácter semántico. Con carácter general y durante muchas décadas, de acuerdo con su denominación original, la expresión operaciones de mantenimiento de la paz (OMP) ha servido como término genérico al que se asocian, de un lado, las operaciones de primera generación, desplegadas durante el período de guerra fría, formadas por observadores militares, y de otro, las operaciones de segunda

39 *Informe del Comité Especial de Operaciones de Paz y su Grupo de Trabajo en la sesión sustantiva de 2004*, Nueva York, 29 de marzo – 16 de abril, A/58/19, párr. 35-36.

40 The Challenges Project, *Challenges of ...*, *Op.cit.*, Capítulo 3 sobre la Dimensión legal de las operaciones de paz. Véase resumen ejecutivo en <http://www.challengesforum.org>

generación, identificadas, como es sabido, con aquellas que tienen mandatos más amplios que requieren una estructura y composición más compleja. Esta expresión de operaciones de mantenimiento de la paz (OMP) ha servido así para definir los rasgos y régimen jurídico de las mismas, a saber, principio de consentimiento, de imparcialidad, y uso de la fuerza sólo en legítima defensa.

Sin embargo, las operaciones autorizadas a hacer uso de la fuerza suscitan importantes imprecisiones en los planos terminológico y jurídico. De un lado, porque llamar operaciones de mantenimiento de la paz (OMP) a misiones que están autorizadas a hacer uso de la fuerza no casa con su esquema normativo original. La confusión también se plantea porque casi todas las operaciones autorizadas siguen contando, con excepción de la ONUSOM II en Somalia, con el consentimiento del Estado, por lo que muchos autores las siguen denominando operaciones de mantenimiento de la paz, pero las analizan como ejemplos de casos aislados o excepcionales.

Quizá sea acertada la introducción de un término más comprehensivo, que de cabida a los distintos tipos de operaciones de paz. El Informe Brahimi en cierta medida impulsa este cambio, ya que utiliza a lo largo del texto la expresión de operaciones de paz en un sentido más genérico. Por un lado, el Informe utiliza la noción de operaciones de mantenimiento de la paz para referirse a las misiones tradicionales, en las que el consentimiento y la legítima defensa constituyen los ejes estructurales, y por otro, se refiere a operaciones complejas para aludir a aquellas que no necesariamente responden al esquema original⁴¹ y que pueden tener su fundamento en el Capítulo VII. De este modo, reconoce la existencia de distintos tipos de operaciones, en función del esquema jurídico al que respondan.

Aún así, y pese a las recomendaciones del grupo de expertos, la confusión persiste todavía en la actualidad, dado que oficialmente, la organización de Naciones Unidas las sigue denominando operaciones de mantenimiento de la paz y así se denomina también el departamento responsable de su gestión.

A nuestro parecer, la expresión operaciones de paz de las Naciones Unidas parece acertada ya que permite integrar el conjunto de operaciones desplegadas bajo la autoridad de la organización y al mismo tiempo permite identificar distintos tipos de operaciones en función del mandato y fundamento jurídico atribuido por el Consejo de Seguridad en cada caso. Desde esta perspectiva, cabe entender las operaciones de paz de las Naciones Unidas como *misiones desplegadas en el lugar en que se desarrolla un conflicto, bajo el mando y control de Naciones Unidas, con personal militar y civil, así como equipo proporcionado por los Estados, para llevar a cabo los mandatos establecidos, actuando, en la medida de lo posible, con el consentimiento de las partes interesadas, con*

⁴¹ El resumen ejecutivo del Informe utiliza esta expresión operaciones de paz y distingue las operaciones de mantenimiento de la paz de otro tipo de operaciones complejas, *Informe Brahimi*, pág. 17, 18 y 19.

imparcialidad y con facultad para hacer uso la fuerza o bien en legítima defensa, o bien en otros supuestos en los que el Consejo de Seguridad autorice.

Esta definición incorpora no sólo las operaciones de mantenimiento de la paz de acuerdo con el esquema teórico originario, sino también, otras operaciones de paz en el marco del Capítulo VII que, según las circunstancias, pueden quedar autorizadas a hacer uso de la fuerza armada.

En definitiva, la expresión de operaciones de paz de las Naciones Unidas pretende aglutinar bajo una única denominación el conjunto de misiones que son establecidas por la organización, bajo la autoridad del Consejo de Seguridad, en tanto que órgano subsidiario, formadas por contingentes de distintos países. En ningún caso, esta noción amplia pretende que el régimen jurídico de todas ellas sea el mismo, ya que mientras las operaciones de mantenimiento de la paz tienen su regulación basada en una práctica y una *opinio iuris* ya consolidada; el resto de operaciones de paz, esencialmente las del Capítulo VII, exigen considerar en cada caso su régimen (consentimiento, tipo de autorización). Desde esta perspectiva, la determinación del régimen jurídico de las operaciones de paz no puede realizarse únicamente a partir de la presencia del consentimiento y tampoco el fundamento jurídico debe identificarse, *a priori* y como se ha hecho durante décadas, entendiendo todas las operaciones de paz como medidas preventivas en el marco del Capítulo VI de la Carta (o de un supuesto Capítulo VI y medio).

A nuestro entender, *el fundamento jurídico de las operaciones de paz debe establecerse en cada caso de forma distinta y aislada, identificando el conjunto de normas aplicables.* Ello implica reconocer que no todas ellas responden al mismo esquema normativo.

3. Consideraciones finales

Las operaciones de paz de las Naciones Unidas aparecen en las dos últimas décadas como uno de los mecanismos más utilizados por el Consejo de Seguridad en situaciones de emergencia humanitaria en conflictos armados. En efecto, el establecimiento de operaciones en virtud del Capítulo VII, y autorizadas para hacer uso de la fuerza con fines de protección humanitaria, es cada vez más habitual.

El análisis empírico demuestra que las operaciones del Capítulo VII ya no son casos aislados ni excepcionales. Antes bien, cabe entender que constituyen una nueva práctica de la organización, que se encuentra todavía en desarrollo y presenta unos rasgos particulares y casuísticos en el ejercicio de las autorizaciones, en su combinación con organismos regionales y coaliciones de Estados, entre otros. Se trata por tanto de una práctica extensa, pero que todavía no es uniforme ni ordenada.

Por otro lado, los Estados y la misma organización de Naciones Unidas se posicionan

de forma contradictoria ante el fenómeno de las operaciones de paz del Capítulo VII, ya que, de forma general, no se oponen al establecimiento de las mismas, sin embargo, a la hora de teorizar y ordenar los conceptos y argumentar si se trata de un uso de la fuerza en legítima defensa o bien de un uso coercitivo, las discrepancias son evidentes y delatan la falta de consenso.

Estamos por tanto ante una práctica creciente y en desarrollo, que plantea la aparición de un nuevo tipo de operaciones, distintas a aquellas desplegadas en el período de la guerra fría, y distintas también en cuanto a su fundamento y régimen jurídico. Esta transformación motiva la necesidad de contar con un marco normativo y conceptual más claro que el que proporciona la regulación actual. A ello responde la propuesta de este artículo, consistente en limitar la denominación de operaciones de mantenimiento de la paz a aquellas que se enmarcan en el Capítulo VI de la Carta con carácter preventivo. La sistematización, según encuentren estas su fundamento en el Capítulo VI o VII, parece conveniente y acertada, ya que sólo así, es posible establecer las normas aplicables en cada caso.

En definitiva, no se trata de plantear una fórmula superadora ni rupturista, sino una aproximación teórica y jurídica que responda a la acción y a la práctica contemporánea de las operaciones de paz.

Documentación

I. DOCUMENTOS DE LAS NACIONES UNIDAS

1. Informes del Secretario General

Question considered by the Security Council at its 749th and 750th meetings held on 30 October 1956 : 2nd and final report of the Secretary-General on the plan for an emergency international United Nations force requested in the resolution adopted by the General Assembly on 4 November 1956, A/3302, 1956.

Un Programa de paz: diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz, A/47/277 – S/24III, de 17 de junio de 1992

Suplemento de un Programa de Paz, A/50/60I - S/1995/I, de 15 de enero de 1995

La caída de Srebrenica, de conformidad con la Resolución 53/55 de la Asamblea General, A/54/549, de 15 de noviembre de 1999

Que no haya salida sin una estrategia: la adopción de decisiones en el Consejo de Seguridad para la terminación o transformación de las operaciones de paz de las Naciones Unidas, S/2001/394, de 20 de abril de 2001

2. Informes del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz

United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines, Doctrina Capstone, 2008

Un nuevo programa de alianzas: configuración de un nuevo horizonte para las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, DOMP – DSF, julio 2009

3. Otros documentos oficiales

Examen amplio de toda la cuestión de las operaciones de mantenimiento de la paz en todos

sus aspectos, BRAHIMI, L & otros, A/55/305 – S/2000/809, 2000

Informe del Secretario General relativo a la aplicación del informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas, A/55/502, 2000

Informe del Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio: Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos, A/59/565, 2004

Informe del Comité Especial de Operaciones de Paz y su Grupo de Trabajo en la sesión sustantiva de 2004, 29 de marzo – 16 de abril, A/58/19

II. OTROS

Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía estatal (ICISS); *Informe sobre La responsabilidad de proteger*, 2001, pp. I-III

THE CHALLENGES PROJECT, *Challenges of Peace Operations: Into the 21st Century-Concluding Report 1997-2002*, Elanders Gotab, Stockholm, 2002, pp. 1-295.

- *Meeting the Challenges of Peace Operations: Cooperation and Coordination*, Elanders Gotab, Stockholm, 2002, pp. 1-170

Informe Anual sobre las operaciones de paz en el mundo 2009, FRIDE, abril 2009, Madrid, pp. 1-16

INTERNATIONAL PEACE ACADEMY, *Peacekeeper's Handbook*, Pergamon Press, New York, 1984.

- *Peace Operations*, IPI Blue Paper, nº 9, IPI Task Forces on Strengthening Multilateral Capacity, New York, 2009.

- *From New York to the Field: A Dialogue on UN Peace Operations*, January 2010, pp. 1-12

- “Peace Operations, Task Forces on Strengthening Multilateral Security Capacity”, *IPI Blue Paper*, nº 9, New York, 2009, pp. 1-72

Escola de Cultura de Pau, *Anuari de processos de pau*, Barcelona, Ed. Icaria, 2009.

- *Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*, Barcelona, Ed. Icaria, 2009, pp. 1-221

Bibliografía

- AA.VV., *The humanitarian decade. Challenges for Humanitarian Assistance in the last decade and into the future*, Vol. I – II, Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, United Nations, 2004
- AA.VV., *Peacekeeping Peacebuilding: Preparing for the Future*, Finnish Institute of International Affairs (FIIA), Helsinki, 2006, pp. 1-55
- AGUIRRE, M., *Presente y futuro de las Operaciones de Paz*, FRIDE, junio 2007, pp. 1-73
- AMÉRIGO CUERVO-ARANGO, F. & PEÑARANDA ALGAR, J., *Dos Décadas de Posguerra Fría. Actas de las I Jornadas de Estudios de Seguridad de la Comunidad de Estudios de Seguridad “General Gutiérrez Mellado”*, Tomo I, Madrid, 2009, pp. 1-591
- AZAM, J.P., “Violence Against Civilians in Civil Wars: Looting or Terror?”, *Journal of Peace Research*, Vol. 39, nº 4, 2002, pp. 461-485
- BELLAMY, A.J. & WILLIAMS, P. & GRIFIN, S., *Understanding Peacekeeping*, Cambridge, Polity Press, 2004, pp. 1-325
- BERDAL, M., “Ten Years of International Peacekeeping”, *International Peacekeeping*, Vol. 10, nº 4, 2003, pp. 5-11
- “The Security Council and Peacekeeping”, en LOWE, V. & ROBERTS, A. & WELSH, J. (eds), *The United Nations Security Council and War*, Oxford, Oxford University Press, 2007, pp. 175-205
- BETTATI, M., “Un droit d’ingérence?”, *RGDIP*, Tome 95, nº 3, 1991, pp. 639-670
- BOULDEN, J., “Operaciones de Paz de las Naciones Unidas en la Posguerra Fría: tendencias y retos”, *Foro Internacional* 187, XLVII, nº 1, 2007, pp. 36-52
- BOWETT, D.W., *United Nations Forces: a legal study*, Londres, The Lawbook Exchange Limited, originariamente publicado en 1964, reeditado en el 2008, pp. 1-579
- CARDONA LLORENS, J., Las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas: ¿hacia una revisión de sus principios fundamentales?, *Cursos euromediterráneos Banca de Derecho Internacional*, 2003, pp. 759-891
- CHRISTAKIS, T. & BANNELIER, K., “Acteur vigilant ou spectateur impuissant ? Le contrôle exercé par le Conseil de sécurité sur les Etats autorisés à recourir à la force”, *Revue Belge de Droit International*, Vol. 37, nº 2, 2004, pp. 498-526
- CORTEN, O. & KLEIN, P., “Action humanitaire et Chapitre VII: La redéfinition du mandat et des moyens d’action des forces des Nations Unies”, *AFDI*, XXXIX, 1993, pp. 105-130.

- “L’autorisation de recourir à la force à des fins humanitaires: droit d’ingérence ou retour aux sources?”, *EJIL*, Vol. 4, 1993, pp. 506-533.

- “Action humanitaire et Chapitre VII: la redéfinition du mandat et des moyens d’action des forces des Nations Unies”, *AFDI*, Vol. XXXIX, 1993, pp.105-130

DÍAZ BARRADO, C.M. & OTROS; *Misiones internacionales de paz: Operaciones de Naciones Unidas y de la Unión Europea*, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa, Madrid, 2006, pp. 1-264

DÍAZ BARRADO, C.M. & CÁSTOR, M. & MIGUEL Y VACAS FERNÁNDEZ, F., “Fundamentos jurídicos y condiciones para el ejercicio de las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas”, *ADI*, nº 21, 2005, pp. 273-316

DIEZ DE VELASCO, M. & OTROS, *Las Organizaciones Internacionales*, Madrid, Ed. Tecnos, 16ª edición, 2010

ESCOBAR HERNÁNDEZ, C., *Las operaciones de mantenimiento de la paz de concepto integrado: un estudio de la práctica*, Santander, 1995

FERNÁNDEZ SANCHEZ, P.A., *Operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz*, Huelva, Servicio de Publicaciones: Universidad de Huelva, Ministerio de Educación y Cultura. Dirección General de Investigación Científica y Técnica, 1998, Vol. 1 y 2

FERRY, F., “Humanitarian action: victims of its own success”, en AA.VV.; *The humanitarian decade. Challenges for Humanitarian Assistance in the last decade and into the future*, Vol. I – II, Office for the coordination of humanitarian affairs, New York, 2004., pp. 42-45

FINDLAY, T., *The use of force in UN Peace Operations*, Oxford, SIPRI, 2002, pp. 1-486

FINK, J., *From Peacekeeping to Peace Enforcement: The blurring of the mandate for the use of force in maintaining international peace and security*, Defense Technical Information Center, Washington, 1994, pp.1-80

FRULLI, M., “Le operazioni di peacekeeping delle Nazioni Unie e l’uso della forza”, *Rivista di Diritto Internazionale*, Vol. LXXXIV, nº 2, 2001, pp. 347-392

FUENTE COBO, I., “Operaciones de paz para el siglo XXI: de la prevención a la intervención”, *Seguridad y Defensa*, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa, Madrid, 2000, pp. 87-105

GIFRA DURALL, J., *La protección humanitaria y el uso de la fuerza en las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas. Las operaciones desplegadas en el conflicto de la República Democrática del Congo (1999 -)*: caso de estudio, Tesis doctoral 2011, Universitat Pompeu Fabra, pp. 1-539

HALDERMAN, J.W., “Legal Basis for United Nations Armed Forces”, *AJIL*, Vol. 56, nº

4, 1962, pp. 971-996

HANRAHAN, M., "The United Nations Special Committee on Peacekeeping Operations", *International Peacekeeping: The yearbook of International peace operations*, Vol. II, 2007, pp. 29-45

KALDOR, M., *New and Old Wars: organized violence in a global era*, Cambridge, Polity Press, 1999, pp. 1-256.

- "Nuevos conceptos de seguridad", en GARCÍA, C. & RODRIGO, A. (eds.), *La seguridad comprometida. Nuevos desafíos, amenazas y conflictos armados*, Madrid, Ed. Tecnos, 2008, pp. 151-167

KENT, R.C., "International humanitarian crises: two decades before and two decades beyond", *International Affairs*, Vol. 80, nº 5, 2004, pp. 851-869

IGLESIAS VELASCO, A.J., *Las operaciones de mantenimiento de la paz: Concepto, evolución histórica y características (1948 – 2002)*, Madrid, Ed. Universidad Autónoma de Madrid, 2003, pp. 1-357

- *Los problemas del mantenimiento internacional de la paz*, Ministerio de Defensa, Madrid, 2003, pp. 1-419

- "El marco jurídico de las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas", *Foro: Revista de ciencias jurídicas y sociales*, nº 1, 2005, pp. 127-177

JONES, B. & CHERIF, F., *Evolving models of peacekeeping policy implications & responses*, Center of International Cooperation, New York, Estudio externo encargado desde la Unidad de Buenas Prácticas, DOMP, 2003, pp. 1-34

LAGRANGE, E., *Les operations de maintien de la pax et le Chapitre VII de la Carte des Nations Unies*, Paris, Ed. Montchrestien, 1999, pp. 1-181

LIU, F.T., United Nations peace-keeping operations: their importance and their limitations in a polarized world, *Recueil de Cours*, Academie de Droit International, Vol. 201, I, 1987, pp. 385-400

MACKINLAY, J., *The Development of Peacekeeping Forces*, Centre for Defence Studies, King's College London, 2001, pp. 1-20

MARIÑO MENÉNDEZ, F., "Perspectivas de las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas", *Tiempo de Paz*, nº 43, invierno 1996-1997, pp. 41-53

MARQUEZ CARRASCO, C., "La nueva dimensión humanitaria del mantenimiento de la paz: La práctica reciente del Consejo de Seguridad", en *La asistencia humanitaria en derecho internacional contemporáneo*, Sevilla, Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Sevilla, Cruz Roja España, 1997, pp. 81-125

PETIT DE GABRIEL, E., *Las exigencias de humanidad en el derecho internacional tradicional*

- (1789 – 1939). *El marco normativo y doctrinal de la intervención de humanidad y de la asistencia humanitaria*, Madrid, Ed. Tecnos, 2003, pp. 1-261
- PEOU, S., “The UN, Peacekeeping, and Collective Human Security: From An Agenda for Peace to the Brahimi Report”, *International Peacekeeping*, Vol. 9, nº 2, 2002, pp. 51 – 68
- PÉREZ DE ARMIÑO, K., “El concepto y el uso de la seguridad humana: análisis crítico de sus potencialidades y riesgos”, en *Seguridad humana: conceptos, experiencias y propuestas*, *Revista d’Afers Internacionals*, Diciembre 2006 - Enero 2007, CIDOB, pp. 59-77
- PICONE, P., “Le autorización all’uso Della forza tra sistema delle Nazioni Unite e diritto internazionale generale”, *Rivista di diritto internazionale*, nº 1, 2005, pp. 5-75
- RAMON CHORNET, C., “Nuevos conflictos, nuevos riesgos para la seguridad humana”, en *El derecho internacional humanitario ante los nuevos conflictos armados*, Valencia, Ed. Tirant lo Blanch, 2002, pp. 355-370
- ROBERTS, A., “El papel de las cuestiones humanitarias en la política internacional del decenio de 1990”, *RICR*, nº 833, 1999, pp. 19-42
- SICILIANOS, L., Entre multilatéralisme et unilatéralisme: l’autorisation par le Conseil de Sécurité de recourir à la force, *Recueil de Cours, Académie de Droit International*, Vol. 339, 2008, pp. 9-436
- SEMB, A.J., “The New Practice of UN-Authorized Interventions: A Slippery Slope of Forcible Interference?”, *Journal of Peace Research*, Vol. 37, nº 4, 2000, pp. 469-488
- SLIM, H., “Military intervention to protect human rights: The Humanitarian Agency Perspective”, *Journal of Humanitarian Assistance*, 2001, pp. 1-17
- TSAGOURIAS, N., “Consent, Neutrality/Impartiality and the Use of Force in Peacekeeping: Their Constitutional Dimension”, *Journal of Conflict and Security Law*, Vol. 11, nº 3, 2006, pp. 465-482
- VACAS FERNÁNDEZ, F., *Las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas y el principio de no intervención: un estudio sobre el consentimiento del estado anfitrión*, Valencia, Ed. Tirant lo Blanch, 2003, pp. 1-430
- El régimen jurídico del uso de la fuerza por parte de las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas, Madrid, Ed. Marcial Pons, 2005, pp. 1-328
- ZAHAR, M., “Protégés, clients, cannon fodder: Civilians in the calculus of militias”, *International Peacekeeping*, Vol. 7, nº 4, 2000, pp. 107 – 128



Olivier Urrutia

Profesor Vicepresidente del Observatorio de los think tanks.

Correo electrónico: olivier.urrutia@oftt.eu

- Artículo recibido: Septiembre de 2013

- Artículo aceptado: Octubre de 2013

EL PAPEL DE LOS THINK TANKS EN LA DEFINICIÓN Y APLICACIÓN DE LAS POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS DE DEFENSA

El presente artículo se propone analizar el papel de los think tanks organizaciones que producen ideas y soluciones para la aplicación de políticas públicas en el ámbito de las relaciones internacionales y de defensa. En un contexto globalizado y complejo, marcado por una democracia de opinión creciente condicionada por la importancia de los medios de comunicación de masas, de gobernanza compartida, de consenso, de negociación, de contrapoderes; los think tanks son actores de peso en la gestión de las políticas de defensa, así como en el desarrollo de estrategias militares operativas. Acometiendo una definición analítica de tales estructuras (esencia, tipologías, condiciones históricas de su emergencia, actividades y fines) con el objetivo de abordar su papel en materia de defensa y seguridad, el artículo acota el campo de la investigación comparando el estado de la cuestión en Estados Unidos, como matriz del objeto think tank, Francia y España, a través de casos concretos. La elección de Francia y España, dos potencias intermedias, responde al interés de comparar dos modelos estatales con profundas diferencias que comparten fronteras, historia, cultura y proyecto europeo

Think tank, Guerra de las Ideas, Defensa, Influencia, Soft power

This article presents an in-depth analysis of the role of think tanks in the field of defense and international relations. In a globalized environment marked by mass communications and often defined by the importance of shared governance, consensus, negotiations and balance of powers and growing democracy of opinion, think tanks are key organizations involved in the making of defense public policies and the development of military operational strategies. This work is based on an analytical and comparative approach to these organizations (type, core activities, historical conditions of their appearance) in the United States, as a matrix of the object, France and Spain. Case studies will be provided in order to illustrate the conceptual framework. The choice of France and Spain, two middle powers, in the interest of comparing two models with profound differences that share borders, history, culture and European project.

Think tank, War of Ideas, Defence, Influence, Soft power

EL PAPEL DE LOS THINK TANKS EN LA DEFINICIÓN Y APLICACIÓN DE LAS POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS DE DEFENSA

Introducción

En un mundo globalizado, de relaciones e interacciones cada vez más complejas, que genera un entorno de riesgos y oportunidades, el modelo del Estado - nación se ha transformado y la gobernanza política se ha abierto a otros actores sociopolíticos. Los *think tanks* al igual que los *lobbies*, las ONG, los organismos de relaciones públicas, las empresas multinacionales o las instituciones transnacionales, irrumpen de forma exponencial y con autoridad en el debate y diseño de las políticas públicas en todos sus ámbitos: sanidad, educación, cultura, derecho, economía, seguridad, defensa, medio ambiente, recursos naturales, energía y relaciones internacionales. Los *think tanks* influyen en la toma de decisiones políticas a nivel nacional e internacional constituyendo un recurso suplementario para los Estados en su gestión política.

La combinación de un contexto de amenazas dispares (terrorismo, guerrillas urbanas, guerras virtuales, tráfico múltiple, espionaje industrial, guerra del conocimiento, guerra económica, etcétera) además de la crisis económica que azota al mundo desde el 2007, replantean el modelo clásico de las políticas de seguridad y defensa y su gestión económica. En este escenario, las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación (NTIC) han revolucionado el paradigma tradicional de construcción vertical de la sociedad: Estado – instituciones – medios de comunicación – población, para dar paso a un mundo reticular.¹ El proceso de transformación de la gestión del Estado hacia un esquema más colaborativo resulta clave para hacer frente a esas amenazas. La crisis ha cuestionado el modelo de gobernanza y las modalidades de los diferentes recursos al peritaje, público o privado, imprescindible a la hora de definir, evaluar, aplicar y comunicar estrategias globales adecuadas. Los *think tanks* son un recurso de peritaje privado de protagonismo creciente, que influyen en las políticas nacionales e internacionales y en la opinión pública, creando un espacio de diálogo entre gobiernos y sociedad civil y desempeñando un papel de mediación. En los espacios geográficos más representativos de los centros de poder político y normativo –Bruselas y Nueva York esencialmente - contemplamos cómo se materializa el proceso de diplomacia intelectual a través de la presencia de think tanks.

1 CASTELLS, Manuel. La galaxie Internet, Paris : Fayard, 2002

¿Qué es un *think tank*? ¿Para qué sirve y qué pretende? ¿Cómo se ha desarrollado y evolucionado? ¿Cuáles son las tipologías? ¿Cuál es su impacto? ¿Cuál es su papel en la definición y la aplicación de las estrategias de defensa? Responder a tales preguntas y abordar el análisis de los *think tanks*, especialmente en relación a las políticas de defensa y de relaciones internacionales, constituye el objeto del presente apartado. Los *think tanks*, que emanan de la sociedad civil, se involucran en el debate sobre las políticas públicas. Desde esta perspectiva principal derivan preguntas acerca de la articulación del binomio *think tanks* – defensa. Todas esas preguntas permiten entender en qué medida existen lazos orgánicos entre ambos. Teniendo en cuenta diferentes aspectos de la relación entre *think tank* y defensa – histórica, semiótica, estratégica – se contempla distinguir diversas líneas de fuerza, en cuanto a la capacidad de los *think tanks*, para influir en la actividad diplomática de los Estados o en su legitimidad para intervenir por la fuerza y su visión acerca del debate en Estados Unidos, Francia y España, en torno a los gastos de defensa.

La relación entre *think tanks* y defensa vislumbra una historia simbiótica que puede explicar en gran medida su interdependencia. Subestimar o descuidar la dimensión histórica y cultural del fenómeno *think tanks* lleva a reducirlos a un simple síntoma de americanización del mundo o a una moda, con el riesgo de malentender el nuevo paradigma de gestión del poder. Por lo tanto, reconocer y estudiar el ecosistema de los *think tanks*, sus condiciones y su *modus operandi* permite entender el papel de esas organizaciones en la gestión y aplicación de las políticas públicas, y en particular las de defensa y relaciones internacionales.

El presente trabajo no pretende juzgar la pertinencia de la existencia de los *think tanks*, ni opinar tampoco sobre sus actividades o contenidos. Se centra en presentar el estado de la cuestión a través de elementos factuales y fuentes de autores expertos en la materia, dejando al lector interpretar libremente lo expuesto. Los *think tanks* no constituyen la solución a una problemática definida, ni son la única respuesta a las necesidades del Estado; pero sí representan una herramienta añadida, diferente y complementaria dentro del abanico técnico y estratégico del Estado. Una descripción minuciosa del objeto y de sus mecanismos es clave para entender mejor los juegos de poder en la sociedad actual.

I. Definiciones y conceptos

¿Qué es un *think tank*?

Resulta complicado ofrecer una definición precisa del *think tank*, sin caer en un atajo, al ser un objeto movedizo, idiosincrático a su medio ambiente (cultural, político, económico e histórico) en el que encuentra un matiz propio, subjetivo en cierta medida por falta de criterios cualificantes consensuados a nivel académico. Los expertos mismos no se ponen de acuerdo en la definición, ya que sus formas difieren según los países. Los *think tanks* varían enormemente en tamaño, en función de los recursos de que disponen, en las áreas de investigación, en su estructura jurídica o en cuanto a su modelo de gestión. Durante los 90 se publicaron varios trabajos de definición del objeto, destacando los realizados por algunos pioneros norteamericanos como James Mc Gann, Ken Weaver y Donald Abelson. Estos autores identifican los siguientes criterios para definir un *think tank*:

- Organización independiente. El grado de independencia se ve determinado por sus estatutos y sus fuentes de financiación (privada o pública/privada y mixta) o sin lazos directos con el poder estatal (políticos en activo que ocupan algún cargo en la organización).
- Dedicación al interés general.
- Equipo de trabajo permanente dedicado a la investigación.
- Producción de propuestas innovadoras y prospectivas de políticas públicas, con el fin de participar en ese debate.
- Organización sin ánimo de lucro.
- Organización que dispone de medios de comunicación (sitio web, blogs, publicaciones, conferencias etc.), con el fin de difundir ampliamente sus contenidos, que hacen libremente accesibles.

Por diversos criterios, quedan excluidos las ONG, las fundaciones filantrópicas, las plataformas de partidos políticos o de personalidades políticas y los *lobbies*. Como explica Thomas Medvetz, el *think tank* se encuentra sumido en un doble movimiento acercamiento/distanciamiento, de ciclo eterno, que le permite llegar al equilibrio necesario para su legitimidad. Si bien es cierto que el alejamiento tiende a diferenciar al *think tank* de las instituciones más cercanas (o a distanciarle de los que le financian) y afirmar así su independencia, en cambio, el acercamiento restablece una dependencia respecto a esas mismas instituciones, con el objetivo de que el *think tank* disfrute de los recursos simbólicos y materiales que le ofrecen. El equilibrio encontrado supone la existencia de lazos académicos, políticos y empresariales ya que cada vínculo le asegura una legitimidad que garantiza su independencia respecto a las otras instituciones. Se podría resumir su posicionamiento en el espacio del peritaje de las políticas públicas afirmando que un *think tank* es más académico que un *lobby*, más empresarial que una

universidad y más político que una empresa.² Se aprecia, como criterio diferenciador, que el *think tank* organiza tareas de investigación anticipando acciones propias de un lobby. Practican una comunicación bidireccional mezclando influencia con pedagogía informativa. La mayoría se organiza bajo la estructura asociativa, con la condición *sine qua non* de preservar el interés general.

No obstante, la noción de independencia hacia el poder político, administrativo o económico, que permite identificar un *think tank*, se tiene que relativizar. En primer lugar, porque excluye organismos internos al aparato administrativo que lo puede beneficiar con garantías estatutarias o políticas de independencia mas reales y eficaces que *think tanks* privados con fuentes de financiación exclusivamente privadas, dependiendo estos últimos de los intereses de sus clientes y donantes. Por otra parte, la noción de independencia es un requisito muy marcado por la cultura y la historia de Estados Unidos. El debate en Europa sobre la independencia material concentra parte del escepticismo del público acerca de la credibilidad de los *think tanks*.

En este sentido, la condición previa esencial consiste en influir en la agenda política, la toma de decisiones y la opinión pública.³ La producción de ideas, así como la capacidad de influencia, son consustanciales al *think tank*.

Un tropismo militar

El presente apartado, desde un especial enfoque semiótico, se propone presentar correlaciones entre elementos semánticos y aspectos operativos de los *think tanks*, haciendo así efectivo el lazo que significado y significante contraen.⁴ Opera una analogía entre la guerra física en su acepción militar y la guerra de las ideas en la que están sumergidos los actores intelectuales. También destacamos una capacidad de adaptación pragmática del *think tank* -constituyendo una reserva de inteligencia de valor estratégico-, a su medioambiente sumergido en una competencia encarnizada. En la última parte del presente trabajo, dando continuidad a la investigación sobre el *think tank* como objeto inteligente, profundizaremos en el factor clave de la influencia inherente a estetipo de estructuras.

2 MEDVETZ, Thomas, *Terra Obscura: Vers une théorie des think tanks américains*, in Yann Bérard, Renaud Crespin, *Aux Frontières de l'expertise : Dialogues entre Savoirs et Pouvoirs*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2010, Capítulo II, p. 157. También disponible en <http://sociology.ucsd.edu/faculty/bio/documents/Medvetz.io.Terra.pdf> p. 8

3 ABELSON, Donald, *A Capitol Idea: Think Tanks and US Foreign Policy*, McGill-Queen's University Press, 2006

4 DE SAUSSURE, Ferdinand, *Cours de linguistique Générale*, Wiesbaden, Harrassowitz, 2, 1968, p. 272

Un recorrido semiótico

Conviene subrayar en este apartado la importancia de la semántica. El vocabulario relacionado con el ecosistema de los *think tanks* es, en gran parte, en inglés de Estados Unidos, demostrando su liderazgo y dominio en la construcción y posterior desarrollo del objeto. Aunque se pudiera traducir al español la mayoría de las expresiones, optamos frecuentemente por preservar la forma original en inglés, defendiendo, en este caso, el postulado que otorga significado simbólico y práctico a la semántica.

Partiendo de la definición base del objeto, la terminología resalta un ADN de matiz militar. Si bien es cierto que la expresión de *think tank* ya existía a finales del siglo XIX en el idioma inglés, su acepción como organización dedicada a la reflexión esta fechada en 1959, según el *Oxford English Dictionary*. No obstante, el significado se propagó a partir de la Segunda Guerra Mundial con el desarrollo de organismos militares y de planificación de estrategias de los que la *Rand Corporation* era el buque insignia.⁵ La acepción original de *tank* significaba en un principio contenedor, si bien se fue ampliando hasta que llegó a englobar al carro de combate, el silo (lanzamisiles) o la cabeza nuclear. Así pues, el origen de la expresión *think tank*, referida a organizaciones dedicadas a la reflexión, a la investigación y a la promoción de propuestas y soluciones de políticas públicas, se encuentra en el ámbito militar. Durante la II Guerra Mundial se usaba la expresión *war room*, en clara referencia a cuestiones vinculadas a la seguridad y defensa: un espacio cerrado y protegido, reuniéndose varios expertos civiles y militares con el objeto de dibujar estrategias y de encontrar soluciones para resolver problemáticas de defensa y seguridad o de relaciones internacionales. Ocurrió una deriva semántica de *war room* hacia el significado de reservas de inteligencia.

En correlación, toda la semántica organizacional, con un evidente matiz estadounidense, imita el vocabulario militar subrayando los lazos orgánicos existentes. El director de la estructura es el *strategist* o el *Chief Officer*, la sede el *Headquarter*, el organigrama el *Organization and Divisions*, los departamentos de investigación los *Research Unit Management*. El propio contexto en el que se desenvuelven los *think tanks* tiene un matiz militar, al ser definido como *the war of ideas*. Aquí, el espacio intelectual es el campo de batalla. La herramienta tradicional de los *think tanks*, redes sociales, medios de comunicación, publicaciones y eventos, se podrían definir por analogía como armas.

Así pues, el tropismo militar primero -y político después- del vocablo *think tank* se explica a través de sucesivos contextos históricos. La traducción consensuada (*laboratorio de ideas*) nos parece un atajo que descarría de la actividad global del objeto

5 MEDVETZ, Thomas, *Think tanks in America*, Chicago and London: The University of Chicago Press, 2012, p.70-75

y “traiciona” su esencia: no solo se trata de experimentar e investigar, sino también de constituir una herramienta eficaz basada en la estrategia al servicio de los decidores políticos. Los *think tanks* se organizan en torno a dos ejes correlacionados: investigar/reflexionar el primero, influir/impactar el segundo. El vocablo *think tank* se amplió a los centros de investigación en políticas públicas por la similitud de su *modus operandi* con los institutos de planificación militar.

Información versus Conocimiento

Los *think tanks* constituyen una herramienta estratégica de primera línea en la gestión del conocimiento. En un marco globalizado acarreado por las nuevas tecnologías de la información y comunicación (NTIC), existe una saturación de la información perjudicial para la comprensión de los acontecimientos y su posterior tratamiento por parte de los responsables políticos, económicos y militares. La inflación exponencial de información cambiante requiere claves de lectura para una toma de decisión reactiva y acertada. Los *think tanks*, organizaciones híbridas, se fundamentan en la gestión de la información y del conocimiento apoyándose en los procesos del *knowledge management* y en expertos – investigadores. El *continuum* datos – información – conocimiento – estrategia, se inscribe en un ciclo a medio o largo plazo y precisa de métodos de gestión de los recursos disponibles y adecuados. Los *think tanks* estadounidenses, en particular los que tratan de temas de defensa, seguridad y relaciones internacionales, por su larga experiencia, sus importantes recursos y su fluida relación con las instituciones del Estado y el ejército, desempeñan esa labor de rastreo de la galaxia informativa, planteando soluciones. El conocimiento resultaría de la articulación entre la información y su interpretación mediante el marco de referencias (experiencia, creencias, teorías, modelos, cultura) del investigador o del *think tank* que organiza y da sentido al conjunto de datos. Los *think tanks* favorecen la dimensión comunicación-participación de la que emerge la inteligencia, mezcla de comprensión y conocimiento. La *Rand Corporation* es el *think tank* referente desde el punto de vista terminológico y ontológico, al emplear una metodología recursiva: información, organización y comunicación.

El beneficio que reporta a un Estado, una empresa o un ejército disponer de *think tanks* radica en la posibilidad de obtener suministros de información, conocimiento e innovación. El trabajo de investigación se centra en las tres dimensiones temporales: pasado, presente y futuro; “saber para prever, para poder”.⁶ Al conocimiento no se le pide ser cierto, ni justo, ni atractivo, sino ser eficaz. El tríptico vigilancia, investigación

6

6 COMTE, Auguste, *Cours de Philosophie Positive*, 1830-1842

y formulación, en el proceso de la inteligencia estratégica,⁷ permite ajustar el presente al futuro apoyándose en el conocimiento de los hechos pasados. Los *think tanks* están, por su esencia, orientados hacia el futuro. Su actividad de investigación se sitúa entre la prospectiva y la estrategia. La pertinencia, tanto de sus análisis como de sus propuestas, radica en la capacidad de entender el presente desde la perspectiva del pasado para poder producir prospectiva:

“La Inteligencia proactiva pretende actuar en, o modelar la realidad para poder evitar que riesgos y amenazas puedan devenir”.⁸

Por su grado de independencia intelectual, por la mezcla entre expertos de los sectores público y privado, los procesos activados por los *think tanks* los aproximan a organizaciones inteligentes.⁹ Observando los métodos de trabajo aplicados en el seno de tales estructuras, encontramos que la prospectiva es un rasgo determinante de su actividad. Formular proyecciones e hipótesis resulta ser una actividad tan compleja -por arriesgada- como costosa. Las empresas, los gobiernos y los partidos políticos, se ven limitados en el campo de la prospectiva por inscribirse en el marco del corto plazo, determinado por las elecciones, los balances anuales, la falta material de tiempo y la desaprobación sanción de los accionistas o ciudadanos, en caso de equivocación en las previsiones; más allá, el largo plazo, habitual en la actividad de los *think tanks*.

En un ejercicio conclusivo sintético se puede afirmar que, si bien existen criterios para la identificación de un *think tank*, con sus objetivos y actividades de investigación comunes a todos, se observan modos estructurales dispares con impacto en el modo de gestionar el centro y en la declinación de su estrategia de influencia.

Tipología

Se podría definir el *think tank* como una organización *sui generis*, ya que en pocos países existe una categoría jurídica que se le corresponda. En Estados Unidos, rige el artículo 501(c) del código fiscal que, obviamente, incluye a otras tantas organizaciones

7 Véase la definición en el Portail de l'Intelligence Economique, Centre national de ressources et d'information sur l'intelligence économique et stratégique, <http://www.portail-ie.fr/article/572/Les-definitions-de-l-intelligence-economique> (consultado el 1/08/2013)

8 SERRA DEL PINO Jordi, “Inteligencia proactiva”, *Inteligencia y seguridad: revista de análisis y prospectiva*, 10, 2011, p. 55-74 en: NAVARRO BONILLA, Diego, Lecciones aprendidas (y por aprender), Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos, N°o, 2012, p.68. http://www.iecee.es/Galerias/fichero/Revista_Digital/RevistaIEEE_Num_o.pdf

9 SENGE, Peter, *The Fifth Discipline: The Art & Practice of The Learning Organization*, N. York [etc.]. Random House, 2006.

que no pueden ser consideradas *think tanks*.

Se les puede clasificar bien en relación a su tipo organizativo, bien por la actividad que desarrollen:

- I Los generalistas, que tratan de la mayoría de temáticas de políticas públicas (salud, educación, ciudadanía, economía, ecología, defensa y seguridad, energía y relaciones internacionales)
- II Las universidades sin estudiantes
- III Los denominados *Advocacy*, que desempeñan una labor militante, muy similares a la de un lobby.
- IV Los expertos, centrados en una sola temática y sus derivados

	POLITICOS	UNIVERSITARIOS	ADVOCACY	EXPERTOS
USA	Center for American Progress	Hoover Institution	Cato	Council for Foreign Policy
FRANCIA	Terra Nova	CERI	IFRAP	IFRI
ESPAÑA	FAES	CIDOB	FAES	IEEE

Cuadro I.- Ejemplos de Think Tanks por tipo en Estados Unidos, Francia y España

Fuente: Elaboración del Observatorio de los think tanks

El fenómeno de los *Advocacy*, acentuado por el enorme desarrollo de la dimensión comunicativa en el siglo XXI, merece otro apartado. Las NTIC y el poder creciente de los medios de comunicación han tenido un impacto profundo en la estructura de los *think tanks*. Sin visibilidad mediática, resulta complicado la colocación de pensamientos en el mercado de las ideas. En este sentido, los *Advocacy* constituyen una versión militante de gran eficacia comunicativa. A tenor de la competencia exponencial entre *think tanks* en el acceso a fuentes de financiación y a oportunidades, la fórmula del *Advocacy* parece la más eficaz en cuanto a capacidad de influir en la toma de decisiones. El concepto es, por consiguiente, un elemento más; no solo terminológico, sino también ontológico, de su intrínseca función propagandística. En realidad, la terminología de *advocacy* parece la más adecuada si se atiende al objetivo original: influir, convencer, justificar, argumentar, pleitear.

Podemos citar, como causas principales del importante desarrollo continuo del ecosistema *think tank* en el mundo, los siguientes elementos:¹⁰

.....

10 MCGANN, James, Global Go to Think Tank, 2012: <http://repository.upenn.edu/cgi/viewcon->

- La revolución de la información y de la tecnología
- El fin del monopolio de la información por el Estado
- La complejidad creciente y la naturaleza técnica de los problemas políticos
- Un gobierno mas fragmentado y numeroso
- La falta de confianza en el gobierno y los representantes oficiales
- La globalización y el desarrollo de los actores estatales y de las organizaciones no gubernamentales
- La necesidad de información reactiva y concisa en la “forma adecuada, en el momento conveniente y “en buenas manos”¹¹

También existen ciertos elementos contextuales que explican un reciente y actual estancamiento en la aparición de nuevos *think tanks* a nivel mundial:

- Políticas y contextos hostiles a los *think tanks* y ONG: crisis económica, ausencia de cultura filantrópica, dictaduras, etc.
- Una caída del número de donantes públicos y privados a favor de la investigación en políticas públicas
- Falta de desarrollo institucional que inhabilita la capacidad de adaptación
- Una creciente competencia de empresas de *consulting*, bufetes de abogados especialistas y medios electrónicos
- Instituciones que han conseguido su propósito y suspenden sus actividades

Se puede constatar un “enfriamiento” cultural por parte de los europeos del sur a la hora de financiar los *think tanks*, puede que al considerarlos tan inmateriales en sus contenidos: investigación, reflexión, ideas. Los donantes públicos y privados buscan peritaje y consejos a corto plazo y favorecen proyectos puntuales, en lugar de invertir en las ideas a largo plazo.

II. Génesis

tent.cgi?article=1006&context=think_tanks

¹¹ Expresión utilizada por François-Bernard Huyghe, investigador permanente del *Institut de Relations Internationales et Stratégiques*

Una presentación comparada no exhaustiva de los modelos (históricos, culturales y políticos) españoles, franceses y estadounidenses, así como monografías de *think tanks* relevantes expertos en defensa y seguridad, resulta esclarecedor para la comprensión de la articulación *think tank*/defensa. El ejercicio de modelización a partir de las monografías de algunos *think tanks*, en el ámbito de la defensa, permite concretar a grandes rasgos el impacto diferenciador de la cultura y del contexto histórico y político sobre esos organismos.

Estados Unidos

Identificar con precisión exacta los elementos contextuales que desembocaron en la aparición del objeto *think tank* resulta igual de complicado y arriesgado que definir el objeto. No obstante, es tarea imprescindible precisar las condiciones de su aparición para entender mejor cómo y por qué los *think tanks* influyen en las políticas de defensa. Unos expertos fechan los precedentes del fenómeno a finales del siglo XIX, cuando se crearon asambleas de reformadores en determinados Estados (Massachusetts) de las que nació la *Asociación Americana de Ciencias Sociales*.¹² Otros expertos tienen como principal referencia histórica la Conferencia nacional sobre la protección social (1873)¹³, a la *Brookings Institution* (1916)¹⁴ o a la *Russell Sage Foundation* (1906)¹⁵. También la *SAF-Agriculteurs de France* (1867) o la *Fabián Society* (1884), nacida en Inglaterra, son a menudo consideradas como instituciones que influyeron en el modelo estructural posterior del *think tank* moderno.

Los *think tanks* nacieron en unos Estados Unidos exangües a partir de 1865 después de la Guerra Civil. El origen de esas estructuras se encuentra en contextos de poscrisis, respondiendo a un ciclo de reconstrucción. Entonces eran institutos de investigación en ciencias sociales, financiados por fundaciones, corporaciones y donantes privados con el objeto de colaborar con el gobierno en sus programas de políticas de reformas institucionales, principalmente en el desarrollo de nuevos procesos de gestión. La cultura filantrópica estadounidense tiene un impacto decisivo en el éxito de los centros de reflexión. El auge de esos últimos coincide con la aparición de las

12 A. SMITH, James, *Idea Brokers: Think Tanks And The Rise Of The New Policy Elite*, New York : Free Press, 1991

13 LINDEN, Patricia, *Powerhouses of Policy*, Town and Country, January 1987

14 McGann, James G. and R. Kent Weaver, eds. *Think Tanks and Civil Societies: Catalysts for Ideas and Action*. New Brunswick, New Jersey: Transaction Publishers, 2000.

15 ABELSON, Donald, *Do Think Tanks Matter? Assessing the Impact of Public Policy Institutes*. Kingston and Montreal: McGill-Queen's University Press, 2002, p.17-47

fundaciones filantrópicas y su afán por gestionar con más eficacia las problemáticas sociales gracias a las ciencias. De ese modo, los institutos de peritaje han contribuido a diseñar el actual modelo político de Estados Unidos y su cultura democrática. Los más antiguos y relevantes son la *US Industrial Commission* (1892), el *New York Bureau of Municipal Research* (1906), la *Russell Sage Foundation* (1906) y el *Carnegie Endowment International Peace* (1910). Asesoran a gobiernos, instituciones y empresas, desde un cierto grado de independencia y orientan sus investigaciones en ciclos a largo plazo. La construcción del espacio de los *think tanks* en Estados Unidos se debe a varias olas de desarrollo organizacional, relacionadas con las políticas públicas y apoyadas en la investigación en ciencia social. Primero fueron las federaciones cívicas a finales del siglo XIX, reuniendo a empresarios progresistas, líderes de sindicatos y periodistas. En una segunda fase, la emergencia de las oficinas municipales de principios del siglo XX se debe a las nuevas técnicas administrativas contables y a los problemas de la administración local. Los “*proto-think tanks*”¹⁶ desembocaron en un espacio favorable para los primeros grupos dedicados a la investigación y a la gestión de las relaciones internacionales: la *Carnegie* y el *Council on Foreign Relations*.¹⁷

En la década de los 70, el uso del vocablo *think tank* se generaliza a la vez que aumenta de forma exponencial el número de organizaciones de investigación dedicadas a la planificación y a las políticas públicas. Favorecidos por las convenciones semánticas de aquella época, se empieza a prestar más atención a los organismos de planificación militar posteriores a la II Guerra Mundial (*Rand Corporation*). Las décadas de los 80 y de los 90 verán la publicación de los primeros censos y anuarios de *think tanks* y, con ello, las primeras iniciativas académicas de codificación de este término y de su objeto. Si bien es cierto que desde un principio los *think tanks* fueron influyentes en la sociedad estadounidense, su afán de protagonismo se vio recompensado a partir de los 80 con el auge de la revolución conservadora marcada por la presidencia de Ronald Reagan. Los *think tanks* conservadores, como la *Heritage Foundation* y el *American Enterprise Institute*, fueron muy activos en el suministro a la administración de turno de peritaje sobre temas económicos, sociales y militares. Se intensificaron así las relaciones entre poder político y *think tanks*, otorgando mayor protagonismo al peritaje privado.

El número de *think tanks* en Estados Unidos se multiplica a partir de la II Guerra Mundial. Surge entonces un nuevo contexto geopolítico, en el que ocupan el papel de potencia mundial con pleno liderazgo (militar, político, económico y cultural) y el aumento correspondiente de los gastos de desarrollo y de investigación federal. El gobierno y su administración se encuentran necesitados de nuevas y numerosas

16 MEDVETZ, Thomas. *Think tanks in America*, Chicago and London: The University of Chicago Press, 2012, 45-47

17 *Ibid.*

competencias, para poder hacer frente a desafíos dispares y cambiantes. La Guerra Fría que sucede a la II Guerra Mundial y la amenaza de las armas nucleares favorecen la creación de *think tanks* dedicados a los asuntos de defensa y seguridad, como la *Rand Corporation*, el *Hudson Institute*, el *Center for Naval Analyses* o la *Mitre Corporation*. Todas esas organizaciones fueron fundadas por militares y empresarios, con el objeto de colaborar con científicos e ingenieros; estaban orientadas hacia la investigación y la innovación en cuestiones de defensa.

En un contexto tan favorable los *think tanks* tuvieron importante peso, especialmente el *Project for a New American Century* (PNAC), a la hora de dibujar estrategias militares, como en las dos guerras de Irak o la de Afganistán, en un plan global de guerra contra el terrorismo y de defensa de los intereses de Estados Unidos. Si las cuestiones de defensa estuvieron en el centro de atención de los *think tanks*, las de seguridad interior también. Por ejemplo, la política de Tolerancia Cero -conocida como *Windows o-*, que imperó en Nueva York durante los 80, fue una propuesta del *Manhattan Institute* que confirmaba la creciente influencia de los *think tanks*.

Las temáticas de defensa encuentran su punto culminante gracias a la conjunción del fin de la Guerra Fría y la transición de Estados Unidos, desde el papel de superpotencia al de hiperpotencia,¹⁸ el advenimiento de un nuevo mundo globalizado y comunicado y el terrorismo internacional. Los efectos en la sociedad estadounidense son múltiples: la revolución neoconservadora de los 80 orienta la agenda política de Estados Unidos hacia problemas de asuntos exteriores. Entre esa década y principios del siglo XXI, existe una congruencia reflexiva de los *think tanks* conservadores, que consideran que la *Pax Americana* depende del liderazgo internacional de Estados Unidos, resultado de su capacidad militar. En este periodo, el país experimenta un aumento importante del número de *think tanks* dedicados a la seguridad y defensa y un incremento continuo de los gastos de defensa.¹⁹

Sobresalen dos *think tanks* por sus trayectorias totalmente opuestas y resultados dispares. La *Rand Corporation*, organismo que destaca por su capacidad de innovación en tecnologías duales y análisis contrastadas y variadas, representa el paragon de los *think tanks*. Es interesante la comparación con el difunto *Project for a New American Century*, el modelo militante más radical, que consiguió tener una influencia efímera de gran magnitud. ¿Cómo se organizan? ¿Cuáles fueron sus contribuciones? El ejercicio monográfico ofrece claves para entender qué métodos y qué mecanismos son sinónimos de éxito o de fracaso.

18 VEDRINE, Hubert, Ministro de Asuntos Exteriores de Francia 1997-2002, Discurso, 1999

19 Véase el informe del think tank Sueco SIPRI sobre la evolución de los gastos de defensa de los principales países del mundo, disponible en: <http://www.sipri.org/research/armaments/milex/resultoutput/worldreg2011>

El Project for a New American Century (PNAC),²⁰ exclusivamente orientado a temáticas de defensa y seguridad, tenía por objeto la promoción del *American Global Leadership* y la defensa acérrima de la *Pax Americana*. Entre 1997 y 2002, sus analistas produjeron 600 artículos sobre armamento, intervenciones militares y relaciones internacionales. Sus proposiciones declaradas, a nivel operativo, eran el uso de la fuerza militar y una estrategia diplomática de influencia. Desde las transformaciones positivas de Alemania y Japón, después de la Segunda Guerra Mundial bajo el amparo americano, el PNAC pretendía prorrogar la dominación política, económica, militar y cultural, los cuatro pilares de la *Pax Americana*. Sus grandes proposiciones al Congreso y a los gobiernos de Clinton y de G.W. Bush se centran en la renuncia al Tratado de no-proliferación de armas nucleares; la conquista militar del espacio; la multiplicación de bases militares americanas en las zonas geoestratégicas, constituyendo un *Global Constabulary*; la renovación tecnológica de las herramientas militares y del armamento; un aumento del presupuesto de defensa; el apoyo a acuerdos con los aliados para combatir los regímenes hostiles al modelo americano. El documento determinante, símbolo de la actividad del PNAC, es el *Rebuilding America's Defenses*²¹, informe de 90 páginas programático, resumen de la ideología neoconservadora. Su eficacia, aunque efímera, se debió a varios fundamentos: un discurso iterativo y agresivo de la temática de defensa y seguridad, un apoyo empresarial potente, el prestigio de sus miembros y redes sociales amplias. El formato privilegiado de los *policy papers* y *working papers* dirigidos a los líderes políticos corresponde a criterios de marketing desarrollados por la *Heritage Foundation* en los 90, revolucionaron la relación con los políticos. La producción de documentos sintéticos y concisos especializados -que se cerraban en conclusiones sin ambigüedad- y eslóganes publicitarios tenía como objetivo retener la atención y convencer a los políticos. Miembros fundadores del PNAC, como Dick Cheney, Donald Rumsfeld, Richard Perle, Jeb Bush y Paul Wolfowitz, ocuparon cargos eminentes en la administración pública bajo la presidencia de G.W. Bush. La particularidad política estadounidense del *revolving door*²² favoreció el éxito de la ideología neoconservadora y de algunas propuestas del PNAC. El posterior fracaso se debe a varios factores, destacando: la costosa financiación de la guerra de Irak, el fracaso de la ideología neoconservadora en la guerra de las ideas, su partidismo marcado y una gestión interna más orientada a la estrategia de comunicación que a la investigación.

20 Fundado en 1997, canceló oficialmente en 2006. Sus trabajos se dividían en zonas geoestratégicas relevantes para Estados Unidos : Europa, Balkanes, Asia y Medio Oriente. Le financiaron la *Bradley Foundations*, *Scaife Foundation* y *J.M. Olin Foundations*, ligadas a los sectores del armamento, bancario, energético, materias primas y químico.

21 DONNELLY, Thomas, KAGAN, Donald, SCHMITT, Gary, *Rebuilding America's Defenses, Strategy, Forces and Resources for a New Century*, Washington: PNAC, 09/2000

22 Tránsito de expertos entre el trabajo en los think tanks y el Gobierno y su administración. El reciclaje permite reforzar la administración pública con competencias experimentadas en el sector privado.

Al contrario, la *Rand Corporation*²³ nació de un acuerdo público/privado, con una actividad orientada a la investigación académica y a la innovación. Uno de sus primeros trabajos estudiaba la posibilidad de poner en órbita un satélite artificial. En 1948, la Rand se desvinculó por completo de la firma Douglas para ser más independiente. Su actividad se amplió al ámbito aeronáutico, al espacial, a la informática, a la defensa, a la seguridad y a la inteligencia artificial. Desde 1945, ha publicado más de 10.000 informes. La organización se presenta como independiente y apolítica, posicionamiento neutral que le otorga a sus trabajos una imagen de rigor y pragmatismo. Aunque se hayan desarrollado otros campos de investigación, su orientación principal sigue siendo la defensa y seguridad. El 50% de su presupuesto (de un total de 263 millones de dólares en 2012) está dedicado a este campo. Muchos ex secretarios de Estado de defensa y ex responsables de seguridad nacional colaboran con el *think tank*: Harold Brown, Donald Rumsfeld, Zbigniew Brzezinski o Franck Carlucci. La *Rand* destaca por su capacidad de innovación y desarrollo de sistemas y tecnología dual. La combinación de necesidades civiles y militares le ha llevado a la creación de tecnología para los sistemas aeroespaciales, la informática y la inteligencia artificial además de militar. Internet, sistema electrónico de grabación médica, análisis de los problemas del ejército americano en la contratación de su personal, evaluación de las intervenciones americanas en Irak y Afganistán o de la eficacia de las escuelas alternativas, balance de las estrategias de guerra contra los narcos, identificación de las bases para la creación de un Estado Palestino e informe del impacto de los retrasos de los transportes públicos en la economía de las empresas, entre otros ejemplos de sus aportaciones. El gobierno y los diferentes departamentos de Estado son los principales clientes y representan los dos tercios de los contratos firmados por este *think tank*. El Pentágono, el departamento de Seguridad Nacional y los Secretarios de Estado de Sanidad, de Justicia y de Energía son sus principales socios y clientes. Ese apoyo masivo económico e institucional le permite tener representaciones físicas en Londres, Bruselas y Doha y 1.500 empleados, de los cuales la mitad son investigadores civiles y militares permanentes bajo contrato.

España

El fenómeno think tank en España se encuentra en una fase inicial, en comparación con Estados Unidos, y de gran retraso respecto a algunos vecinos europeos (Francia,

23 La Rand Corporation fue fundada en 1945 por la U.S. Force e incorporada a la sociedad aeronáutica Douglas con el objetivo de reforzar su departamento de Investigación y Desarrollo. El think tank debe su nombre a su actividad : “Research and Developpment”. Tiene numerosos éxitos en I+D : Internet es un claro ejemplo (véase el artículo “Paul Baran and the Origins of the Internet”, <http://www.rand.org/about/history/baran.html> (consultado 23/05/2013), Su presupuesto se articula en torno a subvenciones públicas y contratos comerciales con instituciones, empresas y administraciones.

Alemania o Inglaterra). Según el estudio de James McGann, el Global Go to Think Tank,²⁴ España, con 55 centros de reflexión, ocupa el puesto 18 de la clasificación mundial. Con la crisis económica que la azota, y sumergida en una política de austeridad y de recortes, se observa un estancamiento en la creación de think tanks desde el 2011. El análisis de este fenómeno traduce una dependencia financiera importante de los think tanks españoles respecto a las subvenciones públicas, aunque más del 60% de los think tanks declaran ser fundaciones sin ánimo de lucro e independientes.²⁵ Desde finales del siglo XX, el fenómeno think tank en España se ha desarrollado por elementos contextuales favorables: democracia, Estado estructurado, fragmentación del poder administrativo entre las Autonomías e integración a la UE.

Pero otros elementos suponen un freno para el ecosistema. Una administración pública omnipresente, cierta desconfianza por lo que significan, una organización y autonomía aún incipientes de la sociedad civil, la ausencia de cultura de filantropía empresarial e individual y de visión estratégica de las relaciones geopolíticas por parte de los responsables políticos y económicos, así como la falta de dominio de los conceptos de diplomacia intelectual, de guerra de las ideas, de *soft power*²⁶ y de *soft law*.²⁷

Fueron el *Instituto Nacional de Estadística*, creado en 1877 y la *Junta para Ampliación de Estudios e Investigaciones Científicas*, en 1907, las primeras iniciativas de implementación de organismos de planificación y de información en España. Al igual que en Estados Unidos, esos institutos no corresponden a la acepción actualizada de *think tanks*; pero sí fijan la base conceptual de este tipo de estructura. El régimen franquista no prohibió los centros de investigación e información sino que los centralizó para controlarlos. Con la creación administrativa con fines de fortalecimiento del régimen del *Instituto de Estudios Políticos* (1939), del *Instituto de Estudios Agrosociales* (1947) y del *Instituto de Estudios de la Opinión Pública* (1964) se desvía la actividad original de investigación e innovación que rige a los *think tanks*. Siguen dos etapas marcadas del fenómeno en España. De los 80 a finales del siglo XX aparecen dos *think tanks*, el *Círculo de Empresarios* (1970) y el *Instituto de Estudios Económicos* (1979), enmarcados en la integración de España a la UE y en la necesidad de adaptar el modelo español, aunque tuvieron un impacto moderado en el diseño de las políticas públicas. A principios del siglo XXI, surgen organizaciones más cercanas al modelo americano, pero con medios

24 MCGANN, James, Global Go to Think Tank, 2012: http://repository.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1006&context=think_tanks

25 PONSÁ, Francesc, *Los embriones de think tanks en España*, Observatorio de los think tanks, 29/07/2012, <http://www.oftt.eu/thematiques/europe/article/los-embriones-de-los-think-tanks-en-espana>

26 S. NYE, Joseph, *Bound to Lead: the changing nature of american power*, Basic Books, New Edtions, 1991

27 Véase la definición del soft law que propone el Portail de l'Intelligence Economique, <http://www.portail-ie.fr/lexiques/read/90> (consultado 12/06/2013)

limitados como el *Instituto Juan de Mariana* (2005) o la *Fundación Burke* (2006).²⁸ Fueron la apertura de España a partir de los 80 hacia la comunidad internacional y un protagonismo recobrado en el ámbito de las relaciones internacionales las condiciones que condujeron a la aparición de *think tanks* expertos en relaciones internacionales, en defensa y seguridad: el *Grupo de Estudios Estratégicos* (1986), la *Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior* (1999) y el *Real Instituto Elcano* (2001). El *Centre d'Informació i documentació Internacionals a Barcelona* (1973) y el *Instituto Europeo del Mediterráneo* (1989) pasaron a reforzar el trabajo de reflexión sobre aspectos de relaciones internacionales y defensa. No obstante, fue el *Instituto Español de Estudios Estratégicos* (1970) la primera estructura dedicada a la investigación en materia de defensa.

El *Instituto Español de Estudios Estratégicos*,²⁹ creado en 1970, cumple con la mayoría de los requisitos que permiten identificarlo como *think tank*. Ser un organismo público con dependencia del CESEDEN y del ministerio de defensa tanto a nivel programático como financiero no es argumento suficiente para excluirle de la lista de los *think tanks* españoles de dimensión nacional. En ese sentido, el *IEEE desarrolla diversas* actividades y plantea objetivos, con un grado organizativo muy similar también a los de los *think tanks*. Y como subrayamos anteriormente, el Instituto, gracias a sus estatutos, y al igual que otros organismos afines, es más autónomo en su gestión financiera interna e intelectual que algunos *think tanks* de carácter privado, en exceso dependientes de sus fundadores, socios o patrocinadores. Los objetivos oficiales del Instituto, encargados por la Directiva de Defensa Nacional, se definen como actividad propia de un *think tank*: reflexión libre (criterio de independencia intelectual) y no partidaria (criterio del interés general, difusión pedagógica y asequible de la información, promoción y fomento de ese campo, consejo a los dirigentes y a los políticos). Fiel al ADN de los *think tanks*, el *IEEE* se inspiró en el modelo del *International Institute for Strategic Studies*, un *think tank* inglés. Sus objetivos son: investigar, elaborar, proponer y comunicar en torno al área de defensa. Una estrategia de comunicación y de difusión variada de sus contenidos multiplica su público: los Cuadernos de Estrategia, el Panorama Estratégico, los Documentos informativos, los Documentos de opinión y los Documentos de análisis. El *IEEE* es un claro ejemplo de la participación del Estado en la emergencia de organismos de la sociedad civil para de dotarse de instrumentos adecuados respecto a nuevos contextos que requieren un peritaje diferente del aplicado a grandes administraciones. Es un modelo bastante parecido a nivel estatutario al del *Centre d'analyse, de prévision et de stratégie* francés.

28 PONSÁ, Francesc y XIFRA, Jordi, *El marketing de las ideas : Los « think tanks » en España y en el mundo*, Barcelona : Niberta, 2009, p. 25-34

29 Véase las referencias estatutarias del Instituto Español de Estudios Estratégicos en <http://www.ieee.es/quienes-somos/que-es-ieee/> (consultado 10/07/2013)

Francia

El sistema jacobino francés es la herencia de un aparato estatal construido progresivamente a través de una administración central muy marcada. Los partidos políticos no son tan perennes y son más dispares. La administración y organismos públicos franceses son los proveedores de consejos y peritaje a los decisores políticos. En Francia existe desconfianza hacia objetos políticos de rasgo anglosajón. Además, la amalgama entre *lobby* (entendido como el hecho de manipular a favor de intereses propios) y *think tank* ha generado rechazo por parte de la población y enfriamiento en consecuencia por parte de los inversores. Francia, con tradición histórica de *clubs* y *salons*, y marcada por la figura del intelectual comprometido, cuenta desde 2000 -y particularmente desde las elecciones a la presidencia del 2012- con una dinámica importante de creación de *think tanks*.³⁰ En este periodo de tiempo se han creado tantos *think tanks* como entre 1950 y 2000. En Francia, los *think tanks* dedicados a las relaciones internacionales y defensa son los que más se acercan al modelo estructural estadounidense: investigadores permanentes bajo contrato, publicaciones variadas, revistas insignes, presupuestos mixtos (privados/públicos) y neutralidad política. Francia, con larga tradición diplomática, tiene una participación activa en la creación y posterior desarrollo de varios centros de reflexión, como el *Institut Français des Relations Internationales* (IFRI, 1979) y la *Fondation pour la Recherche Stratégique* (FRS, 1992). Podríamos citar también al centro administrativo directamente relacionado con el Primer Ministro, *Commissariat Général au Plan* (1946) convertido en *Centre d'Analyse Stratégique* (2006) y hoy *Commissariat Général à la Stratégie et à la Prospective* (2013). En paralelo, nació el *Institut des Relations Internationales et Stratégiques* (IRIS, 1991) desde una iniciativa privada y con la característica única en el ecosistema de los *think tanks* franceses de impartir formaciones profesionales de nivel postgrado y master, títulos reconocidos por el Estado, en materia de defensa, relaciones internacionales e inteligencia económica.

En 1973, Thierry de Montbrial fue encargado, por parte del ministro de Asuntos Exteriores, Michel Jobert, para crear el *Centre d'analyse et de prévision* (CAP) para analizar el sistema de relaciones internacionales. Desde esa perspectiva, Montbrial vislumbra la oportunidad de dotar a Francia de un centro de reflexión privado dedicado a las relaciones internacionales. En 1979, nace el *Institut français des Relations Internationales*, con el apoyo institucional del Primer Ministro Raymond Barre y de los ministros de Asuntos Exteriores, Louis de Guiringaud, y su sucesor Jean François-Poncet. En 2013 el IFRI tiene el apoyo de más de un centenar de empresas socias, de 500 miembros (particulares e instituciones). Emplea a 80 personas, de las cuales 30

30 URRUTIA, Olivier, *La France des think tanks*, Observatorio de los think tanks, 21/07/2011, <http://www.oftt.eu/press/our-contributions/article/la-france-des-think-tanks>

son investigadores permanentes de varias nacionalidades. Además, el *IFRI* colabora con frecuencia con otros *think tanks*, como *Brookings*, *Rand*, *Council on Foreign Relations*, *Carnegie*, *Center for International and Strategic Studies* o *Japan Institute for International Affairs*, entre otros.

A tenor de los elementos presentados, se puede observar que si los *think tanks* aparecen en periodos diferentes según cada Estado, se observan picos como consecuencia de crisis políticas o económicas que coinciden con ciclos de impulsos de modernización y de racionalización de la organización y de las actividades del aparato administrativo. Queda patente, desde el primer *proto think tank* hasta las estructuras actuales modernas, lo que en Francia se designa como el carácter *autopoïétique*³¹ de tales estructuras haciéndolas ineludibles, tanto para los responsables políticos como para los actores económicos.

Como indicador, el cuadro a continuación lista exclusivamente los *think tanks* de Estados Unidos, España y Francia que abordan la defensa y las relaciones internacionales, sean políticos, universitarios, expertos o *advocacy*. El resultado es abrumador en cuanto a la supremacía numérica de Estados Unidos, ponderada incluso por el criterio demográfico. Obviamente si el número no traduce con toda exactitud la eficacia de un ecosistema nacional de *think tanks*, quedando ausente el criterio de la calidad, la cantidad es sinónimo de espacio ocupado, de redes sociales, de referencias abundantes en la literatura, de máxima mediatización, de optimización de las oportunidades de formar parte de comisiones de expertos y de penetrar las instituciones internacionales. En esta lista, únicamente *think tanks* estadounidenses y alguno francés pueden presumir de oficinas en el extranjero, materializando el concepto de diplomacia intelectual. El acceso a las fuentes de financiación y a los presupuestos es difícil en Francia y España, al no comunicar estas entidades sus datos. Denota la escasez de recursos de las estructuras franceses y españolas³² como el *IFRI* (6,6), *IRIS* (2,5), *FRS* (3,6), *CERI* (6) en relación con sus homólogas estadounidenses, *Brookings* (90), *NED* (135), *Rand* (263), *Heritage* (81), *Hoover* (40), *Hudson* (12).

Cuadro II.- Lista de los *think tanks* que tratan de defensa, seguridad y relaciones internacionales

THINK TANKS ESPECIALIZADOS EN DEFENSA, SEGURIDAD Y RELACIONES INTERNACIONALES

31 La palabra *autopoïèse* (del griego *auto* si mismo y *poièse* producción, creación) remite a la capacidad de un sistema de producirse a si mismo, de forma permanente y en interacción con su medio ambiente y, así, mantener su organización a pesar del cambio de componentes.

32 Se anuncian los presupuestos de 2012, en millones de euros para Francia y en dólares para Estados Unidos.

USA	- American Enterprise Institute	- Council on Foreign Relations
	- American Foreign Policy Council	- Council on Hemispheric Affairs
	- American-Iranian Council	- Foreign Policy in Focus
	- American Israel Public Affairs Committee	- Foreign Policy Research Institute
	- American Security Council Foundation	- German Marshall Fund of the United States
	- Aspen strategy Group	- Halifax International Security Forum
	- Atlantic Council	- The Heritage Foundation
	- British American Security Information Council	- Hoover Institution
	- Brookings Institution	- Hudson Institute
	- Carnegie Endowment for International Peace	- India, China & America Institute
	- Cato Institute	- Iran Policy Committee
	- Center for a New American Security	- The Independent Institute
	- Center for Advanced Defense Studies	- Institute for the Study of War
	- Center for International Policy	- Inter-American Dialogue
	- Center for Security Policy	- Jamestown Foundation
	- Center for Strategic and International Studies	- Keck Institute for Space Studies
	- Center for Naval Analyses	- Middle East Forum
	- Center on Global Counterterrorism Cooperation	- National Bureau of Asian Research
	- Chemical and Biological Arms Control Institute	- National Endowment for Democracy
	- Center for the National Interest	- National Security Network
	- The Century Foundation	- Miter Corporation
	- Combating Terrorism Center	- Pacific Institute
	- Committee on the Present Danger	- Project 2049 Institute
	- Conflict Solutions International	- RAND Corporation
		- Strategic Studies Institute
		- United States Institute of Peace
		- Washington Institute for Near East Policy
		- Woodrow Wilson International Center

FRANCIA	- Asia Centre	- World Policy Institute
	- Institut Français des Relations Internationales	Notre Europe – Institut Jacques Delors
	- Institut de Relations Internationales et Stratégiques	- Institut Choiseul
	- Fondation pour la recherche stratégique	- Centre d'Etudes Prospectives et d'Informations Internationales
	- Fondation Schuman	- European Union Institute for Security Studies
	- Commissariat Général à la Stratégie et à la Prospective	- Confrontations Europe
	- L'Institut des Hautes Etudes de Défense Nationale	- Centre de Recherche en sciences sociales de l'international
ESPANA	- Centre d'Informació i Documentació Internacionals a Barcelona	- Real Instituto Elcano
	- Instituto Europeo del Mediterráneo	- Instituto Español de Estudios Estratégicos
	- Casa Asia	
	- Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior	- Grupo de Estudios Estratégicos

Fuente: Elaboración propia

En conclusión, el análisis de las condiciones históricas de su emergencia nos indica que constituyen un contrapoder que la sociedad civil opone al poder institucionalizado, activando y organizando mecanismos participativos ineludibles. Las crisis favorecen su aparición tanto como la globalización - y los riesgos y amenazas que conlleva son factores esenciales en la creación de estructuras dedicadas a temáticas de defensa, seguridad y relaciones internacionales, haciendo prevalecer el dinamismo y el liderazgo de un Estado en el Sistema Internacional. También resulta interesante constatar que tanto, la *Rand Corporation* como el *Institut Français des Relations Internationales*, a diferencia del *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, nacieron desde una iniciativa del Estado para acabar convirtiéndose en asociaciones de derecho privado. El distanciamiento con el Estado y sus ministerios de Defensa y Asuntos Exteriores les permite desarrollar un modelo económico más flexible contemplando la posibilidad de contratos privados.

III. Un nuevo paradigma: la influencia

Como señala Abelson,³³ los *think tanks* desarrollan su acción y ejercen su influencia por la vía directa – *revolving door*, conexiones con altos responsables políticos –y la indirecta –publicaciones, reuniones y seminarios-. En este sentido, destacamos que el proceso de influencia bidireccional les garantiza participar en la toma de decisiones, la prelación de asuntos en la agenda política y contribuir al clima de opinión. Conviene precisar aquí que los *think tanks* estadounidenses expertos en defensa, seguridad y relaciones internacionales cuentan con varios órganos de gobernanza – Comité científico, Consejo de administración, Consejo de orientación – con gran variedad de perfiles aunque siempre de prestigio reconocido: militares y civiles (ex políticos, profesores, periodistas, empresarios). En la construcción interna radica parte del éxito del *think tank* y la eficacia de sus estrategias de influencia.

El filósofo Auguste Comte decía que «las ideas gobiernan y trastornan el mundo, es decir: que todo el mecanismo social se construye sobre opiniones».³⁴ En este sentido, siendo la influencia consciente una estrategia indirecta y asimétrica, con el objetivo de ganarse el asentimiento del «otro» mediante el prestigio o el atractivo basados en la imagen y la reputación, los *think tanks*, ONG, *lobbies* o empresas de relaciones públicas (organizaciones influyentes), son familiares a tal proceso. Los recursos habituales de la influencia son el uso de signos y símbolos (palabras, imágenes) oponiéndose a la violencia. Los *think tanks* recurren a técnicas discursivas como la retórica, la propaganda, la publicidad, la psicología social aplicada, las relaciones públicas, la diplomacia pública y el *storytelling*. En este marco la influencia militar reúne el conjunto de métodos distintos a la fuerza y la amenaza, con los que un ejército contribuye a la victoria, actuando por ejemplo sobre la opinión pública. Desmoralizar el enemigo, motivar a sus propias tropas, conseguir el apoyo de su población y vender positivamente su causa a nivel internacional son sus fines.³⁵

La propaganda, la retórica, la diplomacia y el *storytelling* son verdaderas armas que pueden ser sinónimos de éxito o fracaso. El concepto de *soft power*, herramienta estratégica de influencia, no es antinómico de la fuerza, sino que se apoya precisamente en ella para dar validez a sus potencialidades.

33 ABELSON, Donald, *Do Think Tanks Matter? Assessing the Impact of Public Policy Institutes*. Kingston and Montreal: McGill-Queen's University Press, 2002, p.88-122

34 COMTE, Auguste, *Cours de Philosophie Positive*, 1830-1842

35 HUYGHE, François-Bernard, *Société d'influence, Think tanks, lobbies, ONG,...* 31 août 2012, http://www.huyghe.fr/actu_303.htm (consultado 15/01/2013)

La guerra de las Ideas

En 1993, el analista James A. Phillips, de la *Heritage Foundation*, utiliza el término «*war of ideas*» en un trabajo en el que describe el papel y la importante actividad del *National Endowment for Democracy* en la batalla ideológica llevada contra los regímenes comunistas de China, Cuba, Corea del Norte y Vietnam. En este sentido, cuando en Francia y en España se desconfía del poder de los *think tanks*, no deja de ser llamativa la consideración que les prestan altos responsables políticos en Estados Unidos:

“Heritage Foundation is without question the most far-reaching conservative organization in the country in the war of ideas, and one that has had a tremendous impact not just in Washington, but literally across the planet”.³⁶

Tampoco deja de ser relevante que el presidente de la Cámara de Representantes de Estados Unidos asuma de forma inequívoca en discurso oficial el liderazgo de un *think tank*, aunque fuese de su bando político, cuando en España el objeto queda desconocido o relegado a un segundo plano por los decidores políticos.

En la Guerra de las Ideas – alegoría de la confrontación física –, los *think tanks* forman el ejército intelectual de un Estado, defendiendo su modelo ideológico, emanación de su marco de referencias compuestas por sus creencias, valores, cultura e historia. La revolución de la información ha creado un mundo cada vez más conectado, en el que la percepción pública de valores y motivaciones de un Estado puede crear un ambiente y activar o desactivar la búsqueda de apoyo internacional a su política. Los más de 40 *think tanks* estadounidenses relacionados con temas de defensa, seguridad y relaciones internacionales invaden y ocupan el espacio intelectual y cognitivo, adueñándose del mercado de las ideas.

La Guerra de las Ideas describe un enfrentamiento entre ideales, ideologías, representaciones, conceptos opuestos. En esa guerra moderna, las naciones o los grupos de interés recurren a la influencia estratégica para defender y promover sus intereses a nivel nacional e internacional. El objetivo militar son los corazones y las mentes de los ciudadanos, mientras que las armas son los grupos de reflexión e influencia (*think tank*), programas de televisión, artículos de prensa, Internet, documentos secretos, misiones de radio y diplomacia pública.³⁷

«One resists the invasion of armies; one does not resist the invasion of ideas». ³⁸

36 GRINGRICH, Newt, Speaker of the House, Discurso del 15, de noviembre de 1994

37 ECHEVARRIA, Antulio Joseph, *War of Ideas and the War of Ideas*, SSI Monographs. Carlisle, United States: Strategic Studies Institute of the US Army War College (SSI). p. 63

38 HUGO, Victor, *The History of a Crime*, New York: Mondial, 2005

El *soft power*³⁹ designa métodos de influencia desarrollados por un Estado que opta por el sesgo cultural e ideológico, dejando atrás el recurso de la violencia. La credibilidad y la legitimidad son imprescindibles en la eficacia del *soft power*. Las instituciones internacionales, las ONG, los *lobbies* y los *think tanks* son actores-recursos para su despliegue y la implementación de representaciones favorables. Joseph Nye define tres tipos principales de recursos para que un Estado afirme su liderazgo: militar, económico e intangible.⁴⁰ En lo militar, Estados Unidos lleva una ventaja considerable sobre sus competidores directos, China o Rusia. En lo segundo, los países emergentes, Brasil, Rusia, India, China, África del Sur (BRICS) son cada vez más competidores. Los recursos intangibles como la cultura son los más generalizados. España irradia a través de su industria, idioma, gastronomía, cultura, turismo,⁴¹ deporte⁴² y de sus escuelas.⁴³ El resultado es convertir al enemigo en consumidor y crear una relación de dependencia afectiva. El *soft power* se integra al proceso de ejercicio diplomático renovado y global, dirigido a la población en su conjunto y ya no exclusivamente a la elite.

En este marco conceptual, los *think tanks* son un instrumento de *soft power* y representan una alternativa para que un Estado desarrolle su liderazgo a nivel internacional. Se ha podido comprobar como *think tanks* estadounidenses, alemanes y franceses se exportaban más allá de las fronteras nacionales bajo la modalidad de oficinas y equipos *in situ*. A diferencia de sus homólogos alemanes y estadounidenses, los *think tanks* franceses al ser limitados por su poca capacidad financiera están localizados únicamente en Bruselas. Sin embargo, la España de los *think tanks* carece de esa visión estratégica o paga la falta de recursos materiales a la hora de compartir su visión y hacer escuchar su voz. Los que tienen presencia física en el extranjero actúan como embajadas intelectuales y participan a través de sus expertos en la definición de normas – económicas, culturales, políticas, judiciales – integrando grupos de trabajo a instancias de instituciones supranacionales. El fenómeno de internacionalización de los *think tanks* “*abre la posibilidad de liderazgo internacional global y de producción de pensamiento global para la solución de problemas globales, procediendo a destacar colateralmente la conformación de “hubs” globales o capitales de pensamiento*”.⁴⁴ Estados

39 S. NYE, Joseph, *Bound to Lead: the changing nature of american power*, Basic Books, New Editions, 1991

40 *Ibid.*

41 Véase Marca España para todos los datos en: <http://marcaespana.es>

42 Véase *La industria del deporte*, Geoeconomía, Instituto Choiseul, N°7

43 Véase la clasificación mundial 2010 de Forbes de las Escuelas de negocios en el que España coloca a 4 escuelas entre las 10 mejores en: <http://etudiant.aujourd'hui.fr/etudiant/info/classement-des-mba-le-classement-mondial-selon-forbes.html>

44 MONTORBIO, Manuel, *La geopolítica del pensamiento: los think tanks y política exterior*, Barcelona: Producción CIDOB Edicions, 01/2013, p.19-26, disponible en: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/94f9dco04e4455a6ac4abd1063f90368/>

Unidos y sus *think tanks* “ocupan” Bruselas, Ankara, Berlín, París, Bucarest, Varsovia, Túnez, Cambridge, Londres o Doha, administrando el espacio intelectual mundial. De este modo, Estados Unidos tiene más presencia en Bruselas que Francia o España, demostrando una diplomacia intelectual mucho más activa.

El *soft law*, es decir la estrategia del código, consiste en influir en la adopción de normas, procesos, costumbres, mediante el uso de un idioma y la adopción de un vocabulario, de una cultura, de un conjunto de normas técnicas, jurídicas etc. El marco de referencias incluye la cultura, la educación, el sistema de valores y de creencias y la experiencia. El que gana la guerra de las ideas impone su sistema al vencido, que debe adaptarse a reglas de juego que no le son propias y, quizás, no le convengan. Podemos citar, a modo de ejemplo, la iniciativa del *Open Society Foundations* de George Soros que financia, con claro objetivo prosélito, los *think tanks* y ONG en los países de Europa del Este que promueven la democracia de modelo liberal.

A modo de conclusión, la descripción del papel de los medios de comunicación en tiempos de guerra por Federico Aznar Fernandez-Montesinos en analogía con la actuación de los *think tanks* nos parece particularmente pertinente:

“Merece resaltarse que, si la comunidad internacional puede legalizar una intervención armada, a través del Consejo de Seguridad, un órgano político y no judicial, es la opinión pública la que confiere legitimidad que es precisamente la raíz de la legalidad. La posición de muchos países del continente durante la Segunda Guerra de Irak o el conflicto de Vietnam son un buen ejemplo a escala global.

Por ello, están llamados a ser actores muy significativos en los conflictos al influir en la conciencia emocional de millones de personas. Y de hecho pueden incluso decantar la victoria hacia una de las partes porque la victoria es también muchas veces – sobre todo en las guerras limitadas que parecen haber retornado en el siglo XXI - una cuestión de percepción.

*Y la moral se asienta sobre la confianza, la legitimidad y la justicia de la causa propia, elementos que resulta imprescindible proteger en el ámbito propio y alcanzar en el rival. Es imprescindible proteger a la propia sociedad, evitar el colapso de la esperanza”.*⁴⁵

Un nuevo paradigma: welfare vs warfare

En tiempos de crisis económica, las repercusiones en el ejercito son múltiples,

DT2-013_Montobbio_Geopolitica_think-tanks_politica_exterior_Spain_España.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=94f9dc004e4455a6ac4abd1063f90368

⁴⁵ AZNAR FERNANDEZ_MONTESINOS, Federico, *Conflicto y opinión pública*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento de Opinión 35/2013, 06/2013, p1-13

dispar y complejas: el presupuesto y los gastos anuales relacionados (intervenciones militares, mantenimiento, infraestructuras, pensiones, recursos, renovación del material), la percepción que tiene la sociedad de las intervenciones humanitarias o de intervención armada, el conocimiento por parte de la población de la defensa de los intereses económicos de las empresas nacionales con acciones de inteligencia económica, etc. Resulta fundamental para el cuerpo militar tener una visión estratégica global y precisa del papel de los *think tanks* y de su influencia en la determinación y en la aceptación o no de las políticas de defensa.

El contexto político reciente ha complicado la gestión de las políticas de defensa. La crisis económica que engendra recortes presupuestarios importantes, los nuevos medios de comunicación que han materializado en tiempo real y en detalle las agonías de la guerra, provocando como reacción la irrupción de varios movimientos pacifistas desde los 60, así como el recrudecimiento en el teatro de operaciones de actos de contrainsurgencia, cuestionan las estrategias tradicionales de intervención militar. Por un lado, en Estados Unidos y en España, las políticas de ahorro desembocan en debates encarnecidos en torno a los gastos de defensa, agitándose el espectro de recortes drásticos que implican una redefinición del concepto de defensa. Por otro lado, Francia, que mantiene o incrementa su presupuesto de defensa, está sumergida en otro debate más centrado en una reforma estratégica para definir qué opción privilegiar (OTAN, U.E. o individualismo).

Analicemos a grandes rasgos la situación actual en Estados Unidos con el fin de subrayar las relaciones entre *think tank* y política de defensa. En un contexto de debate intenso entre republicanos y demócratas sobre el voto anual del presupuesto federal, los recortes amenazan al presupuesto de defensa desde 2011. El pulso parece ceñirse en *welfare versus warfare*. Los principales *think tanks* en Estados Unidos (*Brookings*, *Heritage*, *AEI*, *CFR*) defienden una política de defensa ambiciosa de la que dependen las políticas económicas y de seguridad.⁴⁶ Existe un consenso amplio entre los *think tanks* en torno a la necesidad de mantener o incrementar el presupuesto de defensa. Los riesgos relacionados con recortes se ven como una señal de debilidad hacia los regímenes hostiles, de correr el riesgo de echar a perder la ventaja tecnológica militar, de autorizar ataques a los intereses estratégicos estadounidenses y de perder el liderazgo a nivel mundial. Para que sean eficientes el *soft power* y el *soft law*, la mayoría de expertos considera necesario tener a un *hard power* fuerte. Tanto para los *think tanks* conservadores como para los liberales, las raíces de la *Pax Americana* se encuentran en su hiperpotencia militar.

La creación reciente del *Institute for the Study of War*⁴⁷ es la manifestación más

46 URRUTIA, Olivier, *Les think tanks américains face à la crise: Dette, Leadership et Défense*, Observatorio de los think tanks, 7/10/2011

47 El *Institute for the Study of War* es un clon del PNAC. Para tener acceso a la identidad de los

directa de las potencialidades estratégicas del objeto *advocacy tank* en este caso. Esa iniciativa responde al estancamiento en 2007 de las guerras de Irak y Afganistán. Un consorcio de empresas del sector militar forman el núcleo de fundadores y donantes del *ISW* que despliega una estrategia agresiva recordando al difunto *PNAC*:

- Conexiones directas con los responsables políticos gracias a la composición de su *Board*
- Práctica del *storytelling* produciendo, por ejemplo, *the Surge: the untold story*, documental cinematográfico sobre la importancia de incrementar el envío de soldados a Irak
- Manejo, en todos los soportes, de las técnicas de comunicación: retórica, eslóganes
- Conferencias y eventos presenciados por altos responsables políticos y militares
- Convenios con medios de comunicación

La defensa y la seguridad nacional siempre han sido temáticas arraigadas en la cultura estadounidense. La movilización de la mayoría de los *think tanks* progresistas y conservadores a favor de una política de defensa ambiciosa, nos señala varios puntos:

- El complejo militar-industrial; desde la II Guerra Mundial, ha sido uno de los principales artífices en las subvenciones a los *think tanks*, creando una tendencia favorable a sus intereses
- El consenso de los *think tanks* demuestra que la defensa en Estados Unidos está por encima de las querellas partidistas
- Los *think tanks* afirman una independencia real respecto a los partidos políticos, al gobierno y a la administración federal, contradiciendo las maniobras políticas de los dos grandes partidos, que implican renunciar a la *Pax Americana*

Sin embargo, algunos *think tanks* como la *Rand* vislumbran técnicas, métodos, procesos cognitivos más adecuados a los problemas de gastos y a la sensibilidad de la sociedad civil. O cuando el *shaping* reemplaza al *kinetic focus*.

Estudio de caso: Guerra y estrategia marketing

fundadores, de los donantes, de las actividades detalladas y del presupuesto, del *think tank*, véase el blog del *Institute for Policy Studies* en : http://rightweb.irc-online.org/profile/institute_for_the_study_of_war

Apartándonos de cualquier valoración moral sobre los métodos de influencia diseñados por la *Rand Corporation* a destinación del ejército estadounidense, nos parece interesante describir la tendencia actual hacia una relación entre conceptos y técnicas de psicología y nuevas formas de intervención militar.

Después de Hollywood, movilizada para darle más atractivo a la guerra, el *US Army* podría copiar los métodos de propaganda, de guerra de la imagen y de la información que utilizan las agencias de publicidad de *Madison Avenue*. La *Rand Corporation* propone al Pentágono y al ministerio de defensa pensar *logo, branding, marketing* y plan de comunicación. El *think tank* observa que, desde 2001, el antiamericanismo aumenta y con ello las amenazas.⁴⁸ Su método para gestionar tales amenazas consiste en hacer llegar a los corazones y a las mentes lo justo y moral de las intervenciones militares de Estados Unidos y así fomentar una cohesión entre sociedad civil y ejército, fundamental para encarar grandes desafíos y obtener el apoyo político y económico necesario.

El informe *Enlisting Madison Avenue. The marketing Approach to Earning Popular Support in Theaters of Operations*⁴⁹ teoriza sobre el formateo de las audiencias indígenas sincronizando la palabra y la acción hasta llegar a una comunicación persuasiva. El formateo se aplica mediante el hecho de formar, convencer, controlar y establecer las normas. La noción de *shaping* es una temática central en la geopolítica estadounidense propia de la inteligencia estratégica y de la estrategia militar, desempeñando los *think tanks* una acción de propaganda:

*“La propaganda moderna designa un esfuerzo coherente y a largo plazo para suscitar o reorientar acontecimientos con el objetivo de influir las relaciones del público con una empresa, una idea o un grupo”.*⁵⁰

La *Rand* no se limita a teorizar, sino que ofrece datos concretos y “soluciones” aplicables para el ejército: desempeñar una estrategia de propaganda mediante servicios de reconstrucción de una nación, articular influencia estratégica con diplomacia pública y desarrollar servicios sociales civiles. Todo lo que no sea la fuerza militar. El objetivo es considerar la causa de la guerra como un producto de consumo y a los ciudadanos como clientes a los que se tiene que seducir. En ese sentido, las estrategias y técnicas de marketing que sirven a las empresas para vender sus productos pueden servir a los militares estadounidenses para dar coherencia a las operaciones de terreno con el objetivo global de formateo. El informe ofrece multitud de modelos *business* aplicables por los

48 HUYGHE, François-Bernard, *Plans de guerre et stratégies marketing*, 22/08/2007, Blog, http://www.huyghe.fr/actu_451.htm, (consultado 15/01/2013)

49 HELMUS, Todd C., PAUL, Christopher, GLENN, Russell W., *Enlisting Madison Avenue. The marketing Approach to Earning Popular Support in Theaters of Operations*, Rand Corporation, 2007, p.53-123

50 BERNAYS, Edward, *Propaganda*, Paris, la Découverte, Zones, 2007, P.43

militares, en consonancia con los tres grandes pilares del marketing:

- a) Gestionar las expectativas
- b) Conocer al cliente
- c) Tener un servicio posventa

Estados Unidos trata la influencia como una técnica integrada a una estrategia global: convertir al enemigo en simpatizante o en socio. La influencia como comunicación social global concientizada se puede definir como propaganda. H.D. Laswell, con su clásico *Propaganda Technique in the World War*,⁵¹ conceptualizó el proceso de propaganda científica al que definió como el *government management of opinión*. Para Laswell, la guerra psicológica es condición previa y complementaria a la guerra económica o militar. Considera precursora la teoría wilsoniana, según la cual en las sociedades modernas el rechazo a la guerra militar es tal que invalida para su propia población el recurso a la fuerza, siendo entonces la persuasión el elemento clave.

La incorporación de una comunicación estratégica de influencia, por parte del ejército estadounidense para sus conflictos armados, es una táctica que tuvo a la primera guerra de Irak (1991) como terreno experimental cuando la empresa *Hill & Knowlton* colaboró con el gobierno federal. La idea es complementar el uso de la fuerza física con una guerra ideológica que utiliza los métodos de las agencias de relaciones públicas y publicitarias para así poder influir en la población autóctona. El objetivo para Estados Unidos y sus fuerzas armadas es adaptarse a un nuevo contexto: la multiplicación de acciones de contrainsurgencia que hostigan a las tropas desplegadas, la gestión más adecuada de la imagen y de la percepción que tienen de las operaciones militares sus propios soldados y los autóctonos, el ahorro en vidas, el control presupuestario y la presión política internacional de los Estados socios y enemigos.

*“Luchar y vencer en una batalla no es señal de excelencia, sino que romper la resistencia del enemigo sin tener que luchar es la excelencia”.*⁵²

La propaganda es un abanico global de modos de comunicación que no recurren al uso de la fuerza y que modifican la opinión, el comportamiento, las emociones de cualquier grupo social con el objetivo de favorecer directa o indirectamente al instigador de la propaganda. La utilización estratégica de signos y símbolos sirve para transmitir un mensaje. La similitud entre actos propagandistas y publicitarios se encuentra bien definida por E. Bernays en su obra *Propaganda*. En el contexto de crisis económica y de debate ideológico en torno a los gastos de la política de defensa de Estados Unidos, la *Rand Corporation*, como experto histórico en materia de defensa y de seguridad, ubicado en Santa Mónica (California) zona geográfica de la Escuela de

⁵¹ LASWELL, Harold. D., *Propaganda Technique in the World War*, the MIT Press, 1971

⁵² TZU, Sun, *L'Art de la guerre*, Paris: Flammarion, 1999

Palo Alto que desarrolló multitud de métodos de sicología, sicosociología, ciencias de la comunicación y de la información, plantea la implementación y el uso de procesos de comunicación a fines de propaganda. La propaganda utilizada como arma para prevenir conflictos, y resolverlos y los *think tanks* como actores que conceptualizan y recurren a tal arma, es el paradigma actual de moda en Estados Unidos.

Conclusiones

La relación simbiótica existente entre *think tanks* y defensa se basa en el origen mismo de esas estructuras. Su historia, su denominación, su semántica, su organización, sus objetivos, sus estrategias, su utilidad y su campo de intervención hacen converger el objeto y el amplio concepto de defensa. Los *think tanks* son un arma en la guerra de las ideas y también en las modalidades de las guerras clásicas modernas, al facilitar la reflexión y competencias; también fomentan la innovación tecnológica y las estrategias, y son actores indiscutibles a la hora de generar adhesión o rechazo a una intervención. Al igual que el ejército asegura la defensa física del Estado, el *think tank* defiende la esencia del mismo.

La observación del fenómeno de la conjunción *think tank* y defensa en Estados Unidos nos enseña que, del mismo modo que la sociedad civil, en periodos de crisis y de cambios, se organiza para influir las orientaciones de su propio destino, el complejo militar-industrial se dota de su propia herramienta con objeto de defender sus propios intereses en la guerra de las ideas. Porque la guerra no solo se gana en el terreno sino también en las mentes, parece necesario contar con un arsenal amplio y variado. De iniciativas del Estado como el *IEEE* (España), el *Strategic Studies Institute* (USA) y el *Institut des Hautes Etudes de Défense Nationales* (Francia), combinado con iniciativas de la sociedad civil como el *IFRI* (Francia), el *GEES* (España) y el *Center for Strategic and International Studies* (USA), depende en gran parte el éxito que en la guerra de las ideas y en la guerra por el conocimiento.

De ahí que la diplomacia intelectual se pueda considerar como una manifestación del poder nacional, ya que demuestra al público extranjero todos los aspectos de la cultura, incluyendo la riqueza, los avances científicos y tecnológicos, la competitividad económica (desde los deportes a la industria) el poder militar y la confianza general de la nación. La percepción de poder, obviamente, tiene implicaciones importantes para la capacidad de un país al garantizar su seguridad. También porque la diplomacia intelectual incluye argumentos políticos e ideológicos, y utiliza el lenguaje de la persuasión y de la defensa, que pueden ser utilizados como un instrumento de guerra política y ser útil en el logro de los objetivos tradicionales de la guerra. Las ideas, las creencias, las emociones, influyen en las cosmovisiones, adaptando la realidad a intereses propios, constituyendo los *think tanks*, productores de ideas y de formulas, una herramienta eficaz en la guerra de las ideas.

Bibliografía

- AZNAR FERNANDEZ-MONTESINOS, Federico, *Conflicto y opinión pública*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, n°35/2013, 06/2013, p.1-13
- ABELSON, Donald, *Do Think Tanks Matter? Assessing the Impact of Public Policy Institutes*. Kingston and Montreal: McGill-Queen's University Press, 2002, p.17-47
- ABELSON, Donald, *Do Think Tanks Matter? Assessing the Impact of Public Policy Institutes*. Kingston and Montreal: McGill-Queen's University Press, 2002, p.88-122
- ABELSON, Donald, *A Capitol Idea: Think Tanks and US Foreign Policy*, McGill-Queen's University Press, 2006
- BERNAYS, Edward, *Propaganda*, Paris, la Découverte, Zones, 2007, p.43
- CASTELLS, Manuel, *La galaxie Internet*, Paris: Fayard, 2002
- COMTE, Auguste, *Cours de Philosophie Positive*, 1830-1842
- DONNELLY, Thomas, KAGAN, Donald, SCHMITT, Gary, *Rebuilding America's Defenses, Strategy, Forces and Resources for a New Century*, Washington: PNAC, 09/2000
- ECHEVARRIA, Antulio Joseph, *War of Ideas and the War of Ideas*, SSI Monographs. Carlisle, United States: Strategic Studies Institute of the US Army War College (SSI). p. 63
- GRINGRICH, Newt, Speaker of the House, Discurso del 15, de noviembre de 1994
- HELMUS, Todd C., PAUL, Christopher, GLENN, Russell W., *Enlisting Madison Avenue. The marketing Approach to Earning Popular Support in Theaters of Operations*, Rand Coporation, 2007, p.53-123, disponible en http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monographs/2007/RAND_MG607.pdf
- HUGO, Victor, *The History of a Crime*, New York: Mondial, 2005
- HUYGHE, François-Bernard, *Société d'influence*, Think tanks, lobbies, ONG,... 31 août 2012, http://www.huyghe.fr/actu_303.htm (consultado 15/01/2013)
- HUYGHE, François-Bernard, *Plans de guerre et stratégies marketing*, 22/08/2007, Blog, http://www.huyghe.fr/actu_451.htm, (consultado 15/01/2013)
- LASWELL, Harold. D., *Propaganda Technique in the World War*, the MIT Press, 1971
- LINDEN, Patricia, *Powerhouses of Policy*, Town and Country, January 1987, p.99-179
- S. NYE, Joseph, *Bound to Lead: the changing nature of american power*, Basic Books, New Editons, 1991

- McGann, James G. and R. Kent Weaver, eds. *Think Tanks and Civil Societies: Catalysts for Ideas and Action*. New Brunswick, New Jersey: Transaction Publishers, 2000.
- MCGANN, James, Global Go to Think Tank, 2012: http://repository.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1006&context=think_tanks
- MEDVETZ, Thomas. *Think tanks in America*, Chicago and London: The University of Chicago Press, 2012, 45-47
- MEDVETZ, Thomas, *Think tanks in America*, Chicago and London: The University of Chicago Press, 2012, p.70-75
- MEDVETZ, Thomas, Terra Obscura: Vers une théorie des *think tanks* américains, in Yann Bérard, Renaud Crespin, *Aux Frontières de L'expertise: Dialogues entre Savoirs et Pouvoirs*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2010, Capítulo II, p. 157. También disponible en <http://sociology.ucsd.edu/faculty/bio/documents/Medvetz.10.Terra.pdf> p. 8
- MONTOBBIO, Manuel, *La geopolítica del pensamiento: los think tanks y política exterior*, Barcelona: Producción CIDOB Edicions, 01/2013, p.19-26, disponible en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/94f9dcoo4e4455a6a-c4abd1063f90368/DT2-013_Montobbio_Geopolitica_think-tanks_politica_exterior_Spain_España.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=94f9dcoo4e4455a6a-c4abd1063f90368
- PONSA, Francesc y XIFRA, Jordi, *El marketing de las ideas: Los "think tanks" en España y en el mundo*, Barcelona: Niberta, 2009, p. 25-34
- PONSA, Francesc, *Los embriones de think tanks en España*, Observatorio de los think tanks, 29/07/2012, <http://www.oftt.eu/thematiques/europe/article/los-embri-ones-de-los-think-tanks-en-espana>
- DE SAUSSURE, Ferdinand, *Cours de linguistique Générale*, Wiesbaden, Harrassowitz, 2, 1968, p. 272
- SENGE, Peter, *The Fifth Discipline: The Art & Practice of The Learning Organization*, N. York [etc.]. Random House, 2006.
- SERRA DEL PINO Jordi, "Inteligencia proactiva", *Inteligencia y seguridad: revista de análisis y prospectiva*, 10, 2011, p. 55-74
- A. SMITH, James, *Idea Brokers: Think Tanks And The Rise Of The New Policy Elite*, New York: Free Press, 1991
- TZU, Sun, *l'Art de la guerre*, Paris: Flammarion, 1999
- URRUTIA, Olivier, *La France des think tanks*, Observatorio de los think tanks, 21/07/2011, <http://www.oftt.eu/press/our-contributions/article/la-france-des-think-tanks>
- URRUTIA, Olivier, *Les think tanks américains face à la crise: Deuda, Liderazgo y Defensa*,

Observatorio de los think tanks, 7/10/2011, <http://www.oftt.eu/thematiques/north-america/article/les-think-tanks-americains-face-a-la-crise-1>

Véase la definición en el Portail de l'Intelligence Economique, Centre national de ressources et d'information sur l'intelligence économique et stratégique, <http://www.portail-ie.fr/article/572/Les-definitions-de-l-intelligence-economique>

Véase la definición del *soft law* que propone el Portail de l'Intelligence Economique, <http://www.portail-ie.fr/lexiques/read/90> Visita fechada en 21 de junio del 2013

Véase las referencias estatutarias del Instituto Español de Estudios Estratégicos en <http://www.ieee.es/quienes-somos/que-es-ieee/>

VEDRINE, Hubert, Ministro de Asuntos Exteriores de Francia 1997-2002, Discurso, 1999



Natividad Fernández Sola

*Profesora Titular de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales y profesora Jean Monnet de la Universidad de Zaragoza; actualmente Visiting Professor, Higher School of Economics, Faculty of World Economy and International Affairs, Moscú.
E-mail: nfernand@unizar.es*

- Artículo recibido: Septiembre de 2013

- Artículo aceptado: Octubre de 2013

LA REFORMA PENDIENTE DEL SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR Y SUS IMPLICACIONES EN LA POLÍTICA DE SEGURIDAD DE LA UNIÓN EUROPEA

Este estudio tiene como objetivo el análisis de las deficiencias del Servicio Europeo de Acción Exterior que afectan a la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), la determinación de si se trata de deficiencias estructurales o coyunturales, la valoración de la reforma propuesta por la Alta Representante de la Unión Europea para asuntos exteriores y política de seguridad y la propuesta, en su caso, de líneas de reforma que puedan venir a mejorar esta política, también en proceso de reconsideración; en particular, de acuerdo con las conclusiones del Consejo Europeo de diciembre de 2013.

Reforma del Servicio Europeo de Acción Exterior, política común de seguridad y defensa, proceso de toma de decisiones, instituciones y órganos de la política europea de seguridad y defensa.

The aim of this article is the analysis of the European External Actions Service' shortfalls, the structural ones as well as the conjuncturals, the assessment of the draft reform submitted by the European Union High Representative for foreign and security issues and the proposal, if any, of reform guidelines to improve this policy, also to be reviewed, mainly according to the European Council conclusions in December 2013.

European External Actions Service Reform, EU Common Foreign and Security Policy, decisión-making process, European security and defence policy' institutions and bodies

LA REFORMA PENDIENTE DEL SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR Y SUS IMPLICACIONES EN LA POLÍTICA DE SEGURIDAD DE LA UNIÓN EUROPEA

1: Introducción

Una de las áreas en las que el Tratado de Lisboa sobre la Unión Europea, vigente desde el 1 de diciembre de 2009, enmendó los Tratados de Roma de 1957 y el Tratado de la Unión Europea de 1991 fue la Política Exterior y Seguridad Europea. Entre las nuevas disposiciones, el artículo 27.3 TUE preveía la asistencia al Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad de un Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE).

Se culminaba de este modo un largo proceso de reforma institucional de la política exterior europea, que había comenzado con la formalización, en 1970, de la Cooperación Política Europea, su posterior institucionalización en el Acta Única Europea de 1987 y su transformación en pilar intergubernamental de la UE como Política Exterior y de Seguridad Común con el Tratado de Maastricht vigente desde 1993.

Este nuevo órgano en el engranaje institucional de la UE suscitó grandes expectativas¹ por el realismo de su concepción, al preverse su cooperación estrecha con los servicios diplomáticos de los Estados miembros y su composición sobre la base de funcionarios, tanto del Consejo como de la Comisión, y de diplomáticos nacionales destacados en el Servicio. Con él se quería poner fin a la multitud de centros donde se formulaba y ponía en práctica la acción exterior de la Unión Europea², fruto de una compleja y

1 FERNÁNDEZ SOLA, Natividad, “El Servicio de Acción Exterior de la Unión Europea », DT R.I.Elcano nº 46/2008, 10.II.2008. Ver también ALDECOA LUZÁRRAGA, Francisco (coord.), La diplomacia común europea. El Servicio Europeo de Acción Exterior, Madrid, Marcial Pons ed., 2011 y CORNAGO, Noé, GUINEA, Mercedes (coords.), Revista Cuadernos Europeos de Deusto, Monográfico, nº 44, 2011.

2 Hasta 22 órganos europeos tenían una u otra competencia en la política exterior y de seguridad común, señalan Howorth y Le Gloannec; situación que les lleva a reconocer la lógica institucional tras la creación del SEAE. HOWORTH, Jolyon y LE GLOANNEC, Anne-Marie, “The Institutional

fragmentada estructura constitucional; pero dejando, al mismo tiempo, vías para una participación significativa de los Estados miembros, siempre reticentes a ceder competencias en materia de política exterior y de seguridad, reducto último de su soberanía entendida en sentido clásico. Coherencia, consistencia y unidad en la acción exterior europea fue el mantra que venía repitiéndose desde el Tratado de Maastricht, al que se intentó dar una respuesta definitiva mediante el Tratado de Lisboa. Con la previsión de un Servicio de Acción Exterior, a modo de cuerpo diplomático europeo, se planteó el objetivo de asistir a un nuevo Alto Representante configurado como miembro de la Comisión y, a la vez, encargado de la dirección y coordinación del Consejo de Asuntos Exteriores.

Tras un largo período de gestación, el Consejo adoptó la decisión sobre su organización y funcionamiento el 26 de julio de 2010.³ Tras los primeros nombramientos, el Servicio devino operativo el 1 de enero de 2011 con la transferencia del personal correspondiente del Consejo y de la Comisión. La estructura queda configurada por una administración central y las Delegaciones de la Unión Europea (UE) en terceros países y en las Organizaciones internacionales cuyo personal, en gran parte, pertenece al SEAE. La administración central, gestionada por el Secretario General ejecutivo, está organizada en Direcciones generales dedicadas a áreas geográficas y a temas transversales o áreas multilaterales. Tanto la política de desarrollo como la de vecindad, la política de seguridad y construcción de la paz, los derechos humanos y la promoción de la democracia están reflejados en dicha estructura. En concreto, desde la Comisión se transfirió la mayoría del personal de la Dirección General de Relaciones Exteriores y parte de la de Desarrollo (el resto se fundió con la Dirección General de Cooperación Exterior en la Dirección General de Cooperación al Desarrollo). La gestión de los programas de cooperación al desarrollo sigue bajo responsabilidad de la Comisión⁴, como también ampliación, comercio, asistencia humanitaria y protección civil. Por su parte, desde del Secretariado del Consejo se transfirió al SEAE el personal de la Dirección General de Asuntos Exteriores y político-militares; y, por tanto, las estructuras de PCSD y gestión de crisis.

Esta nueva burocracia europea para la conducción de la política exterior de la UE generó confusión entre las instituciones comunitarias y en los Ministerios de Asuntos Exteriores de los Estados miembros. Como ha señalado M. E. Smith, si muchas de las cuestiones suscitadas se referían a la tradicional controversia supranacional o intergubernamental del órgano que regía la política exterior, otras se referían al futuro que esperaba a dicha política de la Unión Europea con la gestión dirigida por esta

Logic behind the EEAS”, en European Policy Center, “The EU Foreign Service: How to build a More Effective Foreign Policy?”, *EPC Working Paper* n.28, 2007, pp.28-34.

3 Decisión del Consejo, de 26 de julio de 2010, por la que se establece la organización y funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior, DO L 2010 201/30.

4 Sin perjuicio de los respectivos roles de la Comisión y del SEAE en la programación; Artículo 9, Decisión del Consejo de 26 de julio de 2010, cit.

nueva maquinaria institucional ⁵.

Al estar incluidos los órganos de la Política Común de Seguridad y Defensa en el Servicio Europeo de Acción Exterior, las deficiencias de éste no dejarán de tener su impacto en aquella. Al mismo tiempo, las debilidades e inconsistencias respecto a la Política Común de Seguridad y Defensa, en una Unión Europea incompleta, no pueden disimularse con un “Cuerpo Diplomático europeo” al servicio de una política todavía imperfecta.

Bajo la premisa de que en las relaciones internacionales, a menudo, las normas y actores internos son tan importantes como el contenido⁶, el objetivo de este estudio será analizar las deficiencias del SEAE que afectan a la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) y determinar si se trata de deficiencias estructurales o coyunturales, así como proponer líneas de reforma que puedan venir a colmar las mismas e incrementar la eficacia del SEAE y del Alto Representante como gestores de la Política Exterior, incluida la PCSD. Este análisis resulta oportuno, por cuanto está pendiente una reforma del Servicio Europeo de Acción Exterior⁷, para adaptarlo a las necesidades percibidas durante tres años de funcionamiento y por la reconsideración a la que la PCSD ha de ser sometida en el Consejo Europeo de diciembre de 2013.

1. Objetivo del Tratado de Lisboa respecto a la acción exterior de la UE y limitaciones del Servicio Europeo de Acción Exterior para su consecución

El objetivo de la última gran reforma de los tratados constitutivos era fomentar el estatuto de actor mundial de la UE. De ahí el enfoque que el Tratado de Lisboa da de la acción exterior de la Unión⁸, borrando aparentemente la distinción antigua entre relaciones exteriores y política exterior y de seguridad, es decir: entre la política

⁵ SMITH, Michael E. “The European External Action Service and the Security-Development Nexus: organizing for Effectiveness or Incoherence?”, *Journal of European Public Policy*, 2013.

⁶ RAMOPOULOS, Thomas, ODERMATT, Jed, “EU Diplomacy: Measuring Success in Light of the Post-Lisbon Institutional Framework”, en A. Boening, J. F. Kremer y A. van Loon (eds.), *Global Power Europe. Theoretical and Institutional Approaches to the EU's External Relations*, vol.1, Springer Verlag, 2013, p.19.

⁷ La decisión del Consejo 2010/427/EU, de 26 de julio, que establece la organización y funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior prevé en su artículo 13.3 que el Alto Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad estudiara una revisión de la misma.

⁸ Unión Europea que desde el Tratado de Lisboa dispone de una única personalidad jurídica internacional en vez de las anteriores correspondientes a la Comunidad Europea, al EURATOM y a la propia UE; ver al respecto FERNÁNDEZ SOLA, N, “La subjetividad internacional de la Unión Europea”, *Rev. Derecho Comunitario Europeo*, vol.6-II, 2002, pp.85-112.

comercial y de desarrollo, tradicional contenido del primer pilar comunitario, y las políticas exterior y común de seguridad y de defensa (PESC y PCSD), hasta entonces constitutivas del segundo pilar de la UE. En aras de este nuevo enfoque, el Título V del TUE resultante de Lisboa establece unos principios generales que deben guiar la acción exterior de la Unión y los fines de la misma. En este apartado se citan la prevención de conflictos, la liberalización comercial y el desarrollo sostenible, actuando de acuerdo con los valores de democracia, respeto de los derechos humanos y estado de derecho. Sin embargo, el Tratado de Lisboa mantiene las normas y procedimientos específicos propios de la PESC y de la PCSD⁹, por lo que la unanimidad sigue siendo la regla para la adopción de decisiones en este campo. Aunque el Tratado prevea las fórmulas de flexibilidad que suponen las cooperaciones reforzadas, la cooperación estructurada permanente y la abstención constructiva (artículo 31 TUE), son posibilidades teóricas ante las cuales la UE y sus Estados miembros siguen mostrando reticencias en la práctica.

Con todo, el cambio más relevante que el Tratado de Lisboa introduce en materia de política exterior es la creación del SEAE como órgano funcionalmente autónomo, encargado del apoyo al Alto Representante de la UE¹⁰ quien, tras el citado Tratado, suma a sus competencias el cargo homónimo en versiones anteriores de los Tratados, la mayoría de las correspondientes hasta entonces al Comisario encargado de relaciones exteriores y las funciones exteriores del país que ejercía la presidencia rotatoria del Consejo (artículo 18 TUE). El Alto Representante, originalmente designado en el borrador de Tratado constitucional como Ministro Europeo de Asuntos Exteriores¹¹, queda de este modo configurado como vínculo institucional entre el Consejo y la Comisión en asuntos de política exterior europea.

El Servicio Europeo de Acción Exterior constituye, desde su composición a su organización, el mejor reflejo de esa voluntad de coherencia en la política exterior de la UE. Unifica los servicios de relaciones y política exterior respectivamente -antes separados de Comisión y Consejo- y los sitúa bajo la égida del nuevo Alto Representante.

9 De acuerdo con el Título V, artículo 24, se mantienen el limitado papel a jugar por la Comisión y por el Parlamento Europeo, así como la tradicional exclusión del Tribunal de Justicia para tomar parte en prácticamente todas las decisiones adoptadas en el campo de la PESC y PCSD. Ver Antonio MISSIROLI, "The New EU Foreign Policy System after Lisbon: A Work in Progress", *European Foreign Affairs Review*, 15, 2010, pp.427-452; VAN ELSUWEGE Peter y Hans MERKET, "The Role of the Court of Justice in ensuring the Unity of the EU's External Representation" en S. Blockmans y R. A. Wessel (eds.), *Principles and practices of EU external representation: Selected legal aspects*, La Haya, CLEER Working Papers 2012/4.

10 A lo largo del trabajo utilizaremos el término "Alto Representante", pese a que su actual titular sea una mujer, como denominación genérica de la institución.

11 BROK, Elmar. European Convention, Working Group VII, working document 26, 4781, "The External Representation of the European Union", y BROK, Elmar, VAN DER LINDEN, René, CUSHANAHAN, John, LAMASSOURE, Alain. working document 46, 5331.

Sin duda, un aspecto interno positivo sobre la acción exterior de la UE es la identificación de los funcionarios del Servicio con el mismo, a pesar de sus distintas procedencias. Juncos y Pomorska explican esta actitud sobre la base de cálculos materiales y de factores psicosociológicos pues, aunque ponen de manifiesto las negativas perspectivas de promoción profesional a corto plazo de sus miembros, se valoran otros indicadores (prestigio o la satisfacción por el trabajo realizado)¹². La consecuencia de esta implicación personal de los miembros del SEAE es positiva para la construcción de una política exterior de la UE más fuerte.

Sin embargo, transcurridos más de tres años de funcionamiento, el SEAE presenta problemas, que no son sólo los inherentes a su evolución o desarrollo como nuevo órgano, o los motivados por un choque de personalidades entre los antiguos funcionarios europeos encargados de la política exterior¹³. Se plantean otros, derivados de la composición personal, de las dificultades que suscita en términos de Derecho internacional o de los problemas de establecimiento de agenda por el SEAE¹⁴. Así, uno de los primeros problemas detectados en el nuevo Servicio fue la presencia de un número elevado de funcionarios de alto nivel, que generó una importante negociación intergubernamental sobre la estructura definitiva del Servicio a este respecto y en cuanto a la selección de este personal. Pero también dio lugar a disputas en el seno del Servicio y de la Comisión y entre ellos acerca de las respectivas competencias de política exterior y los recursos disponibles. En el momento presente, la estructura en la cúpula del Servicio genera más confusión a la hora de poner en práctica una política exterior común y afecta al funcionamiento efectivo del SEAE. Como reconoce el informe sobre la reforma del SEAE¹⁵, no existe la necesidad de contar con un Secretario General ejecutivo y un Director de Operaciones apoyados por sendos adjuntos. Este diseño institucional, así como el elevado número de Directores Generales, principalmente a cargo de diplomáticos nacionales, es más bien fruto de la politización que conllevó la dotación personal del Servicio que de las exigencias de una racionalidad funcional.¹⁶ Se trata por tanto de un problema coyuntural de estructura, cuya resolución no plantea grandes dificultades.

Por otra parte, la tajante división del Servicio en áreas geográficas encomendadas

¹² JUNCOS, Ana E., POMORSKA, Karolina, 'In the Face of Adversity': Explaining the Attitudes of EEAS Officials vis-à-vis the New Service", *Journal of European Public Policy*, 2013

¹³ SMITH, Michael E., "The European External Action Service and the Security-Development Nexus...", cit.

¹⁴ VANHOONACKER, Sophie y POMORSKA, Karolina, "The European External Action Service and Agenda setting in European Foreign Policy", *Journal of European Public Policy*, 2013, <http://dx.doi.org/10.1080/13501763.2012.758446>

¹⁵ European External Action Service, *EEAS Review*, July 2013, p.4. También incluye la propuesta de reducir el número de posiciones de altos funcionarios e incrementar las responsabilidades al nivel de Director.

¹⁶ JUNCOS, Ana E., POMORSKA, Karolina, op. cit.

a estos funcionarios de alto nivel puede producir una innecesaria rigidez en su funcionamiento y obstaculizar el desarrollo de funciones transversales, entre estas y con las estructuras responsables de misiones y operaciones desarrolladas en el ámbito de la Política Común de Seguridad y Defensa. En este sentido, la propuesta de reforma del SEAE presentada por el Alto Representante contempla la posibilidad de combinar puestos de diferentes áreas geográficas cubiertas por los mismos instrumentos políticos.¹⁷

Con todo, quizá el problema más notable con el que se enfrenta la figura del Alto Representante, e indirectamente el SEAE, sea la confusión no solventada acerca de la representación internacional de la UE y la asignación de poderes en la acción exterior entre el Presidente del Consejo Europeo (artículos 15.5 y 6 TUE)¹⁸, el Alto Representante¹⁹ y el Presidente de la Comisión (artículo 17.6 TUE). Todos ellos deben garantizar la coherencia de la acción exterior con las demás políticas europeas (artículo 26.2 TUE); pero la capacidad coordinadora del Alto Representante es mayor en el ámbito de la PESC que en sus funciones de Vicepresidente de la Comisión en las relaciones exteriores comunitarias, donde se ve limitado por las competencias de otros comisarios. El resultado práctico es que pueda producirse alguna descoordinación entre una acción de política exterior, de seguridad y defensa, y una acción de cooperación al desarrollo, por ejemplo. Podría añadirse como otro supuesto que genera confusión en el Tratado acerca de la función del Alto Representante en política exterior el hecho de que la misma deba ser puesta en práctica por el Alto Representante y los Estados miembros, utilizando recursos tanto de la UE como nacionales (artículo 26.3 TUE). La situación de falta de delimitación competencial de la acción exterior podría llevar a la situación anterior al Tratado de Lisboa²⁰, aunque en los temas de seguridad y defensa el riesgo es menor, pues la ambigüedad sólo parece estar presente cuando se abordan operaciones con componentes civiles o para los que sean precisos recursos que gestiona la Comisión.

Aunque de acuerdo con el Tratado constitutivo el Servicio Europeo de Acción

17 European External Action Service, *EEAS Review*, July 2013, p.4.

18 Diversos representantes en la Convención que elaboró el tratado de Constitución Europea rechazaron la institucionalización de un Presidente del Consejo Europeo por cuanto sería una figura sin control parlamentario y añadiría más confusión a la representación exterior de la UE y rivalidad burocrática entre las diferentes figuras.

19 Al Alto Representante corresponde la presidencia del Consejo de Asuntos Exteriores y la dirección de la PESC y de la PCSD, una vicepresidencia de la Comisión (artículos 18 y 27 TUE), la propuesta de nombramiento de representantes especiales (artículo 33 TUE) y la dirección del SEAE (artículo 27.3 TUE).

20 FERNÁNDEZ SOLA, Natividad, "The Stakes of the European External Action Service...", cit. y RAMOPOULOS, Thomas y ODERMATT, Jed. "EU Diplomacy: Measuring Success...", cit., p.20)

Exterior, además de apoyar la labor del Alto Representante, asiste también al Presidente del Consejo Europeo, al Presidente de la Comisión y a la Comisión²¹, ésta mantiene su propio personal para la preparación y asesoramiento en sus competencias exteriores.

Por estas razones, y pese a la existencia de balances de actividad del SEAE que inciden en el efecto benéfico de su existencia sobre la coherencia y continuidad de la acción exterior de la UE²², se ha podido afirmar que ciertas reformas introducidas por el Tratado de Lisboa en el área de acción exterior de la UE no sólo no han contribuido a mejorar la gestión y efectividad de dicha actuación; en cierta medida, han supuesto un paso atrás²³. Estos efectos negativos de la regulación dada por el Tratado de Lisboa se deben, en opinión de M. E. Smith, a factores relativos a la estructura del aparato institucional que se ocupa de la política exterior europea. Uno de ellos sería el fracaso del Tratado de Lisboa a la hora de reorganizar de forma efectiva el amplio marco de la política exterior de la UE para dar cabida al SEAE como un órgano novedoso, pero no una institución de la Unión. Puede decirse que el SEAE ha tenido que encontrar su ubicación propia, independiente de otros actores de la política exterior, principalmente

21 El artículo 2.2. de la Decisión del Consejo de 26 de julio de 2010, de organización y funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior, prevé dicha asistencia en el ejercicio de sus respectivas funciones respecto a la gestión de la acción exterior de la Unión (DO L 201 de 3.8.2010).

22 Ver informes anuales del Servicio Europeo de Acción Exterior (EEAS, Report by the High Representative to the European Parliament, the Council and the Commission, 22.12.2011). Una aproximación más bien formal y positiva en Alberto PRIEGO MORENO, “Presente y futuro de la acción exterior de la UE”, Documento marco 10/2013, IEEE, Madrid

23 Y ello pese a la existencia de varias disposiciones en el Tratado de Lisboa que tienden a amortiguar estos riesgos eventuales estableciendo principios comunes que rijan la acción exterior o los intereses estratégicos de la UE. De acuerdo con el artículo 21.3, “La Unión respetará los principios y perseguirá los objetivos mencionados en los apartados 1 y 2 al formular y llevar a cabo su acción exterior en los distintos ámbitos cubiertos por el presente título y por la quinta parte del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, así como los aspectos exteriores de sus demás políticas.

La Unión velará por mantener la coherencia entre los distintos ámbitos de su acción exterior y entre éstos y sus demás políticas. El Consejo y la Comisión, asistidos por el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, garantizarán dicha coherencia y cooperarán a tal efecto”. El artículo 26, por su parte, establece, “1. El Consejo Europeo determinará los intereses estratégicos de la Unión, fijará los objetivos y definirá las orientaciones generales de la política exterior y de seguridad común, incluidos los asuntos que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa. Adoptará las decisiones que resulten necesarias [...]

2. Basándose en las orientaciones generales y en las líneas estratégicas definidas por el Consejo Europeo, el Consejo elaborará la política exterior y de seguridad común y adoptará las decisiones necesarias para definir y aplicar dicha política.

El Consejo y el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad velarán por la unidad, la coherencia y la eficacia de la acción de la Unión.

3. La política exterior y de seguridad común será ejecutada por el Alto Representante y por los Estados miembros, utilizando los medios nacionales y los de la Unión.

la Comisión²⁴. Creemos que puede considerarse que esta situación del Servicio de Acción Exterior no es más que el reflejo de las ambigüedades que pesan sobre el órgano al que sirve: el Alto Representante de la UE para la política exterior quien, como ya se ha señalado, debe buscar también su propio espacio en la acción exterior de la UE, deslindándose y delimitando sus competencias con respecto a las figuras del Presidente del Consejo Europeo, del Presidente de la Comisión y de la Presidencia rotatoria del Consejo para políticas sectoriales pero con proyección exterior.

Además, pese a que la UE ha evolucionado reforzando su papel como actor diplomático, sus ambiciones en este campo chocan con la realidad del Derecho internacional que lo regula; un ordenamiento tradicionalmente centrado en el Estado soberano como sujeto de la actividad diplomática, donde la presencia de la Unión depende en ocasiones de la buena voluntad de terceros Estados para aceptarla como actor diplomático²⁵ o de sus propios Estados para no poner obstáculos a esa actuación. Bien es cierto que, como luego se verá, la aceptación de la UE como actor político y diplomático se ha visto reforzada por la función unificadora o armonizadora de las Delegaciones de la UE con respecto a las de los Estados miembros.

2. Problemas de funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior con incidencia sobre la política común de seguridad y defensa; ideas para su reforma

Si nos centramos en los actuales problemas que encuentra el SEAE, que se reflejan en la política de seguridad y defensa, podemos dividirlos en desafíos de organización y funcionamiento, si bien se entremezclan y condicionan mutuamente. Destacaremos la ambigua posición institucional de los Representantes Especiales; la falta de definición del papel de las Delegaciones de la UE en países terceros; el problema de coordinación que subsiste con la Comisión por los recursos y competencias que mantiene en la acción exterior de la UE; el aislamiento estructural de los órganos encargados de la Política Común de Seguridad y Defensa respecto del resto del engranaje y la indefinición de las relaciones entre los Representantes Especiales, las misiones PCSD y las

24 SMITH, Michael E., "The European External Action Service and the Security-Development Nexus...", op. cit., HEMRA, Staffan, RAINES, Thomas, WHITMAN, Richard, A Diplomatic Entrepreneur: making the most of the European External Action Service. A Chatham House Report, Londres, Chatham House, 2011. Estos autores afirman que, en busca de una sistemática determinación de su papel, el Alto Representante no ha encontrado un *modus operandi* que resulte satisfactorio para todos los implicados en las acciones exteriores de la UE y que al mismo tiempo destile coherencia en una política exterior europea efectiva.

25 WESSEL, Ramses A., VAN VOOREN, Bart, "The EEAS's Diplomatic Dreams and the Reality of European and International Law", *Journal of European Public Policy*, 2013.

Delegaciones de la UE en los territorios donde confluyen. La mayoría de estos factores inciden negativamente sobre el necesario enfoque integral de la política común de seguridad y defensa, y de la misma política exterior de la Unión Europea.

No podemos desconectar las ideas sobre una reforma del SEAE de las relacionadas con la propuesta de una reconsideración de la política común de seguridad y defensa (PCSD), esperada con cierta impaciencia por los Estados miembros, y objeto del Consejo Europeo de diciembre de 2013²⁶. Y es que, al mismo tiempo que se busca adecuar la estructura del SEAE a las necesidades de las diferentes políticas de la Unión, se persigue un impulso a la política de seguridad y defensa que la haga efectiva y creíble, al tiempo que un instrumento para los Estados miembros y para la representación unitaria y fuerte de la UE en el mundo²⁷.

2.1. La ambigua posición de los Representantes Especiales

La actual estructura y composición del SEAE deja en una situación ambigua a los Representantes Especiales del Alto Representante, los cuales tienen sobre el papel una escasa conexión con las Delegaciones de la UE en los países implicados y con los servicios centrales. Su origen se remonta a los tiempos en los que no existía el SEAE y la representación externa de la UE estaba en manos de la Comisión, a través de las Delegaciones en países terceros. Su nombramiento por el entonces Alto Representante tenía el cometido de cubrir un vacío para facilitar la presencia de la UE en lugares donde gestionaba asuntos de política exterior, no de competencia comunitaria. De acuerdo con el organigrama del Servicio, tanto en 2011 como en el vigente en 2013, los Representantes Especiales dependen directamente del Alto Representante, si bien en el organigrama actual se establece un nexo con el Vicesecretario General político inexistente en la primera estructura organizativa. Pero se mantiene su total aislamiento respecto de los órganos civiles y militares que planifican y dirigen la PCSD. Por otra parte, ese “aislamiento” hace la figura del Representante Especial más grata a los Estados miembros, que tienden a identificarlos menos con los órganos centrales de la UE, viéndolos como una solución “menos institucional” o “más cercana” a sus intereses.

26 Ver EEAS, Deputy Secretary General, Note to the Attention of the HR/VP Catherine Ashton for Decision, European Council discussion on CSDP (2013), Brussels, 22 May 2013, EEAS/DSG1/BV/am (2013) 1371555 y EEAS-Review 2013, July 2013; y el Informe de la Alta Representante/Directora de la Agencia Espacial Europea sobre Política Común de Seguridad y Defensa, Preparing the December 2013 European Council on Security and Defence, de 15 de octubre de 2013.

27 European Commission, Communication “A New Deal for European Defence. Towards a more Competitive and Efficient Defence and Security Sector”, July 2013, COM (2013) 542 final. El informe de la Comisión se centra en la industria de defensa reivindicando su competencia para su regulación y gestión.

Esta situación peculiar de los Representantes Especiales, que suele encontrar una solución funcional, puede ser fuente potencial de duplicidades e incoherencias en la acción exterior de la UE en áreas conflictivas y de importancia estratégica que, por esta razón, cuentan con un Representante Especial. Si bien es cierto que su misma existencia depende del Alto Representante, quien tras la creación del SEAE no se mostró favorable siquiera a su mantenimiento, esta posición orgánica resulta sorpresiva por cuanto los Representantes Especiales proporcionan una información y experiencia sobre el terreno de enorme utilidad en el planeamiento, ejecución y evaluación de la PESC y de las misiones PCSD en particular. Sin embargo, no siempre su tarea ha sido concertada con las misiones PCSD, con las Delegaciones de la UE o con las representaciones diplomáticas nacionales.

Puede citarse la presencia en Afganistán como un ejemplo poco exitoso de coordinación de la acción exterior de la UE, pese a haber adiestrado a 5000 oficiales de policía afganos. En el conflicto se suceden diversos Representantes Especiales desde diciembre de 2001, coincidentes con la Misión de Policía de la UE (EUPOL-Afganistán) desde 2007²⁸, con una Fuerza de Gendarmería Europea (EUROGENDFOR-Afganistán) operando desde 2009 y con la presencia diplomática de los Estados miembros, algunos de ellos participantes en la misión militar de la OTAN en el país (NATO-ISAF), claramente liderada y organizada según los criterios estratégicos y operacionales, a veces erráticos, de los Estados Unidos de América. En aras de una concentración y coordinación de esfuerzos, el Representante Especial en Kabul es, al mismo tiempo, Jefe de la Delegación de la UE en Afganistán. Tradicionalmente ha jugado un papel político, incluso de coordinación de las posiciones de los Estados miembros sobre el terreno. Pero su conexión con la misión de policía europea, o con la fuerza de gendarmería, ha sido escasa. La sola existencia de esta última ya revela la falta de coordinación de esfuerzos europeos en el país asiático.²⁹

Una mayor vinculación de los Representantes Especiales con el resto de órganos de la PCSD y con los Departamentos geográficos y transversales debiera verse reflejada en un nuevo organigrama, igual que una imbricación de aquellos con éstos. Una mayor integración de los Representantes Especiales y su personal en la estructura del SEAE es idea que goza de amplia aceptación; entre otras razones, por el ahorro de recursos

28 GROSS, Eva, "The EU in Afghanistan", en Gross y Juncos (eds.), *EU Conflict Prevention and Crisis Management. Roles, Institutions and Policies*, Oxon, Routledge, 2011.

29 La Fuerza de Gendarmería Europea está en primer lugar al servicio de la Unión Europea, pero también puede ser puesta al servicio de otras organizaciones internacionales, como la ONU, la OTAN o la OSCE. En el caso de Afganistán, la EGF se inserta en la misión de formación de la OTAN. Ver características de la Fuerza de Gendarmería en Afganistán en <http://www.eurogendfor.org/eurogendfor-missions/eurogendfor-afghanistan> y sobre la misión de policía de la UE en Afganistán, http://europa.eu/legislation_summaries/foreign_and_security_policy/cfsp_and_esdp_implementation/ps0006_en.htm

que supondría.³⁰ Se ha sugerido que la Decisión de organización y funcionamiento del SEAE recoja la obligación de las Delegaciones de la UE de apoyar, comunicar y consultar a los Representantes Especiales; igualmente que se haga eco de la figura del Representante Especial que ejerce a la vez funciones de Jefe de la Delegación de la UE. Siendo estas propuestas razonables, quizá fuera el momento de replantear la figura de los Representantes Especiales ante el cambio que representa la capacidad de representación política asignada a los Jefes de Delegación de la UE. En estas condiciones, parece que su figura tiene razón de ser para la gestión de aspectos regionales, que superan el área de influencia de una única Delegación de la UE concreta.

2.2. Aislamiento orgánico de las estructuras de la PCSD

Para comprender correctamente el problema apuntado, es preciso situar los órganos de gestión de crisis en la estructura del SEAE. En el organigrama inicial diseñado en febrero de 2011, de la dirección corporativa compuesta por el Alto Representante, el jefe de operaciones y el secretario general ejecutivo junto a sus respectivos delegados, dependían el Comité Político y de Seguridad y el Comité Militar y, de éste, como estructuras de gestión de crisis, el Estado Mayor, la Dirección de Planificación y Gestión de Crisis (CMPD) y la Capacidad de Planeamiento y Conducción Civil (CPCC); asesorados por el Comité para Gestión Civil de Crisis (CIVCOM) y el Grupo Político Militar (PMG). Como órganos consultivos de éstos aparecían el Centro de Satélites de la UE, la Agencia Europea de Defensa y el Instituto de Estudios de Seguridad de la UE. Dependencia directa del Alto Representante, pero separados de los anteriores, tenían igualmente los Representantes Especiales y la Dirección de respuesta a las crisis y coordinación operacional, de la que dependían el Centro de Situación y el servicio jurídico. En el organigrama de 2013, la situación es mucho más compleja por el número de nuevas Direcciones; además se observan los siguientes cambios: CIVCOM y PMG dependen ahora del Comité Político y de Seguridad. Las estructuras de gestión de crisis (EUMS, CMPD y CPCC) ya no dependen del Comité Militar, sino directamente del Alto Representante. En el mismo bloque de estructuras de gestión de crisis se incluye una división de política de seguridad y prevención de conflictos que aborda temas como las armas de destrucción masiva y convencionales, mantenimiento y construcción de la paz, mediación y sanciones, y, sin vinculación alguna, el Centro de Operaciones recientemente activado como Cuartel General Operacional de la UE³¹.

30 EEAS 2.0, *Draft Recommendations...*, cit., p.13. Una referencia podría ser incluida en los artículos 5 y 6 de la Decisión de organización y funcionamiento del SEAE. El informe de reforma del EEAS presentado por la Alta Representante en julio de 2013 propone la inclusión plena de los Representantes Especiales en el SEAE transfiriendo su personal y presupuesto a éste.

31 Ubicación extraña por la falta de vinculación con ningún otro órgano y porque el Centro de

Como órganos consultivos, se añade el Colegio Europeo de Seguridad y Defensa. Fuera de la estructura estricta de gestión de crisis se sitúan, como hasta ahora, la División de respuesta de crisis y coordinación operacional³² y el ahora renombrado Centro de Inteligencia (IntCen)³³.

Como esquema de funcionamiento, se aprecia un relativo aislamiento orgánico entre las estructuras de la PCSD de prevención y gestión de crisis y el resto del organigrama del Servicio Europeo³⁴. Esta situación tiene una base legal, pues la Decisión sobre organización y funcionamiento del SEAE declara que la especificidad de estas estructuras de la PCSD y de gestión de crisis, la particularidad de sus funciones, del reclutamiento de sus miembros, el estatuto de su personal y la dependencia directa del Alto Representante debían ser respetadas³⁵. Esta disposición encuadrada en las exigencias de los artículos 40 del TUE y 3 a 6 del TFUE recuerdan la naturaleza de la UE todavía parcialmente estructurada en pilares, aunque formalmente hayan desaparecido.

Procedentes todos estos órganos del Secretariado General del Consejo, el reto se encuentra en la exigencia de la Decisión que establece la organización del SEAE de asegurar la plena coordinación entre todas las estructuras del mismo. La falta de cualquier vínculo orgánico -salvo a través del Alto Representante- entre dichos órganos y el resto de Direcciones Generales, Direcciones y secciones que pueden estar implicadas en una respuesta integral ante las crisis, suscita dudas acerca del buen funcionamiento del SEAE³⁶. En cierta medida, esta posición relativa refleja la falta de una verdadera integración de los órganos de la PCSD en el Servicio Europeo de Acción Exterior; en el fondo, la falta de integración de dicha política en el conjunto de la acción exterior de la Unión Europea.

Operaciones no deja de ser una subdivisión de la división de operaciones del Estado Mayor de la UE (EUMS).

32 Esta dirección se extiende con tres subdirecciones: planeamiento de respuesta ante crisis, el Centro de situación y la de gestión consular de crisis.

33 El Centro de Situación pasa a denominarse en 2011 Centro de Inteligencia y Análisis (IntCen).

34 Artículo 4 de la Decisión del Consejo que establece la organización del SEAE, cit. Los trabajos preparatorios de la decisión de organización del SEAE muestran la existencia de propuestas como la de Eslovaquia para que los órganos de gestión de crisis quedaran fuera del Servicio. Finlandia, por el contrario, veía su integración en el Servicio como una mejora estructural esencial; ver “EEAS 2.0: A Legal Commentary on Council Decision 2010/427/EU establishing the organisation and functioning of the European External Action Service”, EU Foreign Policy, CEPS Paperbacks, 7/2/2013.

35 Decisión del Consejo sobre organización y funcionamiento del SEAE, 2010, cit., artículo 4.

36 Gráficamente, ante el organigrama del SEAE, se habla en términos coloquiales de “the bubble on the upper right” para referirse a este conjunto de órganos que gestionan la PCSD, tal y como quedan colocados en el Servicio. En dicho organigrama se aprecia claramente la falta de integración con el resto de sus componentes.

Hacer frente a esta situación requeriría que la labor de dichos órganos permeara en la estructura de los Departamentos geográficos y temáticos del SEAE, de forma que la PCSD fuera realmente una parte de la política exterior y de seguridad común de la UE; y, como tal, una parte de las relaciones bilaterales de la Unión con países terceros. De esta forma, se potenciaría realmente el enfoque integral (*comprehensive approach*) de la política exterior de la Unión, puesto que cada actuación en una determinada región atendería tanto a la acción desarrollada desde las actuales Direcciones Generales geográficas³⁷, como a las operaciones PCSD civiles o militares desarrolladas o posibles en la misma, exigiendo y facilitando una planificación conjunta, unos objetivos comunes, unos instrumentos coordinados y complementarios, una implicación directa de las Delegaciones de la UE³⁸, de los Representantes Especiales si los hay y de las Embajadas nacionales, en definitiva, una visibilidad de la UE no parcelada por sectores, programas financieros, etc³⁹.

Son claros los ejemplos de cuestiones actuales que requieren de esa coordinación o enfoque integral y que, por la inercias estructurales, siguen abordándose en diferentes órganos, no siempre comunicados entre sí. Citaremos tan sólo los casos de Kosovo y las relaciones transatlánticas. En Kosovo, se plantea la sustitución de la operación de la Alianza Atlántica (KFOR) por una operación de la UE que pondría de relieve la asunción de responsabilidades de la Unión en su vecindad. Esta posibilidad, planteada por Alemania, Italia, Francia y Polonia, más allá de los órganos estrictamente de gestión de crisis, obliga a tomar en consideración las relaciones con la OTAN y exige un contacto con el Departamento de Defensa norteamericano y oficiales de alto nivel de aquél país. Asimismo, habría que considerar la próxima expiración del mandato de la misión de la UE EULEX Kosovo en junio de 2014⁴⁰. Por mencionar sólo los principales órganos que deberían estar implicados en esta acción, requeriría de una planificación y puesta

37 Aunque sea este su nivel orgánico, a los departamentos geográficos y transversales se les denominan Direcciones de gestión (Managerial Directions), no Direcciones Generales.

38 La revisión de los procedimientos de gestión de crisis sigue esta dirección al plantear que el Jefe de la Misión debe proporcionar conocimiento sobre el terreno para la fase de planeamiento de una acción PCSD y estar estrechamente asociado a la actividad relativa a dicha política en el país.

39 Un enfoque integral de la seguridad, incluso de las propias misiones CSDP, debe tomar en consideración otras áreas afines que caen de forma parcial o exclusiva dentro de las competencias de la Comisión, tales como la prevención de crisis, la protección civil, la estabilización post-conflicto, o la reforma del sector de seguridad, o las que residen en los demás departamentos del SEAE. Ver BLOCKMANS, Steven, CREMONA, Marise, CURTIN, Deirdre, DE BAERE, Geert, DUKE, Simon,... “EEAS 2.0: A Legal Commentary on Council Decision ...”, op. cit.

40 El 9 de julio de 2013 el Consejo del Atlántico Norte declaraba la plena operatividad de la Fuerza de Seguridad de Kosovo (KSF) cuyo objetivo se centra en la protección civil de las operaciones, asistencia a las autoridades civiles para responder a los desastres naturales y otras emergencias civiles. <http://www.aco.nato.int/kfor/news-room/press-releases/full-operational-capability-declared-for-kosovo-security-force.aspx>

en práctica conjunta por el Comité Político y de Seguridad (COPS), la Dirección de Planeamiento y Gestión de Crisis (CMPD), el Estado Mayor (EUMS), además de la Dirección para Europa y Asia Central a través de su Dirección de Balcanes occidentales y de la Dirección para América a través de su Dirección para Estados Unidos y Canadá y el Servicio de Instrumentos de Política Exterior y todo ello en colaboración con el Representante Especial para los Balcanes y la Comisión para asegurar el enfoque global.

La necesidad de enfoque integral, en este caso de los temas comerciales con los de seguridad, se aprecia en el novedoso partenariado transatlántico para el comercio y las inversiones (TTIP). Este no es tan sólo una cuestión comercial de competencia de los servicios de la Comisión, en la que se dilucidan cuestiones de liberalización, libre competencia o relaciones con la Organización Mundial del Comercio y otros socios comerciales. La seguridad y defensa pueden, potencialmente, tener un papel en este terreno⁴¹ donde se determina también el tipo de vínculos entre aliados defensivos. Sin entrar en la importancia y complejidad de las sanciones comerciales que decretan embargos de armamento, dado que la Comisión busca mercados para las industrias de defensa de la UE, como también la Agencia Europea de Defensa promueve la fortaleza de dicha industria, parece difícil negar un cierto papel en la consecución de este objetivo a las Delegaciones de la UE, en este caso en Washington. Por tanto un enfoque integral con la participación de estos actores europeos se impone.

La cuestión de las estructuras de la PCSD, su vinculación directa con el Alto Representante, su configuración y relación con el resto del SEAE tiene que ser objeto de análisis en la reforma del SEAE. El resultado debería ser consagrado por el Consejo Europeo. Parte de la ecuación está en el ya conocido problema del establecimiento de una capacidad permanente de planeamiento y conducción de operaciones civiles y militares de la UE, y la duda respecto a la continuidad de la activación del Centro de Operaciones a estos efectos⁴², con su limitado impacto y dificultad de expandirse física y conceptualmente. Pero con ello solamente se resuelve la cuestión de la estructura misma de los órganos de la PCSD, y no su relación con el resto del SEAE; si bien es cierto que, al no depender de un Cuartel General Operacional nacional, la coordinación de uno europeo con el resto del Servicio debería resultar más sencilla.

La propuesta de reforma del SEAE no se pronuncia al respecto, pues ello es más propio de la reconsideración de la PCSD. Pero sí recoge la petición de la Alta Representante de que el Centro de Situación, (orgánicamente incluido entre las

41 Ver EEAS, Deputy Secretary General, Note to the Attention of the HR/VP... *cit.*

42 Debemos recordar que el Centro de Operaciones de la UE, fue activado por vez primera el 23 de marzo de 2012 por el Consejo de Asuntos Exteriores para mejorar la coordinación y reforzar las sinergias civiles y militares entre las tres acciones de PCSD en el Cuerno de África: la operación militar EUNAVFOR ATALANTA, la misión de formación de la UE en Somalia (EUTM Somalia) y la misión civil (con componente de experiencia militar) EU capacity NESTOR (EUCAP NESTOR), http://www.eeas.europa.eu/csdp/structures-instruments-agencies/eu-operations-centre/index_en.htm

divisiones del Estado Mayor) sea ubicado junto al Centro de Respuesta de Emergencias de la Comisión para formar un único instrumento europeo. Esto permitiría un trabajo conjunto y continuado del SEAE y los órganos de la Comisión en este campo. También se pronuncia a favor de mecanismos para que la experiencia del personal del Estado Mayor esté disponible para todos los departamentos políticos del Servicio y de incrementar las sinergias entre los expertos geográficos del Centro de Inteligencia con las Delegaciones y con los departamentos políticos del Servicio⁴³. Fórmulas prácticas que paliarían algunas de las deficiencias actuales.

2.3. Coordinación sobre el terreno de misiones PCSD, Delegaciones de la UE, embajadas de los Estados miembros y socios de la Unión Europea

La separación teórico-institucional –más aún la real, si se produce- entre las misiones PCSD y las Delegaciones, los Representantes Especiales, las Embajadas de los Estados miembros y los socios de la UE constituye otro obstáculo a una aproximación integral a la gestión de crisis por parte de la Unión. El papel de representación asignado a las Delegaciones en terceros países y ante Organizaciones internacionales⁴⁴ es relevante a la hora de promover e incrementar la acción exterior de la UE y su visibilidad.

Aunque cuenten con miembros que no pertenecen al SEAE, como los encargados de la política comercial, la efectividad de la labor representativa de la Unión queda garantizada por el Jefe de Delegación, quien coordina las actividades de todos sus miembros. Este recibe instrucciones del Alto Representante y del SEAE, o de la Comisión para los poderes que le confieren los Tratados, y es responsable de su ejecución en el país anfitrión.

Por lo que aquí nos interesa, la acción de la UE en política exterior y de seguridad común e intervenciones humanitarias puede obtener mayor visibilidad y credibilidad con el apoyo del Jefe de la Delegación⁴⁵ sobre el territorio del Estado en el que una

43 European External Action Service, EEAS Review, July 2013, pp.5-6. Incluye la fórmula de los préstamos de personal por breves períodos del Estado Mayor (EUMS) a los departamentos políticos y viceversa.

44 Las Delegaciones de la UE ante terceros Estados y Organizaciones internacionales, al no ser administración central del SEAE no tienen un reflejo en el organigrama del mismo, pero sí su regulación en la Decisión del Consejo de 26 de julio de 2010, por la que se establece la organización y funcionamiento del mismo, DO L 201 de 3.8.2010.

45 Tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, las Delegaciones de la UE asumieron las responsabilidades en PESC y, consecuentemente, amplían su agenda a todos los temas lo que ha permitido una relación global con los Estados anfitriones. También ha dado a su labor de coordinación una profundidad estratégica y la ha dotado de estabilidad.

misión de la UE se desarrolla. Aunque carece de competencias en el ámbito de las misiones y operaciones PCSD que se puedan desarrollar en su zona, y no participa de la cadena de mando, puede proporcionar guía política local al jefe de la operación y éste tiene obligación de coordinar y consultar su actuación cuando pueda generarse impacto en ámbito político. Además, las Delegaciones deben constituir un importante valor añadido para el Servicio Europeo de Acción Exterior si disponen de un buen servicio de información que será útil igualmente para la Comisión y para los Estados miembros⁴⁶.

También se ha sugerido que las Delegaciones europeas asuman la competencia en protección civil, intervención en situaciones de crisis o asistencia humanitaria⁴⁷, lo que choca con la escasez de medios económicos y personales de las Delegaciones para estas tareas.

Un acuerdo entre los Estados miembros para reconocer que el Jefe de la Delegación de la UE preside las reuniones de los representantes nacionales en un país tercero serviría como base para la coordinación de las actividades de sus embajadas. Y esta es la situación que se da en lugares donde hay una misión de la Unión Europea desplegada, o en áreas conflictivas como Nairobi, Kampala, Sana'a, Cairo, Trípoli... El Tratado de Lisboa permite organizar conjuntamente los esfuerzos para la evacuación de ciudadanos europeos en caso de desastres naturales o emergencias políticas. Sin embargo, casos recientes (Libia, Túnez, Egipto o Yemen) ponen de manifiesto que los Estados miembros coordinan sus esfuerzos pero no actúan conjuntamente -como Unión Europea-.

Una posible novedad en la reforma del SEAE sería introducir un órgano de enlace con las Delegaciones, bidireccional y coordinador con las líneas generales de la política exterior de la UE en la región y globalmente.

En cuanto a las misiones diplomáticas de los Estados miembros, su cooperación con el SEAE está prevista en el Tratado (artículos 32 y 35 TUE y 221 TFUE). Esta vinculación relativamente débil puede calificarse de coyuntural por varias razones. La primera, por el esfuerzo de las Delegaciones de la UE en involucrar a los Jefes de Misión de las

46 Lejos están las Delegaciones de la UE de las pretendidas Embajadas europeas, cuya presencia ejercería una mayor influencia en terceros países y permitiría la preparación de iniciativas diplomáticas conjuntas. Ver "Towards the Establishment of a Common European Diplomacy, paper by Mr. Iñigo MÉNDEZ DE VIGO, member of the Convention", Working Group VII, working document 55, 3/XII/2002, p. 5. En la misma línea, la Declaración escrita de acuerdo con el artículo 116 del reglamento interno del Parlamento Europeo, de E. Brok, N. Fontaine, B. Geremek, J. Leinen e I. Méndez de Vigo, Foreign Policy, Security and Defense Union. PE 0010/2007, 31/I/2007.

47 BARNIER, Michel. "For a European Civil Protection Force: Europeaid", May, 2006. Hasta el momento, la única competencia transferida al SEAE ha sido la relativa a protección consular, pero solamente a petición de los Estados miembros, tal como establece el artículo 5.10 de la decisión de 2010 que establece el Servicio, cit.

distintas Embajadas nacionales en la búsqueda de posiciones comunes y, de alguna forma, en la toma de decisiones europeas sobre el país en cuestión. La segunda, por la adaptación progresiva de los Estados miembros a la existencia de un nuevo órgano de representación del conjunto de la Unión, el SEAE, y de unas Delegaciones de la UE en países terceros y ante Organizaciones internacionales que, más que competencia a la tradicional diplomacia nacional, constituyen un complemento eficaz a la labor diplomática de los Estados miembros; esta fórmula ha de permitir a los Estados una paulatina transferencia de tareas; de todas las que se puedan gestionar en común⁴⁸.

A pesar de ello, se hace necesaria una más nítida definición de las tareas respectivas de los servicios diplomáticos nacionales y europeo y una mayor coordinación del SEAE tanto con las misiones diplomáticas nacionales como con las Delegaciones de la UE.

2.4. Capacidades de Inteligencia en el SEAE

Una de las cuestiones clave para el planeamiento y la aplicación de una política exterior eficaz es disponer de la mejor información sobre asuntos internacionales. Se ha cuestionado la forma en la que el SEAE podría incrementar la capacidad de inteligencia de la UE. El mero hecho de que un tercio del personal del Servicio proceda de los Estados miembros debería permitirle incrementar la “inteligencia política” de la Unión, puesto que el SEAE debería estar en la mejor situación para suministrar la información política, como servicio común para todos los Estados miembros y las instituciones europeas⁴⁹. Las Delegaciones de la UE disponen también de personal para desarrollar la inteligencia económica.

Dentro de los órganos centrales, el Centro de la UE de análisis de inteligencia (IntCen), antiguo SitCen, actúa como núcleo de la actividad del SEAE en materia de inteligencia. Genera análisis valorativos de inteligencia, principalmente estratégico-política, procedente de todas las fuentes posibles para suministrar información de alta calidad sobre seguridad pública, (interna y externa) al Consejo. El Centro de Inteligencia en cooperación con la división de Inteligencia del EUMS conforman una estructura funcional, la Capacidad Única de Análisis de Inteligencia (Single Intelligence Analysis Capacity –SIAC-), donde se producen análisis combinando las fuentes civiles y militares. Mucha de la inteligencia de la UE procede de las personas desplazadas sobre

48 España transfería la Embajada en Yemen a los locales de la Delegación de la UE en Sana'a a finales de 2012. Pocos meses antes, Luxemburgo había trasladado la suya en Etiopía a la Delegación de la UE en dicho país. Memorandum of Understanding de 10 de diciembre de 2012, Press A 568/12, Brussels, 10 December 2012.

49 Las ampliaciones dotan a la UE de una capacidad de lenguas, principalmente el ruso, muy útil para compartir información.

el terreno, ya sean un Representante Especial de la UE, la Delegación europea a través de un consejero político, el comandante de una operación militar o civil de la Unión (inteligencia militar operativa), pero también de los Estados miembros.

Puesto que casi siempre el servicio de inteligencia civil y el militar trabajan conjuntamente, de acuerdo con el procedimiento establecido por el acuerdo de colaboración SIAC, no sería preciso la creación de un órgano nuevo, preservándose la filosofía del Estado Mayor de la UE de tener un estado mayor coherente que cubra todos los ámbitos militares y evitando desgajar la parte de inteligencia. Un hipotético servicio unificado de inteligencia y seguridad contaría con la oposición de muchos Estados, por ser opuesto a las estructuras de inteligencia nacionales y por razones financieras que lo harían difícilmente realizable a corto plazo.

2.5. *Expertos en seguridad y defensa en las Delegaciones de la UE*

Otra idea a considerar sería la integración de expertos en seguridad y defensa en Delegaciones de la UE (en algunas al menos)⁵⁰. Esta iniciativa sería la consecuencia lógica de la asunción de competencias en materia de seguridad y defensa por parte de la UE y la consiguiente inclusión en el SEAE de los órganos políticos y militares de dicha política, que debiera reflejarse en las Delegaciones en países terceros, como sucede con la presencia de otros expertos en las distintas políticas de la UE. La falta de personal cualificado en las Delegaciones de la UE en esta área política esencial, obliga a que cualquier actuación en este ámbito tenga que ser organizada desde Bruselas; sin la inestimable información y conocimiento de las Delegaciones sobre el terreno o con una información genérica suministrada por el Jefe de la Delegación.

La incorporación de estos expertos puede considerarse deseable, al menos en las Delegaciones en países donde hay operaciones de la UE y en aquellos considerados estratégicos militarmente para la Unión. El suministro de información para el proceso de toma de decisiones, la coordinación de los Estados miembros sobre el terreno y la aplicación de las decisiones de PCSD podrían estar en manos de este “consejero de seguridad y defensa” en las Delegaciones de la UE, siempre bajo la coordinación del Jefe de Misión. En esta línea se pronuncia el informe sobre revisión del SEAE presentado por la Alta Representante, al proponer la extensión del programa piloto de expertos de seguridad y defensa destacados (*detached security/military experts*)⁵¹.

50 Por primera vez, la sugerencia de CSDP attachés es recogida entre las recomendaciones académicas formalmente realizadas para la revisión del SEAE en AA.VV., EEAS 2.0, Draft Recommendations for the 2013 EEAS Review, SIEPS, EUI, CEPS, junio 2013, p.13.

51 European External Action Service, *EEAS Review*, July 2013, p.6.

En la actualidad, tan solo existe una especie de agregado militar en la Delegación de la UE en Nueva York ante las Naciones Unidas y otro en Addis Abbeba ante la Unión Africana (UA). Ello resulta fácilmente comprensible en la medida en la que la Delegación de la UE en Nueva York debe abarcar la tarea de la organización de misiones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas y la participación de la UE como actor global en dichas misiones. En el segundo caso, la presencia de un experto en seguridad y defensa ante la UA se explica por las importantes responsabilidades de la Unión en países miembros de la Organización, principalmente con misiones PCSD.

2.6. Problemas competenciales entre el SEAE y la Comisión Europea; responsabilidades compartidas

La delimitación de competencias entre el SEAE y la Comisión Europea, en determinadas áreas de la acción exterior de la UE o las modalidades de coordinación entre ambos, es un problema estructural derivado del Tratado que el SEAE no puede resolver por sí mismo. Las dos cuestiones más polémicas giran en torno al uso de recursos y la asignación de tareas⁵², es decir: la resolución de quien y con qué medios se lleva a cabo la acción exterior, y la coordinación entre ellos. Dos áreas en particular relacionadas con la PCSD concentran las miradas institucionales: la política de desarrollo y el mercado de la defensa. Dicho con mayor precisión, la determinación de si en una determinada zona en crisis se utilizan los instrumentos financieros y económicos de la cooperación al desarrollo controlados por la Comisión o los instrumentos militares, de policía, de expertos en estado de derecho o administración civil, propios de la política de seguridad y defensa y controlados por el Alto Representante y gestionados por el SEAE. El hecho de que la Comisión mantenga una competencia importante de desarrollo lleva a una cierta marginación del Alto Representante en esta materia⁵³. Aunque la decisión del Consejo que establece la organización del SEAE no se limita a atribuirle funciones de “policy-making”, como son las relacionadas con la PESC, sino también como garante de la coherencia de la acción exterior desarrollando cometidos próximos a las labores de la Comisión, esta última faceta ha quedado algo relegada en la práctica.⁵⁴

⁵² La gestión de los programas de cooperación se encuentra bajo la responsabilidad de la Comisión sin perjuicio de los respectivos papeles de la Comisión y del SEAE en su programación (Artículo 9, Decisión del Consejo de 26 de julio 2010, cit.).

⁵³ Acerca de la coordinación entre desarrollo y seguridad SMITH, Michael E., “The European External Action Service and the Security-Development Nexus...”, cit.

⁵⁴ Ver artículo 2.1, párrafos 1 y 3 de la citada decisión donde se mencionan dos tareas del SEAE: apoyo al Alto Representante para dirigir y formular propuestas políticas en el campo de la PESC/PCSD y apoyo al Alto Representante para asegurar la consistencia de las acciones exteriores de la UE

El segundo campo controvertido es el de la industria de defensa, donde la Agencia Europea de Defensa (EDA), incluida en el SEAE, tiene un papel relevante para su promoción. La coordinación y colaboración estrecha de ésta con la Comisión se adivina esencial en este punto. Sin embargo, la Comisión tiende a encuadrar esta cuestión dentro de su competencia para regular el mercado interior de defensa. Así se aprecia en su propuesta de impulso a la política común de seguridad y defensa⁵⁵. El hecho de que las principales compañías europeas de defensa hayan deslizado su producción hacia tecnologías de doble uso puede incrementar el protagonismo de esta institución como actor en los temas de la industria europea de defensa. Ello en sí mismo podría ser un hecho neutro de no ser, como indica Simón⁵⁶, por el riesgo de agravamiento de uno de los problemas más acuciantes de Europa: la desafección al uso de la fuerza y la percepción del poder militar como componente central de la política exterior.

La organización de un aparato burocrático como es el SEAE naturalmente no permite resolver este problema político; si bien parece evidente que en este esfuerzo de promoción industrial deban asociarse las Delegaciones de la UE en los terceros países interesados y la EDA⁵⁷.

Puesto que el Tratado de Lisboa no da una pauta para la delimitación de poderes en áreas de competencia compartida, debe ser el Tribunal de Justicia el que, sobre la base del artículo 40 TUE, dilucide la línea de separación entre la PESC y el resto de la acción exterior de la UE, como hizo en su sentencia “ECOWAS” en 2008. En ella, el Tribunal deslinda la competencia en materia de cooperación al desarrollo y delimita cuando es posible una acción PESC y cuando tan solo procede un acto jurídico comunitario, como es el caso; y, en consecuencia, anula una decisión del Consejo de 2004, adoptada sobre la base de una acción común PESC 2002/589, con el objetivo de que la UE contribuyera con este organismo africano, el ECOWAS, en el marco de la moratoria sobre armas ligeras y de pequeño calibre⁵⁸.

en su conjunto.

⁵⁵ European Commission, Communication “A New Deal for European Defence. Towards a more Competitive and Efficient Defence and Security Sector”, July 2013, cit.

⁵⁶ SIMÓN, Luis. “Setting the Tone, The 2013 French White Paper and the Future of European Defence”, *RUSI Journal*, vol. 155, n.4, 2013, p.6.

⁵⁷ La cooperación entre el SEAE y los servicios de la Comisión también al nivel de las Delegaciones de la UE se contempla en el artículo 5 de la Decisión que establece la organización y funcionamiento del SEAE y en la decisión común de la Comisión y del Alto Representante sobre los mecanismos de cooperación para la gestión de las Delegaciones de la UE, marzo 2012.

⁵⁸ Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 20 de mayo de 2008. Comisión de las Comunidades Europeas contra Consejo de la Unión Europea. Recurso de anulación - Artículo 47 UE - Política exterior y de seguridad común - Decisión 2004/833/PESC - Aplicación de la Acción Común 2002/589/PESC - Lucha contra la proliferación de armas ligeras y de pequeño calibre - Competencia de la Comunidad - Política de cooperación al desarrollo. Asunto C-91/05., Rec. 2008 I-03651, DO C

Si difícil es deslindar competencias, también lo es determinar las modalidades de actuación en los casos en que una acción coordinada de la Comisión y del Alto Representante, a través del Consejo, es requerida. Actualmente, la modalidad de coordinación en la toma de decisiones se encuentra básicamente recogida en los acuerdos de trabajo sobre la cooperación interservicio entre los servicios de la Comisión y el SEAE⁵⁹. De acuerdo con ellos, las propuestas para acciones PESC son objeto de discusión en los grupos de trabajo relevantes del Consejo (temáticos, geográficos o el Comité para los Aspectos Civiles de la Gestión de Crisis -CIVCOM-)⁶⁰. En su condición de representación de la Comisión en los grupos de trabajo, el servicio del Instrumento de Política Exterior (Foreign Policy Instrument -FPI-) es consultado por el SEAE desde las primeras etapas de una acción PESC, con exclusión de las operaciones militares, e implicado plenamente en las discusiones sobre posibles alternativas. Tras alcanzar un acuerdo político por el Comité Político y de Seguridad -COPS- de lanzar una acción PESC⁶¹, el FPI prepara la declaración de impacto presupuestario para cada una de ellas, en consulta con los servicios relevantes de la Comisión y el SEAE. El grupo de trabajo de consejeros de relaciones exteriores (RELEX) aprueba el presupuesto de la acción y, una vez que el Consejo adopta la acción PESC de acuerdo con el artículo 28TUE, éste sirve de base para que el FPI prepare la Decisión Financiera sobre la cual consulta a la Comisión siguiendo un procedimiento acelerado. El Alto Representante, como Vicepresidente de la Comisión, tiene un poder de ésta para adoptar dichas decisiones financieras; poder que puede ser delegado en el Director del FPI. Este órgano pone en práctica las decisiones financieras. Las misiones PCSD civiles desplegadas sobre el terreno, así como la CPCC, pueden ser requeridas para facilitar asesoramiento técnico,

171 de 5.7.2008. Cita: La Decisión 2004/833, por la que se aplica la Acción Común 2002/589/PESC con vistas a una contribución de la Unión Europea a la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental en el marco de la moratoria sobre las armas ligeras y de pequeño calibre, consta, atendiendo a su finalidad y su contenido, de dos componentes, sin que ninguno de ellos pueda considerarse accesorio. Pertenece uno al ámbito de la política comunitaria de cooperación al desarrollo, el otro al de la política exterior y de seguridad común (PESC)... En efecto, como quiera que el artículo 47 El Tribunal de Justicia de la UE se opone a que la Unión, basándose en el Tratado UE, adopte una medida que habría podido ser adoptada válidamente tomando como fundamento el Tratado CE, la Unión no puede recurrir a una base jurídica correspondiente al ámbito de la PESC para dictar disposiciones que pertenecen al ámbito de una competencia atribuida por el Tratado CE a la Comunidad.

59 For specifics on the inter-service cooperation, see the “*Working Arrangements*”, SEC(2012) 48.

60 El informe de reforma del SEAE, *EEAS Review* (p.6) pide al Consejo que reconsidere la presidencia rotativa de algunos grupos de trabajo del Consejo como los de contrterrorismo, el Athena, o el de África, Caribe y Pacífico para dejarla a la determinación del Alto Representante, en aras de una mayor coherencia política.

61 Este mecanismo es exclusivo para las operaciones civiles debido a su mecanismo de financiación que maneja el Instrumento de Política Exterior (FPI). En el caso de operaciones militares, son financiadas por los Estados miembros mediante su contribución al mecanismo Athena.

a lo largo de todo el ciclo de programación sobre asuntos que entran en su mandato y experiencia.

Si la acción PESC tiene como objetivo la imposición de sanciones, en el procedimiento decisorio participarán tanto el equipo de sanciones de la Comisión como el del SEAE. Aunque su fusión sería deseable tras la creación del Servicio de Acción Exterior, legalmente resulta problemática⁶².

2.7. El SEAE y el enfoque integral de la política exterior de la UE

En la actualidad, la Política Común de Seguridad y Defensa es una suma de vectores; muchos de ellos de sentido opuesto y de fuerza o intensidad variable. Representan no sólo los intereses de los Estados miembros, sino incluso la orientación de diferentes instituciones de la UE. Las decisiones que resultan de esta tensión de fuerzas revela cual es el dominante, pero reduce su contenido en función de los vectores opuestos o completamente diferentes; dicho de otra manera: el resultado no siempre es fruto de una aproximación integrada que toma como eje un interés estratégico común europeo.

Las deficiencias planteadas de estructura y funcionamiento del SEAE afectan negativamente al necesario enfoque integral de la política exterior y, en particular, de la PCSD de la UE. Enfoque integral que requiere coordinación entre los órganos de gestión de crisis y las demás Direcciones del Servicio, de éste con la Comisión, coordinación con los Estados miembros en Bruselas y sobre el terreno y la utilización ágil de todos los instrumentos en manos de la Unión. Estas carencias se apreciaron, por ejemplo, en la oposición de la Comisión a la existencia de una Dirección temática en el SEAE sobre seguridad energética⁶³, pese al consenso acerca de la existencia de este tipo de estructura junto a los departamentos geográficos.

El enfoque integrado en política de seguridad y defensa tiene su traducción operacional en los procedimientos de gestión de crisis. Estos acaban de ser objeto de una revisión limitada que no ha de tener traducción directa en el organigrama del SEAE, sino en su modo de operar en estos casos. La revisión de los procedimientos existentes de

62 PORTELA, Clara, "Sanctions and the Balance of Competences", Review of Balance of Competences, United Kingdom Government, Febrero 2013, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/224432/evidence-clara-portela.pdf

63 La seguridad energética es objeto del debate de política exterior, y no únicamente de política energética, debido a sus condicionantes políticos y económicos. Servicios competentes de la Comisión (energía y vecindad) y del SEAE, en particular las Direcciones de Oriente Medio I y II, la de Rusia y Mediterráneo Sur deberían conjugar sus esfuerzos en este tema. Previamente, los Estados miembros con posiciones encontradas al respecto debieran establecer una estrategia común con los principales proveedores energéticos de la Unión: Rusia, Asia Central, países mediterráneos y Oriente Medio.

gestión de crisis se explica por el establecimiento de la CPCC, del CMPD, la entrada en vigor del Tratado de Lisboa y la creación del SEAE, sumado a la experiencia y práctica acumulados en más de diez años; elementos todos ellos ausentes cuando se redactaron los procedimientos originales en 2003. El objetivo último reside en facilitar el enfoque integral y la mejor integración de los aspectos civiles y militares de la gestión de crisis, en particular la mejor coordinación del SEAE y de la Comisión⁶⁴

La importancia de llevar a buen puerto una aproximación integrada de la gestión de crisis reside en la visibilidad de las misiones PCSD. Si uno de los objetivos de la discusión actual sobre la PCSD reside en aumentar la efectividad, visibilidad e impacto de dicha política. No cabe duda de la gran visibilidad de las misiones PCSD, si la comparamos con el bajísimo coste de las mismas respecto a las actuaciones de ayuda humanitaria o desarrollo llevadas a cabo por la Comisión con un coste que supone más de diez veces el destinado a una operación PCSD. Pondremos tan solo un ejemplo, el de la cooperación europea en Malí. El país ha contado con €660 millones del 10º Fondo Europeo de Desarrollo (FED) más € 167 millones en el marco de la Estrategia europea para el Sahel; pero al desatarse la crisis interna, desde enero de 2013, la UE ha proporcionado una cantidad extra de € 250 millones, entre otros, a través del Instrumento de Estabilidad⁶⁵. La reciente misión de adiestramiento de la UE (EUTM) en Mali tiene previsto un coste de €12.3 millones para el período inicialmente calculado de 15 meses de duración⁶⁶ y su visibilidad como acción de la UE –aunque no necesariamente su impacto- ha de ser mayor que toda la asistencia económica citada. No obstante, el protagonismo de algunos Estados miembros y el disenso sobre la política a seguir no favorecen la visión de la UE como actor global.

64 Los procedimientos de gestión de crisis deberán revisarse tras la Revisión del SEAE, la publicación de la Comunicación común sobre Enfoque integral y a la vista de las conclusiones de los Estados miembros para optimizar la PCSD. El enfoque integral debe presidir también las misiones civiles PCSD y las estructuras de las que dependen (propuesta de Alemania, documento oficioso “Improving Civilian CSDP Management”, mayo de 2013). No es de extrañar que una de las sugerencias planteadas al Alto Representante haya sido la del desarrollo de un conjunto de herramientas de asistencia de seguridad de la UE que incluiría la reforma del sector seguridad, la formación y el equipamiento; de modo que se combinarían los recursos, estructuras e instrumentos de creación de capacidades tanto del lado militar como civil; incluso se abordaría la falta de financiación que experimenta la Unión cuando abastece de equipamiento a terceros como parte de una misión de formación (EEAS, Deputy Secretary General, Note to the Attention of the HR/VP... cit.). El informe de revisión del SEAE acepta un posterior reacondicionamiento de los procedimientos de gestión de las operaciones PCSD (EEAS Review, cit., p.6).

65 Ver EEAS, EU Training Mission in Mali, factsheet updated February 2013, http://consilium.europa.eu/media/1892457/factsheet_eutm_mali_en_.pdf

66 Council of the European Union, EU Training Mission in Mali launched, Brussels, 18 February 2013, 6340/13.

3. Conclusiones

La naturaleza híbrida -ni supranacional ni intergubernamental- del SEAE explica la dificultad de generar una política exterior que combine los intereses de los Estados miembros, de la Comisión y del Parlamento Europeo; cada una de las instituciones tiene su propia agenda e intereses. El establecimiento del SEAE, durante la peor crisis financiera de Europa desde 1929, no ha ayudado al éxito⁶⁷. Tampoco la falta de un liderazgo fuerte en el Servicio.

En los años transcurridos desde el establecimiento e inicio de funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior, este ha demostrado estar aquejado de los mismos males que la PCSD si bien también tiene las mismas potencialidades que presenta como política integradora y regeneradora de un declive europeo en asuntos internacionales que, de otra forma, aparece ante nuestros ojos como imparable.

La revisión que se perfila en la actualidad contiene recomendaciones a corto y medio plazo sobre organización, personal y funcionamiento, quizá sin abordar grandes cambios internos y legales que se requerirían para ciertas cuestiones estratégicas esenciales; pero sí adelantando propuestas que, al menos, permitan mejorar las principales deficiencias en la gestión de la política exterior y, en particular, de la PCSD. Hay que tener en cuenta la próxima reconsideración de esta política para su optimización en el Consejo Europeo de diciembre de 2013, y la transición institucional que debe producirse en 2014, aconsejando no dar pasos trascendentales en este momento. Las propuestas ya reseñadas, y otras como la aceleración para la obtención e incremento de recursos financieros para la preparación de acciones de política exterior, la creación de un centro de servicios logísticos y administrativos compartidos para misiones CSDP y Representantes Especiales o el reforzamiento de la capacidad de planeamiento político del SEAE dan una clara idea de la toma de conciencia de esos problemas y de la voluntad de afrontarlos.

Respecto a aquellos cambios que pueden incidir en una mejora en la política común de seguridad y defensa, algunos requieren de una reestructuración no muy profunda del organigrama del Servicio Europeo de Acción Exterior. Otros permiten mantener el

67 LARIVÉ, Maxime H. A., "Reflections on the EEAS Review", *Foreign Policy Association*, 22 de agosto de 2013, <http://foreignpolicyblogs.com/2013/08/22/reflections-on-the-eeas-review/>

actual diseño, cambiando los procedimientos operativos para facilitar la participación de todos los actores que deben ser tenidos en cuenta y que pueden aportar elementos positivos a la toma de decisiones en política de seguridad y defensa.

Más complejo resultaría dotar a la UE de una capacidad permanente de planeamiento y conducción de operaciones civiles y militares en la estructura orgánica del SEAE que, indudablemente, simplificaría las estructuras y procedimiento de la PCSD. Una opción podría ser constituirlo sobre la base de una cooperación reforzada o como cooperación estructurada permanente, aunque estas fórmulas de flexibilidad no se han utilizado por el momento.

Como ya se ha dicho, las reformas que tienen lugar en la representación externa de la UE tienden a crear un nuevo código de gobernanza de la acción exterior de la UE. El Servicio Europeo de Acción Exterior, como también el Alto Representante de la UE para la política exterior y la seguridad, son ejercicios barrocos que pretenden conciliar la tradicional acción exterior de dos instituciones de forma coherente. Ello exige unidad, experiencia y profesionalización del Servicio, una sensibilidad múltiple y habilidad para determinar los intereses comunes evitando discrepancias políticas y un excesivo peso de los Estados a través de sus servicios diplomáticos nacionales, pero contando con ellos⁶⁸. La consecuencia no puede ser otra más que un elevado grado de complejidad en la organización y funcionamiento del SEAE.

Sin embargo, el mejor organigrama y marco institucional no pueden suplir la voluntad política necesaria para salir adelante. Y esta, entendemos, es la situación respecto a los órganos que inciden en la política común de seguridad y defensa. Es cierto que puede mejorarse la ubicación de los Representantes Especiales, modificar las normas procedimentales para dar mayor realce a la figura del Jefe de la Delegación UE en países terceros o en organizaciones internacionales, hacer permear la estructura geográfica y transversal del SEAE con la labor de los órganos de seguridad y defensa, delimitar de forma más precisa las competencias de la Comisión en este ámbito, etc. Pero ninguna de estas medidas puede hacer frente a una falta de entendimiento político, al *impasse* generado por algún Estado miembro como el Reino Unido, que niega cualquier posibilidad de avance en la PCSD y se opone a una mayor integración, pese a los beneficios que ello reportaría a todos en una época de peligrosos recortes en los presupuestos de defensa⁶⁹.

68 FERNÁNDEZ SOLA, Natividad, “The Stakes of the European External Action Service ... », *cit.*, p.65.

69 El enfoque de la PCSD del denominado quinteto de Weimar (Francia, Alemania, España, Italia y Polonia) partidario de una mayor integración en materia defensiva y de la industria militar, o de la creación de un Cuartel General Operacional europeo para dirigir las operaciones militares de la UE, y el enfoque del Reino Unido, opuesto a iniciativas que impliquen un fortalecimiento de esta política, es reflejo de la dualidad de filosofías que se aprecian en esta política y dificultan su desarrollo.

Si el marco institucional es un requisito para la cohesión y la efectividad de la acción externa de la UE, no es el único -o no es suficiente-; hace falta la conciencia de la necesidad de actuar “en europeo” y la posterior determinación política de hacerlo. Con el mismo convencimiento con el que los Estados han decidido el lanzamiento y participación en misiones militares o civiles PCSD, en las que difícilmente participarían de forma individual, debe procederse a una racionalización de la diplomacia europea con un progresivo adelgazamiento de los cuerpos nacionales y un mayor peso del SEAE; desde luego, pueden y deben integrarse diplomáticos nacionales. Pero no sólo diplomáticos. Las relaciones internacionales son cada vez más multisector e interdisciplinarias, lo que ha de llevar a que el SEAE combine los mejores profesionales en todos los ámbitos en los que la UE se desenvuelve internacionalmente. Para una política común de seguridad y defensa, el SEAE debe integrar los mejores miembros de las Fuerzas Armadas de los Estados miembros, los mejores estrategas, los mejores funcionarios o profesionales liberales para el desarrollo de misiones civiles, los mejores especialistas en mercado e industria de defensa, desarrollo, seguridad energética, medioambientales, etc. Un conservadurismo que rechace la necesaria restructuración de la diplomacia europea es indefendible, teniendo en cuenta la naturaleza global de los asuntos internacionales. El único resultado puede ser una diplomacia europea irrelevante, caduca y obsoleta.

Este riesgo es menor en el SEAE que a nivel nacional, por la heterogénea composición del Servicio con múltiples especialidades y nacionalidades y diversos intereses institucionales. Una lógica funcional ha llevado a una política común de seguridad y defensa en la que los intereses nacionales se incluyen en el interés europeo, sin desaparecer la política nacional de defensa para riesgos no compartidos con los socios europeos. Ahora es el momento de desarrollar de forma coherente todos los instrumentos y actores que toman parte en esta política, más allá de los exclusivamente militares. Cabe recordar que entramos en una dinámica de sustitución de la intervención militar por las misiones calladas del poder militar: conocimiento y anticipación, diplomacia militar, prevención y disuasión⁷⁰.

Para estos cometidos, las Fuerzas Armadas de los Estados están adaptadas pero quizá no como misión principal. Además, todas ellas requieren el concurso de otros actores civiles y la consiguiente coordinación. En este tránsito, la adaptación simultánea del SEAE y de los servicios nacionales, militares o diplomáticos, puede ser de gran ayuda y generar complementariedades donde ahora hay disputas competenciales.

70 Sobre el concepto de *silent security*, ver BLACKHAM, Jeremy y PRINS, Gwyn. “Why Things Don’t Happen: Silent Principles of National Security”, *RUSI Journal*, vol.155, n.4, 2010, pp.14-22.

Bibliografía

- BALFOUR, Rosa, BAILES, Alyson., KENNA, Megan, “The European External Action Service at Work. How to Improve EU Foreign Policy”, *ECP Issue Paper*, n.67, enero 2012.
- BLACKHAM, Jeremy, PRINS, Gwyn., “Why Things Don’t Happen: Silent Principles of National Security”, *RUSI Journal*, vol.155, n.4, 2010, pp.14-22.
- BLOCKMANS, Steven, CREMONA, Marise, CURTIN, Deirdre, DE BAERE, Geert, DUKE, Simon, ECKES, Christina, HILLION, Christophe, VAN VOOREN, Bart, WESSEL, Ramses, WOUTERS, Jan, *EEAS 2.0. Draft Recommendations for the 2013 EEAS Review*, SIEPS, European University Institute, CEPS, junio 2013.
- BLOCKMANS, Steven., HILLION, Christophe. (eds.), “EEAS 2.0: A Legal Commentary on Council Decision 2010/427/EU Establishing the Organisation and Functioning of the European External Action Service”, EU Foreign Policy, *CEPS Paperbacks*, 7/2/2013.
- BRADY, Hugo, FERNÁNDEZ SOLA, Natividad, “Building a European External Action Service: a Difficult Birth?”, en Elvire Fabry, Gaëtane Ricard-Nihoul, *Think Global, Act European*, The Contribution of 14 European Think Tanks to the Spanish, Belgian and Hungarian Trio Presidency of the European Union, Bruselas, Notre Europe, 2010, pp.158-163.
- CARTA, Caterina, *The European Union Diplomatic Service. Ideas, Preferences and Identities*, Oxon, Routledge, 2012.
- European Union External Action. *EEAS Review*, July 2013.
- FERNÁNDEZ SOLA, Natividad, “The Stakes of the European External Action Service What is needed in order to become a European Diplomatic Corps ?», en *La Unión Europea como actor global. Las nuevas dimensiones de la política exterior europea*, Universidad CEU-San Pablo, Madrid, siglo XXI editores, 2011, pp.49-67.

- GROSS, Eva, JUNCOS, Ana E. (eds.), *EU Conflict Prevention and Crisis Management. Roles, Institutions and Policies*, Oxon, Routledge, 2011.
- JUNCOS, Ana E., POMORSKA, Karolina, 'In the face of adversity': explaining the attitudes of EEAS officials *vis-à-vis* the new service", *Journal of European Public Policy*, 2013, DOI:10.1080/13501763.2012.758451. <http://dx.doi.org/10.1080/13501763.2012.758451>
- LARIVÉ, Maxime H. A., "Reflections on the EEAS Review", *Foreign Policy Association*, 22 de agosto de 2013, <http://foreignpolicyblogs.com/2013/08/22/reflections-on-the-eeas-review/>
- LEHNE, Stefan, *More action, better service: How to strengthen the European external action service. Policy Outlook*, Washington DC, Carnegie. Diciembre, 2011, <http://carnegieendowment.org/2011/12/16/more-action-better-service-how-to-strengthen-european-external-action-service/8kz4>
- RAMOPOULOS, Thomas, ODERMAT, Jed, "EU Diplomacy: Measuring Success in Light of the Post-Lisbon Institutional Framework", en A. Boening, J. F. Kremer y A. van Loon (eds.), *Global Power Europe. Theoretical and Institutional Approaches to the EU's External Relations*, vol.1, Springer Verlag, 2013, pp.19-35.
- SIMÓN, Luis, "Setting the Tone. The 2013 French White Paper and the Future of European Defence", *RUSI Journal*, vol.158, n.4, 2013, pp.38-44.
- SMITH, Michael E., "The European External Action Service and the security-development nexus: organizing for effectiveness or Incoherence?", *Journal of European Public Policy*, 2013, DOI:10.1080/13501763.2012.758441, <http://dx.doi.org/10.1080/13501763.2012.758441>
- VANHOONACKER, Sophie, POMORSKA, Karolina, "The European External Action Service and agenda setting in European Foreign Policy", *Journal of European Public Policy*, 2013, DOI:10.1080/13501763.2012.758446, <http://dx.doi.org/10.1080/13501763.2012.758446>
- WESSEL, Ramses A. & VAN VOOREN, Bart, "The EEAS's diplomatic dreams and the reality of European and international law", *Journal of European Public Policy*, 2013, DOI:10.1080/13501763.2012.758455, <http://dx.doi.org/10.1080/13501763.2012.758455>



Antonio Juan Briones Peñalver

*Departamento de Economía de la Empresa. Facultad de Ciencias de la Empresa.
Universidad Politécnica de Cartagena. Cl. Real, nº 3, 30201, Cartagena (Murcia),
(e-mail: aj.briones@upct.es).*

- Artículo recibido: Junio de 2013

- Artículo aceptado: Noviembre de 2013

ECONOMÍA DE LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA. TRANSFERENCIA DE CONOCIMIENTO E INNOVACIÓN ASOCIADA A LA INDUSTRIA DE DEFENSA

El objetivo de este trabajo es proporcionar una definición de la economía de la seguridad y la defensa y delimitar sus fundamentos en el marco de un estudio de investigación en empresas del sector. Se analiza la economía de la seguridad y la defensa y las relaciones de cooperación entre organizaciones, objeto de nuestra tesis doctoral. Uno de los puntos clave del artículo es destacar que la defensa es un agente de I+D+I. Enfatizamos la transferencia de tecnología desde la defensa a las aplicaciones civiles, llamada *tecnología dual*. Pensamos que compartir el conocimiento entre organizaciones utilizando alianzas estratégicas es muy importante para la transferencia desde la Defensa. Otro aspecto analizado son las estrategias de seguridad y defensa en la Unión Europea. Aquí, nuestro propósito es destacar la importancia de la colaboración entre la defensa y la sociedad civil a través del acercamiento económico y la transferencia de conocimiento como resultado de I+D+I. Por otro lado, incidimos en la importancia del papel dinámico de las empresas que adquieren una ventaja competitiva a partir del valor económico de la defensa, haciendo posible la tecnología civil. En definitiva, la innovación asociada a la Defensa Nacional es muy importante para los

resultados empresariales.

Economía de la defensa, Relaciones de cooperación, I+D+I (Innovación), Defensa Nacional, Industria de la Defensa, Conocimiento, Tecnología civil, tecnología dual, Alianzas estratégicas, Estrategia, Ventaja competitiva, Resultados empresariales

The objective of this paper is to provide a definition of security and defence economy and its basis within the framework of a research study in companies belonging to the defence industry. It is about the economy of security and defence and cooperation relationships among organizations which were included in our doctoral thesis. One of the key issues in this article is to highlight that defence is an agent of Investigation, Development and Innovation (I+D+I). We emphasize the transfer of technology from defence to civil applications, called Dual Technology. We think sharing knowledge among organizations using strategic alliances is very important for the transfer of technology from Defence. Security and defence strategies in the European Union are other aspects we analyse here. Our aim is to highlight the importance of collaboration between Defence and society through economic approach and knowledge transfer as a result of I+D+I. On the other hand we point out the dynamic role of companies as they take a competitive advantage from the economic value of defence, enabling the civil technology. In essence, innovation associated to National Defence is extremely important for business performance.

Defence economy, Cooperation relationships, I+D+I (Innovation), National Defence, Defence industry, Knowledge, Civil technology, Dual technology, Strategic alliances, Strategy, Competitive advantage, Business performance

ECONOMÍA DE LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA. TRANSFERENCIA DE CONOCIMIENTO E INNOVACIÓN ASOCIADA A LA INDUSTRIA DE DEFENSA

I: INTRODUCCIÓN

En nuestros días, se considera a la función “transferencia del conocimiento” como el vértice de la pirámide organizacional del Sector de Defensa que revela la gestión estratégica de las empresas con las que se relaciona. En este sentido, el General Ballesteros¹ afirma que la transferencia de conocimiento explica el planeamiento estratégico por capacidades y la superioridad en la decisión efectiva de la función de defensa. La investigación académica trata la gestión del conocimiento como “el arte de crear valor con los activos intangibles de una organización². Todo ello se basa en un modelo donde la ventaja competitiva procede de la creación, obtención, almacenamiento y difusión del conocimiento, desde organizaciones donde éste es la base central para gestionar los intangibles.

El resultado de esta relación consiste en procesar información a través de nuevos conocimientos de mayor valor añadido. De aquí se deduce que las empresas, conscientes de la importancia de la gestión de los intangibles, han apostado por la medición del capital intelectual como respuesta organizativa adecuada para obtener mejores resultados y ventajas competitivas sostenibles a lo largo del tiempo.³

1 BALLESTEROS, M.A. “La transferencia mutua de conocimiento Defensa-Sociedad. El proceso estratégico”, Ciclo de Conferencias “El papel de desarrollo y transferencia tecnológica de la Defensa y las Fuerzas Armadas en el Sistema de I+D+I”, Universidad Autónoma de Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid, 2010.

2 MARTÍNEZ, A.; CEGARRA, J.G. Y SÁNCHEZ, M.T. “Managing Environmental Knowledge as a Way to Improve Business Performance”, Managing Services in the Knowledge Economy (MSKE), Universidad Lusíada de Famalicão, Portugal, 2009.

3 BUENO, E.; JERICÓ, P. Y SALMADOR, M.P. Experiencias en Medición del Capital Intelectual en España: El Modelo Intelec. En Bueno y Salmador (eds.). Perspectivas sobre Dirección del Conocimiento y Capital Intelectual. Instituto Universitario Euroforum Escorial, 2010 pp. 111-121.

Para ello, las organizaciones necesitan que todo el conocimiento sea externalizado a través de las relaciones de cooperación interempresarial donde las personas externalicen el conocimiento que tienen, compartan su know-how y sentido del hacer. Hoy está demostrado que, para el desarrollo tecnológico, el compartir conocimiento entre organizaciones a través de las alianzas es una manera de lograr fomentar el interfaz de comunicación con el exterior y clave para el éxito empresarial, permitiendo adquirir competencias distintivas⁴.

Estas relaciones de empresas que originan organizaciones en red podrán constituirse como relaciones contractuales, formales o informales. A partir de este modelo, es lógico pensar que comiencen nuevos ciclos de aprendizaje y gestión del conocimiento; donde las interrelaciones permiten que las fases de adquisición y distribución también originen nuevo conocimiento⁵ a través de su difusión entre los agentes de un “Sistema de Defensa de I+D+I”. En consecuencia se plantea, en procesos conducentes a situaciones de recesión económica como la actual, desarrollar la “sociedad del conocimiento” como un estadio superior al de la información⁶; y en ella cabe el desarrollo empresarial para la obtención de un Sistema de Conocimiento e Innovación en la Defensa Nacional con énfasis en aspectos tecnológicos, sociales y económicos para la superación de los “retos pendientes”⁷.

El trabajo de forma introductoria proporciona una definición de la economía de la seguridad y la defensa y los fundamentos relacionados con ella, como situación preliminar, debido al escaso tratamiento del asunto en la literatura académica, científica y universitaria. El concepto de economía de la defensa asociado a la economía de la empresa -relacionada con defensa o industria de defensa- tiene afinidad con las relaciones de cooperación entre organizaciones, las alianzas estratégicas, la gestión del conocimiento y el valor económico de la innovación y el I+D de la tecnología dual asociada a la industria de seguridad y defensa. Existe una laguna en la literatura del pensamiento económico y sus fuentes, en torno a lo entendido por “economía de la seguridad y la defensa”, y un conocimiento económicamente valioso en las actividades de I+D de la Defensa Nacional que merece nuestra atención, tanto como para investigar

4 BRIONES, A.J. “Determinantes estratégicos en el modelo de modernización de las fuerzas armadas y sistemas de defensa. Análisis de los procesos de cooperación con organizaciones externas”, Tesis Doctoral, Universidad Politécnica de Cartagena, 2007.

5 CEGARRA, J.G. Y RODRIGO, B. “Influencia de los Componentes del Capital Humano en el Proceso de Aprendizaje Relacional”, Investigaciones Europeas de Dirección y Economía de la Empresa, Vol. 9 (3), 2003, pp. 187-210.

6 BUENO, E. Y SALMADOR, M. P. “Análisis Interdisciplinar de la Función y Proceso de Innovación en un Modelo Económico Evolutivo y Sostenible”, Documentos AECA, (2010).

7 BUENO, E. “La urgente evolución de la sociedad de la información a la sociedad del conocimiento: El reto de la innovación”, Boletín Intellectus, (electrónico. www.iade.org), 16, abril, 2010a, pp.17-25.

en este sentido.

En un primer estadio, consideramos que la decisión económica -qué producir y para quién- puede ser adoptada, bien por el mercado o bien por un agente que planifique la vida económica. La eficacia, responsabilidad y transparencia son bases imprescindibles para toda la planificación y la gestión institucional de los recursos públicos. En concreto, el Sector Público de Defensa, dada la importancia que tiene en Europa, tanto por la cuantía de sus cifras a nivel económico como por el número de personas que lo integran, además de la diversidad de bienes y servicios que demanda, precisa de un sistema de planificación e información con evicción de calidad y responsabilidad, en aras a su buen gobierno. Por tanto, la realidad de la Defensa Nacional exige un estudio de una *“Economía de la Seguridad y la Defensa”* para consideración externa de los costes que lleva implícitos, además de un análisis de la eficiencia en la gestión de recursos y el gran desarrollo tecnológico relacionado con la industria de defensa.

Lo hasta aquí expuesto, junto a otras razones, hace a las empresas relacionadas con el Sector Público de la Defensa merecedoras de ser consideradas un sector empresarial dinámico, agentes de la innovación “I+D+I” en el contexto de la economía, es decir: un gran catalizador de las acciones de innovación empresarial en aras a la mejora de los bienes y servicios que ofrecen las empresas con las que la Defensa se relaciona en el conjunto de la industria.

Finalmente, consecuencia de la colaboración entre la I+D militar y la civil, se ha desarrollado una innovación tecnológica propia del Sector de Defensa, que a su vez facilita desarrollo y bienestar social para el sistema en el conjunto de la economía⁸. Por ello, en este artículo, introduciendo el concepto de “Economía de la Seguridad y la Defensa”, y los ámbitos en donde participa este nuevo pensamiento económico, destacamos la importancia de la colaboración del Sector de Defensa con la sociedad y las demandas civiles. En este sentido, a través del enfoque económico del Sector de la Defensa Nacional y la transferencia de conocimiento hacia la industria, la innovación y la excelencia son consideradas estrategias económicas que implican resultados de la función de I+D+I empresarial; existiendo, a su vez, un conocimiento tecnológico de gran valor económico y social en las actividades de I+D de la Defensa hacia aplicaciones civiles.

2. DEFINICIÓN DE ECONOMÍA DE LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA

8 BUENO, E. “El Papel del Desarrollo y Transferencia Tecnológica de la Defensa y las Fuerzas Armadas en el Sistema de I+D+I”, En Briones, A.J. (Dr): Aula Abierta y Foro de Estudio de Seguridad y Defensa, Memorias Seminario 2010. Universidad Politécnica de Cartagena, 2011.

La *modernización* de las Fuerzas Armadas (en adelante, FAS) surge a partir de la nueva concepción de la Defensa como una función del Estado en beneficio de la sociedad, donde es imprescindible su evolución continuada; tanto en relación a sus estructuras, como a los recursos necesarios para el adecuado desarrollo de su actividad⁹. Ese proceso de modernización lleva al continuo desarrollo socioeconómico de la organización de la misma, de forma que:

- a) potenciará al máximo la logística de la defensa, estableciendo ciertos criterios para la eficacia de esta organización en materia de personal;
- b) apoyará las *adquisiciones de los sistemas de defensa* (recursos, material e infraestructuras);
- c) fomentará una mayor calidad frente a la cantidad (una menor cantidad de soldados y una mayor cantidad de técnicos);
- d) impulsará la especialización ante la diversidad;
- e) promoverá la racionalización y reorganización, que posibilitarán una mayor dotación material; y
- f) aumentará los recursos presupuestarios.

Estas connotaciones de la modernización de las FAS dan pie a reflexionar sobre qué entendemos hoy por “*Economía de la Seguridad y Defensa*”. La aplicación de la disciplina económica en el sector de la defensa está repleta de desafíos. En este camino encontramos que, “al principio de la modernidad, la ciencia económica se asentaba en los valores que dan la tierra y el trabajo”¹⁰. Siguen diciendo los autores que “producción y riqueza están unidas a estos valores” y a la “economía política”. Estos autores portugueses¹¹ señalan que, “la economía desmaterializada por las nuevas tecnologías aumenta la distancia que separa a los seres vivos y disocia la concepción que los hombres tenían con su naturaleza y con otros hombres”; siendo esta la grandeza que se le asocia a la economía política.

De esta forma, si consideramos como economía política -o “ciencia económica”- la relación entre los hombres, los valores y factores asociados al trabajo que generan riqueza, la “*Economía de la Seguridad y la Defensa*” también queremos considerarla como una ciencia. Así, la definimos como “*el resultado de la asociación entre los medios y recursos para la Seguridad y la Defensa que emanan del Estado, poniéndolos a disposición de los hombres, en pro del bienestar en los territorios*”.

El resultado de esta visión de la “Economía de la Seguridad y la Defensa” supone

⁹ BRIONES, A.J., 2007, op.cit.

¹⁰ COVAS, A., Y COVAS, M.DAS M. Modernização Ecológica, Serviços Ecossistémicos e Riscos Globais. Ruralidades V. Universidade do Algarve, Portugal, 2010, pp. 17.

¹¹ COVAS, A Y COVAS, M.DAS.M, 2010, op.cit.

considerar a la modernización de las FAS como el aspecto que mejora la eficacia del uso de los recursos atribuidos al servicio de la Defensa. Con la Revisión Estratégica de la Defensa, este Ministerio ha incrementado su capacidad de mando y control, alcanzando un alto nivel tecnológico. Al mismo tiempo, ha mejorado la inteligencia de los Ejércitos. Todo ello le sirve para garantizar la seguridad y defensa nacional e internacional, permitiendo participar a España en actuaciones militares conjuntas.

3. FUNDAMENTOS DE LA ECONOMÍA DE LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA

El arte del *management*, cuando se refiere a lo público como el Sector de Defensa, tiene como objetivos más explícitos:

1. garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos, y
2. facilitar la prestación de los servicios básicos de una sociedad del bienestar¹². Por otro lado, para la gestión de una institución como las FAS, el Ministerio de Defensa sigue las siguientes pautas económicas, distinguiéndose la “*modernización de la logística*” y la “*racionalización de la defensa*”. A continuación describimos los ámbitos de este modelo de organización asociado a la economía de la seguridad y la defensa:

Primero. La *modernización de la logística* durante el ciclo de vida de las adquisiciones de sus sistemas (sistemas de armas, infraestructuras, y sistemas de información y telecomunicaciones) exige optimizar las capacidades en su acción conjunta, abarcando los siguientes principios de carácter general:

1. abordar el proceso logístico en sus fases correspondientes (planeamiento, programación, presupuesto y ejecución);
2. organizar la defensa en torno a la acción conjunta, coordinada por el Ministerio, sin establecer diferencias en sus tres ejércitos;
3. aprovechar el enorme potencial existente para la negociación de contratos con las diferentes empresas, intentando conseguir su catalogación como cliente preferente; y
4. llevar a cabo el mantenimiento de los sistemas, abordándolo de forma global mediante la organización de la actividad logística y el estudio de los programas

¹² GONZÁLEZ, M.; HUERTA, J.; LÁZARO, J.F. Y MUÑOZ, A. Eficiencia en la gestión de recursos, proyectos y contratos de la Administración Pública. Especial referencia al ámbito de la Defensa. Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado-UNED, 2008, pp. III.

de armamento en sus diferentes aspectos —operativos, tecnológicos, industriales, económicos o de otra índole—, con equipos multidisciplinares expertos.

Segundo. En relación al *principio de racionalización de la defensa* y a la reorganización de la dotación material, es imprescindible considerar la gran cantidad de inmovilizado con que cuentan las FAS, y las amplias y exigentes necesidades de mantenimiento. Optimizar su uso y organizarlo adecuadamente permite reducir costes, y por tanto, tener mayores recursos para otras actuaciones como las de mantenimiento de la paz.

Por todo ello, los conceptos de seguridad y defensa en los momentos actuales requieren complejos tratamientos de dirección en pro del buen gobierno de los activos con los que cuenta la organización de la defensa, realizándose esfuerzos en varios ámbitos de su gestión económica; entre otros, los recursos humanos, la inversión, las adquisiciones, las externalizaciones, la regulación del sector industrial o de los activos mobiliarios. Ello nos lleva a coincidir con Adam Smith, según el cual, las instituciones militares lideraban el desarrollo económico¹³. En este sentido, el primer economista contemporáneo justifica la necesidad de profundizar en el estudio de la *Economía de la Seguridad y la Defensa*, aludiendo a que las instituciones creadas para alcanzar su objetivo, en pro de la mejora y el bienestar de los territorios, precisa del surgimiento de una industria que las apoye.

Recientemente, se ha puesto de manifiesto que la seguridad, el desarrollo económico y la libertad humana son inseparables¹⁴. Los peligros de la inseguridad son directamente atribuidos al deterioro ambiental, el subdesarrollo, la superpoblación y la violación de los derechos en general. Los cuatro ámbitos estrechamente relacionados con la seguridad militar: la política, la economía, lo social y lo ambiental¹⁵. El profesor Bueno¹⁶ destaca el papel de las FAS en la sociedad del conocimiento, actuando como agente clave para el desarrollo de I+D, la generación de innovación y la transferencia de activos tecnológicos hacia las empresas con las que se relacionan. Por tanto, la defensa militar está directamente relacionada con la economía para el desarrollo humano, económico y social, mereciendo la atención de los investigadores y académicos, así como de los estrategas civiles y militares.

13 HACKER, B.C. "Regularity order, and prompt obedience. On military institutions in enlightenment thought", XVII Conferencia Internacional de Ciencias Históricas, tomo I, 1990, p.p. 159-167, Madrid.

14 TOMÉ, L. "Segurança e complexo de segurança: contextos operacionais", JANUS.NET, e-Journal of International Relations, Vol. 1 (1), Outono, 2010, pp. 33-49.

15 BUZAN, B. *People, States and Fear: An Agenda for the International Security Studies in the Post-Cold War Era*. Boulder, Colorado: Lynner Rienner, 1991, pp. 19-20.

16 BUENO, E., 2011, op.cit.

4. LA DEFENSA COMO AGENTE DE I+D+I

El siglo XXI presenta innumerables desafíos en el ámbito de la Defensa Internacional, donde es prioritario la investigación relacionada con una Cultura de Defensa Nacional para mejorar el conocimiento de los ciudadanos y la comunicación social sobre los “*Retos de la Transformación y Modernización Estratégica de las Fuerzas Armadas, así como el Papel de la Defensa como Agente de I+D+I*”.

En este contexto de transformación de la Defensa Nacional, las principales líneas de trabajo en inteligencia y conocimiento son:

- (1) la formación, la profesionalidad y el voluntariado del personal en las FAS,
- (2) la naturaleza de los riesgos, amenazas y los conflictos mundiales,
- (3) la transformación, la racionalización y la tecnología moderna y sostenible,
- (4) las misiones internacionales conjuntas,
- (5) la intervención militar en redes internacionales,
- (6) la ayuda humanitaria y la estabilización militar,
- (7) la política europea de seguridad y defensa, y
- (8) la cooperación internacional civil y militar.

Todo ello para concienciar y divulgar el papel de las FAS y los Ejércitos en un Modelo de Seguridad y Defensa Multidisciplinar.

El análisis del proceso de modernización y profesionalización de las FAS en los últimos veinte años, la consecución de una Política Europea de Seguridad y Defensa, las Directivas de Defensa Nacional y la Revisión Estratégica de la Defensa son algunos de los aspectos que justifican ampliar el conocimiento de los factores determinantes que originan el proceso de cambio en el Sector Defensa, también llamado Industria de Defensa. Con este fin, realizamos un estudio que vertebrara el ámbito de la Defensa Nacional con la Industria Civil y Militar.

La colaboración de la industria y la Defensa con los diferentes programas de I+D de los agentes involucrados, militares y civiles, es un ejemplo del nuevo enfoque en la sociedad; además de ser una alianza tecno científica, materializada a través de la transferencia de conocimiento y la colaboración en I+D, cabría destacar el papel de las FAS en la transformación económica y la creación de valor o de intercambio de conocimiento interagentes¹⁷. Sin embargo, la literatura académica sigue siendo

17 BUENO, E. “Conocimiento e innovación para dirigir situaciones complejas de cambio y crisis”:

escasa en relación a los factores determinantes que impulsan la modernización y profesionalización de las FAS y los Sistemas de Defensa; así como la que se ocupa de los impulsores estratégicos para considerar al Sector de la Defensa Nacional como un verdadero Agente de I+D+I.

Esta situación hace necesario contar con empresas relacionadas con la industria de defensa, que haga partícipes en esa sociedad del conocimiento y de la innovación a las FAS y a los Sistemas de Defensa; donde la Industria de Defensa esté comprometida con la innovación y las medidas de excelencia empresarial: calidad y responsabilidad social corporativa. A través de las relaciones interorganizativas, la cooperación y el establecimiento de alianzas estratégicas, el Sector de la Defensa Nacional podrá alcanzar sus objetivos en relación a la modernización y profesionalización de sus Ejércitos¹⁸.

En función de las consideraciones establecidas para “*analizar los procesos de cooperación de las empresas relacionadas con la Industria de la Defensa*”¹⁹, se establece un estudio de investigación (tesis doctoral) donde medidas de innovación y excelencia (responsabilidad social corporativa y calidad) ofrecen resultados en base a variables organizativas que conforman un tejido empresarial, significativo de una industria adaptada a los cambios de la modernización y profesionalización de la defensa.

En este estudio, se presenta el denominado nuevo Enfoque de la Organización de Defensa (EOD), pensando en los resultados de orden socioeconómico y de carácter militar, que supone el cambio institucional de las FAS y en los Sistemas de Defensa, a partir de la política de modernización del Ministerio de Defensa,. Las repercusiones de estas medidas se advierten en los ámbitos (tecnológico, social y económico) y que atañen por consiguiente a toda la sociedad.²⁰²¹

Algunas de las consideraciones del estudio de investigación señalan algunas

Hacia un modelo económico evolutivo-sostenible”. En Micheli, J.; Medellín, E.; Hidalgo, A. y Jassó, J. (Coords.). Conocimiento e innovación: un reto ante el cambio y la crisis, Plaza y Valdés, México (próxima publicación), 2010b.

18 BRIONES, A.J. Y LABORDA, F. “Capacidades de innovación tecnológica en empresas relacionadas con la Industria de Defensa”, Revista de Economía Industrial, Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, nº 378, 2010, pp. 135-146.

19 BRIONES, A.J. Gobierno en la Industria de Defensa. Estudio de Investigación de los Procesos de Cooperación entre Organizaciones. Diego Marín, L.E. Murcia, 2009a.

20 BRIONES, A.J. “El Nuevo Modelo de Fuerzas Armadas y la Industria de Defensa”, pp. 25-39. En Briones, A.J. (Dr): Gobierno en la Industria de Defensa. Aula Abierta y Foro de Estudio de Seguridad y Defensa. Diego Marín, L.E. Murcia, 2009b.

21 BUENO, E. “Ciencia, Defensa y Sociedad. Una reflexión sobre estrategia, I+D, y Buen Gobierno”; pp. 15-24. En Briones, A.J. Coord., “Gobierno en la Industria de Defensa. Aula Abierta y Foro de Estudio de Seguridad y Defensa. Ministerio de Defensa y Universidad Politécnica de Cartagena, D.M. Librero Editor, 2009.

dimensiones de tipo estratégico y económico como “éxito y buen desempeño, prácticas sobresalientes, cultura, conciencia, ética, innovación, etc.” que sirven para elaborar factores y componentes que denotan índices de innovación y excelencia empresarial medidos por la importancia de las variables empleadas en el cuestionario de investigación de la tesis doctoral y que lleva a la obtención de resultados significativos y característicos de las empresas que se relacionan contractualmente con el Ministerio de Defensa (véase la figura 1).

En este caso, la Defensa como agente de I+D+I aporta a las empresas de las industrias del sector una visión estratégica en términos de innovación y excelencia (responsabilidad social y calidad) que se reflejan en la mejora de los resultados empresariales y en su capacidad o diferenciación competitiva. Estos son los factores determinantes de la política de modernización de las FAS.



FIGURA 1: LA DEFENSA COMO AGENTE DE I+D+I

Fuente: Elaboración propia

5. LAS RELACIONES INTERORGANIZATIVAS ECONÓMICAS

Las relaciones interorganizativas mejoran la correspondencia entre la ciencia y la tecnología, la aparición de industrias basadas en la ciencia y la utilización de ésta última por las empresas para generar ventajas competitivas. Pueden ser entendidas como un sistema de aspectos que maximiza rentas económicas y pertenencias a grupos sociales. La dirección estratégica considera a las relaciones interorganizativas muy importantes, puesto que la empresa desarrolla sus actividades en sistemas abiertos que dependen de su entorno para la supervivencia y la consecución de sus objetivos.

Las FAS utilizan las relaciones interorganizativas por los beneficios que éstas les reportan, y por la necesidad de relacionarse con las empresas de la industria, tal y como se ha puesto de manifiesto en los destinos de recursos económicos de los presupuestos de defensa. En este sentido, pueden formarse para desarrollar cualquier actividad de la cadena de valor en la *Organización de las FAS*, como puede ser el abastecimiento de las mismas en tiempos de guerra. El sector de las compañías militares es de gran interés para la seguridad internacional, tanto por la expansión geográfica como por la diversificación de los productos/servicios y el volumen de negocio²². En este caso, justificamos el empleo de relaciones interorganizativas desde la logística económica para el suministro de los Ejércitos.

Por otro lado, las compensaciones asociadas a la adquisición de material extranjero han evolucionado hasta el establecimiento de un sistema de cooperación industrial y de relaciones empresariales económicas. Esa transformación tiene su origen en la experiencia; y la estrecha cooperación del Ministerio de Defensa en red con los proveedores²³, así como en la formación de “joint ventures” de índole estratégico²⁴.

Establecemos algunas propuestas y recomendaciones para el establecimiento de relaciones interorganizativas y alianzas estratégicas, que son resultado del estudio de investigación que tomamos como referencia. Son las que siguen a continuación:

- La Cooperación Interempresarial es una opción estratégica válida respecto a otras posibilidades de crecimiento, y resulta de gran valor para las organizaciones del siglo XXI.
- Los factores determinantes de la cooperación son: la confianza, el compromiso,

22 POZO, P. “La privatización de la formación militar y policial en programas internacionales de Reforma del sector de la seguridad”. En *Fernández, J.J; Jordán, J., y Sansó-Rubert, D.: Seguridad y Defensa Hoy*. Plaza y Valdés Editores, México, 2008, pp. 178.

23 BUENO, E., 2009, op.cit.

24 NAVARRO, E.G. *Externalización y financiación privada en el sector defensa (EPR)*, Informe Ejecutivo, Información de Defensa y Seguridad (IDS), Madrid, 2003.

la flexibilidad, la comunicación, la coordinación y el control ante posibles situaciones de conflicto

- La “red” es una forma organizativa, que da respuesta a un nuevo estilo de gestión, y a nuevas formas de organización de las relaciones entre las empresas.
- Las “TIC’s” se han convertido en el principal instrumento para llevar a cabo los procesos de cooperación interempresarial y los que desarrollan las redes interorganizativas.
- Las relaciones interorganizativas se efectúan para reducir costes, aumentar los avances tecnológicos y mejorar expectativas de los accionistas, utilizando las TIC’s Colaborativas.
- La predisposición para cooperar con el Ministerio de Defensa depende de la experiencia previa, la creación y explotación de sinergias, y la posible mejora de los resultados empresariales.
- La actitud empresarial, en sus relaciones con la Organización de Defensa, depende de la racionalización de actividades en el nuevo Modelo de Fuerzas Armadas y de la ausencia de dificultades en la contratación administrativa con el MDE.
- La estrategia de innovación y las medidas de excelencia producen resultados empresariales en el Enfoque de Organización de la Defensa (EOD).
- La especialización empresarial se asocia positivamente con los resultados, las relaciones interorganizativas y la mejora de los acuerdos de cooperación.
- La especialización influye en el grado de innovación, las medidas de responsabilidad social y la gestión de la calidad total o en su mejora continua.

6. ESTRATEGIA ECONÓMICA DE SEGURIDAD Y DEFENSA EN LA UE

El *cambio estratégico* introduce la necesidad de desarrollar el convencimiento de que nuestra seguridad se encuentra indisolublemente vinculada a la de los países vecinos, y a la de aquellos otros situados en áreas de elevado interés económico y estratégico. Hoy, la estrategia de acción conjunta se concretiza en el proyecto político de la construcción de un Espacio Europeo para la Defensa y Seguridad. Los nuevos conflictos que se generan tienen unas características peculiares, que demandan la acción solidaria y la consecución de una fuerza externa para solucionarlos, normalmente multinacional. Para ello, la Defensa Nacional precisa de la participación de todas las actividades que

sean aptas para cooperar²⁵, con una estructura económica y organizativa que permita atender a sus tres grandes componentes: la defensa militar, la defensa económica y la defensa civil (Protección Civil); las cuales, una vez coordinadas, constituirán un conjunto de medios y recursos adecuados a las características del país y a sus posibilidades de cooperación²⁶.

El problema de la financiación siempre constituye un obstáculo económico importante, así como el derivado de la capacidad técnica que muestran los efectivos que ponen a disposición las fuerzas implicadas en los conflictos. Para hacer frente a los mismos, es aconsejable fomentar acuerdos internacionales y establecer foros de expresión, como el “*Desarrollo de la Cooperación Internacional*” entre los Estados Ribereños y vecinos del área mediterránea, que expresan de esta forma la constante preocupación de sus Gobiernos por las empresas relacionadas con la Industria de Defensa y los Sistemas de Defensa Comunitarios²⁷.

En el trabajo de García-Pérez²⁸, se analiza el proceso de articulación de la Política de Seguridad y Defensa en el Escenario Europeo (PESD), constatándose una especial preocupación por clarificar los diversos factores sociopolíticos que van a condicionar los resultados alcanzados en la institucionalización de la política europea de defensa, con el fin de integrar a los países europeos y dotarles de un poder colectivo a través de la Unión. En la definición de la seguridad europea se encuentran implicados: en primer lugar, los Estados de Europa, los Estados no europeos, indudablemente Estados Unidos y las organizaciones intergubernamentales que precisan de la seguridad económica.

En este sentido los Estados de la Unión aprueban, en la Constitución Europea, mejorar progresivamente sus capacidades militares; para realizar sus misiones podrán establecer asimismo una “Cooperación Estructurada Permanente” en ese marco europeo. La importante decisión de crear una Agencia Europea de la Defensa contribuirá significativamente a alcanzar estos objetivos²⁹. Por tanto, es relevante investigar las reacciones económicas y los comportamientos de las organizaciones, así como los efectos

25 ALONSO-BAQUER, M.; GARCÍA, J.; VERGARA, J.A., Y BLESA, P. “Aspectos de la seguridad y defensa en el Mediterráneo: información, globalización y conflictos”, *VI Ciclo de Cultura de Defensa, Aula de Cultura e Historia Militar Comandante Villamartín, Fundación Emma Egea*, junio, Cartagena, 2003.

26 MATEO, L. (1996): “Relaciones de causalidad entre economía y defensa nacional en España. Análisis de dependencias y vulnerabilidades económicas. *En Dependencias y Vulnerabilidades de la Economía Española: Su Relación con la Defensa Nacional. Cuadernos de Estrategia*. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Segunda Sección: Medios para la Defensa. CESEDEN (España). Nº 80, 1996, pp. 57-78.

27 CANALES, A. “La seguridad colectiva como factor determinante del cambio estratégico”. *En Dependencias y Vulnerabilidades de la Economía Española: Su Relación con la Defensa Nacional. Cuadernos de Estrategia*. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Segunda Sección: Medios para la Defensa. CESEDEN (España). Nº 80, 1996, pp. 15-36.

28 GARCÍA-PÉREZ, R. *Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea*. Ed. UNED y Instituto Universitario General Gutiérrez-Mellado, 1ª Edición, Madrid, 2003.

29 GARCIA-PEREZ. R., 2003, op.cit.

de las instituciones sobre las estructuras sociales, que vayan ligadas a la mencionada estructura de cooperación de los Sistemas de Defensa Comunitarios de la UE. El Libro Blanco y las decisiones del Gobierno sobre capacidades militares necesarias para garantizar la seguridad y la defensa, con el respeto de los compromisos internacionales, determina los grandes ejes en términos de seguridad y los medios económicos necesarios de la política de defensa.

Las capacidades militares se desarrollan a través de una Estructura de Mando Operativo, constituyendo sistemas integrados por la fuerza terrestre, naval y aérea; son complementarias entre sí, ya que se concibe su empleo de forma conjunta, disponiendo de los medios capaces de coordinar estrechamente sus acciones respectivas. Las tres fuerzas realizarán las misiones que puedan asignarse a cada uno de los Ejércitos y deben permitir la realización de aquellas específicas en tiempo de paz. La preparación de las mismas será responsabilidad de los respectivos Jefes de Estado Mayor del Ejército de Tierra (JEME), de la Armada (AJEMA) y del Ejército del Aire (JEMA), bajo la supervisión del Jefe del Estado Mayor de la Defensa (JEMAD). Los tres Ejércitos constituyen un único Sistema de Defensa Español (SDE), que se organiza en torno a sus particulares doctrinas y ámbitos de actuación, para servir a la *Seguridad y la Defensa* a través de una estrategia económica conjunta, de fuerza y acción comunitaria entre los estados de la UE, con sus respectivas capacidades militares.

7. INNOVACIÓN A PARTIR DEL CONOCIMIENTO Y LA INVESTIGACIÓN

Bueno³⁰ afirma: “en el nuevo orden geopolítico internacional, el proceso de innovación es la función que permite crear una dinámica para la naturaleza evolutiva y lograr el desarrollo sostenible en las próximas décadas”. La innovación es un avance aplicado al desarrollo tecnológico resultado de la investigación. La empresa es fiel a este principio, pues quiere mejorar a través de la innovación, debido a que los ciclos de vida de los productos se acortan, los clientes son más exigentes, la competencia aumenta y el mismo cambio tecnológico acelera el proceso de mejora³¹. La “acción de innovar” acelera la construcción de un nuevo modelo económico basado en secuencias de relaciones del conocimiento de la ciencia, la técnica y la sociedad o entre los agentes y las instituciones³².

La Estrategia de Tecnología e Innovación para la Defensa contribuye a centralizar la dirección del conocimiento de las actividades de Investigación y Desarrollo (I+D), a la priorización de capacidades tecnológicas estratégicas, y a la planificación de las

30 BUENO, E., 2011, pp. 175, op.cit.

31 BRIONES, A.J. Y LABORDA, F., 2010, op.cit.

32 BUENO, E. “La Sociedad del Conocimiento: Una realidad inacabada”, en Micheli, J.; Medellín, E.; Hidalgo, A. y Jassó, J. (Coords.). *Conocimiento e Innovación: Retos de la Gestión Empresarial*, Plaza y Valdés, México, 2008, pp. 25-55.

actividades de I+D. Los objetivos más relevantes perseguidos son: (1) actividades de Investigación y Tecnología (I+T) e innovación tecnológica; y, (2) coordinación y cooperación de los agentes en las actividades de I+T para Defensa. Estas reflexiones anuncian desafíos y sitúan a determinados entes del Ministerio de Defensa, como la Dirección General de Armamento y Material, en el papel de agentes del Sistema Nacional de Innovación Tecnológica. Del mismo modo, se garantiza el desarrollo científico a través del conocimiento y la investigación, fomentando la participación de las Pymes, las Universidades y los Centros de Investigación en la I+T de Defensa.

La Dirección General de Armamento y Material³³ define 6 Áreas de Actuación Funcional (AAF) que relacionan las actividades de Investigación y Tecnología (I+T) con las necesidades militares, y que cubren el espectro de tecnologías de interés para Defensa: armamento, ISTAR (inteligencia, vigilancia y reconocimiento), plataformas, protección personal, protección de plataformas e instalaciones, TIC's y simulación. Por otro lado, la acción prospectiva pretende identificar las amenazas y detectar las tecnologías que podrían implantarse para responder a las mismas. La cooperación interempresarial y la coordinación del Ministerio de Defensa con el sector civil permitirán optimizar los recursos disponibles, promoviendo el progreso tecnológico y aprovechando sinergias. Esta visión prospectiva define las capacidades tecnológicas militares y las soluciones a partir de la I+T e Innovación en Defensa asociadas a los desafíos del mañana. Los programas de cooperación internacional que llevan a cabo las diferentes industrias tienen su reflejo en la Agencia Europea de Defensa (EDA), asegurando competitividad internacional a los agentes económicos en un Mercado Europeo de Equipos de Defensa. Por tanto, existe un acuerdo europeo de seguridad y defensa que se materializa a través de iniciativas de cooperación interempresarial y alianzas estratégicas para disponer de capacidades militares en Defensa de una Unión Europea y sus Estados Miembros.

7. IMPORTANCIA DE LA TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍA DE LAS ACTIVIDADES DE I+D DE LA DEFENSA EN APLICACIONES CIVILES

Son muchas las iniciativas del Sector de la Defensa Nacional como Agente de I+D+I, en los contextos aéreo, naval o terrestre, para la consecución de un “*Espacio Integral de Seguridad Internacional*” (en adelante, EISI) que redunde en la transferencia de tecnologías de las actividades de la I+D de la Defensa en aplicaciones civiles. La participación de la empresa española en actividades o estudios relacionados con la

33 DGAM, *Estrategia de Tecnología e Innovación para la Defensa ETID-2010*, Secretaría General Técnica, Ministerio de Defensa; <http://www.o6o.es>, 2010, pp.72.

integración de sistemas de seguridad se viene llevando a cabo, dadas las características de los procesos de innovación tecnológica, a través de la participación en consorcios internacionales o en los diferentes Programas Marco de la Comisión Europea.

En España, la Agencia Europea de Seguridad Aérea (EASA) es la encargada de las tareas específicas de reglamentación y ejecución en el ámbito de la seguridad aérea. Dada la complejidad y extensión de las áreas a las que afecta el posicionamiento del EISI, hoy por ejemplo y para las plataformas aéreas, no está resuelto que los Sistemas de Aeronaves No Tripuladas (en adelante, UAS) operen en Espacios Aéreos No Segregados como sistemas integrados de seguridad. Son muchas las iniciativas que se han llevado a cabo y las que están actualmente en fase de desarrollo por parte de organizaciones militares y civiles con la colaboración de empresas del sector; pero, a día de hoy, no se ha conseguido que se permita una operación segura de los UAS en un espacio aéreo compartido con la aviación convencional. La ausencia del piloto o de tripulación a bordo de estas aeronaves las transforma en elementos críticos para el logro de un EISI donde las misiones se llevarán a cabo desde aeropuertos a zonas de conflicto, con mínimo riesgo para el personal. De esta forma, y como contrapartida, estas iniciativas de la *Defensa Conjunta de Ámbito Internacional* están propiciando esfuerzos de investigación agregada en paralelo con la investigación civil, con la participación de todos los actores técnicos, creando también un tejido internacional de conocimiento y de capacitación industrial, con unas perspectivas de rentabilidad muy favorables.

En esta línea, los avances tecnológicos en los campos de las comunicaciones, en los sistemas de navegación y posicionamiento, el incremento de la capacidad de procesamiento, el incremento de la fiabilidad, han propiciado el desarrollo de un sistema de plataforma aérea no tripulada para un uso civil; no solamente en su aspecto comercial, sino también al alcance de otros organismos gubernamentales, como pueden ser los cuerpos de seguridad, vigilancia de fronteras, protección civil.

El Sistema de Observación y Prospectiva Tecnológica (en adelante, SOPT) de la Subdirección de Tecnología y Centros de la Dirección General de Armamento y Material, presenta en una de sus monografías una visión general del desarrollo que ha alcanzado la Guerra Electrónica (GE) en España. En ella se presenta como el organismo que realiza las siguientes actividades:

1. Vigilancia tecnológica de manera continuada y sistemática;
2. Prospectiva tecnológica, priorización de tecnologías y áreas de interés para la defensa;
3. Apoyo a la planificación de las actividades de la I+D+I;
4. Gestión del conocimiento;
5. Asesoramiento técnico en la obtención de sistemas de contenido tecnológico.

En la actualidad, este Sistema (SOPT) es una organización en red, formada por nodos denominados Observatorios Tecnológicos, organizados en áreas específicas de conocimiento en sistemas de armas, electrónica, tecnologías de la información, robótica, etc.; además de un nodo gestor perteneciente al Ministerio de Defensa, que realiza la vigilancia tecnológica y lidera las actividades conjuntas en organismos internacionales.

Describe el SOPT los sistemas de inteligencia multifuncionales a través de programas que son las tendencias futuras de Guerra Electrónica (GE) tomando como referencia un horizonte temporal cercano al año 2030. Estos han sido proporcionados por empresas como INDRA, EADS-CASA, GMV, IECISA, TELEFÓNICA SOLUCIONES, TECNOBIT, etc, y Universidades españolas. Todo ello, proporciona un verdadero Sistema de I+D+I generado, donde el Sector de Defensa es el agente catalizador de las invenciones y las empresas que conforman la industria e instituciones que participan constituyen los polos de investigación, desarrollo e innovación, que finalmente proporcionarán con estos proyectos de GE un sistema de defensa más seguro donde exista:

1. una mayor rapidez en la localización de los riesgos,
2. una mejora en la capacidad de detección de las amenazas; y,
3. mayor precisión en dicha localización y extensión de la vigilancia.

9. CONCLUSIONES

En las últimas décadas, se han producido una serie de acontecimientos en materia de Defensa que han alterado de forma sustancial el marco de actuación de las FAS. La *Política Europea de Seguridad y Defensa*, los objetivos presentados en las Directivas de Defensa Nacional y de la Revisión Estratégica de la Defensa son líneas de actuación en materia de Defensa tratados en el trabajo, que han incidido en la transferencia de conocimiento e innovación asociado a la Industria de Defensa.

En este sentido, para dar respuesta a los retos que se presentaron, donde aparecieron nuevas obligaciones y requerimientos operativos; todos los agentes involucrados, empresas de la industria de defensa, instituciones, universidades, centros de investigación, se prepararon para acometer actividades en materia de I+D+I, con metas tecnológicas que les abrirían las fronteras internacionales y aumentaría su actividad socioeconómica. Consideramos en el artículo que el Sector de la Defensa representa una estructura económica propia, en cuanto a la asignación de recursos y agentes con los que se relaciona, los procesos de transferencia de conocimiento y la investigación tecnológica que genera en sí misma.

Por esta razón, y por la dejadez de la literatura académica para conceptualizar la *Economía de la Seguridad y la Defensa*, damos en proponer una definición de la misma en el trabajo. La enunciamos utilizando el *Sistema de Conocimiento-Innovación*, señalando que “es una economía de rentas generadas por la transformación en las FAS y la colaboración entre la I+D militar y civil, a partir del *binomio innovación y tecnología* del Sector Defensa, facilitando esta ciencia “*bienestar económico-social*”.

Además, conceptualizamos la “*Economía de la Seguridad y la Defensa*” como “*el resultado de la asociación entre los medios y recursos para la Seguridad y la Defensa que emanan del Estado y este último los pone a disposición de los hombres, en pro del bienestar en los territorios*”.

Ligado a esta consideración de “ciencia”, la estrategia del Sector de la Defensa se planifica como soporte de la de investigación e innovación y el establecimiento de redes de cooperación interempresarial. El General Ballesteros³⁴, da pie a situar a la Función de la *Economía de la Seguridad y la Defensa*, como aquella que, en su prospectiva estratégica por ca económico y científico, con extraordinaria aplicación en la industria de defensa. Ello nos aproxima a las definiciones preliminares tratadas en el trabajo y los fundamentos económicos que se detallan a continuación.

En este camino, el *Sistema de Innovación de la Defensa* es considerado un *Agente de I+D+I* que sirve para el posterior posicionamiento al tejido empresarial. A partir de ahí, la empresa *debe innovar permanentemente*, debido a que los ciclos de vida de los productos se acortan, los clientes son más exigentes, la competencia aumenta y existe un cambio tecnológico acelerado. Todo ello envuelve a la *innovación en defensa como un avance aplicado al desarrollo tecnológico de las empresas*, que involucra a un nuevo producto o servicio, nuevos procesos y tecnologías asociadas al material de las FAS. En este contexto, la innovación se entiende como *una estrategia empresarial, fruto de la colaboración entre empresa*, resultado de las relaciones interorganizativas del Sector de la Defensa; siendo, además, la innovación y las alianzas tecnocientíficas determinantes de los resultados de las empresas de la industria de defensa.

34 BALLESTEROS, M.A., 2010, op.cit.

Bibliografía

- ALONSO-BAQUER, M.; GARCÍA, J.; VERGARA, J.A., Y BLESA, P. “Aspectos de la seguridad y defensa en el Mediterráneo: información, globalización y conflictos”, *VI Ciclo de Cultura de Defensa, Aula de Cultura e Historia Militar Comandante Villamartín, Fundación Emma Egea*, junio, Cartagena, 2003.
- BALLESTEROS, M.A. “La transferencia mutua de conocimiento Defensa-Sociedad. El proceso estratégico”, *Ciclo de Conferencias “El papel de desarrollo y transferencia tecnológica de la Defensa y las Fuerzas Armadas en el Sistema de I+D+I”*, Universidad Autónoma de Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid, 2010.
- BRIONES, A.J. “Determinantes estratégicos en el modelo de modernización de las fuerzas armadas y sistemas de defensa. Análisis de los procesos de cooperación con organizaciones externas”, *Tesis Doctoral*, Universidad Politécnica de Cartagena, 2007.
- BRIONES, A.J. *Gobierno en la Industria de Defensa. Estudio de Investigación de los Procesos de Cooperación entre Organizaciones*. Diego Marín, L.E. Murcia, 2009a.
- BRIONES, A.J. “El Nuevo Modelo de Fuerzas Armadas y la Industria de Defensa”, pp. 25-39, 2009b. En Briones, A.J. (Dr): *Gobierno en la Industria de Defensa. Aula Abierta y Foro de Estudio de Seguridad y Defensa*. Diego Marín, L.E. Murcia, 2009.
- BRIONES, A.J. Y LABORDA, F. “Capacidades de innovación tecnológica en empresas relacionadas con la Industria de Defensa”, *Revista de Economía Industrial, Ministerio de Industria, Turismo y Comercio*, nº 378, pp. 135-146, 2010.
- BUENO, E. “La Sociedad del Conocimiento: Una realidad inacabada”, en Micheli, J.; Medellín, E.; Hidalgo, A. y Jassó, J. (Coords.). *Conocimiento e Innovación: Retos de la Gestión Empresarial*, Plaza y Valdés, México, pp. 25-55, 2008.
- BUENO, E. “Ciencia, Defensa y Sociedad. Una reflexión sobre estrategia, I+D, y Buen Gobierno”; pp. 15-24. En Briones, A.J. *Coor. Gobierno en la Industria de Defensa. Aula Abierta y Foro de Estudio de Seguridad y Defensa*. Ministerio de Defensa y Universidad Politécnica de Cartagena, D.M. Librero Editor, 2009.
- BUENO, E. “La urgente evolución de la sociedad de la información a la sociedad del conocimiento: El reto de la innovación”, *Boletín Intellectus*, (electrónico. www.iade.org), 16, abril, 17-25, 2010a.
- BUENO, E. “Conocimiento e innovación para dirigir situaciones complejas de cambio y crisis”: Hacia un modelo económico evolutivo-sostenible”. En Micheli, J.; Medellín, E.; Hidalgo, A. y Jassó, J. (Coords.). *Conocimiento e innovación: un reto ante el cambio y la crisis*, Plaza y Valdés, México, 2010b.

- BUENO, E. “El Papel de Desarrollo y Transferencia Tecnológica de la Defensa y las Fuerzas Armadas en el Sistema de I+D+I”, En Briones, A.J. (2011) (Dr): *Aula Abierta y Foro de Estudio de Seguridad y Defensa, Memorias Seminario 2010*. Universidad Politécnica de Cartagena, 2011.
- BUENO, E. Y SALMADOR, M. P. “Análisis Interdisciplinar de la Función y Proceso de Innovación en un Modelo Económico Evolutivo y Sostenible”, *Documentos AECA*, 2010.
- BUENO, E.; JERICÓ, P. Y SALMADOR, M.P. Experiencias en Medición del Capital Intelectual en España: El Modelo Intelec. En Bueno y Salmador (eds.). *Perspectivas sobre Dirección del Conocimiento y Capital Intelectual*. Instituto Universitario Euroforum Escorial, pp. 111-121, 2000.
- BUZAN, B. *People, States and Fear: An Agenda for the International Security Studies in the Post-Cold War Era*. Boulder, Colorado: Lynner Rienner, 1991.
- CANALES, A. “La seguridad colectiva como factor determinante del cambio estratégico”. *En Dependencias y Vulnerabilidades de la Economía Española: Su Relación con la Defensa Nacional. Cuadernos de Estrategia*. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Segunda Sección: Medios para la Defensa. CESEDEN (España). Nº 80, pp. 15-36, 1996, Ministerio de Defensa.
- CEGARRA, J.G. Y RODRIGO, B. “Influencia de los Componentes del Capital Humano en el Proceso de Aprendizaje Relacional”, *Investigaciones Europeas de Dirección y Economía de la Empresa*, Vol. 9 (3), pp. 187-210, 2003.
- COVAS, A., Y COVAS, M.DAS M. *Modernização Ecológica, Serviços Ecosistémicos e Riscos Globais. Ruralidades V*. Universidade do Algarve, Portugal, 2010.
- DGAM. *Estrategia de Tecnología e Innovación para la Defensa ETID*- Secretaría General Técnica, Ministerio de Defensa; <http://www.o6o.es>, 2010.
- GARCÍA-PÉREZ, R. *Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea*. Ed. UNED y Instituto Universitario General Gutiérrez-Mellado, 1ª Edición, Madrid, 2003.
- GONZÁLEZ, M.; HUERTA, J.; LÁZARO, J.F. Y MUÑOZ, A. *Eficiencia en la gestión de recursos, proyectos y contratos de la Administración Pública. Especial referencia al ámbito de la Defensa*. Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado-UNED, 2008.
- HACKER, B.C. “Regularity order, and prompt obedience. On military institutions in enlightenment thought”, *XVII Conferencia Internacional de Ciencias Históricas*, tomo I, pp. 159-167, Madrid, 1990.
- MARTÍNEZ, A.; CEGARRA, J.G. Y SÁNCHEZ, M.T. “Managing Environmental Knowledge as a Way to Improve Business Performance”, *Managing Services in the Knowledge Economy (MSKE, 2009)*, Universidad Lusíada de Famalicão,

Portugal, 2009.

- MATEO, L. “Relaciones de causalidad entre economía y defensa nacional en España. Análisis de dependencias y vulnerabilidades económicas. *En Dependencias y Vulnerabilidades de la Economía Española: Su Relación con la Defensa Nacional. Cuadernos de Estrategia*. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Segunda Sección: Medios para la Defensa. CESEDEN (España). Nº 80, pp. 57-78. Ministerio de Defensa, 1996.
- NAVARRO, E.G. *Externalización y financiación privada en el sector defensa (EPR)*, Informe Ejecutivo, Información de Defensa y Seguridad (IDS), Madrid, 2003.
- POZO, P. “La privatización de la formación militar y policial en programas internacionales de Reforma del sector de la seguridad”. En *Fernández, J.J.; Jordán, J., y Sansó-Rubert, D.: Seguridad y Defensa Hoy*. Plaza y Valdés Editores, México, 2008.
- TOMÉ, L. “Segurança e complexo de segurança: contextos operacionais”, *JANUS. NET, e-Journal of International Relations*, Vol. 1 (1), Outono, pp. 33-49, 2010.



Ricard Zapata-Barrero

Profesor de Ciencia Política, Universitat Pompeu Fabra (Barcelona). ricard.zapata@upf.edu

- Artículo recibido: Agosto de 2013

- Artículo aceptado: Noviembre de 2013

LA DIMENSIÓN EXTERIOR DE LAS POLÍTICAS MIGRATORIAS EN EL ÁREA MEDITERRÁNEA: PREMISAS PARA UN DEBATE NORMATIVO

En los últimos años, las políticas relativas a la gestión de flujos han tomado una nueva dirección, basada en la *dimensión exterior*, que consiste en la implementación de políticas al exterior de las fronteras estatales. Este artículo trata de desentrañar el significado de la externalización, que se interpreta no sólo como una nueva orientación política, sino como un nuevo discurso fundamentado en la idea de que la lógica de confrontación entre países de recepción y de origen en materia de migración no conduce a resolver problemas, y que es más beneficiario para todas las partes seguir una lógica de negociación/cooperación. Seguiremos dos pasos. En el capítulo 1 nos adentramos en la categoría de ‘externalización’, basándonos en las prácticas que designan; en el 2, presentamos las principales líneas del debate incipiente y sus principales críticas. Acabaremos destacando las premisas del debate normativo que suscitan estas nuevas prácticas

Externalización, migración, políticas, UE, Mediterráneo, dimensión exterior

LA DIMENSIÓN EXTERIOR DE LAS POLÍTICAS MIGRATORIAS EN EL ÁREA MEDITERRÁNEA: PREMISAS PARA UN DEBATE NORMATIVO

I: INTRODUCCION: EL CONTEXTO Y EL OBJETIVO

En los últimos años, las políticas relativas a la gestión de flujos han tomado una nueva dirección, basada en la *dimensión exterior*, que consiste en la implementación de políticas de gestión, por parte de Estados receptores, de flujos al exterior de sus fronteras. La UE ya hace tiempo que trabaja diferenciando bien entre lo que es el control de fronteras terrestres y el control de flujos. Estas dos políticas, inicialmente usadas casi como sinónimos, se van poco a poco distanciando por la fuerza de las circunstancias. Parece que la lógica argumental es clara: “antes de que vengan migrantes y pidan entrar, mejor no dejarlos salir”. Las imágenes de Ceuta y Melilla, de Canarias, y ahora de forma cada vez más explícita y en masa, como ocurrió en Lampedusa, en octubre de 2013. Se produjo un inaceptable naufragio, fruto en parte de las exigencias inhumanas de unas leyes italianas que llegan a denunciar al socorrido por humanidad, y que ha causado más de 200 muertos, también nos muestra la dificultad política de definir unas fronteras que son nacionales (Italianas), pero también Europeas. Como bien recordaba R. Zapata-Barrero en 2007, para el caso de España, la gestión estatal de fronteras europeas plantea retos conceptuales y normativos que evidencian las contradicciones existentes entre prácticas políticas para gestionar la movilidad humana y las bases mismas de la gobernanza política exterior del Estado.

Si repasamos el marco institucional que contextualiza nuestro punto de partida, debemos comenzar en las conclusiones de la Cumbre de Tampere, en 1999, encaminadas a la elaboración de políticas comunes con los países de origen, la creación de un sistema europeo común de asilo, las medidas para garantizar un trato justo a los nacionales de terceros países, y la gestión de los flujos migratorios. Estas conclusiones presentaron oficialmente el enfoque global de la migración; puede considerárselas un hito en el desarrollo de una política común de migración. El informe completo puso de relieve la perspectiva de la prevención, la importancia de abordar las causas profundas de la migración. Se allanó así el camino para un mayor énfasis en los aspectos externos de la cuestión migratoria. El objetivo principal de esta perspectiva es vincular la política de migración interna de la cooperación con los países de origen y de tránsito, también en asuntos relativos a política, economía, desarrollo y derechos humanos en esos países. Por lo tanto, la política de migración interna fue el parámetro que justifica la necesidad

de las acciones exteriores. Las directrices de esta Cumbre pueden pues considerarse oficialmente como la primera inclusión de la migración en las relaciones exteriores de la UE, y como la creación de un marco para establecer una política común en este ámbito

Si repasamos el contexto de cómo la UE reacciona ante estos hechos en el marco euromediterráneo, nos encontramos: por un lado, el Consejo Europeo de Sevilla, en 2002, donde, por vez primera y de forma explícita, se introdujo la necesidad de utilizar instrumentos de las relaciones exteriores de la UE para gestionar la migración irregular. Esta reunión del Consejo también presentó una cláusula obligatoria de “readmisión de inmigrantes ilegales” en cualquier acuerdo futuro de asociación o acuerdo equivalente de la UE con terceros países. Tras las primeras evidencias de nuevas dinámicas de entrada de inmigrantes, con el cambio de tendencias de flujos (de Ceuta y Melilla a las Islas Canarias) existe una iniciativa de los Gobiernos español y marroquí, con el apoyo de la UE: la Conferencia Euroafricana sobre Migración y Desarrollo, celebrada en Rabat, en julio de 2006.¹ Esta acción es uno de los primeros intentos de mostrar las prioridades europeas: la inclusión de la cuestión del desarrollo como una prioridad y la presencia de los países africanos en materia de política exterior de la UE sobre la migración. Esta Conferencia de Rabat se extendió en una segunda, sobre migración y desarrollo, celebrada en París,². Reunió a cincuenta y seis países implicados en las rutas migratorias de África.

También debemos mencionar la Conferencia Ministerial UE-África de Trípoli, sobre Migración y Desarrollo, en noviembre de 2006³. Allí, África y la Unión Europea aprobaron por primera vez una estrategia conjunta para responder a los desafíos y maximizar los beneficios de la migración internacional. El Plan de Acción de la UE y África sobre la trata de seres humanos, oficialmente aprobado en la misma ocasión, es parte integrante de la estrategia global adoptada en Trípoli.

Las principales conclusiones de estas dos Conferencias fueron la confirmación de la pobreza y el subdesarrollo como factores causales esenciales, y la necesidad de elaborar planes de acción específicos. Además, la condición de país de tránsito también se agregó

1 Rabat Declaración y Acción del Plan: Ministerial Euro-African Conferencia y Inmigración y desarrollo:

2 El 25 de noviembre de 2008, se celebró en París la segunda Conferencia Ministerial Euroafricana sobre migraciones y desarrollo, organizada en el marco de la presidencia francesa del Consejo de la Unión Europea, inspirada en las conclusiones de las tres reuniones de trabajo en el marco de la implementación del Plan de Acción de Rabat, celebrándose respectivamente en Rabat, (marzo de 2008) reuniendo expertos para tratar la migración legal; Ouagadougou (mayo), debatiendo sobre la lucha contra la inmigración irregular; y Dakar (julio), sobre el vínculo migraciones /desarrollo.

3 EU-Africa Ministerial Conference on Migration and Development in November 2006 <http://www.africa-union.org/root/au/Conferences/Past/2006/November/SA/EU/EU-AU.htm> [en inglés y en francés]

a la de país de origen y recepción la ampliación de las dimensiones de la responsabilidad colectiva y la solidaridad de los actores africanos. En este sentido, los países del Magreb están al mismo tiempo obligados a adoptar posiciones proactivas, que, muy probablemente, les llevarán a modificar sus mecanismos legales e institucionales.

Por último, es importante mencionar el diálogo sobre migración en el Mediterráneo Occidental (5 +5). En su Conferencia celebrada en Algeciras (y continuada en Évora),⁴ Este foro multilateral busca ampliar el diálogo para incluir algunos subsectores de los países al sur del Sahara, incorporando así el concepto de los países de tránsito como interlocutores, e introduciendo todos los elementos de integración y desarrollo como prioridades para este período. Esto implicaba la intención de hacer que los países de origen y de tránsito de migrantes se conviertan en responsables colectivos de la solidaridad e integración.

El llamado Enfoque Global de la Migración anuncia la necesidad de una interpretación equilibrada, global y coherente, con objeto de reunir las políticas pertinentes para luchar contra la inmigración ilegal y, en cooperación con terceros países, ampliar los beneficios de la migración legal. Se estipula que las cuestiones de migración son un elemento central en las relaciones de la UE con una amplia gama de países terceros, en particular los países vecinos al este y al sur. De hecho, el enfoque global aparece como resultado de la invitación formulada por el Consejo Europeo a la Comisión a finales de 2005. La Comisión incorporó en su enfoque global las relaciones exteriores, el desarrollo, el empleo, la justicia y la seguridad, fijando las acciones prioritarias en África y el Mediterráneo. También sugiere la inclusión de nuevas áreas de política ausentes del enfoque global inicial, como las medidas jurídicas relativas a la migración y la integración. También podemos mencionar la necesidad de reforzar la eficiencia de la decisión de la UE en este ámbito

Resumiendo estas primeras acciones institucionales, la primera reacción de la UE ante acontecimientos de movilidad humana en el Mediterráneo, que sobrepasaba cualquier condición de dignidad humana, es una exigencia de responsabilidad compartida con los países de origen, y la segunda, un cambio de enfoque, vinculando migración y desarrollo, aplicar políticas estatales fuera del área geográfica de intervención del Estado, al realizarse ya, de común acuerdo con los países de origen, en su mismo territorio. Se han desarrollado diversas estrategias de la UE, con el fin de gestionar flujos antes de que salgan del país de origen. Vemos también que esta nueva orientación puede expresarse bien a través de políticas restrictivas de control de las fronteras, bien de políticas proactivas que tienen como objetivo reducir las causas por las cuales las personas deciden abandonar su país. Otra característica de esta nueva orientación es su bilateralismo, esto es: sólo se realiza cuando hay una interacción entre dos

⁴ Diálogo 5+5 para las migraciones en el Mediterráneo. Sexta Conferencia Ministerial sobre la Migración en el Mediterráneo Occidental Évora (Portugal), 26 y 27 de mayo de 2008

países (receptor y emisor) que buscan gestionar conjuntamente el proceso migratorio. El cambio manifiesta un giro político bien visible: lo que antes se percibía como un problema que separa a al menos a dos Estados, es visto ahora como un fenómeno que les une.

El interés teórico que suscita esta nueva orientación es distinguir dos prácticas políticas que, inicialmente, se percibían unidas: control de fronteras y gestión de flujos. Esta práctica pone en evidencia un supuesto que ha acompañado las políticas migratorias durante todos estos años: la vinculación entre el control de fronteras y la gestión de flujos migratorios. Es decir, siempre se ha trabajado bajo el supuesto de que la única vía de gestionar los flujos migratorios es desarrollando políticas de control de fronteras.

En este contexto, este artículo trata de teorizar la externalización en el marco de las políticas migratorias, e identificar a qué serie de interpretaciones y definiciones del fenómeno responde. También nos interesa identificar las principales críticas recibidas, que, en último término, dependen de donde situemos la línea que separa el ámbito de los derechos humanos. Nuestro objetivo último es mostrar que la externalización no sólo es una nueva orientación política, sino un nuevo discurso teórico fundamentado en la idea de que la lógica de confrontación entre países de recepción y de origen, en materia de migración, no conduce a resolver problemas; y que es más beneficioso para todos seguir una lógica de negociación y de cooperación. El problema radica en qué narrativa institucional se sigue para detallar este discurso; ya que, como veremos, existen varias filosofías posibles, que no son todas coherentes puesto que apuntan a intereses y objetivos distintos. Seguiremos dos pasos para estructurar este artículo. En el capítulo 1 nos adentramos en la categoría de ‘externalización’, basándonos en la identificación de prácticas que designan; en el capítulo 2, presentamos las principales líneas del debate incipiente sobre la externalización y sus críticas fundamentales. Acabaremos destacando las premisas del debate normativo que suscitan estas nuevas orientaciones, para animar nuevas investigaciones empíricas.

1. LA CATEGORÍA DE EXTERNALIZACIÓN Y LAS PRÁCTICAS QUE DESIGNA

Queremos presentar una categoría política que designa un conjunto de prácticas políticas que median en la interacción entre dos países y, a su vez, afectan a su política interna. Tomaremos la región mediterránea como marco territorial de esta interacción. Estas nuevas orientaciones de la política de migración están etiquetadas por la UE como “dimensión exterior” de la política; pero también se utilizan otros dos términos, quizás más relacionados con el debate teórico: la “externalización”, o simplemente, “extraterritorialización”, de la política de migración. Cualquiera que sea el término, hay un conjunto de características básicas que forman su núcleo conceptual: la relación entre la política, el territorio y la soberanía, en el sentido de que la política de toma

de decisiones, y su aplicación y resultados, se diferencian territorialmente, esto es: hay una especie de relación jerárquica entre dos territorios soberanos, en la que un Estado tiene el monopolio sobre el proceso de decisión política y los resultados básicos de estas decisiones (país receptor), mientras que el Estado que aplica esa política sólo decide indirectamente, a través de reuniones y acuerdos comunes.

Nuestro objetivo inmediato es delimitar la categoría de “externalización de las políticas” (y sus conceptos relacionados). Esta categorización se va a efectuar siguiendo tres pasos complementarios. El primero es conceptual, dado con el propósito de definir la “externalización” vinculada a la política de migración (sección 1.1). Como segundo paso, y con el fin de situar el estudio en el debate actual, voy a proponer dos enfoques principales desde la filosofía política (sección 1.2) que puedan dar sentido a prácticas concretas de externalización. Por último, el tercero tiene una orientación más empírica. Delimitaremos el concepto de “externalización” a través de un conjunto de prácticas y acciones políticas (sección 1.3).

1.1 Definición: ¿qué significa ‘externalización’ al definir una política migratoria?

Como un aspecto básico de la soberanía del Estado, el control de la migración se situó tradicionalmente en el nivel intergubernamental. Se acercó luego más al nivel de gobernabilidad supranacional, y ahora está avanzando gradualmente hacia el ámbito de las relaciones exteriores de la UE⁵. Sin entrar en el debate sobre si el control extraterritorial es un fenómeno nuevo o un paso adelante en un proceso histórico lógico de la cooperación intergubernamental⁶, podemos decir que el concepto se refiere a un conjunto de políticas que se expresan en la práctica de formas diversas, pero interrelacionadas. Tal vez todos quepan bajo el paraguas común de designar una forma de gobernabilidad y una extensión de la política más allá de las fronteras, entre, al menos, dos países. Una característica de esta relación es que comparten una situación asimétrica específica; no sólo en términos de poder y de disparidades socioeconómicas, sino también en cuanto a su capacidad para responder políticamente a un mismo fenómeno: el movimiento de personas entre un país y otro. Una serie de fenómenos se agrupan bajo la categoría de “externalización”⁷.

5 LAVENEX, Sandra “Shifting Up and Out: The Foreign Policy of European Immigration Control”, *West European Politics*, vol. 29, nº 2, 2006, pp. 329-350.

6 LAVENEX, Sandra, “Politics of Exclusion and Inclusion in the Wider Europe”, en De Bardeleben, J. (ed.) *Soft or Hard Borders? Managing the Divide in an Enlarged Europe*, London, Ashgate, 2005, pp. 123-144.

7 DEBENEDETTI, Sara, *Externalization of European asylum and migration policies*. Florencia:

- a) Elementos del sistema nacional que tienen repercusiones internacionales, como la creación de campamentos para los diferentes tipos de migrantes, asuntos relacionados entre lo que significa ‘fuera’ y ‘dentro’ de las fronteras.
- b) Mayor énfasis en las fronteras exteriores y en la lucha contra la inmigración irregular, con medidas de control fronterizo, la construcción de vallas, patrullas, etc.
- c) Medidas para la repatriación de los migrantes “ilegales”, los acuerdos de readmisión, y los medios de transporte a terceros países (como los vuelos en grupo).
- d) Propuestas para la tramitación de las solicitudes de asilo fuera del territorio europeo, por ejemplo, mediante la protección regional y centros de tránsito.
- e) Acciones dirigidas a “causas de origen” (*root causes*), y los intentos de vincular la migración y el desarrollo.

El término “externalización” tiene un origen económico. Se trata de “la transferencia de una función de negocio a una entidad externa, que requiere un grado de coordinación y confianza entre el comprador de servicios y esta entidad externa”⁸. Teniendo en cuenta la dimensión internacional del fenómeno de la migración, esta cooperación tiene por objeto atraer a los países de origen y de tránsito en el control de los flujos migratorios. En su núcleo está la noción de “políticas de control remoto” (*remote control*), que implica el desplazamiento del lugar de control más allá del territorio común.⁹ El instrumento más tradicional son las políticas de visado.¹⁰ El segundo tipo de manifestación de la externalización es la movilización de terceros países en el control de los flujos migratorios a Europa.¹¹ Esta práctica implica, al menos, dos premisas fundamentales:

- a) Cambiar los migrantes en la frontera a través de agentes del Estado (visados), actores privados (sanciones a los transportistas), terceros Estados (cordón sanitario en el Este y el Sur de Europa).

School on Euro-Mediterranean Migration and Development, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2009.

8 RIJPM, Jorrit, y CREMONA, Marise “The Extra-Territorialisation of EU Migration Policies and the Rule of Law” *EUI Working Papers. LAW*. European University Institute, 2007.

9 ZOLBERG, Aristide, “The Archaeology of ‘Remote Control’”, en A. Fahrmeir, O. Faron, y P. Weil (eds.) *Migration Control in the North Atlantic World: The Evolution of State Practices in Europe and the United States from the French Revolution to the Inter-War Period*, New York, Berghen Books, 2003.

10 Véanse, entre otros, TRAUNER, Florian, y KRUSE, Imke, *EC Visa facilitation and Readmission Agreements: Implementing a New EU Security Approach in the Neighbourhood*. CEPS Working Document No. 290, 2008. SÁNCHEZ-MONTIJANO, Elena, VAQUER i FANÉS, Jordi y VIILUP, Elina (eds.) *La política de visados para el siglo XXI: más allá de la cola del visado*, Barcelona: Cidob editorial, 2012.

11 LAVENEX, Sandra, op cit, 2006, p. 334.

- b) Extraterritorialidad: el procesamiento de las demandas relacionadas con la gestión de flujos migratorios fuera de la UE.

Esto significa que la migración se está incorporando como una importante apuesta en las negociaciones internacionales, manifestando, directa o indirectamente, la corresponsabilidad de un interés común: gestionar los movimientos de las personas. Siguiendo esta línea de pensamiento, algunos autores se refieren a la política de externalización como un nuevo modo de gobernabilidad.¹²

Basándonos en la distinción de M.E. Smith¹³ entre cuatro tipos de límites - geopolítico, institucional/legal, transaccional y cultural, la gobernabilidad externa se produce cuando el límite institucional/legal se traslada más allá del círculo de los Estados. Vemos que el criterio fundamental es la extensión de los límites legales de la autoridad.¹⁴

La gobernabilidad externa puede definirse así como el resultado de un “desplazamiento de la frontera legal más allá de la integración institucional”, y puede interpretarse en términos de extraterritorialización; designando, por ejemplo, el hecho de que el acervo de la UE trasciende su territorio, afectando a terceros países, y cómo estos adoptan el acervo de la UE y los valores en sus propios ordenamientos jurídicos¹⁵. En este sentido, también existe un vínculo conceptual entre “extraterritorialización” y “gobernabilidad externa”. El término extraterritorialización, propuesto por J. Rijpma y M. Cremona¹⁶, designa el medio por el cual la UE intenta hacer retroceder sus fronteras exteriores. En otras palabras, aplicar sus “políticas a distancia” con el fin de controlar los flujos migratorios no deseados. La “extraterritorialización” incluye la forma en que la UE y sus Estados miembros no sólo intentan impedir que las personas abandonen sus países de origen, sino garantizar también que si se las arreglan para hacerlo, permanezcan en un lugar cercano a su país de origen, o fuera en todo caso del territorio de la UE. Además, incluye medidas para asegurar que, si alguien logra entrar en la UE, será repatriado o trasladado a “terceros países seguros” (*safe third countries*).¹⁷

Basándonos en la práctica reciente de la UE y Estados miembros, y en la literatura sobre esta cuestión, existen diferentes tipos de extraterritorialización englobados en esta categoría:

¹² Ver por ejemplo, LAVENEX, Sandra, op cit, 2006, pp. 329-350.

¹³ SMITH, Michael “The European Union and a Changing Europe: Establishing the Boundaries of Order”, *Journal of Common Market Studies* 34, 1996, pp. 13-18.

¹⁴ LAVENEX, Sandra, “EU External Governance in Wider Europe”, *Journal of European Public Policy*, vol. 11, nº 4, 2004, pp. 680-700.

¹⁵ RIJPMA, Jorrit, y CREMONA, Marise, op cit, 2007.

¹⁶ idem.

¹⁷ idem.

- a) La acción política autónoma, que requiere la cooperación de terceros países. A saber, la acción política adoptada por una entidad política, independiente de un tercer país, que sin embargo tiene un impacto en su ordenamiento jurídico y en la posición de los nacionales de dichos terceros países fuera del territorio de la UE. Por ejemplo, las políticas de visado o de la agencia Frontex.
- b) La acción política externa, como los acuerdos internacionales y los casos en que terceros países se comprometen a adaptar su legislación nacional con el acervo comunitario, o de otro tipo de interacciones complejas. Algunos ejemplos son la red de funcionarios de enlace de inmigración, una efectiva política de retorno, la elaboración de una lista de países seguros de origen (*safe countries of origin*).
- c) La promoción del acervo de la UE entre terceros países en la adopción de sus propios ordenamientos jurídicos internos. Esto puede hacerse a través de acuerdos formales, como acuerdos de asociación.

Resumiendo esta introducción conceptual, todos estos significados comparten la perspectiva de que existe un fuerte vínculo entre la externalización de las políticas y su orientación común hacia la gestión de los flujos migratorios. En último término, la política de externalización busca reducir los flujos, controlarlos y ordenarlos. Desde esta base, se pueden establecer algunas premisas teóricas interrelacionadas:

- a) Dentro / fuera del territorio ya no es un marco de referencia para la formulación de políticas, al existir una tendencia dominante a superar estos límites tradicionales en la elaboración de nuevas políticas de inmigración (hecho ya señalado por D. Bigo¹⁸). Existe una relación entonces entre las políticas internas y externas. En otras palabras, una práctica externa tiene el objetivo de provocar efectos internos.¹⁹
- b) De lo anterior, se deduce que existe una comprensión compartida de las obligaciones del Estado comprometido por un nexo territorial.²⁰
- c) Tal vez la mejor expresión para captar el significado de “externalización de la política” es “la política a distancia” o “política remota”.²¹ Es decir, las políticas

18 BIGO, Didier, “The Möbius ribbon of internal and external security (ies)”, en M. Albert, M., Jacobson, D., y Y. Lapid (eds.) *Identities, Borders, Orders: Rethinking International Relations Theory*, London, University of Minneapolis Press, 2001.

19 No se entiende como “efectos externos”, de las políticas internas (LAVENEX, Sandra y UÇARER, Emek, “The External Dimension of Europeanization: The Case of Immigration Policies”, *Cooperation and Conflict*, Vol. 39, n.º. 4, 2004, pp. 417-443.) sino más bien como “efectos internos” de las acciones exteriores de la política de migración.

20 GIL-BAZO, María-Teresa, “The Practice of Mediterranean States in the Context of the European Union’s Justice and Home Affairs External Dimension. The Safe Third Country Concept Revisited”, *International Journal of Refugee Law*, vol. 18, n.º 3-4, 2006, p.593.

21 Este término procede de BIGO, Didier y GUILD, Elpeth, “Policing at distance: Schengen visa

aplicadas en el país de origen, pero que buscan tener un impacto en la dinámica interna del país receptor. Se deduce entonces que la búsqueda de soluciones políticas con el territorio nacional está menos motivada por la búsqueda de soluciones innovadoras que por la necesidad interior de seguridad y de estabilidad.

- d) La noción de interdependencia explica por qué un Estado o la misma UE optan por implicarse en la acción exterior, obligando por tanto a terceros países para cumplir sus objetivos de política interna.²² Esta externalización está principalmente condicionada por la construcción de una “comunidad de seguridad” en un contexto geopolítico. Si tomamos los Estados miembros de la UE como marco territorial de referencia, esto significaría que el objetivo principal es asegurar el espacio de libertad, seguridad y justicia dentro de la Unión.²³

1.2 Dos filosofías políticas para la práctica de la externalización

La literatura reciente sugiere que hay al menos dos enfoques principales que orientan estas nuevas prácticas de externalización. Cada uno conforma una *filosofía política*. El inicial, que inaugura el desarrollo de la práctica de la externalización, es el “enfoque de control remoto”, donde el objetivo básico es provocar efectos internos en los países receptores en términos de seguridad.²⁴ La lógica básica es asegurar que el conjunto de los potenciales migrantes que quieren entrar en Europa puedan ser “controlados” antes de su llegada a los territorios de los países receptores. Otra premisa de “control remoto” se basa en la suposición de que es mucho más difícil expulsar a los migrantes no deseados cuando han llegado a territorio europeo, debido a las protecciones legales y los derechos humanos.²⁵ Se trata de una filosofía basada en la seguridad y un enfoque re-activo, que refleja lo que podría llamarse como una “política de restricción”, en el

policies”, en (eds.) *Controlling Frontiers. Free Movement into and within Europe*. Hants (England), Burlington (USA), Ashgate, 2005, pp. 233-263.

22 LAVENEX, Sandra, “EU External Governance in Wider Europe”, *Journal of European Public Policy*, vol. 11, nº 4, 2004, p. 681.

23 En un documento sobre las prioridades y objetivos de las relaciones exteriores en los ámbitos de Justicia y Asuntos de Interior, la Presidencia aclaró que el propósito principal de la dimensión exterior es el establecimiento de un espacio común de libertad, seguridad y justicia en la Unión. CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA “European Union priorities and policy objectives for external relations in the field of justice and home affairs”, Doc.7653/00 6, Junio 2000

24 El “control remoto” ha sido conceptualizado inicialmente por ZOLBERG, Aristide, op cit., 2003.

25 Véase también GUIRAUDON, Virginie, “Before the EU Borders: Remote Control of the ‘Huddled Masses’”, in: K. Groenendijk, E. Guild and P. Minderhoud (eds.) *In search of Europe’s Borders*, Brussels, Migration Policy Group, 2003.

sentido de que establece políticas con el objetivo de restringir la circulación de personas.

El segundo enfoque está basado en una filosofía del desarrollo y tiene un carácter proactivo. Su orientación básica no se centra en limitar el movimiento de personas, sino contribuir a construir una situación alternativa a través de la innovación política. Su fundamento es que tenemos que tratar de influir directamente en los factores que motivan el abandono del país de origen. Este enfoque está mucho más centrado en las causas que en los efectos de la opción salida de los migrantes. Tiene, además, una dimensión preventiva. En contraste con el enfoque de control remoto, esta filosofía se categoriza como “enfoque basado en las causas de origen” (*root cause approach*).²⁶ Esquemáticamente, ambas filosofías pueden presentarse de la siguiente manera:

Tabla I Dos filosofías políticas relacionadas con la externalización de políticas migratorias

Enfoque de control remoto	Enfoque de causas de origen
Basado en la seguridad	Basado en el desarrollo
Re-activo (control de flujos)	Pro-activo (preventiva)
Política como restricción	Política como innovación

En el plano empírico, se podría decir que el “enfoque de control remoto” define las herramientas de control de la migración de las políticas estatales o de la UE, tradicionalmente aplicadas para comprometer a los países de origen y de tránsito, y básicamente pensadas para combatir la entrada legal y el tráfico de migrantes. En contraste, el “enfoque de causas de origen” se refiere más directamente a herramientas innovadoras, al desarrollo de mecanismos de prevención que aborden las causas de la migración.²⁷ Esta filosofía aparece como discurso en varios documentos institucionales de la UE, pero a menudo sigue estando considerada como mera retórica.

En 1992, el Consejo de la Unión Europea adoptó una declaración específica sobre los principios que rigen los aspectos externos de la política de migración en el que reconoce: “[...] la importancia de analizar las causas de la presión de la inmigración y el análisis de los medios para eliminar las causas de los movimientos migratorios”.²⁸ Con este fin, se expusieron los diversos elementos del enfoque basado en las causas de origen. Estas pueden ser consideradas como dimensiones que definen esta filosofía basada en el desarrollo:

²⁶ Una formulación inicial de estos dos enfoques se pueden encontrar en C. Boswell (2003). La diferencia básica es que distingue entre la externalización y los enfoques de prevención, e identifica la externalización con el enfoque de control. Nosotros, en cambio, incluimos los dos enfoques (el control remoto y el enfoque de las causas de origen) dentro de la categoría de la externalización.

²⁷ PAPADOPOULOS, Apostolos, “Editorial: Migration and Human Security in the Balkans”, *Migration Letters*, vol. 4, nº 2, 2007, pp. 95-100.

²⁸ CONSEJO EUROPEO “Declaration on principles of governing external aspects of migration policy”, anexo 5 en Conclusions of the Edinburgh European Council, 11-12 Bull EC 12-1992, Diciembre 2002.

- La prevención de conflictos, mantenimiento de la paz, la protección de los derechos humanos y el imperio de la ley;
- La protección de los refugiados y personas desplazadas por la región de origen debe ser la regla, excepto en los casos de “especial necesidad”;
- El apoyo a la liberalización económica y al comercio;
- La prestación de ayuda al desarrollo;
- La lucha contra la inmigración ilegal;
- La finalización de los acuerdos de readmisión;
- La cooperación en situaciones de afluencia masiva.

Además del marco multilateral del Partenariado Euromediterráneo (PEM), la gestión externa se lleva a cabo a nivel bilateral a través de acuerdos de asociación. Por ejemplo, el Acuerdo celebrado entre Túnez y Marruecos incluye disposiciones en materia de política migratoria, que es la primera prioridad en la lista de cuestiones de cooperación en el ámbito social (capítulo III, artículo 71). En el artículo 71, las Partes Contratantes convienen en llevar a cabo proyectos y programas destinados a: “(a) reducir la presión migratoria, en particular mejorando las condiciones de vida, crear empleos y desarrollar la formación en las áreas de procedencia de los inmigrantes”, y “(b) el reasentamiento de los repatriados debido a su situación ilegal en virtud de la legislación del Estado en cuestión”.²⁹ Por último, también podemos mencionar la Comunicación de la Comisión Europea que apunta la conveniencia de seguir un enfoque temático, haciendo hincapié en la necesidad de cambiar el enfoque de la dimensión exterior de la política de migración, basada en la seguridad, por otro centrado en el desarrollo y en las causas de origen:

“Los cambios relativos al vínculo entre migración y desarrollo y las migraciones económicas legales tendrán probablemente el impacto más innovador. Este cambio refleja el hecho de que hasta hace poco tiempo la dimensión exterior de la política migratoria se ha establecido fundamentalmente en torno al objetivo de una mejor gestión de los flujos migratorios para reducir la presión migratoria sobre la Unión. Aunque sigue siendo un objetivo válido, en la actualidad se trata de conseguir también realizar un desarrollo de políticas que reflejen la necesidad de trabajadores migrantes para que funcionen los sectores de nuestra economía en los que la UE es deficitaria en mano de obra y calificaciones y que permitan al mismo tiempo sacar el máximo partido de la migración, tanto a los migrantes como a sus países de origen. Se hace necesario un planteamiento que vaya más allá del control de las fronteras y de la lucha contra la inmigración ilegal, abarcando otras dimensiones del fenómeno, como el

29 LAVENEX, Sandra, *op cit.*, 2004, pp. 680–700.

desarrollo y el empleo.”³⁰

Esto implicó que uno de los primeros programas temáticos incluyera cinco ejes de actuación:³¹

- estimular la relación entre migración y desarrollo,
- fomentar una gestión eficaz del flujo de trabajadores migrantes,
- luchar contra la inmigración ilegal y facilitar la readmisión de los inmigrantes ilegales,
- proteger a los migrantes de la explotación y de la exclusión,
- fomentar las políticas de asilo y de protección internacional, a través incluso de programas regionales.

Esta filosofía política proactiva pertenece al marco de los derechos humanos mencionados en el Informe de la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales (octubre, 2005).³² Dentro de la sección sobre la soberanía del Estado y la responsabilidad, se argumenta: “La Comisión también insta a los Estados a respetar las disposiciones de los protocolos de tráfico y contrabando que hacen hincapié en la necesidad de combatir las causas profundas de estos fenómenos mediante la reducción de la pobreza, el desarrollo y la falta de la igualdad de oportunidades, y prestando especial atención a las zonas económica y socialmente deprimidas. “(p. 58)

1.3 Identificando prácticas y acciones de la externalización de políticas

Hay una preocupación por definir las diferentes estrategias para la externalización de las políticas de migración. A. Papadopoulos³³ por ejemplo, identifica tres estrategias básicas:

- *Estrategia de control remoto*: la transferencia de los controles fronterizos a terceros países y / o países limítrofes;
- *Estrategia de protección a distancia*: hace hincapié en la dimensión extra-territorial de la protección de los refugiados;

³⁰ Programa temático de cooperación con terceros países en materia de migración y asilo, Bruselas, 25.I.2006, COM [2006] 26 fina (3.2. Orientaciones estratégicas, p. 10);

³¹ Ídem.

³² Este Informe se encuentra en la web de la Comisión, www.gcim.org.

³³ PAPADOPOULOS, Apostolos, *op cit.*, 2007, pp. 95-100.

- *Estrategia de capacidad de construcción (capacity-building strategy)* en determinados países de origen y de tránsito, que incluye principalmente la transferencia de *know-how*, las tecnologías de vigilancia, instalaciones e instituciones.

Para identificar las prácticas concretas que definen esta política, la tabla siguiente muestra tres dimensiones que pueden conceptualizar la externalización de las políticas, y las diferentes acciones dentro de cada una:

Tabla II Principales prácticas y acciones de externalización de las políticas migratorias

Prácticas diplomáticas	Instituciones externas	Políticas
Reuniones bilaterales	Campos y centros de internamiento	Visado
Reuniones multilaterales	Oficinas de inmigración	Retorno
Acuerdos de readmisión	Control de fronteras	Devolución
		Extradición

Déjenme describirlas a continuación.

1.3.1 Prácticas diplomáticas

Se refiere a actividades que tienen lugar fuera del territorio.³⁴ Pueden consistir en reuniones bilaterales (entre países de origen y de recepción) o multilaterales (entre varios países, o en el nivel regional), e incluir acuerdos políticos que afectan a la vida de las personas que tratan de emigrar, entre los más importantes están los acuerdos de readmisión. Estos son una herramienta fundamental para la gestión de los flujos migratorios.

Definidos de manera amplia, establecen un compromiso mutuo de volver a admitir, sin ningún trámite, ciertas categorías de personas a petición de la otra parte. Su objetivo principal es luchar contra la entrada irregular. Los acuerdos de readmisión tienden a ser bilaterales, porque los sistemas jurídicos de los diferentes Estados hacen del enfoque multilateral un asunto demasiado complejo.³⁵

34 LAVENEX, Sandra, *op cit*, 2006, pp. 329-350.

35 HURWITZ, Agnes. "The Externalization of EU Policies on Migration and Asylum: Re-admission Agreements and Comprehensive Approaches", documento presentado en la UNU-WIDER Conferencia "Poverty, International Migration and Asylum", Helsinki, 27-28 Septiembre 2002 [el texto de la conferencia se puede encontrar en: ; <http://archive.unu.edu/update/downloads/43wider1.pdf>]

Los acuerdos de *readmisión* son aquellos en los que cada parte se compromete a readmitir en su territorio respectivo a aquellas personas que desde su territorio hubieran entrado o residido irregularmente en el territorio de otra parte.

Sin embargo, es importante saber que en los acuerdos bilaterales la palabra “readmisión” puede tener hasta tres significados distintos: en primer lugar, la “repatriación”, que implica la readmisión por el Estado del que es ciudadana la persona que se encuentra en otro Estado en situación irregular; en segundo lugar, la “readmisión” en sentido estricto, referida únicamente a la admisión por un Estado de un no nacional que pasó por ese país antes de llegar a otro donde se encuentra en situación irregular; por último el “tránsito”, que implica el paso de una persona extranjera por un Estado en dirección a otro (normalmente del que es nacional), proveniente de aquel donde se encuentra en situación irregular.

1.3.2 Instituciones externas

El término “instituciones externas” se refiere a la construcción de estructuras funcionales con el objetivo específico de aplicar una o varias acciones de la política de externalización. En principio, no tienen un estatuto permanente, sino circunstancial, fruto de una decisión política. Esta categoría abarca, por ejemplo, campamentos y centros de internamiento, que tienen la función de recibir migrantes irregulares en lugares específicamente designados.³⁶ También incluye las oficinas de inmigración, que tienen una dimensión diplomática añadida, ya que su objetivo es establecer contacto entre los inmigrantes potenciales y el país de acogida antes de iniciarse el proceso migratorio, así como las instituciones de control fronterizo, que puede incluir patrullas fronterizas conjuntas³⁷ o las redes de control de la policía, como el SIVE español y el Frontex Europeo.³⁸

1.3.3 Políticas

Por último, también hay un conjunto de políticas relacionadas con la gestión de los flujos migratorios, como los visados, políticas de retorno, de devolución, y la extradición.

³⁶ Mientras que “campos” es el nombre familiar más extendido por las ONG, el nombre oficial es “centros de estancia temporal” o “centros de acogida”.

³⁷ LAVENEX, Sandra, op cit, 2006, pp. 329-350.

³⁸ DEBENEDETTI, Sara, op cit, 2009.

Cada una de estas políticas gestiona una situación diferente y tienen una interpretación jurídica determinada, aunque comparten el mismo resultado: la obligación de la persona migrante de renunciar a su proyecto migratorio y regresar a su punto de partida. Veamos las definiciones generales de cada acción política.

El *retorno* es el caso de aquellos que pretenden entrar en España sin cumplir todos los requisitos y formalidades necesarios y son detectados en la frontera y, sin permitírseles la entrada, son “retornados” (obligados) a regresar a su país de origen.” El retorno no se refiere por tanto a entradas ilegales tentadas, sino a las desautorizadas. El acto administrativo por el que un extranjero que pretendía entrar ilegalmente en España es reintegrado a su país de origen se denomina *devolución*. Finalmente, la *extradición* es el procedimiento por el cual una persona, acusada o condenada por un delito conforme a la ley de un Estado es detenida en otro y devuelta para ser enjuiciada, o para cumplir la pena ya impuesta.

Si bien existe una cooperación internacional muy activa para la represión de los delitos, continúa vigente la regla de que un Estado está obligado a conceder la extradición de un delincuente extranjero sólo si existe tratado internacional con el Estado que requiere la extradición. Cuando no hay tratado, el Estado requerido está facultado para acordar la extradición, pero no está obligado a concederla.

2 EL DEBATE: LA EXTERNALIZACIÓN Y SUS CRÍTICOS

En este apartado, se presentan las principales líneas del debate incipiente sobre la externalización. Interesa particularmente plantear las razones que se dan para justificar por qué se produce ahora este cambio de orientación política. Avanzaremos que la externalización es una respuesta a las deficiencias de las políticas tradicionales de gestión de la migración (sección 2.1.). Luego, nos concentraremos en los argumentos de los que critican esta orientación, por estar basada en un enfoque eurocéntrico y securitario (sección 2.2.). Finalmente, plantearemos los factores que explican la externalización y afectan al desarrollo de esta nueva orientación (sección 2.3.).

2.1 La externalización como respuesta política a las deficiencias de las políticas tradicionales

Nos interesa aquí conocer las razones y las justificaciones que se dan sobre la necesidad de externalizar las políticas migratorias, que inicialmente han tenido un espacio de aplicación doméstico (interior de las fronteras estatales). ¿A qué pregunta trata de responder la externalización de políticas? La respuesta común es que las políticas

domésticas de migración son insuficientes para controlar los flujos migratorios, y que el desarrollo de una dimensión exterior se hizo necesario. C. Boswell³⁹ apunta que los Estados europeos han experimentado un aumento de la inmigración irregular debido a las políticas restrictivas de inmigración en las últimas décadas. Esto, a su vez, ha dado lugar a la necesidad de cooperar con los países emisores y de tránsito en la lucha contra la migración irregular, hasta incorporar la materia de la inmigración como un asunto prioritario de las políticas exteriores de la UE. S. Debenedetti⁴⁰ advierte sobre la importancia que la coordinación de las legislaciones nacionales de los Estados miembros ha tenido en el desarrollo de una dimensión exterior. Esto se ha manifestado en que la armonización de las políticas migratorias ha aumentado el papel de la UE, provocando que la asociación y la cooperación con terceros países sea un instrumento político para controlar la migración.

La necesidad de los agentes nacionales de eludir las restricciones, al elaborar sus políticas migratorias en el ámbito doméstico, es otro factor que ha permitido incluir la inmigración en la política exterior de la UE. En este marco, numerosos autores⁴¹ han destacado el papel de la política interna y, especialmente, las limitaciones jurídicas y sociales en los estados democráticos liberales al desarrollar las políticas migratorias a nivel intergubernamental. Se destaca que es más fácil para los promotores de las políticas restrictivas operar en el nivel transgubernamental, al carecer su acción de transparencia. Allí, los grupos favorables a las políticas de inmigración (organizaciones promigrantes) tienen menos espacios de acción. Guiraudon y Lahav⁴² argumentan, por ejemplo, que hay tres esferas donde se han delegado funciones de control de la migración. Aparte de un cambio desde el ámbito nacional hasta el intergubernamental, y de ahí nuevamente a los agentes locales (a través de la descentralización), ha habido otro cambio hacia fuera, desde los Estados hacia los agentes no estatales (compañías aéreas, empresas de transporte, etc.). Para Guiraudon⁴³, el cambio desde el nivel nacional hacia la esfera intergubernamental ha sido posible en un escenario de compra/venta (*venue-shopping*), y gracias a la autorización de los funcionarios responsables del control de la migración pueden operar en espacios internacionales de diversas maneras.

En primer lugar, evitando las restricciones judiciales a nivel nacional, y teniendo además un escenario con menos oposición (que actúa sólo en el marco nacional);

39 BOSWELL, Christina, “‘The External Dimension’ of EU immigration and asylum policy”, *International Affairs*, vol. 79, nº 3, 2001, pp. 619-683.

40 DEBENEDETTI, Sara, op cit, 2009.

41 C. Joppke (1998), V. Guiraudon (2000), V. Guiraudon y G. Lahav (2000), y S. Lavenex (2006)

42 GUIRAUDON, Virginie. y LAHAV, Gallya “A Reappraisal of the State Sovereignty Debate: The Case of Migration Control” *Comparative Political Studies*, vol. 33, nº 2, 2000, pp. 163-195

43 GUIRAUDON, Virginie, “European Integration and Migration Policy: Vertical Policy-making as Venue Shopping” *Journal of Common Market studies*, vol. 38 nº 2, 2000, 251-271.

finalmente, desarrollando la cooperación con las partes en estos nuevos escenarios, en particular en los países de tránsito y de origen. La tensión entre el nivel local y estatal en materia de control de la migración, y en particular el deseo de los actores locales de tener voz en cuestiones relativas a los migrantes que entran en su espacio de gestión, también juegan un papel importante. Guiraudon y Lahav ⁴⁴ señalan que trasladar la responsabilidad del control de la migración a las autoridades locales es un viejo truco, usado cuando es necesario endurecer la política migratoria a nivel estatal. Se constata así un cambio de acción de los agentes no estatales y extranjeros hacia el exterior. Los autores sostienen que la supresión de las fronteras interiores en la UE, y por tanto el “cambio” hacia el exterior de las fronteras exteriores de la UE, es la principal razón para compartir la carga de la inmigración con los actores privados y con terceros países.⁴⁵ Las sanciones a los transportistas son un ejemplo de cómo los Estados europeos están imponiendo controles más estrictos de pasajeros antes de llegar al territorio de la UE. S. Lavenex⁴⁶ observa igualmente un cambio, primero “hacia arriba”, en la esfera intergubernamental, y luego “hacia fuera”, pero su enfoque es diferente. Interpreta estos cambios de la política migratoria como parte de la política exterior de la UE, y no como un proceso de reparto de la carga entre el Estado y los actores no estatales.

En esta misma línea de argumentación, Boswell⁴⁷ y Lavenex⁴⁸ ponen en evidencia tanto el hecho de que la exteriorización de los instrumentos de control de la migración, como la creciente cooperación con los terceros países, son más una continuación lógica de la cooperación transnacional ya existente que un fenómeno nuevo⁴⁹. La abolición de las fronteras interiores ha promovido también un desarrollo de la dimensión externa de la política migratoria, con el objetivo de armonizar la política de los nuevos Estados miembros y los Estados de tránsito.⁵⁰ Según Boswell⁵¹, en los años 1980 y 1990, los funcionarios que operaban tanto a nivel estatal como de la UE estaban convencidos de que las medidas más adecuadas para asegurar la zona Schengen era externalizar el control de fronteras, restringir el número de solicitantes

44 GUIRAUDON, Virginie. y LAHAV, Gallya, *op cit.*, 2000, pp. 163-195

45 FERRER-GALLARDO, Xavier, y KRAMSCH, Olivier- Thomas, “El archipiélago-frente Mediterráneo: fractura, ensamblaje y movimiento en el contorno sur de la UE”, en R. ZAPATA-BARRERO y X. FERRER-GALLARDO (eds.) *Fronteras en movimiento: Migraciones en el contexto Mediterráneo*, Barcelona, Edicions Bellaterra, 2012, pp. 79-102.

46 LAVENEX, Sandra, *op cit.*, 2006, pp. 329-350.

47 BOSWELL, Christina, *op cit.*, 2001, pp. 619-683

48 LAVENEX, Sandra, *op cit.*, 2006, pp. 329-350.

49 Véase también GEDDES, Andrew, “International Migration and State Sovereignty in an Integrating Europe” *International Migration*, vol. 39 nº 2, 2001, pp. 21-42.

50 Además de los ya citados, véase también J. Rijpma y M. Cremona (2007).

51 BOSWELL, Christina, *op cit.*, 2001, pp. 619-683

de asilo y profundizar la cooperación para combatir el tráfico ilícito de migrantes. El desarrollo de un área sin fronteras en la UE también ha allanado el camino para la percepción de los inmigrantes como una amenaza a la UE y sus Estados miembros. Esto ha promovido la retórica reactiva, que legitima políticas restrictivas de los responsables políticos en el ámbito de la migración, concentrando sus discursos en el fortalecimiento de las fronteras exteriores con el fin de controlar los flujos migratorios.⁵²

2.2 Críticas a la externalización de las políticas migratorias: el eurocentrismo y el enfoque securitario

La externalización de las políticas de inmigración tiene sus ventajas en términos de una gestión eficiente de los flujos y compromiso compartido de un fenómeno entre los Estados de origen y de recepción. Sin embargo, los más críticos plantean cómo esta nueva orientación política está afectando a los terceros países y los inmigrantes, particularmente a aquellos que necesitan protección internacional. El enfoque de la UE ha sido tachado de innecesariamente eurocéntrico, en el sentido de que sólo beneficia a la Unión y sus Estados miembros.

Como resultado de la comunitarización creciente, a nivel de las políticas y legislaciones de los Estados miembros también se está desarrollando la necesidad de converger en materia de control de las migraciones. Esta convergencia encuentra, como base común, el momento en que los migrantes expresan su deseo potencial de emigrar. Así, las primeras acciones de externalización que desarrollan los funcionarios del JAI se expresa con el llamado enfoque de control remoto, centrado según Lavenex en buscar mecanismos de controlar la migración previamente a que los potenciales migrantes atraviesen sus fronteras estatales. La principal crítica que existe en el debate se centra en la unilateralidad del enfoque de la UE, que enfatiza el control y la lucha contra la migración irregular frente a otro enfoque que vincule migración y desarrollo.⁵³ El énfasis

⁵² Véanse, LINDSTRÖM, Channe, “European Union Policy on Asylum and Immigration. Addressing the Root Causes of Forced Migration: A Justice and Home Affairs Policy of Freedom, Security and Justice?” *Social Policy & Administration*, vol. 39 nº 6, 2005, 587-605, DEBENEDETTI, Sara, op cit, 2009. ZAPATA-BARRERO, Ricard, “Political Discourses about Borders: On the Emergence of a European Political Community”, en H. Lindahl (ed.) *A Right to Inclusion or Exclusion? Normative Faultlines of the EU's Area of Freedom, Security and Justice*, Oxford, Hart Publishing, 2009b, pp. 15-31.

⁵³ Véanse, entre otros, LAVENEX, Sandra y UÇARER, Emek, op cit., 2004, pp. 417-443, STERKX, Steven “Curtailling the comprehensive approach: Governance export in EU asylum and migration policy”, ECPR Joint Sessions of Workshops, Workshop 16: *Who Makes Immigration Policy?*, Uppsala, April 2004, BENDEL, Petra, “Immigration Policy in the European Union: Still bringing up the walls for fortress Europe?” *Migration Letters*, vol. 2, nº 1, 2005, pp. 20-31. KOFF, Harlan, “Security, Markets and Power: The Relationship Between EU Enlargement and Immigration” *European Integration*,

en el control descuida aspectos importantes, como la promoción de la migración legal y los aspectos humanitarios, tales como las necesidades de los inmigrantes que necesitan protección internacional. Además, el enfoque eurocéntrico descuida las necesidades de los países de origen, que ya sufren desigualdades y la falta de infraestructuras.

Defendiendo una filosofía más proactiva en materia de migración, Sterkx afirma que la externalización se ha centrado unilateralmente en la exportación del control de la migración, en lugar de hacerlo en las causas más profundas del acto migratorio. Una cita de un funcionario de la Comisión, en un artículo de Sterkx publicado en 2004, es bastante explícita: “(...) No hay progreso en la UE y los Estados miembros no quieren avanzar en la política de migración. Acaban pasando la responsabilidad a un montón de países. La base es la falta de voluntad de avanzar en el plano interno, y por eso se desplazan a otros países. Los terceros países tienen que hacer el trabajo que no son capaces de hacer (...)”.

Las operaciones conjuntas de control fronterizo han tenido bastante éxito en reducir el número de inmigrantes en situación irregular (la categoría de “inmigrantes no-deseados”). Sin embargo, las políticas migratorias cada vez más restrictivas en Europa sólo llevan a buscar rutas alternativas, a menudo más peligrosas, para entrar en Europa. Rodier⁵⁴ argumenta que los controles más fuertes en las fronteras exteriores de la UE, en lugar de resolver el problema de la migración no deseada, provocan más bien un movimiento de las propias fronteras mediante la proyección de migrantes en países vecinos. Esto es problemático porque las personas necesitadas de protección internacional están en riesgo de que se les prive de su derecho. C. Lindström⁵⁵ critica

vol. 27, nº 4, 2005, pp. 397-415 LINDSTRÖM, Channe, op cit., 2005, 587-605. VAN MUNSTER, Rens, *The EU and the Management of Immigration Risk in the Area of Freedom, Security and Justice*. Political Science publications, nº. 12. University of Southern Denmark, 2005, BALDWIN-EDWARDS, Martin “Inmigración en el Mediterráneo. Cambio de perspectiva: de la seguridad al desarrollo regional”, en Y. Courbage, T. Yousef, G. Martine, P. Fargues et al. *Población y desarrollo en el mediterráneo. Transiciones demográficas y desigualdades socioeconómicas*, Barcelona, Icària/ IEmed, 2009, pp. 367-384, LAVENEX, Sandra, op cit, 2006, pp. 329-350. RODIER, Claire “Analysis of the external dimension of the EU’s asylum and immigration policies” - summary and recommendations for the European Parliament” *The European Parliament, Policy Department*, 2006, DEBENEDETTI, Sara, op cit, 2009, RIJPM, Jorrit, y CREMONA, Marise, op cit, 2007, WOLFF, Sarah, “Border Management in the Mediterranean: Internal, External and Ethical Challenges” *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 21 nº 2, 2008, pp. 253-271, DOVER, Robert, “Towards a Common EU Immigration Policy: a Securitization Too Far.” *European Integration*, vol. 30, nº 1, 2008, pp. 113-130, KRUSE, Imke *The EU’s Policy on Readmission of Illegal Migrants*. Max Planck Institute for the Study of Societies, Germany, 2002, Disponible en: <http://socsci2.ucsd.edu/~aronatas/scrretreat/Kruse.Imke.pdf><http://socsci2.ucsd.edu/~aronatas/scrretreat/Kruse.Imke.pdf>, MARTÍN y PÉREZ DE NANCLARES, José (coord.) *La dimensión exterior del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en la Unión Europea: en busca de una acción de la Unión Europea eficaz, coherente y coordinada*, Madrid: Iustel, 2012.

54 RODIER, Clair, op cit., 2006

55 LINDSTRÖM, Channe, op cit., 2005, 587-605.

específicamente el hecho de que una mayor atención en el control de la migración está poniendo en riesgo la aplicación del derecho de no devolución en situación de riesgo, como ocurre con solicitantes de asilo, que a veces son enviados de regreso a sus países de origen. C. Boswell⁵⁶ pone de relieve los efectos secundarios de las políticas restrictivas de migración de la UE, y sostiene que los esfuerzos por restringir el acceso de los inmigrantes han llevado a un aumento de la migración “ilegal”, y no lo contrario.

Dover⁵⁷ también critica la perspectiva securitaria sobre la inmigración, y sostiene que las políticas de la UE hacia el África subsahariana son contraproducentes, tanto en términos de costes de transacción más elevados como en peligro físico, ya que se ven obligados a buscar nuevas rutas. Como consecuencia de las políticas restrictivas de la UE, se ha incrementado la proporción de migrantes que intentan entrar ilegalmente en la UE, mientras el número de quienes deseen entrar ha permanecido igual. Dover⁵⁸ señala que muchos de los migrantes ilegales desconocen los canales más apropiados para entrar en territorio de la UE y, por lo tanto, entran ilegalmente de forma no intencional.⁵⁹ Al no permitirles un acceso legal, la UE contribuye a la inseguridad económica y social de la región, en lugar de promover el desarrollo (como oficialmente afirma estar haciendo, por ejemplo en los Planes de Acción de la PEV).⁶⁰ Siguiendo el mismo argumento, Rodier⁶¹ observa que cuanto más terceros países estén convencidos de introducir mecanismos de control en sus propias fronteras, puede aumentar la inestabilidad de la región, con mayores riesgos de abuso de los derechos humanos.

Koff⁶² examina el enfoque de la UE en el contexto de la ampliación, y afirma que la amenaza de los movimientos incontrolados de migración irregular no está demostrada. El autor afirma que, al centrarse unilateralmente en el aspecto de la seguridad en política migratoria, el riesgo real es promover la migración irregular, favoreciendo también las acciones de los traficantes de personas y otras organizaciones criminales. Esta situación aumenta -en lugar de reducir- la seguridad pública y humana.

En esta misma línea crítica del enfoque seguido por la UE, Dover⁶³ afirma que las políticas de exclusión de la UE para los nacionales de África subsahariana son racistas,

56 BOSWELL, Christina, *op cit.*, 2001, pp. 619-683

57 DOVER, Robert, *op cit.*, 2008, pp. 113-130

58 *ibídem*

59 Véase también RODIER, Clair, *op cit.*, 2006

60 “Política Europea de Vecindad. Documento de Estrategia” Comunicación de la Comisión, COM (2004) 373 final

61 RODIER, Clair, *op cit.*, 2006.

62 KOFF, Harlan, *op cit.*, 2005, pp. 397-415

63 DOVER, Robert, *op cit.*, 2008, pp. 113-130

pues se los percibe como inadecuados para la ciudadanía europea a causa de su origen. Este racismo sistemático se ve reforzado por la tecnología de control de la migración que (más o menos) mantiene lejos de manera eficaz a los inmigrantes no deseados. La consecuencia de esta política reactiva es que se cumple el pronóstico: se radicalizan tanto los migrantes subsaharianos que tratan de entrar en la UE por vías inseguras e ilegales, como los nacionalistas de derecha en la UE, que ven cómo se retroalimenta su argumento de invasión y descontrol. En este mismo sentido, Van Munster⁶⁴ se refiere al “marco técnico-gestor de la inmigración” y pone de relieve los peligros de ver la migración como un problema que puede resolverse fácilmente mediante soluciones tecnológicas orientadas por la gestión del riesgo. Cuando la inmigración se piensa sólo en términos de los riesgos, se reduce la posibilidad de entender más profundamente el fenómeno complejo socio-económico, y los medios para poder deliberar en términos de lo positivo y lo negativo de sus consecuencias.

Las críticas al enfoque eurocéntrico se han centrado básicamente en las políticas de readmisión. Según Sterkx,⁶⁵ el hecho de que el acuerdo es recíproco y, por lo tanto, obliga a ambas partes a readmitir expresa una gran hipocresía por parte de la UE. Esto es porque, lógicamente, es improbable que se dé el caso de que un Estado miembro de la UE tenga que readmitir a un migrante irregular procedente de un tercer país. Esta es la principal razón de las dificultades que ha tenido la UE de convencer a los terceros Estados para que firmen dichos acuerdos.⁶⁶ Otra hipocresía por parte de la UE se manifiesta en el hecho de que la UE proclama la aplicación de los derechos humanos, pero lo hace sólo para sus propios ciudadanos, descuidando a los procedentes del exterior.⁶⁷ Esta política de “doble moral” es vista por parte de los países de origen como uno de los principales obstáculos para el buen entendimiento. ¿Cómo se puede discriminar aquello que es digno de ser tratado de acuerdo con las normas internacionales de derechos humanos y lo que no?

Además, apenas se tienen en cuenta los criterios para la selección de los países con los que negociar acuerdos de readmisión.⁶⁸ Por ejemplo, la UE debería examinar el historial de derechos humanos del país con el que está negociando un acuerdo de readmisión para garantizar un regreso seguro de los repatriados. Esto casi nunca se realiza y puede tener graves consecuencias para los individuos que son devueltos.⁶⁹

64 VAN MUNSTER, Rens, *op cit.*, 2005.

65 STERKX, Steven, *op cit.*, 2004.

66 Véase también F. Trauner y I. Kruse (2008).

67 DOVER, Robert, *op cit.*, 2008, pp. 113-130

68 STERKX, Steven, *op cit.*, 2004

69 LINDSTRÖM, Channe, *op cit.*, 2005, 587-605 y RODIER, Clair, *op cit.*, 2006.

Debenedetti⁷⁰ pone de relieve la responsabilidad de la UE y sus Estados Miembros en el proceso de readmisión. El hecho de que muchos países terceros tienen un pésimo historial en materia de derechos humanos (Libia por ejemplo) pone en peligro la vida de los migrantes repatriados a sus países de origen. Estas realidades apenas son tomadas en cuenta por la UE a la hora de firmar acuerdos de readmisión.

Como sabemos, las cuestiones relativas a la inmigración han adquirido creciente importancia en la Política Europea de Vecindad (PEV). En este marco, Rodier⁷¹ señala que, si bien los planes de acción deben reflejar los intereses de ambas partes, esta condición no se cumple en materia migratoria. La UE se centra en sus propios beneficios, que incluyen medidas para limitar los flujos migratorios no deseados y sólo acoger a migrantes de mano de obra altamente cualificada. Muchos países involucrados en la cooperación con la UE están obligados (a través de la llamada “condicionalidad”) a desarrollar un sistema de gestión que evite o pare los flujos migratorios.⁷² Basándose en esta constatación, S. Wolff⁷³ argumenta que la PEV es básicamente una política que establece un sistema de compensación (*trade-off system*) en el sentido que la UE concede la posibilidad a los países socios de acceder al mercado interior de la UE y a sus programas si se cumplen sus peticiones, siempre enfocadas a garantizar una seguridad en la región y en beneficio de la UE.⁷⁴ Por lo tanto, si los planes de acción incluyen cláusulas de condicionalidad y promueven la subordinación de los países vecinos a los intereses de la UE, uno tiene elementos para poner en duda la forma en cómo se implementa realmente la igualdad y el diálogo. Lavenex y Uçarer⁷⁵ van más allá, y argumentan que las políticas migratorias restrictivas y las cláusulas de condicionalidad que la UE utiliza en sus acuerdos con otros países podrían ser perjudiciales para su imagen en el mundo exterior. La integridad de Europa podría disminuir considerablemente si continúa con la lógica de beneficio propio en lugar de activar mecanismos para realmente ayudar a los países necesitados.

Es evidente que existe una contradicción entre la soberanía de los Estados para seleccionar a los migrantes que quieren entrar en su territorio, y la responsabilidad de los países desarrollados hacia los subdesarrollados en el contexto de los derechos

70 DEBENEDETTI, Sara, *op cit.*, 2009.

71 RODIER, Clair, *op cit.*, 2006

72 LINDSTRÖM, Channe, *op cit.*, 2005, 587-605 y RODIER, Clair, *op cit.*, 2006.

73 WOLFF, Sarah, *op cit.*, 2008, pp. 253-271

74 WOLFF, Sarah. y ZAPATA-BARRERO, Ricard, “Border Management: Impacting on the construction of the EU as a polity?” en S. WOLFF, F.A.N.J. GOUDAPPEL & J. W. de Zwaan (Eds.), *Freedom, Security and Justice after Lisbon and Stockholm*. The Hague, T.M.C. Asser Press, 2011, pp. 117-134.

75 LAVENEX, Sandra y UÇARER, Emek, *op cit.*, 2004, pp. 417-443

humanos. En este marco, Dover⁷⁶ señala que algunos aspectos del enfoque de la UE a la migración contradicen la Declaración de los Derechos Humanos y el Tratado de la Unión Europea (que sigue a los pronunciamientos de las Naciones Unidas). La UE debe, de acuerdo con las declaraciones internacionales, ayudar a las personas en su región de origen o mediante la concesión de acceso a los miembros de la UE. Al situar la responsabilidad de los gobiernos en los Estados de origen de los riesgos, la UE hace caso omiso de sus propias responsabilidades frente a terceros países, y también se pierde la oportunidad de importar los trabajadores inmigrantes que tanto necesitan. Un ejemplo de la transferencia de la responsabilidad, y de ahí un ejemplo de externalización de políticas, es el caso de los acuerdos de readmisión.

Rijpma y Cremona⁷⁷ se centran en el valor fundamental del imperio de la ley que la UE trata de promover y defender, y argumentan que constituye un reto en la externalización de su política migratoria. La dificultad de cooperación con terceros países en cuestiones relacionadas con la migración, desde el punto de vista del derecho es la falta de normas comunes y garantías entre las partes.

Una vez identificadas las principales críticas al enfoque demasiado solipsista de la UE, veamos cuáles son los factores que se discuten, en el debate actual, en torno a cómo se explica la externalización y cómo afecta a su desarrollo.

2.3 Factores que explican la externalización y afectan su desarrollo

Hemos identificado al menos tres que explican la externalización de las políticas e influyen en el desarrollo de esta nueva orientación. En primer lugar, los geopolíticos; en segundo lugar, el contexto de Schengen y la ampliación de la UE; el tercero es la arena doméstica, incluyendo el desarrollo de control migratorio pero también el aumento de partidos de extrema derecha, con discursos anti-inmigrantes, y otras restricciones que encuentran los decisores políticos en materia de migración.

2.3.1 Factores geopolíticos centrados en el desarrollo

En el espacio euromediterráneo, existen diversas tipologías de factores que tienen un impacto en el desarrollo de la externalización de las políticas migratorias. En primer lugar, para los países de la orilla norte del Mediterráneo, las proyecciones demográficas

76 DOVER, Robert, *op cit.*, 2008, pp. 113-130.

77 RIJPMA, Jorrit, y CREMONA, Marise, *op cit.*, 2007.

y económicas en relación con los países del sur del Mediterráneo parecen sugerir que una política de ayuda al desarrollo destinada al mantenimiento de la fuerza de trabajo de estos países “in situ” no es una estrategia política sostenible. Este será especialmente el caso puesto que los países del norte del Mediterráneo seguirán necesitando una constante llegada de trabajadores,⁷⁸ convirtiendo la gestión migratoria en necesidad. Así, el crecimiento del sistema migratorio euromediterráneo hacia el sur requiere cada vez mayor participación de países subsaharianos de África, y está obligando al abandono de un enfoque estrecho, centrado exclusivamente en el control. Para diseñar otro más flexible, es perentorio prever una alternativa política que considere al menos dos dimensiones: la dinámica de los mercados de trabajo y una relación positiva entre la migración y el desarrollo.

Este enfoque comienza a ser percibido como necesario en la primera Conferencia Ministerial Euromediterránea sobre Migraciones, celebrada en noviembre de 2007, que establece el principio fundamental del reconocimiento de los beneficios económicos y sociales que puede aportar la migración regular, tanto para los países de origen, de tránsito, como de destino. Además, el acuerdo pone de relieve la importancia de fortalecer la gestión conjunta, a través de la responsabilidad compartida, con un enfoque más global y equilibrado. En términos de objetivos más concretos, se hace hincapié en la necesidad de acelerar los procedimientos relacionados con el proceso migratorio y promover la migración regular dentro de la zona euromediterránea, teniendo en cuenta los respectivos mercados de trabajo.⁷⁹

Siguiendo esta línea, también cabe señalar el importante cambio que se está produciendo estos últimos años en la conceptualización de las relaciones entre movilidad y desarrollo. Frente al paradigma de “más desarrollo para menos migración”, ahora hay una mayor conciencia acerca de las relaciones entre la movilidad y el desarrollo socio-económico. En esta nueva conceptualización, la relación entre políticas migratorias y cooperación al desarrollo no tiene por objeto reducir la presión migratoria, sino más bien optimizar el impacto positivo de la migración en los países de origen y de destino.⁸⁰

En este nuevo marco conceptual, es especialmente relevante constatar cómo se

78 COLLYER, Michael, “The Development Impact of Temporary International Labour Migration on Southern Mediterranean Sending Countries: Contrasting Examples of Morocco and Egypt”, *Sussex Centre for Migration Research, Working Paper*, 2004.

79 EUROMED “Ministerial Conclusions of the First Euro-Mediterranean Ministerial Meeting on Migration”, 2007, Disponible en: http://www.eu2007.pt/UE/vEN/Noticias_Documentos/20071119_Conclusoeseuromed.htm

80 Véanse, entre otros, los trabajos recientes: FARGUES, Philippe. “Migraciones en el Mediterráneo: un panorama general”, en Y. Courbage, T. Yousef, G. Martine, P. Fargues (eds.). *Población y desarrollo en el mediterráneo. Transiciones demográficas y desigualdades socioeconómicas*. Barcelona: Icària/ IEmed, 2009, pp. 267-283, y BALDWIN-EDWARDS, Martin, op cit.2009, pp. 367-384.

consolida la idea de que el nexa causal entre la migración y el desequilibrio económico Norte / Sur se deriva de la ampliación del libre comercio y la globalización. Este hecho debe ser la premisa que oriente la definición de la cooperación euromediterránea. En consecuencia, se está convirtiendo en algo incongruente el separar las políticas migratorias de las políticas de desarrollo de los países de origen. Ambas mantienen un vínculo cada vez más geoestratégico.

Este cambio de paradigma, de “más desarrollo para menos migración” a “una migración mejor para aumentar el desarrollo”, se ha integrado a la retórica oficial europea con el lanzamiento del Enfoque Global de la Migración de la Comisión⁸¹. Tuvo sus primeros escenarios prácticos en la organización de las dos conferencias Euro-Africana de Rabat y Trípoli y, más recientemente, en la propuesta de la migración circular y asociaciones de movilidad.⁸² Debemos tener en cuenta que la Conferencia Euro-Africana sobre Migración y Desarrollo, celebrada en Rabat en julio de 2006, fue uno de los primeros y, al menos simbólicamente, el más claro intento de mostrar las prioridades europeas durante este próximo período: impulsar el expediente de desarrollo y animar a los países africanos en las estrategias de política exterior relacionados con la migración.⁸³

A su vez, existe una creciente necesidad de acuerdo entre los países del sur del Mediterráneo en cuanto a la regulación de los flujos migratorios. Esta necesidad surge sobre todo del aumento de los flujos indeseados, tanto los que usan la vía marítima como la terrestre o aérea. Estas nuevas dinámicas migratorias obligan a los países de tránsito (y en ocasiones también de destino, como Marruecos) a readaptar su papel y volver a diseñar su agenda de prioridades cuando se introduce la dimensión exterior de las políticas migratorias.

Existen otros factores que explican la externalización de las políticas migratorias. En la UE, la migración se ha convertido en una parte de la política exterior. Este proceso se inició con el programa de Tampere, que diseñó los primeros contornos de un espacio de libertad, seguridad y justicia, siguiendo un nuevo enfoque que prevé la exploración de los vínculos entre la migración, el comercio y la cooperación política como instrumentos para reducir los “factores de empuje” que caracterizan a los Estados

81 CONSEJO EUROPEO, *Presidency Conclusions. Annex I: Global Approach to Migration: Priority Actions focusing on Africa and the Mediterranean*. 15/16 Diciembre 2005.

82 EUROPEAN COMMISSION “On circular migration and mobility partnerships between the European Union and third countries”, COM (2007) 248 final, 2007, Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0248:FIN:EN:PDF>

83 AUBARELL, Gemma, “Europe, the Mediterranean and Migrations: New Paradoxes”, *Mediterranean Yearbook*, Med.2007, Barcelona, IEMed.-CIDOB, 2008, Disponible en: <http://www.iemed.org/anuari/2007/aarticles/aAubarell.pdf>

de origen.⁸⁴ Sin embargo, Tampere también introdujo un criterio según el cual los terceros países se podían implicar en la gestión de la migración, junto a los de origen, para llevar a cabo tareas de control de fronteras y readmisión de emigrantes.⁸⁵ Más tarde, la Comisión promovió esta dimensión exterior y amplió los campos de acción para abordar las causas de origen (*root-causes*) de la migración.⁸⁶ En 2005, el enfoque global de la migración⁸⁷ refuerza la necesidad de una estrategia amplia y coherente, que abarque simultáneamente la lucha contra la inmigración irregular y la cooperación con terceros países, poniendo especial énfasis en los vecinos del sur y del este de la UE. En términos generales, podemos concluir que la incorporación de la migración a las agendas de política exterior de la UE revela un intento constante geopolítico de equilibrar la cooperación con las agendas de seguridad y de desarrollo.

2.3.2 El contexto de Schengen y la ampliación de la UE: transferencia de políticas y condicionalidad

Uno de los factores que afectan directamente el desarrollo de la externalización de las políticas migratorias es la realización de las cuatro libertades de circulación (mercancías, servicios, capitales y personas). Este paso hacia una Europa más integrada comenzó muy temprano, en 1985, cuando el espacio Schengen sin fronteras interiores se estableció entre algunos Estados de Europa Central. El paquete de Schengen y la legislación secundaria derivada de ella se han convertido en parte integrante de los Tratados de la UE, con sucesivas ampliaciones. La libre circulación de personas dentro de la UE abolió las fronteras interiores, y ha hecho los Estados-nación más vulnerables a las consecuencias y los efectos de la migración. Esto plantea problemas de seguridad para los gobiernos, puesto que ya no controlan las fronteras internas de la UE. Para compensar esto, las medidas de seguridad adicionales se han puesto en marcha en las fronteras exteriores de la UE.⁸⁸

84 Tampere European Council 15/16 October 1999. Towards A Union of Freedom, Security and Justice.

85 The strategy of returns can be followed in COM (2002) 175 final. Green paper on a community return policy on illegal residents and Presidency Conclusions. Seville European Council, 21 and 22 June 2002.

86 COM (2002) 703 final. Communication on Integrating Migration in the European Union's Relations with Third Countries.

87 28 Brussels European Council, 15/16 December 2005, Presidency Conclusions. Annex I: Global Approach to Migration: Priority Actions focusing on Africa and the Mediterranean.

88 MISILEGAS, Valsamis, "The borders paradox: the surveillance of movement in a Union without internal frontiers", en H. Lindahl (ed.) *A Right to Inclusion or Exclusion? Normative Faultlines of the EU's Area of Freedom, Security and Justice*, Oxford, Hart Publishing, 2009, pp. 33-64

Asimismo, un “giro espacial” ha tenido lugar en la UE con la aparición de nuevas fronteras y espacios, debido a su ampliación. Con algunos de los nuevos países vecinos, la relación es muy asimétrica en términos del nivel de desarrollo, y esto también contribuye a un enfoque en temas de seguridad y a la creación de nuevos tipos de fronteras entre un “ellos” y un “nosotros”. Además, también en el contexto de la europeización, es cada vez más importante para el número creciente de Estados miembros, y para la UE en sí misma, tener buenas relaciones con los Estados de origen. Como hemos visto, la Política Europea de Vecindad (PEV), desarrollada a partir de 2004, podría ser un ejemplo de la promoción de buenas relaciones con los países vecinos.

La idea de la “Europa Fortaleza” ilustra la otra cara de la moneda, es decir: el miedo a la migración a gran escala, sin control. Este temor está muy relacionado con el impacto negativo que la migración incontrolada podría tener en la cohesión social de los Estados miembros y la UE en su conjunto. Esta atmósfera de temor y de incertidumbre puede afectar a las políticas dirigidas a controlar la inmigración y llevarlas hasta el extremo más restrictivo del espectro.⁸⁹ Pero incluso antes de la adhesión de los nuevos Estados, la UE amplió su régimen de seguridad con la finalidad de reducir la importación de determinados riesgos de seguridad interna (como la delincuencia organizada y el movimiento incontrolado de la población). Esta manera de tratar el tema migratorio está agravando el déficit democrático de la UE.

Por otro lado, la UE tiene interés en mantener buenas relaciones con otros Estados, con el fin de promover una adaptación de la cultura política y social democrática y liberal. Esto es especialmente cierto para los países que participan en una negociación de acceso con la UE, y se espera que adopten el acervo de la UE (en un principio el acervo de Schengen, que fue incorporado en el ordenamiento jurídico de la UE con el Tratado de Amsterdam). Lavenex y Uçarer⁹⁰ utilizan el marco de la transferencia de políticas para examinar cómo la UE influye en los Estados no-miembros vecinos, dándoles incentivos para adaptar sus políticas a las de la UE. Las formas de adaptación incluyen la emulación unilateral, la adaptación de la externalidad y la transferencia de políticas a través de la condicionalidad. Además, el grado de ajuste o desajuste entre las políticas de la UE y los acuerdos internos en el tercer país, los patrones nacionales de interés en el país tercero y los costes de la no adaptación en los terceros países tienen un impacto en la forma y el éxito del proceso de transferencia de políticas.

La “condicionalidad” ha sido utilizada por la UE con el fin de inducir al cumplimiento. Es básicamente una estrategia para reforzar la recompensa, en el sentido de que la UE premiará a los Estados de origen si cumplen las condiciones; alternatively, retendrá la recompensa si no lo hace. Esta estrategia se utiliza a menudo por la UE en la promoción de la adaptación del acervo de la UE de los países terceros que participan en las negociaciones

89 GEDDES, Andrew, *Immigration and European Integration: Towards a Fortress Europe?* Manchester University Press, Manchester, 2000.

90 LAVENEX, Sandra y UÇARER, Emek, *op cit.*, 2004, pp. 417-443.

de adhesión. Sin embargo, para que la condicionalidad tenga éxito es necesario cumplir con algunos requisitos. En primer lugar, la norma que se transfiere tiene que ser determinada y clara; y, en segundo lugar, el valor atribuido a la recompensa esperada y la rapidez con la que se obtendrá; finalmente, en tercer lugar, la promesa / amenaza de la UE tiene que ser muy creíble. Lavenex y Uçarer⁹¹ dan ejemplos de los mecanismos de la política de transferencias de la UE a los Estados no miembros. Se clasifican cinco grupos de países, en función de su vínculo con la UE. Por ejemplo, Turquía y los países balcánicos, que tienen una preasociación de adhesión con la UE, han aumentado su cooperación con la Unión respecto a la política migratoria. La adaptación con el acervo comunitario en materia de asilo y la inmigración se ha convertido en una parte integrante al preparar la adhesión de Turquía. La situación es similar para los países de la antigua Yugoslavia. Además, la dinámica de los cambios introducidos en la pre-adhesión de los países son similares a las de los nuevos Estados. Estos últimos se vieron obligados a adaptar el acervo de la migración con el fin de obtener acceso a la Unión. La decisión de aplicar el acervo de la UE tiene fuertes elementos de adaptación por parte de “condicionalidades inoportunas”, en el sentido de que la vinculación de la transferencia de políticas con el objetivo primordial de adherirse a la UE lleva a costes de restricción de la no adaptación. Por tanto, tiene un efecto “adormecedor” para la oposición en el ámbito doméstico. La adaptación del acervo de la UE a los terceros países es importante para la UE, ya que le permite controlar con más eficacia los flujos migratorios procedentes de dichos países. El objetivo es, básicamente, prevenir y desviar la circulación de la población en la UE, con el resultado de crear una “zona tampón” (*buffer zone*) en torno a la Unión.⁹²

En resumen, el marco de Schengen y la ampliación de la UE parecen haber afectado al desarrollo de una dimensión externa de la política de inmigración de la UE. En primer lugar, la abolición de las fronteras interiores en el territorio de la UE ha hecho a los Estados naciones más vulnerables a las consecuencias y los efectos de la migración. Para compensar esto, las medidas de seguridad adicionales se han puesto en marcha en las fronteras exteriores de la UE. En segundo lugar, es cada vez más importante para los Estados miembros y para la misma UE tener buenas relaciones con los no miembros, con el fin de evitar, entre otras cosas, la sensación de amenaza permanente con el envío de migrantes. En efecto, el miedo al movimiento incontrolado de la población en el territorio de la UE ha promovido políticas más restrictivas y la cooperación con terceros países en la gestión de los flujos migratorios.

2.3.3 Factores del ámbito estatal

⁹¹ ídem

⁹² LINDSTRÖM, Channe, *op cit.*, 2005, 587-605

Factores procedentes del nivel estatal también han contribuido al desarrollo de la externalización de las políticas migratorias en la UE. En este contexto, un aspecto fundamental que influye directamente en la orientación política es la aparición de nuevos partidos de derecha. Boswell⁹³ sostiene que, desde la década de 1980, los partidos políticos han estado compitiendo para obtener apoyo electoral con la promesa de restringir la migración no deseada, y que la redefinición de la migración en un discurso de la seguridad y la amenaza (la “Europa Fortaleza”) ha abierto vías de entrada para las fuerzas xenófobas.⁹⁴ Sin duda, la aparición de partidos radicales de derecha populista, caracterizados por la xenofobia etnonacionalista y el populismo antisistema, ha influenciado muy directamente el discurso político reactivo de los partidos tradicionales. Especialmente cuando el partido ha entrado a formar parte del gobierno.⁹⁵

Además de la vía rápida que la inmigración ha supuesto para los partidos de extrema derecha, canalizando los miedos e incertidumbres que genera el tema migratorio, existe un segundo factor, muy vinculado al primero: un vínculo cada vez más pronunciado entre política migratoria y opinión pública negativa. Así, la percepción negativa no se genera tanto por la inmigración, sino por su gestión y gobernabilidad.⁹⁶ De ahí que una política reactiva, más centrada en la seguridad y en los intereses de la ciudadanía, tenga mejor acogida.

Estos dos factores han contribuido sin duda a buscar alternativas de orientación política para la gestión de la inmigración, favoreciendo la externalización de políticas y haciendo visible la disposición de la UE y los Estados miembros a forzar la participación de los países de origen en el control de flujos migratorios; ya sea alentándolos o forzándolos a cooperar, bajo una estrategia de condicionalidad, como hemos visto. El discurso legitimador para externalizar las políticas radica en este caso en mostrar que las medidas de política interna no bastaron para abordar el problema migratorio.

Existe un tercer factor doméstico importante. La dinámica institucional, a nivel estatal, ha tenido un impacto en la externalización. Joppke,⁹⁷ por ejemplo, argumenta que es la soberanía limitada la que puede explicar por qué los Estados aceptan la inmigración no deseada. En Europa, las limitaciones legales y morales han impedido que los Estados puedan llegar a cumplir la migración cero desde que se cerrara la vía de contratación

93 BOSWELL, Christina, *op cit.*, 2001, pp. 619-683

94 Sobre el tema de los discursos políticos relacionados con la gestión de la inmigración en general, y el populismo y tradicionalismo creciente, véase el trabajo de R. Zapata-Barrero (2009c)

95 ZAPATA-BARRERO, Ricard, *Fundamentos de los discursos políticos en torno a la inmigración*. Madrid: Trotta, 2009c.

96 Esta es la “hipótesis de la gobernabilidad” que defendemos en otro lugar Zapata-Barrero, Ricard, *op cit.*, 2009b, pp. 15-31

97 JOOPKE, Christian, “Why Liberal States Accept Unwanted Immigration” *World Politics*, vol. 50 nº 2, 1998, pp. 266-293

de inmigrantes. En gran parte, esto se debe a que los tribunales han invocado los derechos de los inmigrantes y sus familias, en abierta oposición a los gestores políticos restriccionistas⁹⁸.

Sobre esta base, Guiraudon⁹⁹ sostiene que el diseño y la implementación de políticas han desarrollado una dimensión vertical desde la década de 1980, y que el marco de negociación constante (*venue-shopping framework*) es el más adecuado para gestionar los plazos, la forma y el contenido de la cooperación europea en el ámbito de las políticas de migración. Este marco supone que los gobiernos han eludido las restricciones nacionales en el control de la migración mediante la creación de mecanismos de cooperación transnacional respaldados por el Derecho y los funcionarios encargados del control.¹⁰⁰ En otras palabras, las limitaciones en el ámbito estatal (restricciones legales y logísticas) para gestionar un fenómeno global en cuestiones de control de la migración han promovido una “fuga” de los actores nacionales hacia el ámbito intergubernamental que supone la externalización. El gran problema es que en este último escenario, no restringido por los organismos supranacionales, hay ahora poca transparencia. Por tanto, es un contexto idóneo para reforzar las políticas reactivas frente a las proactivas. Este escenario de externalización promueve actualmente un enfoque de control remoto, y se convierte en principal obstáculo para reorientarlo hacia un enfoque más proactivo, basado en el desarrollo y en las “causas de origen”.

3 MODO DE CONCLUSIÓN: PREMISAS PARA UN DEBATE NORMATIVO

La nueva orientación política de gestión de flujos migratorios llamada “externalización” requiere sentar los términos de un nuevo debate normativo, basado en la idea expuesta por Zolberg¹⁰¹ de que existen “políticas remotas” (*remote policies*). Este tipo de orientación política todavía requiere reflexión normativa, ya que, de alguna manera, desafía el marco tradicional del debate sobre las migraciones. Además, dado que este problema está relacionado con un acto de externalización de las fronteras, hay implicaciones en relación con la extensión de la soberanía de los Estados que aún no se han debatido desde una perspectiva normativa. Junto con el debate sobre la externalización viene,

98 Véase también BOSWELL, Christina, *op cit.*, 2001, pp. 619-683, y LAVENEX, Sandra, *op cit.*, 2006, pp. 329-350.

99 GUIRAUDON, Virginie, *op cit.*, 2000, 251-271.

100 *ibídem*

101 ZOLBERG, Aristide “Matters of State: Theorizing Immigration Policy”, en C. Hirschman, P. Kasinitz y J. Dewind (eds.) *The Handbook of International Migration: The American Experience*, New York, Russell Sage, 1999, pp. 71-93.

pues, un debate teórico que requiere una reflexión más profunda sobre la gobernabilidad y la soberanía estatal. Cabe también recordar que la relación entre los dos países, a pesar de nombrarse como relación bilateral, es asimétrica; expresa una relación de poder desigual y una unilateralidad *de facto*.¹⁰² De hecho, debemos partir de la premisa de que el movimiento de personas no es problemático en sí, ni debería ser materia de discusión, salvo si tiene tres dimensiones que generalmente van juntas:

- a) Una dimensión política, porque la mayoría de personas se mueven desde Estados no democráticos -o con dificultades de consolidación democrática- a democracias consolidadas.
- b) Una dimensión económica, un movimiento entre el tercer mundo, o países en vías de desarrollo, hacia economías consolidadas.
- c) En tercer lugar, una dimensión social evidente: es un movimiento de personas atraídas por nuestros sistemas de bienestar y derechos sociales. Dicho de otro modo, el movimiento de personas entre democracias avanzadas, economías similares y derechos sociales mínimos no forma parte de la problemática del movimiento de personas.

La segunda cuestión teórica que suscita esta nueva orientación política es el impacto que genera en las relaciones internacionales la definición de un nuevo tipo de relación, basado no en el comercio, ni tampoco en la defensa, sino en el movimiento humano. La transformación del movimiento humano en un asunto geopolítico es algo nuevo, con implicaciones éticas globales evidentes.¹⁰³ En efecto, países de origen y de recepción están en el proceso de desarrollo de sus respectivas políticas exteriores, considerando las cuestiones relacionadas con la migración y siguiendo las pautas de cooperación de las relaciones bilaterales/multilaterales. Como punto de partida, según el área geográfica del Mediterráneo donde nos situemos, podemos afirmar que las políticas de migración no han sido lo suficientemente eficaces para establecer una estrategia común Euro-Mediterránea. En contraste, las políticas a nivel nacional (tanto en el Norte como en el Sur) se están desarrollando en varios campos, como los asuntos de relaciones exteriores, cooperación al desarrollo o programas de control de fronteras. En este sentido, además de la dinámica Euro-Mediterránea, otros procesos multilaterales han sido simultáneamente activos en este campo, creando así un escenario de *estrategias solapadas*¹⁰⁴ que a pesar de dar prioridad a la cuestión de la

¹⁰² ZAPATA-BARRERO, Ricard, "The Spanish Governance of EU borders: Normative Questions", *Mediterranean Politics*, vol. 12 nº 1, 2007, pp. 85-90.

¹⁰³ Véase, por ejemplo, el monográfico especial dedicado a los nuevos debates sobre ética de las migraciones en ZAPATA-BARRERO, Ricard, y PÉCOUD, Antoine (eds) "*New perspectives on the Ethics of International Migration*", *special issue de American Behavioral Scientist*, vol. 56 nº 9, 2012.

¹⁰⁴ Véase: AUBARELL, Gemma, ZAPATA-BARRERO, Ricard, y ARAGALL, Xavier, "New Directions of National Immigration Policies: The Development of the External Dimension and

migración, no ofrecen un marco homogéneo para encontrar soluciones. Al conceder la sede de la Unión Mediterránea a Barcelona, y tras las llamadas revoluciones de la primavera árabe, es tiempo de diagnósticos para conformar una nueva agenda relacionada con la movilidad humana.¹⁰⁵ La interpretación de la movilidad humana en el área mediterránea determina los fundamentos de las respuestas políticas a este fenómeno global.

its Relationship with Euro-Mediterranean Process”, *Euromesco Papers*, Paper 79 (Febrero), 2002, y ARAGALL, Xavier, MUIXÍ, Marta y BURGOS, Marta, “Contexto institucional en el espacio euromediterráneo: análisis del actual escenario de estrategias y políticas en torno a la gestión de las migraciones”, en R. Zapata-Barrero y X. Ferrer-Gallardo (eds.), *Fronteras en movimiento: Migraciones en el contexto Mediterráneo*, Barcelona: Edicions Bellaterra, 2012, pp. 105-142.

105 Los principales temas ya fueron discutidos en ZAPATA-BARRERO, Ricard, “Borders in motion. Concept and Policy Nexus”, *Refugee Survey Quarterly*, vol 32, nº 1, 2013, pp. 1-23.

Bibliografía

- ARAGALL, Xavier, MUIXÍ, Marta y BURGOS, Marta, “Contexto institucional en el espacio euromediterráneo: análisis del actual escenario de estrategias y políticas en torno a la gestión de las migraciones”, en R. Zapata-Barrero y X. Ferrer-Gallardo (eds.), *Fronteras en movimiento: Migraciones en el contexto Mediterráneo*, Barcelona: Edicions Bellaterra, 2012, pp. 105-142.
- AUBARELL, Gemma, ZAPATA-BARRERO, Ricard, y ARAGALL, Xavier, “New Directions of National Immigration Policies: The Development of the External Dimension and its Relationship with Euro-Mediterranean Process”, *Euromesco Papers*, Paper 79 (Febrero), 2002
- AUBARELL, Gemma, “Europe, the Mediterranean and Migrations: New Paradoxes”, *Mediterranean Yearbook, Med.2007*, Barcelona, IEMed.-CIDOB, 2008, Disponible en: <http://www.iemed.org/anuari/2007/aarticles/aAubarell.pdf>
- BALDWIN-EDWARDS, Martin “Inmigración en el Mediterráneo. Cambio de perspectiva: de la seguridad al desarrollo regional”, en Y. Courbage, T. Yousef, G. Martine, P. Fargues et al. *Población y desarrollo en el mediterráneo. Transiciones demográficas y desigualdades socioeconómicas*, Barcelona, Icària/ IEmed, 2009, pp. 367-384
- BENDEL, Petra, “Immigration Policy in the European Union: Still bringing up the walls for fortress Europe?” *Migration Letters*, vol. 2, nº 1, 2005, pp. 20-31.
- BIGO, Didier y GUILD, Elpeth, “Policing at distance: Schengen visa policies”, en (eds.) *Controlling Frontiers. Free Movement into and within Europe*. Hants (England), Burlington (USA), Ashgate, 2005, pp. 233-263.
- BIGO, Didier, “The Möbius ribbon of internal and external security (ies)”, en M. Albert, M., Jacobson, D., y Y. Lapid (eds.) (2001) *Identities, Borders, Orders: Rethinking International Relations Theory*, London: University of Minneapolis Press.
- BOSWELL, Christina, “‘The External Dimension’ of EU immigration and asylum policy”, *International Affairs*, vol. 79, nº 3, 2001, pp. 619-683.
- COLLYER, Michael, “The Development Impact of Temporary International Labour Migration on Southern Mediterranean Sending Countries: Contrasting Examples of Morocco and Egypt”, *Sussex Centre for Migration Research, Working Paper*, 2004
- COMISIÓN EUROPEA Política Europea de Vecindad. Documento de Estrategia” Comunicación de la Comisión, COM(2004) 373 final. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0373:FIN:ES:PDF>

- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA “European Union priorities and policy objectives for external relations in the field of justice and home affairs”, Doc.7653/00 6, Junio 2000
- CONSEJO EUROPEO “Declaration on principles of governing external aspects of migration policy”, anexo 5 en *Conclusions of the Edinburgh European Council*, 11-12 Bull EC 12-1992, Diciembre 2002,
- CONSEJO EUROPEO, *Presidency Conclusions. Annex I: Global Approach to Migration: Priority Actions focusing on Africa and the Mediterranean*. 15/16 Diciembre 2005.
- DEBENEDETTI, Sara, *Externalization of European asylum and migration policies*. Florencia: School on Euro-Mediterranean Migration and Development, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2009.
- DOVER, Robert, “Towards a Common EU Immigration Policy: a Securitization Too Far.” *European Integration*, vol. 30, nº 1, 2008, pp. 113-130.
- EUROMED “Ministerial Conclusions of the First Euro-Mediterranean Ministerial Meeting on Migration”, 2007, Disponible en: http://www.eu2007.pt/UE/vEN/Noticias_Documentos/20071119Conclusoeseuromed.htm
- EUROPEAN COMMISSION “On circular migration and mobility partnerships between the European Union and third countries”, COM (2007) 248 final, 2007, Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0248:FIN:EN:PDF>
- FERRER-GALLARDO, Xavier, y KRAMSCH, Olivier- Thomas, “El archipiélago -frente Mediterráneo: fractura, ensamblaje y movimiento en el contorno sur de la UE”, en R. ZAPATA-BARRERO y X. FERRER-GALLARDO (eds.) *Fronteras en movimiento: Migraciones en el contexto Mediterráneo*, Barcelona, Edicions Bellaterra, 2012, pp. 79-102.
- FARGUES, Philippe. “Migraciones en el Mediterráneo: un panorama general”, en Y. Courbage, T. Yousef, G. Martine, P. Fargues (eds.). *Población y desarrollo en el mediterráneo. Transiciones demográficas y desigualdades socioeconómicas*. Barcelona: Icària/ IEmed, 2009, pp. 267-283
- GEDDES, Andrew, *Immigration and European Integration: Towards a Fortress Europe?* Manchester University Press, Manchester, 2000.
- GEDDES, Andrew, “International Migration and State Sovereignty in an Integrating Europe” *International Migration*, vol. 39 nº 2, 2001, pp. 21-42.
- GIL-BAZO, María-Teresa, “The Practice of Mediterranean States in the Context of the European Union’s Justice and Home Affairs External Dimension. The Safe Third Country Concept Revisited”, *International Journal of Refugee Law*, vol. 18, nº 3-4, 2006, pp. 571-600.

- GUIRAUDON, Virginie, "European Integration and Migration Policy: Vertical Policy-making as Venue Shopping" *Journal of Common Market studies*, vol. 38 nº 2, 2000, 251-271.
- GUIRAUDON, Virginie, "Before the EU Borders: Remote Control of the 'Huddled Masses'", in: K. Groenendijk, E. Guild and P. Minderhoud (eds.) *In search of Europe's Borders*, Brussels, Migration Policy Group, 2003.
- GUIRAUDON, Virginie. y LAHAV, Gallya "A Reappraisal of the State Sovereignty Debate: The Case of Migration Control" *Comparative Political Studies*, vol. 33, nº 2, 2000, pp. 163-195.
- HURWITZ, Agnes. "The Externalization of EU Policies on Migration and Asylum: Re-admission Agreements and Comprehensive Approaches", paper presentado en la UNU-WIDER Conferencia "Poverty, International Migration and Asylum", Helsinki, 27-28 Septiembre 2002 [el texto de la conferencia se puede encontrar en: <http://archive.unu.edu/update/downloads/43wider1.pdf>]
- JOPPKE, Christian, "Why Liberal States Accept Unwanted Immigration" *World Politics*, vol. 50 nº 2, 1998, pp. 266-293
- KOFF, Harlan, "Security, Markets and Power: The Relationship Between EU Enlargement and Immigration" *European Integration*, vol. 27, nº 4, 2005, pp. 397-415.
- KRUSE, Imke *The EU's Policy on Readmission of Illegal Migrants*. Max Planck Institute for the Study of Societies, Germany, 2002, Disponible en: <http://socsci2.ucsd.edu/~aronatas/scrretreat/Kruse.Imke.pdf><http://socsci2.ucsd.edu/~aronatas/scrretreat/Kruse.Imke.pdf>.
- LAVENEX, Sandra, "EU External Governance in Wider Europe", *Journal of European Public Policy*, vol. 11, nº 4, 2004, pp. 680-700.
- LAVENEX, Sandra, "Politics of Exclusion and Inclusion in the Wider Europe", en De Bardeleben, J. (ed.) *Soft or Hard Borders? Managing the Divide in an Enlarged Europe*, London, Ashgate, 2005, pp. 123-144.
- LAVENEX, Sandra "Shifting Up and Out: The Foreign Policy of European Immigration Control", *West European Politics*, vol. 29, nº 2, 2006, pp. 329-350.
- LAVENEX, Sandra y UÇARER, Emek, "The External Dimension of Europeanization: The Case of Immigration Policies", *Cooperation and Conflict*, Vol. 39, nº. 4, 2004, pp. 417-443.
- LINDSTRÖM, Channe, "European Union Policy on Asylum and Immigration. Addressing the Root Causes of Forced Migration: A Justice and Home Affairs Policy of Freedom, Security and Justice?" *Social Policy & Administration*, vol. 39 nº 6, 2005, 587-605.

- MARTÍN y PÉREZ DE NANCLARES, José (coord.) *La dimensión exterior del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en la Unión Europea: en busca de una acción de la Unión Europea eficaz, coherente y coordinada*, Madrid: Iustel, 2012.
- MISILEGAS, Valsamis, “The borders paradox: the surveillance of movement in a Union without internal frontiers”, en H. Lindahl (ed.) *A Right to Inclusion or Exclusion? Normative Faultlines of the EU’s Area of Freedom, Security and Justice*, Oxford, Hart Publishing, 2009, pp. 33-64.
- PAPADOPOULOS, Apostolos, “Editorial: Migration and Human Security in the Balkans”, *Migration Letters*, vol. 4, nº 2, 2007, pp. 95-100.
- RIJPMA, Jorrit, y CREMONA, Marise “The Extra-Territorialisation of EU Migration Policies and the Rule of Law” *EUI Working Papers. LAW*. European University Institute, 2007.
- RODIER, Claire “Analysis of the external dimension of the EU’s asylum and immigration policies` - summary and recommendations for the European Parliament” *The European Parliament, Policy Department*, 2006
- SÁNCHEZ-MONTIJANO, Elena, VAQUER i FANÉS, Jordi y VIILUP, Elina (eds.) *La política de visados para el siglo XXI: más allá de la cola del visado*, Barcelona: Cidob editorial, 2012
- SMITH, Michael “The European Union and a Changing Europe: Establishing the Boundaries of Order”, *Journal of Common Market Studies* 34, 1996, pp. 13-18.
- STERKX, Steven “Curtailling the comprehensive approach: Governance export in EU asylum and migration policy”, ECPR Joint Sessions of Workshops, Workshop 16: *Who Makes Immigration Policy?*, Uppsala, April 2004.
- TRAUNER, Florian, y KRUSE, Imke, *EC Visa facilitation and Readmission Agreements: Implementing a New EU Security Approach in the Neighborhood*. CEPS Working Document No. 290, 2008.
- VAN MUNSTER, Rens, *The EU and the Management of Immigration Risk in the Area of Freedom, Security and Justice*. Political Science publications, nº. 12. University of Southern Denmark, 2005.
- WOLFF, Sarah, “Border Management in the Mediterranean: Internal, External and Ethical Challenges” *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 21 nº 2, 2008, pp. 253-271.
- WOLFF, Sarah. y ZAPATA-BARRERO, Ricard, “Border Management: Impacting on the construction of the EU as a polity?” en S. WOLFF, F.A.N.J. GOUDAPPEL & J. W. de Zwaan (Eds.), *Freedom, Security and Justice after Lisbon and Stockholm*. The Hague, T.M.C Asser Press, 2011, pp. 117-134.

- ZAPATA-BARRERO, Ricard, "The Spanish Governance of EU borders: Normative Questions", *Mediterranean Politics*, vol. 12 nº 1, 2007, pp. 85-90.
- ZAPATA-BARRERO, Ricard, "Political Discourses about Borders: On the Emergence of a European Political Community", en H. Lindahl (ed.) *A Right to Inclusion or Exclusion? Normative Faultlines of the EU's Area of Freedom, Security and Justice*, Oxford, Hart Publishing, 2009b, pp. 15-31.
- ZAPATA-BARRERO, Ricard, *Fundamentos de los discursos políticos en torno a la inmigración*. Madrid: Trotta, 2009c.
- ZAPATA-BARRERO, Ricard, y PÉCOUD, Antoine (eds) "New perspectives on the Ethics of International Migration", *special issue de American Behavioral Scientist*, vol. 56 nº 9, 2012.
- ZAPATA-BARRERO, Ricard, y FERRER-GALLARDO, Xavier, (eds.) *Fronteras en movimiento: Migraciones en el contexto Mediterráneo*, Barcelona, Edicions Bellaterra, 2012.
- ZAPATA-BARRERO, Ricard, "Borders in motion. Concept and Policy Nexus", *Refugee Survey Quarterly*, vol 32, nº 1, 2013, pp. 1-23.
- ZOLBERG, Aristide, "The Archeology of 'Remote Control'", en A. Fahrmeir, O. Faron, y P. Weil (eds.) *Migration Control in the North Atlantic World: The Evolution of State Practices in Europe and the United States from the French Revolution to the Inter-War Period*, New York, Berghen Books, 2003.
- ZOLBERG, Aristide "Matters of State: Theorizing Immigration Policy", en C. Hirschman, P. Kasinitz y J. Dewind (eds.) *The Handbook of International Migration: The American Experience*, New York, Russell Sage, 1999, pp. 71-93.



María del Pilar Bardera Mora
Comandante Psicólogo. Doctora en Psicología

RESEÑA

DEL LIBRO: PSICOLOGÍA EN LAS FUERZAS ARMADAS

Autor: Daniel Donoso Rodríguez (coord.)

Editorial: Ministerio de Defensa . Edición 2012

NIPO: 083-12-094-X (edición papel)

ISBN: 978-84-9781-743-1 (edición papel)

NIPO: 083-12-095-5 (edición en línea) (1.071 páginas)

Recientemente vio la luz una obra singular, completa y necesaria sobre la Psicología Militar Española: “*Psicología en las Fuerzas Armadas*”. Como bien expresó el entonces Inspector General de Sanidad, General de División Médico D. Juan Montero Vázquez en la presentación del libro, la Psicología Militar carecía de un texto de referencia, con lo que esta obra venía a “*solventar una notoria carencia editorial*”; pues si bien era cierto que había algunas publicaciones anteriores¹, estaban más centradas en aspectos históricos o normativos, más que en los estrictamente académicos y aplicados, como es el caso de la obra que reseñamos en estas páginas.

Su coordinador, D. Daniel Donoso Rodríguez, es Comandante Psicólogo del Cuerpo

¹ Por ej. Capdepon Torres, A.J. (1990). *La psicología Militar en España, según sus documentos* (Datos para una historia). Ministerio de Defensa.

Militar de Sanidad, y actualmente está destinado en el Negociado de Psicología de la Dirección de Sanidad del Ejército de Tierra. Es un profesional con muchos años de experiencia, habiendo ocupado diferentes destinos en los Ejércitos, destacando el puesto de comisionado en zona de operaciones. Es Doctor en Psicología y posee una sólida formación académica, lo que unido a sus años de servicio como Psicólogo Militar le otorgan la visión de conjunto que ofrece en la obra, para cuya elaboración ha reunido a otros treinta y siete profesionales, a fin de poder abordar un amplio espectro de temas.

El volumen consta de cuarenta y dos capítulos, agrupados en cuatro grandes áreas: clínica y salud, educativa e investigación, organizaciones y recursos humanos y operaciones militares, que completan sus mil setenta y una páginas. El propio coordinador, en la introducción, hace un repaso somero, pero completo, de cada uno de los capítulos que componen el libro. No se pretende aquí resumir tan extensa obra, ni repetir lo ya dicho por el coordinador, pero, a fin de contextualizar al lector, a continuación se hace un repaso comentado a los diferentes contenidos de este compendio.

La primera área que se aborda es la Psicología Clínica y la Salud, donde se incluyen los aspectos periciales, la atención psicológica prestada en los diferentes escalones y en zona de operaciones, además de hacerse referencia a algunas intervenciones específicas. Así, los tres primeros capítulos están dedicados a la psicología pericial en las Fuerzas Armadas, con un repaso a la normativa y el *quehacer diario* de los psicólogos en los diferentes escalones de valoración, como son las Juntas Médico Periciales Ordinarias y la Junta Médico Pericial Psiquiátrica, con especial atención a los instrumentos destinados a la detección de simulación (*faking bad o malingering*) y disimulación (*faking good o dissimulation*) de síntomas en estos contextos forenses; los capítulos cuatro, cinco y seis recogen la intervención clínica en los Gabinetes y Centros de Psicología; la participación de los psicólogos militares en la prevención de drogodependencias se aborda en los capítulos siete a nueve; y el décimo, titulado «*Trastorno por estrés post-traumático. Neurosis traumática de Guerra. Enfoque cognitivo conductual focalizado en el trauma*», aborda uno de los temas que mayor interés y bibliografía ha generado en los últimos años, recogiendo un estudio donde sujetos con este tipo de patología son tratados mediante técnicas cognitivo-conductuales; y el undécimo, para finalizar esta parte del libro, se ocupa de una intervención singular, como es la que realiza la Oficial Psicólogo destinada en el Centro Ocupacional para personas con discapacidad intelectual denominado Centro Especial nº1 (CEISFAS). A excepción de este último capítulo, la primera parte de la obra recoge actuaciones comunes a todos los psicólogos militares, pues en cualquier escalón o ejército se realizan evaluaciones psicológicas muy diversas, se participa en los planes de prevención de drogodependencias y se atienden problemas psicológicos de diferente naturaleza.

Esa comunidad de actuación profesional no concurre en las materias tratadas en la segunda parte, dedicada a la Psicología Educativa e Investigación -aspectos que no tienen por qué ir vinculados-. Apenas una veintena de psicólogos militares, sobre una plantilla de más de doscientos, ejercen funciones en los gabinetes de centros docentes militares. Su labor no es por ello menos importante, y los capítulos presentados recogen

aspectos de gran interés, que son abordados con estilo y calidad. El duodécimo capítulo, dedicado a la enseñanza que reciben los psicólogos militares en la Escuela Militar de Sanidad, da una idea de las competencias requeridas para el ejercicio de esta profesión. Pero el desempeño profesional en las Fuerzas Armadas requiere algo más que la adquisición de conocimientos y competencias: requiere determinados valores, que también son abordados en los Centros Docentes, como recoge el capítulo trece. Los tres capítulos siguientes reúnen la intervención psicológica en los centros docentes de los tres ejércitos. Los capítulos diecisiete y dieciocho, recogen historia y metodología de la investigación en el ámbito de la Psicología Militar y abren paso a cuatro capítulos de revisión sobre la investigación en diferentes ámbitos, como son los riesgos psicosociales en el personal militar (cuya lectura se recomienda vinculada al capítulo veintisiete), la simulación de psicopatología en los ejércitos desde la revisión de investigaciones empíricamente validadas (capítulo cuya lectura se recomienda vinculada a la del capítulo dos), análisis de estresores y repercusiones psicológicas en operaciones de paz en zona de conflicto (capítulo relacionado con la cuarta parte del libro) y fatiga de vuelo (cuya lectura se recomienda vinculada a los capítulos veinticuatro y veinticinco). Se agradece al coordinador haber abordado estos contenidos, pues tan importante es contar la labor de los psicólogos militares o la forma en que se organizan, como revisar las intervenciones de otros y los hallazgos científicos, para poder mejorar en su actuación profesional. Ciertamente, un manual de calidad como el presente no podría haber obviado los avances y las oportunidades que ofrece la ciencia, siendo bastante recomendable la lectura de esta parte del libro, aun cuando pudiera discutirse su ubicación sistemática en el manual.

En el área de Psicología de las Organizaciones, un tema clásico abre las aportaciones: «*El liderazgo y el ejercicio del mando*», con un planteamiento general de conceptos y competencias. Le siguen la selección de pilotos y la de agentes operativos, que ilustran este ámbito de actuación, que diera origen a la psicología industrial y a la propia psicología militar en las primeras décadas del siglo XX. El capítulo vigésimo séptimo versa sobre la psicopsicología como especialidad en la prevención de riesgos laborales en las Fuerzas Armadas y los siguientes versan sobre la negociación, las habilidades sociales, y otra intervención singular, como es la llevada a cabo en la penitenciaría militar.

La última parte del libro está dedicada a la intervención en operaciones militares. En ella se tratan con gran profesionalidad aspectos de indudable actualidad y complejidad. Tal es el caso de la intervención de los psicólogos en emergencias y catástrofes, objeto del capítulo trigésimo primero, donde se hace un repaso de las diferentes técnicas y procedimientos de actuación con los afectados y que da paso, en el siguiente capítulo, a un caso específico como es el de la aplicación de la psicología en la Unidad Militar de Emergencias.

El capítulo trigésimo tercero se dedica a una cuestión polémica y de indudable actualidad: «*El papel de la Resiliencia en las Fuerzas Armadas*». El conocido programa *Comprehensive Soldier Fitness (C.S.F.)*, que el ejército de los Estados Unidos puso en

marcha hace algunos años, para la prevención y tratamiento de los problemas psicológicos desde la «*psicología positiva*» centra este capítulo, donde queda patente la necesidad de instaurar programas de fortalecimiento psicológico, como el C.S.F. en nuestros ejércitos. Los dos próximos capítulos guardan una estrecha relación con éste: el trigésimo cuarto desarrolla y aborda la medida del potencial psicológico de una unidad militar, a través de un instrumento (CEPPU) que lleva años aplicándose en nuestras Fuerzas Armadas, siendo de gran utilidad en las tareas de asesoramiento al mando y en el diseño de acciones relacionadas con la resiliencia y el fortalecimiento psicológico; una propuesta concreta sobre fortalecimiento psicológico y preparación de la fuerza en operaciones se presenta en el capítulo trigésimo quinto. La intervención con el personal durante y después de la misión, se presenta en el capítulo trigésimo sexto, cerrando el ciclo del despliegue. Los capítulos treinta y siete y treinta y ocho abordan las técnicas de supervivencia como rehén y la prevención de accidentes de tráfico en zona de operaciones.

Los dos siguientes capítulos se centran en la psicología aplicada al buceo y al personal embarcado en buques de guerra, asuntos sobre los que la bibliografía se antoja escasa, que aportan una visión muy interesante, de mano de dos autores que tienen una larga trayectoria profesional en la Armada y que han dedicado muchos años a la investigación de los contenidos aquí presentados. Problemas como la *mamparitis*, las alteraciones del sueño, o la enfermedad kinética, que sufre el personal embarcado, se analizan con detalle.

Los últimos capítulos están dedicados al rol del psicólogo en las operaciones psicológicas, y a los aspectos psicológicos en la violencia y el terrorismo, aspectos singulares, poco abordados por nuestros psicólogos militares, pero de gran relevancia para las Fuerzas Armadas y para la sociedad, por lo que no podían faltar.

El lector encontrará en este manual un excelente conjunto de aspectos presentes, pasados y futuros de la psicología militar, entrelazándose los clásicos con los emergentes y donde las especialidades de la psicología como ciencia troncal se subdividen para dar cobertura a intervenciones específicas en el medio militar, porque lo que caracteriza a los psicólogos militares no son los instrumentos empleados, sino el objeto de intervención.

Nacida al final de la Primera Guerra Mundial, la Psicología Militar fue definida como un área específica de trabajo por la American Psychological Association desde 1946, fecha en la que se creó la División 19 (Society for Military Psychology). En las Fuerzas Armadas españolas la Psicología se incorporó como Especialidad Fundamental del Cuerpo Militar de Sanidad con la Ley 17/1999, de 18 de mayo, de Régimen de Personal de las Fuerzas Armadas. Reguladas por la Orden Ministerial 141/2001, de 21 de junio, por la que se establecen las funciones y estructura de la Psicología Militar, tales funciones de los psicólogos militares están cada vez más definidas y su campo de trabajo es cada vez más amplio. Este manual no solo es una herramienta de trabajo para todos, especialmente para los Oficiales Psicólogos de nuevo ingreso, sino que es también una oportunidad para la difusión y conocimiento de nuestro trabajo.

Ya han pasado unos años desde que los autores entregaron sus primeros borradores al Comandante Psicólogo Donoso; las ilusiones y expectativas puestas por todos ellos han de ser insignia de la Especialidad y aliento para continuar publicando.



Santos Castro Fernández.
Asesor del IEEE

RESEÑA

DEL LIBRO: LA VENGANZA DE LA GEOGRAFÍA

Autor: Robert D. Kaplan

Editorial: RBA, Edición de agosto de 2013

ISBN: 9788490560037 (480 páginas)

El pasado mes de agosto la editorial RBA presentaba en España la obra de Robert D. Kaplan titulada: “La venganza de la geografía”, con un subtítulo muy ilustrativo y provocador: “Cómo los mapas condicionan el destino de las naciones”. Kaplan nos ofrece en su obra la oportunidad de volver a revivir análisis y debates de hace un siglo, en realidad de siempre, sobre el peso de la geografía en la historia de la humanidad, en la convivencia o enfrentamientos de naciones, pueblos y civilizaciones.

Y lo hace acertadamente, evitando en todo momento caer en el simplista determinismo geográfico, camino que sería fácil recorrer; por el contrario, su énfasis en el peso de la geografía se verá en todo momento matizado y equilibrado, no solamente por la permanente mirada al factor humano, sino, a mayor abundancia, haciendo suyo el determinismo probabilístico de R. Aron, del que se declara fiel seguidor.

Estamos ante un libro lleno de erudición, enriquecido con una brillante visión

estratégica, siempre sugestiva, atrevido en sus previsiones, rico en ideas con las que coincidir o discrepar, en todo caso abierto a un apasionante debate.

El hilo conductor de su mirada al mundo es la geografía; la gran geografía, la que configura espacios, conecta grandes territorios o establece fronteras. La geografía como madre de la historia, como telón de fondo en el desenvolvimiento de la historia de la humanidad.

Gran placer experimentamos como lectores al encontrar de nuevo reunidas con acertado equilibrio historia y geografía, en línea con la mejor tradición de la Escuela de los Annales, a uno de cuyos seguidores, Fernand Braudel, rinde un sentido reconocimiento, admitiendo la deuda contraída con su monumental obra dedicada al Mediterráneo.

El recorrido que nos ofrece Kaplan es amplio y actual. Al tiempo que dirige su mirada al pasado, a las civilizaciones ya desaparecidas, se hace presente su interés por la actualidad más viva, como la guerra de Siria o la inestabilidad en Irak.

Nos presenta con lucidez y atrevimiento su visión de Europa, China, India, Irán o Estados Unidos. Especial interés presenta, ya con cierta perspectiva, su opinión sobre dos intervenciones militares determinantes de las últimas décadas: la primera en los Balcanes y la segunda en Irak, los dos extremos, las dos fronteras occidental y oriental del viejo Imperio Otomano fragmentado tras la Gran Guerra. Son dos claros ejemplos de cómo la geografía ha afectado al desarrollo de la historia de las naciones y de los Estados.

Kaplan se autodefine como “realista” y hace suya la máxima de este enfoque, que lleva a considerar siempre que la geografía, la historia y la cultura se imponen como límites a cualquier intervención militar.

Cuando Kaplan se enfrenta a consideraciones políticas, lo hace siempre desde el realismo frente a cualquier idealismo humanista. Es consciente de su apuesta y de la controversia que suscita el realismo, al que se cataloga de amoral, por lo que no goza de buena acogida. Está de hecho más centrado en los intereses que en los valores, pero no cabe duda de su racionalidad. Y quizás refleje con acierto el comportamiento de los Estados.

Como tantos americanos, Kaplan, no sé si con mucha o poca razón, ni puede ni quiere ocultar su tono euroescéptico, su desconfianza hacia una Unión Europea que se resiste a asumir su responsabilidad como actor de peso en la escena mundial. Es en esta visión de una Europa dubitativa donde muestra incluso algún error extraño a su rigor como, por ejemplo, al excluir a Italia del núcleo fundacional de la Unión.

Resulta de especial interés su interpretación de la Guerra Fría, no en clave ideológica, sino en clave geopolítica, señalando la presión del poder continental de Rusia en Eurasia frente al poder y presencia aérea y marítima de Estados Unidos en Oriente Medio y Sudeste Asiático. En sus propias palabras “los destinos de Europa y China se verían afectados por la rápida propagación del poder soviético a lo largo del corazón continental en la misma medida en que el gran Oriente Medio y el Sudeste Asiático, en el anillo continental eurasiático,

sentían la presión del poder marítimo y aéreo de Estados Unidos”. (pág.226)

Tras la Guerra Fría, la geopolítica se ha impuesto a la ideología, es decir: se ha producido la “revancha de la geografía” que vuelve, quizás nunca ha dejado de hacerlo, a delinear los ejes maestros de la historia.

Pero su idea central no se resiente por algunas distorsiones. En definitiva no podemos subestimar la geografía, y es desde la geografía como podemos hablar de la fuerza y el vigor de los llamados países emergentes . La reputación de los Halford J. Mackinder y Alfred Mahan se recupera y, en esa estela, se sitúa esta atrayente obra de Robert D. Kaplan.



Pilar Requena

Profesora Asociada Relaciones Internacionales UCM y periodista TVE.

RESEÑA

DELLIBRO: PAKISTÁN ANTE EL ABISMO. EL FUTURO DE EE.UU., PAKISTÁN Y AFGANISTÁN

Autores: Ahmed Rashid

Editorial: Ediciones Península (septiembre de 2013)

ISBN: ISBN-10: 8499422543 y ISBN-13: 978-84-9942-254-1 (304 páginas)

Como el propio autor recuerda en el prefacio de su obra, este es el tercer libro que dedica “a las guerras en Afganistán y a la evolución de las circunstancias políticas en Pakistán y el Asia central en el marco de la actuación de las administraciones estadounidenses en ese escenario”. Residente en la ciudad pakistaní de Lahore, Ahmed Rashid ha sido un testigo de excepción de todos los avatares ocurridos en la región y especialmente en Afganistán y en Pakistán en las últimas tres décadas.

Por lo tanto, “Pakistán ante el abismo” forma parte de una trilogía que comenzó con “Los talibán”, obra que se convirtió en un *bestseller* después del 11S y que era prácticamente la única en el mercado sobre ese movimiento en aquel entonces; que, además, referenciaba las vivencias y la mirada del periodista que había estado trabajando

sobre el terreno. Tomando como referencia esa primera obra, no nos equivocamos al afirmar que el periodista ha devenido en analista y quizás eso también se refleja en sus obras posteriores: tanto en esta, la más reciente, como en la anterior, “Descenso al caos”. El libro se puede leer como un todo o por capítulos; pero sería conveniente y recomendable, -si bien no del todo imprescindible- conocer las otras obras del autor para entender la actual situación y tener un conocimiento más profundo de una parte del mundo, cuna de Al Qaeda que, como escribe Rashid, “continúa marcada por el acoso de los grupos extremistas y los problemas que generan las armas nucleares”.

En los dos libros previos al que reseñamos en estas líneas, quedaba ya claro que el todopoderoso servicio secreto pakistaní ISI había permitido a los talibanes afganos establecerse en santuarios en Pakistán cuando fueron vencidos y expulsados de Afganistán, en 2001. Allí consiguieron reagruparse y preparar su regreso, a partir de 2003. A pesar del título, *Pakistán ante el abismo*, ese país no es el foco único de esta tercera obra de la trilogía, Si bien resulta imposible analizar la situación actual que se vive en Afganistán sin hacer incursiones en la historia de Pakistán y viceversa. NO obstante, sí incluye y analiza con detalle todo lo que considera que no marcha bien en Pakistán. Del mismo modo, continúa y amplía el catálogo de las ineptitudes achacables a los Estados Unidos, que ya ponía en evidencia en “Descenso al caos”.

Deja patente, por otra parte, que la administración Obama se ha manejado en Afganistán de una forma tan incompetente como lo hicieron antes las dos administraciones Bush que le precedieron. Y la sensación que subyace en su análisis de la situación en su país es de absoluta desolación. El apoyo dado por el ISI a los talibanes afganos y sus aliados no solo ha empeorado las relaciones con Estados Unidos (que llegaron a un punto de tensión máxima con la muerte de Bin Laden –acontecimiento con el que se abre el libro- sino que ha provocado que los talibanes pakistaníes, más extremistas y yihadistas incluso que los afganos, estén fuera de control. Buscan derrocar al gobierno pakistaní y están en guerra con el ejército y el ISI, poniendo a Pakistán ante una suerte de abismo. Rashid recuerda la frustración que cundió entre algunos históricos líderes talibanes afganos, debido al empeño que mostró Pakistán en dificultar las conversaciones con Afganistán y Estados Unidos.

El autor señala también que, además de la dimensión afgana, hay otros problemas internos para esa situación. Rashid explica cómo la equivocada estrategia política de Pakistán, emanada de su doctrina militar, ha conducido al actual desastre que se ha instalado su país y responsabiliza de ello a los altos mandos del ejército.

En definitiva, el volumen busca el fondo de la raíz sobre la que han ramificado los problemas que afligen a estos dos países, presos del fanatismo religioso: la política, la violencia sin sentido y sobre todo la corrupción a gran escala.

Como aviso a navegantes, dirigido a quienes se muestran más confiados en que la retirada de las tropas internacionales no tiene por qué degenerar en más inseguridad e inestabilidad -o en el caos o la guerra civil- el autor advierte que “correríamos un gran riesgo si nos desentendiéramos de los esfuerzos encaminados a consolidar la paz y la estabilidad en esos países”. Y recuerda que tanto Pakistán como Afganistán tienen “un

mayor impacto sobre la estabilidad mundial que ningún otro lugar de la tierra”. En el último capítulo, el autor repasa las actitudes y políticas de los diferentes actores que deben cambiar si se quiere salvar a la región de más desastres. Pero también es cierto que de la lectura de las páginas previas, así como de sus obras anteriores, se deduce que las posibilidades de que ocurran esos cambios son escasas.

A Rashid le cuesta gran trabajo mostrarse optimista. Pero tampoco quiere cerrar una ventana a la esperanza que haga posible que surja la paz. Una esperanza que emana de sus profundos conocimientos de la zona y de sus autorizados e influyentes contactos. Por nuestra parte, nos inclinamos a pensar que es también fruto del amor a su tierra que destilan sus páginas.

Afirma el autor que espera que “los lectores más jóvenes lleguen un día a leer su trilogía como una especie de documento unificado sobre un periodo terrible de la historia de la humanidad, del que puedan extraerse lecciones cruciales que hagan imposible que se repita semejante nivel de muerte y destrucción”. Aparte de que en el futuro lo lean los lectores más jóvenes, sería recomendable que fuese de obligada lectura para todos aquellos que quieran conocer más de cerca esa parte del mundo; pero, sobre todo, para aquellos que ahora o en un futuro próximo tienen capacidad de decisión sobre el devenir de esos dos países. Nunca es suficiente repetir que es necesario conocer el pasado, para entender el presente y preparar el futuro. La trilogía de Rashid puede contribuir a ayudarnos en esa tarea.



REVISTA DEL INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS

NORMAS PARA LOS AUTORES DE ARTÍCULOS

Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE) que forma parte del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN), con sede en el Paseo de la Castellana, 61. Madrid-28071.

Esta revista es una publicación electrónica, con periodicidad semestral y en versión español e inglés.

Esta revista se edita en Madrid y está disponible en formato pdf., en la página web del IEEE: <http://revista.ieee.es>, en versión PDF.

1. Periodicidad de la revista

- Los dos números anuales de la revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos se publicarán durante los meses de junio y diciembre.

2. Contenido de la revista

- El contenido de la revista está compuesto por artículos originales e inéditos de carácter científico, con aportaciones novedosas en el campo de investigación de la Seguridad y Defensa, así como recensiones de obras relevantes y noticias

sobre seminarios, novedades editoriales y otros acontecimientos de importancia.

- Los trabajos publicados abordan aspectos concernientes a la paz y seguridad, y estarán sometidos a un proceso de doble revisión, en el que se garantiza el anonimato.
- Junto a la versión en español, se publicará una traducción íntegra de cada número al idioma inglés.

3. Plazo para la recepción de originales

- El proceso de revisión no excederá de ocho semanas, una vez se haya comunicado a los autores que los originales han sido recibidos en la cuenta de correo electrónico habilitada al efecto.
- En ese periodo, los expertos darán a conocer al consejo de redacción, por escrito, su valoración y las recomendaciones que, en su caso, realizan a los autores para la mejora del artículo.
- Por su parte, el consejo de redacción acusará recibo de los originales en un plazo de siete días hábiles desde su recepción, e informará a los autores de la fecha en la que remitirá el dictamen motivado.
- Una vez devuelto el artículo con las correcciones y sugerencias que se consideren oportunas, el autor dispondrá de veinte días para enviar la versión definitiva al consejo de redacción. La aprobación del artículo por parte del consejo de redacción implica que la revisión de los autores, previa a la publicación del trabajo, debe limitarse a la corrección de errores, sin que esté permitido realizar modificaciones del contenido.

4. Criterios para la selección de artículos

- Entre los artículos recibidos se seleccionará aquellos que cumplan estrictamente las normas para los autores y que destaquen por su originalidad, relevancia, interés científico y actualidad.

5. Sistema de evaluación

- Los artículos serán sometidos a una evaluación por pares, que determinará la originalidad, el rigor de la investigación y la validez científica de su contenido; y además, una revisión por parte del consejo de redacción, que remitirá un dictamen motivado a los autores sobre su decisión de aprobar, publicar previa revisión o rechazar los artículos presentados. En dicho dictamen, se incorporarán las sugerencias o correcciones remitidas por los expertos que han participado en el proceso de revisión por pares.

6. Instrucciones a los autores

- Los artículos serán enviados a la cuenta de correo habilitada al efecto por el Instituto Español de Estudios Estratégicos: revistaieee@oc.mde.es
- La extensión recomendada para los trabajos presentados se sitúa entre las 6.000 y las 12.000 palabras. Las recensiones no superarán las 2.000 palabras, mientras que las notas bibliográficas se ajustarán a una extensión de 1.000 palabras.
- Los originales estarán escritos en español o en inglés.
- El texto incluirá un resumen del contenido, de unas 150 palabras y una relación de las palabras clave del documento, ambos en español y en inglés.
- Cada página irá numerada, en su margen inferior derecho.
- La estructura del texto será la siguiente:
 - Título.
 - Nombre del autor o autores, en Letra Arial diez puntos.
 - Filiación institucional y profesional de los autores y dirección de correo electrónico de los autores, señaladas a pie de página con un asterisco.
 - Apartados principales, numerados, en letras versales y negritas.
 - Apartados de segundo nivel, numerados, en minúscula y cursiva.
 - Subapartados de tercer nivel, numerados, en minúscula.
 - Se recomienda utilizar la jerarquía numérica I. I.I. I.I.I.
- Los trabajos originales se enviarán en un único archivo Word, y se adjuntará, en documento pdf, el curriculum vite de los autores y un currículum resumido, de unas 150 palabras.
- En el cuerpo del mensaje, constará la categoría profesional de los autores, la institución a la que pertenecen, y la siguiente información personal:

dirección postal, correo electrónico, número de teléfono y DNI.

- Se incluirá también en el cuerpo del mensaje una breve referencia (tres o cuatro líneas) a la originalidad y relevancia científica de las tesis expuestas en el artículo.
- Al final del texto, se incluirá una relación de la bibliografía utilizada, ordenada alfabéticamente.

7. Normas tipográficas

Las normas de estilo de la Revista del IEEE se ajustan a lo estipulado por la Subdirección General de Publicaciones y Patrimonio Cultural del Ministerio de Defensa.

- Los autores deberán ajustarse a las normas ortográficas de la Real Academia Española, en su edición de 2010.
- Los originales estarán escritos en letra Arial, de 12 puntos, con un interlineado de 1,5.
- El texto irá justificado, con tres centímetros de margen en el encabezamiento de la página y a la izquierda, y 1,5 centímetros al pie y a la derecha.
- No se presionará retorno para separar los párrafos, y se evitarán las tabulaciones.
- Cuando se quiera resaltar alguna palabra o frase, se utilizarán las comillas o la cursiva.
- No aparecerán palabras o frases subrayadas, ni se insertarán incrustaciones de cuadros de texto.
- Las citas textuales con una extensión superior a las cuatro líneas irán entrecomilladas y separadas con una línea en blanco al principio y al final del texto citado.
- Se recomienda el uso de las comillas angulares, reservando las inglesas o simples para entrecomillar un fragmento dentro del texto citado.
- Si en los párrafos citados hay alguna incorrección, se indicará mediante la expresión *sic*, en cursiva y entre corchetes.
- Si se omiten palabras o frases del texto citado, se señalará con puntos suspensivos, entre corchetes.
- Si se desea destacar un fragmento del texto citado, se pondrá en letra cursiva, y se añadirá una nota al pie, del modo siguiente: (*) La cursiva es del autor.
- Las notas al pie se insertarán con la función correspondiente de Microsoft Word, e irán numeradas. Aparecerán en letra Arial, cuerpo 10, e interlineado sencillo y justificadas. Deberán ajustarse al siguiente formato: SAMANIEGO, Pedro.

El cultivo de árboles en la Patagonia, Barcelona: Pomaire, 1999, p. 25.

- Al final de cada trabajo, se incluirá la bibliografía utilizada en el mismo. Irá en página aparte, precedida del título bibliografía, en minúsculas y negrita, y escrita como sigue: APELLIDOS(en su caso institución que publica, revista, etc), nombre, Título del libro en cursiva, Lugar, Editorial, Año.
- Las imágenes irán numeradas en cifras arábigas, y las tablas en romanas. Asimismo, se incluirá una breve descripción de las tablas.
- Junto a la versión en español, se publicará una traducción íntegra de cada número al idioma inglés.

3. Repositorio y Base de Datos

- La revista electrónica del Instituto Español de Estudios Estratégicos está incluida en los repositorios Dialnet y Dulcinea. (Directorio “of open access journal”)

SUMMARY

- *Miguel Ángel Ballesteros Martín*

PRESENTATION

- *Carlos Setas*

RELATIONS BETWEEN AFGHANISTAN AND PAKISTAN AND THE PEACE PROCESS WITH THE AFGHAN TALIBAN

- *Felipe Santos Rodríguez*

STRATEGIC COMMUNICATION IN MODERN CONFLICTS : AFGANISTAN

- *María Concepción Pérez Villalobos*

MILITARY ADVISERS FOR GENDER AND FOR THE PROTECTION OF CHILDREN IN ARMED CONFLICTS

- *Ángel Rodríguez García-Brazales, Jorge Turmo Arnal y Óscar Vara Crespo*

THE EFFECT OF GLOBAL ECONOMIC IMBALANCES ON THE MILITARY STRATEGY OF THE UNITED STATES AND CHINA.

- *Cesáreo Gutiérrez Espada y María José Cervell Hortal*

AUTONOMOUS WEAPONS SYSTEMS, DRONES AND INTERNATIONAL LAW

- *Júlia Gifra Durall*

UNITED NATIONS PEACEKEEPING OPERATIONS UNDER CHAPTER VII: EXCEPTION OR WIDESPREAD PRACTICE?

- *Olivier Urrutia*

THE ROLE OF THINK TANKS IN THE DEFINITION AND APPLICATION OF DEFENCE POLICIES AND STRATEGIES

- *Natividad Fernández Sola*

THE PROPOSED REFORM OF THE EUROPEAN EXTERNAL ACTIONS SERVICE AND ITS IMPLICATIONS FOR THE EUROPEAN UNION'S SECURITY POLICY

- *Antonio Juan Briones Peñalver*

THE ECONOMICS OF SECURITY AND DEFENCE. TRANSFER OF KNOWLEDGE AND INNOVATION RELATED TO THE DEFENCE INDUSTRY

- *Ricard Zapata-Barrero*

THE EXTERNAL DIMENSION OF MIGRATION POLICY IN THE MEDITERRANEAN REGION: PREMISES FOR NORMATIVE DEBATE

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

NIPO (edición en línea): 083-13-150-3
NIPO (edición libro-e): 083-13-151-9
ISSN-e: 2255-3479



MINISTERIO
DE DEFENSA

SECRETARÍA
GENERAL
TÉCNICA



Index

Miguel Ángel Ballesteros Martín

PRESENTATION 351

Carlos Setas

RELATIONS BETWEEN AFGHANISTAN AND PAKISTAN AND THE PEACE
PROCESS WITH THE AFGHAN TALIBAN.....353

Felipe Santos Rodríguez

STRATEGIC COMMUNICATION IN MODERN CONFLICTS:
AFGANISTAN.....377

María Concepción Pérez Villalobos

MILITARY ADVISERS FOR GENDER AND FOR THE PROTECTION OF CHILDREN IN
ARMED CONFLICTS 417

Ángel Rodríguez García-Brazales, Jorge Turmo Arnal y Óscar Vara Crespo

THE EFFECT OF GLOBAL ECONOMIC IMBALANCES ON THE MILITARY
STRATEGY OF THE UNITED STATES AND CHINA. 445

Cesáreo Gutiérrez Espada y María José Cervell Hortal

AUTONOMOUS WEAPONS SYSTEMS, DRONES AND INTERNATIONAL LAW..
.....469

Júlia Gifra Durall

UNITED NATIONS PEACEKEEPING OPERATIONS UNDER CHAPTER VII:
EXCEPTION OR WIDESPREAD PRACTICE? 499

Olivier Urrutia

THE ROLE OF THINK TANKS IN THE DEFINITION AND APPLICATION OF
DEFENCE POLICIES AND STRATEGIES 525

Natividad Fernández Sola

THE PROPOSED REFORM OF THE EUROPEAN EXTERNAL ACTIONS SERVICE AND ITS IMPLICATIONS FOR THE EUROPEAN UNION'S SECURITY POLICY 559

Antonio Juan Briones Peñalver

THE ECONOMICS OF SECURITY AND DEFENCE. TRANSFER OF KNOWLEDGE AND INNOVATION RELATED TO THE DEFENCE INDUSTRY 587

Ricard Zapata-Barrero

THE EXTERNAL DIMENSION OF MIGRATION POLICY IN THE MEDITERRANEAN REGION: PREMISES FOR NORMATIVE DEBATE.....609

REVIEW

María del Pilar Bardera Mora

REVIEW OF THE BOOK: PSYCHOLOGY IN THE ARMED FORCES: 645

Santos Castro Fernández

REVIEW OF THE BOOK: ROBERT D. KAPLAN BOOK REVIEW 649

Pilar Requena

REVIEW OF THE BOOK: PAKISTAN ON THE BRINK: THE FUTURE OF PAKISTAN, AFGHANISTAN AND THE WEST.....653



Miguel Ángel Ballesteros Martín
Spanish Institute of Strategic Studies Director

INTRODUCTION

The publication of the third issue of the Journal of the Spanish Institute for Strategic Studies (IEEE) is a new step in the consolidation of the scientific nature of our review, that aims to become a reference in the field of international security.

In 2012, the IEEE decided to launch a journal that fulfilled all the requirements of the scientific reviews, including the biannual publication. After a zero issue born in December 2012, the first issue was released in June 2013 and now we present the second issue, strictly observing the periodicity commitment of the journal. Other obligation was to make our issues available to both Spanish and English speaking realms. A bilingual edition has come.

In the present issue, ten articles of major interest are published, having overcome the scientific peer review performed by external evaluators. The articles cover topics at the heart of debate in security and defence matters with a high analytic and methodological level, certified by the external reviewers.

In the first article, Carlos Setas makes an assessment of the evolution of the relations between Afghanistan and Pakistan as a consequence of the negotiation process with the talibans and of the machinery of both countries in the future regional security architecture. The author analyzes how the taliban strategy could be facing these countries policies.

Second article, by Felipe Santos, offers an interesting report on Strategic Communication, its meaning and relevance in the modern conflicts, referring to the situation lived in Afghanistan, with the posible inclusion of changes, in what the author calls the culture of the operations. Santos proposes strengthening the contents of Strategic Communication in the training of staff officers, to be applied int the operations framed in international missions.

Third article, Professor of Universidad de Granada Maria Concepción Pérez Villalobos deals with the issue of the Gender Military Advisers, with special attention paid to the protection of childhood in the conflicts . United Nations is increasingly concerned about that issue.

Jorge Turmo, Óscar Vara and Ángel Rodríguez García-Brazales, Professors of Basis of the Economic Analysis in the Universidad Autónoma in Madrid, tackle in the fourth article the way China and USA are trying to fit their military strategies to the changes that the global financial disadjustments impose.

In the fifth article, Professor Cesáreo Gutiérrez Espadas, senior researcher, continues enriching the debate in the International Law knowledge area. Without hesitation, the analysis he presents along with María José Cervell will become a reference when discussing the legal perspective accompanying the use of drones, robots and other autonomous weapons still in development phase.

Julia Gifra reflects in the sixth article on current topic: the peacekeeping operations carried out under Chapter VII of the Charter of United Nations, one of the most used mechanisms in situations of severe violence against people by the multilateral organization.

In the seventh article, Oliver Urrutia analyzes the important role developed by the security and defence thinktank in the generations of ideas and knowledge.

Eighth article is written by the Professor Natividad Fernández Sola, and deals with the reform of the European External Action Service.

Antonio Juan Briones Peñalver is the author of the ninth article, in which he analyzes the Economics of the Defence, following the line drawn in the past two issues of the journal, and taking into account the relevance of the economical matters nowadays.

The last article is written by Ricard Zapata-Barrero who raises a topic always related to international security, as the great scale migratory movements are and the initiative that he defines as the “externalization” of the migratory policies in the UE.

As our readers can see, the reports we publish in this issue include a wide range of the most relevant aspects in the Security and Defense area with strong arguments and conclusions.

Finally, let me express in the name of the Spanish Institute for Strategic Studies my sincere thanks to the external reviewers for their invaluable collaboration.

I hope that our readers will enjoy the reading of this issue as much as we did in its preparation. May we all continue enriching with the reflections that help generating and spreading knowledge in the field of Security and Defence.



Carlos Setas

Doctorando en seguridad internacional por el IUGM

- Submitted: February 2013

- Accepted: September 2013

RELATIONS BETWEEN AFGHANISTAN AND PAKISTAN AND THE PEACE PROCESS WITH THE AFGHAN TALIBAN

Less than a year before of the withdrawal of US and ISAF forces from Afghanistan and in the middle of an ongoing peace process with the Taliban that is not fully taking off, this paper provides insight into Pakistan's interests in its neighbour and its capacity for influence on the future of the region. Additionally, the paper will examine the state of the peace process in Afghanistan, as well as its future prospects, accounting for the interests of the different actors involved

Pakistan, Afghanistan, Taliban, terrorism, insurgency, negotiations.

RELATIONS BETWEEN AFGHANISTAN AND PAKISTAN AND THE PEACE PROCESS WITH THE AFGHAN TALIBAN

1. Introducción

Nearly 12 years have now elapsed since the US invasion of Afghanistan and Pakistan's connection with developments in its neighbouring country remains as palpable as it was in 2001. Northern Alliance troops, with the support of US forces, then overthrew the Taliban regime, whose rise to power had been promoted and backed by Islamabad, with continued support provided until US pressure forced a change in policy.

With the first NATO drawdown operations marking the start of the long withdrawal from Afghanistan, which is to be extended until at least 2014, war in Afghanistan has, on balance, hardly had a positive outcome. The Taliban continue to be a relevant force in considerable areas of the country, while the government in Kabul, with Hamid Karzai in office since 2002, does not enjoy great popularity.

Much of the failure of the US and NATO to stabilise Afghanistan and remove the threat of the Taliban has been blamed on the role played by Pakistan. Despite officially being a close ally of Washington, relations between Pakistan and the US can be classed as strained; on occasions, they reach breaking point. This is the case chiefly due to repeated US allegations accusing Pakistan of harbouring Afghan insurgents on its territory as well as of providing more direct assistance on other occasions. The most common complaint expressed by the US over the course of its 11 years of intervention in Afghanistan was that Pakistan was not doing enough to assist the country in its "war on terror".

The upper echelons of the Afghan Taliban, headed by Mullah Omar, are to be found in Pakistan, apparently in the Quetta area in Balochistan, from where they operate a kind of government in exile. The other organisation creating problems for US and Afghan troops is the Haqqani clan, whose bases are located in North Waziristan in the tribal areas of Pakistan, and who have enjoyed important links with the army and the Pakistani state since the 1970s. Both organisations are able to carry out their work and cross the border with Afghanistan without too much trouble from the Pakistani authorities, if not with their complicity. It thus appears that US accusations are not entirely baseless. As such, Pakistan exercises a certain degree of influence over the Afghan insurgency.

What is more, the first attempts to begin talks with the Taliban came about in 2009, first of all those made by the government in Kabul, as well as subsequent US attempts, aiming to reach any form of agreement that would break the deadlock of the war in Afghanistan. It would appear that both parties came to the conclusion that they could not win the war militarily; plus the confirmed withdrawal of Western troops in 2014 compounds the need to bring about some form of agreement with the Taliban movement in order to stabilise the country beyond this date.

The talks were affected by a number of developments including Pakistan's efforts to safeguard its interests. It is these interests that this article seeks to analyse, with a view to understanding the rationality underpinning Pakistani policy towards Afghanistan, with regard to their common history and, primarily, within the broader regional context of India-Pakistan rivalry which has characterised Pakistani policies for more than 60 years.

With this aim in mind, the history of relations between both countries will be analysed below, as will the peace process with the Afghan Taliban until the present day.

2. A bad start to relations between new neighbours

Relations between Pakistan and Afghanistan have been marked by mutual hostility and distrust ever since the creation of the Pakistani state. Afghanistan was the only country to oppose Pakistan's admission to the United Nations in 1947. In the General Assembly of the United Nations on 30 September 1947, the Afghan delegation declared that:

“The Afghanistan delegation does not wish to oppose the membership of Pakistan in this great organisation, but it is with the deepest regret that we are unable at this time to vote for Pakistan. This unhappy circumstance is due to the fact that we cannot recognize the North-West Frontier as part of Pakistan so long as the people of the NWFP¹ have not been given an opportunity free from any kind of influence [...] to determine for themselves whether they wish to be independent or to become a part of Pakistan.”²

Afghanistan became the first and only country in the world to lay territorial claims to Pakistan. According to the position of the Afghan government, all Pashtun people,

¹ North-West Frontier Province. It is one of the two Pakistani provinces that border Afghanistan. With a mainly Pashtun population, there is complete ethnic, linguistic and cultural continuity with the Afghan part on the other side of the border. Since 2010 it has been called Khyber Pakhtunkhwa. This article will use either of these names depending on the period in history being referred to.

² JALAZAI, Musa Khan, *The foreign policy of Afghanistan*, Lahore, Sang-e Meel Publications, 2003, p. 210.

whether they reside in Afghanistan or Pakistan, form one and the same nation and should be united under the government of Afghanistan. Based on the idea of Pashtunistan³, the Afghan government claimed the right to self-determination for the Pashtun population in the Pakistani NWFP and in Balochistan⁴. The demand was made public immediately after the British announced their plans to partition India. The then Prime Minister of Afghanistan, Mohammad Hashin Khan, stated that, if Pashtunistan were not created, the NWFP should be incorporated into Afghanistan.⁵

Afghan hostility to the new State of Pakistan represented a serious threat to the latter given the constant snag of India in East Pakistan and the eastern border of West Pakistan⁶.

Troubled relations between Afghanistan and Pakistan are underpinned by the ambitions of the former as regards the two western provinces of the latter. Afghan leaders have based their claim on historical arguments since these regions were conquered by the founding father of Afghanistan, Ahmad Shah Durrani (1747-1773). His successors lost their sway over these provinces in successive wars against the Sikhs and the British.

Moreover, the border between both countries, known as the Durand Line, has not been ratified by Afghanistan, which, even today, still refuses to recognise it. The Durand Line⁷, negotiated in 1883 between the British Empire and the then Emir of Afghanistan, Abdur Rahman Khan (1880-1901), was to split Pashtun and Baluchi tribes in this border region into two. What is more, it transformed Afghanistan into a buffer state between the British and the Russian Empires, who were at that time embroiled in a complex race known as the Great Game whereby they vied for influence in Central Asia. In 1947, Afghanistan refused to recognise the validity of the treaty signed with the British Empire, arguing that the new Pakistani state had not ratified the agreement with Afghanistan. Pakistan maintains that, as successor to the British

3 Pashtunistan represents the concept of a state uniting all territories inhabited by populations of Pashtun ethnicity, namely, approximately half of Afghanistan, the Pakistani province of Khyber Pakhtunkhwa and the north of the Pakistani province of Balochistan. As Afghanistan had traditionally been governed by Pashtuns, the idea of integrating these territories under the control of the government in Kabul was promoted despite the varied ethnic make-up of Afghanistan.

4 Balochistan is the south-western province of Pakistan. The north of this province, which borders Afghanistan, is predominantly inhabited by Pashtuns.

5 JALAZAI, 2003, p. 210.

6 After its creation in 1947, the State of Pakistan consisted of two wings separated by some 2,000 kilometres: West Pakistan, today Pakistan, and East Pakistan, which gained independence as Bangladesh in 1971.

7 Named after Sir Henry Mortimer Durand, Foreign Secretary of colonial British India between 1884 and 1894.

Empire in India, it upholds the agreements and treaties signed by its predecessor.

In the 1940s, the opportunity arose for the Afghan government to take over control of the region. The British retreat opened the door to Kabul's demands. However, it soon became clear that the inhabitants of Balochistan and the NWFP had no interest in becoming part of Afghanistan. In light of this, the Afghan government advocated the idea of an independent Pashtunistan to include the former states of Dir, Swat, Chitral and Amb within the NWFP as well as Kalat, Kharan, Makran and Las Bela in Balochistan, based on the common Pashtun ethnicity of their inhabitants.⁸

Together with the participation of British India, a referendum on the five districts of the NWFP was held in 1947. The result was overwhelmingly in favour of joining Pakistan. In tribal areas, it was impossible to hold a referendum given the lack of state organisation in the region. Instead, Sir George Cunningham, governor of the NWFP, carried out a series of interviews with the assemblies of each tribe (*jirgas*) which confirmed wish of the majority to become part of Pakistan maintaining the same conditions in place as under the British Empire. The Pakistani government subsequently confirmed this agreement. The states of Dir, Swat, Chitral and Amb also chose to join the new state.

During the Afghan monarchy, relations remained more or less stable with some tense moments, such as the call for self-determination for Pashtunistan and Balochistan to the United Nations put forward by the Afghan representative in 1972.

3. The rise of pakistani interventionism. the “strategic depth” doctrine

In Pakistan, Zulfikar Ali Bhutto's government (1971-1977) followed a policy of rapprochement with Afghanistan, whilst also promoting major development programmes in Pakistani tribal areas with a view to bringing the population into line. The overthrow of the Afghan king (1933-1973) by his cousin Sadar Mohammad Daud (1973-1978) in 1973 saw relations between both countries begin to worsen again. Nevertheless, successive bilateral contact prompted first by Bhutto, and then subsequently by his successor General Zia ul Haq (1977-1988), helped to defuse tensions anew. This process of mutual understanding came to an end when the Communist Party came to power in Afghanistan after a violent revolution in 1978.

It was in the mid-seventies that Pakistan began to intervene more directly in Afghanistan's affairs. After the coup d'état by Daoud in 1973, the Bhutto government received Afghan dissidents in its border regions. These included various individuals

8 EL HAQ, Noor, KHAN, Rashid Ahmed and NURI, Maqsoodul Hasan, “Federally Administered Tribal Areas of Pakistan”, *Islamabad Policy Research Institute Paper* No. 10, March 2005.

who would go onto be relevant Islamists and known Mujahideen such as Gulbuddin Hekmatyar, Jalaluddin Haqqani, Yunus Khalis, Abdul Rab Rasul Sayyaf, Burhanuddin Rabbani and Ahmed Shah Massoud. These first Afghan insurgents received training and supplies from the Pakistani Frontier Corps.⁹

In turn, the new communist power that emerged in Afghanistan in 1978 kindled calls for an independent Pashtunistan with a view to garnering the support of nationalist Pashtuns and winning over the conservative tribes along the Pakistani border who were reluctant to back the new regime. Among other things, the Afghan intelligence services backed acts of terrorism in the NWFP as well as the small nationalist Pashtun movement in the region.

In the eighties, the presence of the Soviet army in Afghanistan meant that relations with Pakistan took a different turn. The Afghan government became a satellite state of the USSR, whilst Pakistan aligned itself with the Afghan Mujahideen and the US. Over the course of the eighties, Pakistan was deeply involved in Afghanistan's internal affairs. During the fight against the Soviets, Pakistan provided supplies and a safe haven for Afghan fighters, channelled US aid through the Directorate for Inter-Services Intelligence (ISI, one of the Pakistani military intelligence agencies).

The involvement of Pakistan in the Afghan conflict was conditioned by various factors: the traditional animosity between both countries; a real fear of communist control in Afghanistan, which, in practice, would place Pakistan at the border of the Soviet Union; the conservatism of the regime of General Zia ul-Haq who was to promote the idea of war against Afghanistan as a religious struggle throughout the 1980s, thereby fostering resurgence and consolidation of a jihadist ideology; and, last but not least, the new strategic concepts of the Pakistani army which were developed in the 1970s and 1980s and which were based on "strategic depth".

The concept of "strategic depth" was to mark the foreign policy of Pakistan in regard to Afghanistan until the present day. Nonetheless, its origin or justification does not lie in Afghanistan, but instead in Pakistan's obsession with its Indian neighbour.

Following the loss of the eastern wing of the country, now present-day Bangladesh, after a bloody civil war in 1971¹⁰, the Pakistani army was forced to rethink its position with respect to its giant of a neighbour. Reduced to the western wing, Pakistani generals considered their country to be a narrow strip of land along the plains of the Indus

9 PETERS, Gretchen, "Haqqani network financing: the evolution of an industry", *Combating Terrorism Center*, Harmony Program, July 2012, p. 14. The Pakistani Frontier Corps is a paramilitary force made up mainly of Pashtuns. Its sphere of activity comprises the territories bordering Afghanistan and it is composed of some 80,000 troops under the command of the army.

10 Towards the end of the conflict, the direct intervention of the Indian army conclusively tipped the balance in favour of the secessionists.

River that could be severed into two by a deep-hitting attack carried out by the Indian armoured forces. They believed that in such a scenario, Afghanistan could form an area of retreat and regrouping for Pakistani forces from where to launch their counter-attack. Irrespective of the strategic merit of such a premise, it would require a friendly Afghan government that would allow its territory to be violated if a new war between India and Pakistan were to flare up. At the very least, the Pakistani military sought an Afghan border that would not prove to be a cause for concern if the country did enter into conflict with India.¹¹

Over the course of the eighties and nineties, this purely military way of understanding “strategic depth” would give way to a more civilian concept. At the end of the eighties, the Pakistani army, concerned about the widening economic gap between the country and India and the potential impact on military capacity, discovered a form of unconventional struggle to reduce this disadvantage. The success of the jihad pursued by the Afghan Mujahideen against Soviet troops in Afghanistan, together with a timely popular uprising against the Indian government in the Kashmir Valley in 1987, led the Pakistani military to contemplate using the same methods against India.

The plan, which would be implemented from 1988-89, was the infiltration of Mujahideen of Kashmiri origin into Indian Kashmir. These were veterans the Afghan jihad who in turn would provide support to the local insurgent groups who were beginning to emerge at the time. The aim was to make the Indian state of Jammu and Kashmir ungovernable, as well as luring as many of the Indian forces to the region as possible, tying them to a struggle against local insurgency and thereby reducing their availability in case of conflict. In order to be able to deny Pakistani involvement in the insurgency with a certain degree of credibility, a large proportion of the jihadist training camps were set up in Afghanistan. This would require the Afghan government to be collaborative, and as would initially be the case, incapable.

The prerequisite of a friendly regime in power in Kabul, as envisaged in the idea of “strategic depth”, led to a broadening of objectives during the eighties to encompass control or eradication of Pashtun nationalism in the North-West Frontier Province. A circumstance that when combined with the Islamisation policies implemented by General Zia ul-Haq, and boosted by an increase in the Pashtun’s share of power within state institutions, was wholly accomplished.

After the collapse of the Soviet Union, the appearance of the Central Asian Republics added a new objective to the concept of “strategic depth”: a friendly regime in Afghanistan would open up the door for Pakistan to the energy products and markets of Central Asia whilst also being a hurdle for India.

¹¹ KRONSTADT, K. Alan, KATZMAN, Kennet, “Islamist militancy in the Pakistan-Afghanistan border region and U.S. policy”, *Congressional Research Service*, CRS Report for Congress RL34763, November 2008, p. 8.

After the definitive fall of the communist regime in Kabul in 1992, Pakistani hopes of achieving a friendly regime in Afghanistan were dashed. Civil war immediately broke out between different Mujahideen groups and left the country in a state of disarray that, though it did facilitate the establishment of training camps to bolster the jihad in Kashmir, did little to advance Pakistan's aspirations in Central Asia. This is why, when the obscure Taliban movement emerged in the area surrounding Kandahar in 1994, Islamabad backed this new group in the hope of obtaining a certain level of stability in its neighbouring country. When the Taliban finally occupied Kabul in 1996, Pakistan was one of the few countries to recognise the regime, along with Saudi Arabia and the United Arab Emirates.

Towards the end of the 1990s, despite the ongoing fighting in Afghanistan with the Northern Alliance, supported by India and Iran, Pakistan finally achieved its aim of "strategic depth" in Afghanistan. The Taliban regime owed its rise to power to Pakistani support and largely depended on Islamabad. Nonetheless, the Taliban did not abandon the traditional Afghan claim to Pakistani tribal areas, nor did they recognise the Durand Line, proving not to be the docile ally that Islamabad had hoped for.¹²

4. Changes triggered by 9/11

Pakistani joy at its foreign policy success did not last long. In the wake of the attacks of 11 September 2001 in New York and in Washington, General Musharraf, who had held power since 1999, was forced to make a U-turn concerning the foreign policy of his country. The US pressure that was brought to bear led Musharraf to break off relations with the Taliban regime and join the coalition led by the US as part of its "war against terror". Pakistan afforded information and logistical support to the US to help overthrow a regime that, only a few years before, it had helped to install in Afghanistan.

Subsequent to the fall of the Taliban regime, President Musharraf (1999-2008) declared his unconditional support for the new Afghan government led by Hamid Karzai. The Pakistani government that formed following the elections of 2008 has showed its readiness to continue with policies supporting Afghanistan and the US in their efforts to tackle terrorism.¹³ Nevertheless, since 2001, an exchange of accusations has taken place between both the Musharraf government and the Pakistan People's Party government and Hamid Karzai's government in Afghanistan concerning the

¹² HUSSAIN, Zahid, *Frontline Pakistan*, New York, Columbia University Press, 2007, p. 30.

¹³ SINNO, Abdulkader H. and RAIS, Rasul Bakhsh, "Post-September 11 Afghanistan-Pakistan Relations: Prospects for Counter-insurgency Cooperation", *The National Bureau of Asian Research*, NBR Analysis, Volume 19, No. 5, December 2008, p. 10.

continuous flow of Islamist militants from the Pakistani side of the Durand Line.¹⁴

Following the military defeat of the Taliban regime, thousands of its fighters crossed the Pakistani border and found refuge in the tribal areas of the country. Over the years, these regions have become a real sanctuary for the Taliban forces who engage in combat against NATO and US forces on the other side of the border. The existence of this safe zone for the Taliban poses a serious threat to the stabilisation of Afghanistan.¹⁵ The US administration itself recognised the link between the Afghan conflict and Pakistan when Richard Holbrooke, US Special Envoy for both countries, introduced new Af-Pak policy in 2008.

In recent years, the US, India and Afghanistan have levied accusations that Pakistan's secret services, the ISI, are behind various terrorist attacks in Afghanistan, in particular those against Indian interests. Examples of such attacks include the repeated attacks against the Indian embassy in Kabul in 2008, 2009 and 2010 or those against its consulates in Kandahar in 2006 and in Jalalabad in 2007. Furthermore, Afghan leaders frequently accuse the ISI of aiding attacks against Afghan security forces and of providing cover for Taliban leaders to operate from Pakistani territory.¹⁶

Although General Musharraf's government did indeed pursue Al Qaeda members on Pakistani soil and launched military operations against the Pakistani Taliban, it seems that it did little to combat Afghan Taliban members who had found refuge in its territory. The Afghan government under Hamid Karzai is perceived as weak and corrupt in Islamabad and it is believed that it stands little chance of surviving once international support disappears. On the other hand, a growing Indian presence in Afghanistan could have led Islamabad to maintain relations with the Taliban as a way of exerting its influence over an Afghanistan that might be too close to India in the future.¹⁷

In this regard, the Taliban continue to represent an additional tool for Pakistan as part of its efforts to secure "strategic depth". The Pakistani elite who, if one analyses those who define foreign policy, are primarily from the military, consider Afghanistan to be an extension of and another battlefield for their long-running conflict with India.

Efforts taken to improve relations between the governments of Pervez Musharraf and Hamid Karzai proved to be more symbolic than practical. The US and Turkey

¹⁴ KRONSTADT, K. Alan, "Pakistan-U.S. Relations", *Congressional Research Service*, CRS Report for Congress RL 33498, February 2009, p. 34.

¹⁵ GRARE, Frédéric, "Pakistan-Afghanistan Relations Post-9/11 Era", *Carnegie Endowment for International Peace*, Carnegie Papers no. 72, October 2006, p. 5

¹⁶ FAIR, C. Christine, HOWENSTEIN, Nicholas, THEIR, J. Alexander, "Trouble on the Pakistan-Afghanistan Border", *United States Institute for Peace*, Briefing, December 2006.

¹⁷ SINNO, Abdulkader H. and RAIS, Rasul Bakhsh, 2008, p. 18.

hosted various high level meetings between representatives of both countries with a view to smoothing out differences of opinion. In August 2007, Karzai and Musharraf met at a *jirga* (tribal assembly) for peace in Kabul where they agreed to set up working groups in order to improve relations between the two countries, although this did not bear much fruit.¹⁸

If for Pakistan it is important to be able to reckon with a friendly, and preferably obsequious, Afghanistan, for India it would be desirable to have an Afghanistan under its control, with the aim of focusing part of Islamabad's attention on its western border. It would also provide India with a base from which to provoke instability, both in the Pashtun areas of the Pakistani border and in the province of Balochistan, whose secessionist insurgency is backed by India, according to repeated accusations made by the Pakistani government.

At the end of the 1980s, while Pakistan supported the Afghan Mujahideen in their struggle against the Moscow-backed communist regime, the government in New Delhi maintained excellent relations with the Afghan leader Mohammad Najibullah (1986-1992). In view of the chaos and instability in Afghanistan after the fall of Kabul in 1992 and Taliban successes from 1994 onwards, India opted to give financial backing to Commander Ahmed Shah Massoud. Massoud, an ethnic Tajik, was the commander of the Mujahideen group Jamiat-e-Islami (an Islamic group) that fought against the Soviets in the eighties. After the Taliban had seized power, Massoud became the leader of the Northern Alliance, which towards the end of the nineties saw itself limited to the Panjshir Valley in the north-east of the country. Be that as it may, thanks to support from India, Iran and Russia, the Alliance was able to face up to the periodic Taliban offensives. The possibility of India having a greater presence in Afghanistan opened up from 2001 onwards.

India had contributed considerably to financing the Afghan government and to rebuilding the country. Islamabad views this as an attempt to increase Indian influence in the region, a not unreasonable argument. Moreover, the fact that Indian consulates have been opened in Jalalabad and in Kandahar, both cities close to the Pakistani border, is seen as a threat by Pakistan. India is currently the second largest donor of funds to Afghanistan and in October 2011 both countries signed a strategic partnership agreement.¹⁹

Of late, Pakistan has also been negotiating a strategic partnership agreement with

18 MARKEY, Daniel, "Securing Pakistan's Tribal Belt", *Council on Foreign Relations*, Council Special Report No. 36, August 2008, p. 13.

19 PHADNIS, Aditi, "Regional Splash: Amidts discord with Pakistan, an accord with India", *The Express Tribune*, 4 October 2011. The text of the agreement may be consulted at: <http://mfa.gov.af/Content/files/Agreement%20on%20Strategic%20Partnership%20between%20Afghanistan%20and%20India%20-%20English.pdf>

Afghanistan and there has even been talk of the Afghan Armed Forces receiving training from the Pakistani army²⁰. This is proof of attempts over the last year to bring Afghanistan and Pakistan closer together. It is, however, precisely the obsession that Pakistan has with obtaining a friendly regime in Kabul that forms the main obstacle to achieving normal relations between both countries.

Although it is possible that the Pakistani line of thought has evolved, perhaps leading to it abandon the concept of “strategic depth”, as asserted by the new US ambassador in Islamabad, Richard Olson²¹, its links with the Taliban uphold its essential role in its neighbour’s future, as stated by General McChrystal²² himself in his recent book *My share of the task*²³. General Kayani defines the aim of “strategic depth” as: “A peaceful, stable and friendly Afghanistan, no more and no less”²⁴. Although he does not go on to say what cards Pakistan may have up its sleeve in order to achieve this aim. At any rate, faced with future peace talks with the Taliban, which would shape the future of Afghanistan after 2014, Pakistan has shown that it intends to defend its interests, including by rendering these talks impossible if necessary.

5. Attempts to negotiate with the afghan taliban

The much-debated possibility of holding talks with the Taliban existed since the fall of their regime at the end of 2001. Despite being an option favoured from the outset by the Afghan president himself, Hamid Karzai, the US dismissed this possibility until the arrival of the Obama administration in the White House. Growing Taliban activity in Afghanistan as of 2006, and their consolidation as a power in the country since 2008, would have led the US to contemplate a negotiated way out of a war that is increasingly seen as impossible to win. On the other hand, the economic cost of the war in Afghanistan, combined with the financial crisis and the growing weariness of Western societies as regards the presence of their soldiers in the Central Asian country, made the leaders of the international coalition, in particular the Europeans, more receptive to the option of talks.

20 YOUSAF, Kamran, “Deal in the making: Pakistan Army likely to begin training Afghan forces”, *The Express Tribune*, 29 January 2013.

21 APP, “Pakistan has moved away from strategic depth approach”, *Dawn*, 1 August 2012.

22 US General Stanley A. McChrystal was commander of NATO troops in Afghanistan from 2009 to 2010.

23 IQBAL, Anwar, “Pakistan has role in Afghan solution: retired US general”, *Dawn*, 11 February 2013.

24 GUL, Imtiaz, *The most dangerous place. Pakistan’s lawless frontier*, New Delhi, Penguin Books, 2010, p. 10.

While the last decade has seen various organisations and international representatives come into contact with the Taliban, these have been on an informal basis and on no account can be classed as negotiations. The first serious contact between the Taliban and the Karzai government occurred in 2009 in an attempt to ensure that the presidential election of that year took place peacefully. Rapprochement efforts were brokered by the brother of the Afghan president, Ahmed Wali Karzai, who at that time was governor of Kandahar province.²⁵

A short while afterwards, in February 2010, the Taliban leader Mullah Baradar²⁶ was arrested in Karachi as part of a joint operation between the ISI and the CIA that proved to be quite controversial in the media.²⁷ The Afghan president, Hamid Karzai, accused Pakistan of sabotaging attempts to bring about a negotiated peace in his country. Following Baradar's arrest, contact with the government in Kabul ceased. The Taliban's rapprochement with the government in Kabul was carried out behind Pakistan's back, which did not sit well with the ISI. The detention of Baradar, number two of the Taliban movement ranked only below Mullah Omar, has widely been construed as an ISI warning to the Taliban that they were not going to tolerate any negotiation attempt without their direct involvement.

Western interest in entering into negotiations and the difficulty of contacting genuine contacts within the Taliban movement were highlighted in November 2010 thanks to revelations made by the *New York Times*²⁸. These revealed that NATO and the Afghan government had maintained contact for months with an individual who they supposed was a Taliban representative. This person, who passed himself off as the successor to Mullah Baradar and number two in the movement, Mullah Akhtar Muhammad Mansour, had held three meetings with high-ranking Afghan and NATO officials, as well as pocketing a considerable sum of money. The contact with the supposed Taliban leader had been supplied by the British intelligence service MI6 in what proved to be a major intelligence flaw.²⁹ At the time, it was rumoured that

25 BOONE, Jon, "Taliban chiefs agree ceasefire deals for Afghan presidential elections", *The Guardian*, 13 August 2009.

26 Other relevant leaders from the Taliban movement were arrested together with Baradar: Maulvi Abdul Kabir (Taliban governor of the province of Nangharar); Mullah Abdul Qayoum Zakir (military commander of the Gerdi Jangal shura); Mullah Muhammad Hassan (ex-foreign minister of the Taliban government); Mullah Abdul Rauf (ex-commander of the Peshawar shura); Mullah Ahmad Jan Akhundzada (ex-governor of the Zabul province); and Mullah Mohammad Younis (ex-head of police in Kabul during the Taliban regime).

27 See the articles published by Syed Saleem Shahzad in the *Asia Times Online* between 23 February and 2 March 2010.

28 FILKINS, Dexter and GALL, Carlotta, "Taliban leader in secret talks was an impostor", *The New York Times*, 22 November 2010.

29 BORGER, Julian and BOONE, Jon, "US general McChrystal approved peace talks with fake

the ISI might have been involved in the whole affair as a way of assessing the state of negotiations and the position of NATO and the Afghan government, though this has not been proven.

In spite of all this, attempts by the Taliban to negotiate continued. The end of November 2010, thanks to the mediation efforts of the German intelligence service, the BND³⁰, which had better luck than its British counterpart, saw the first meeting between a representative of Mullah Omar, Mullah Syed Tayyab Agha, and US negotiators. In addition, representatives from the BND and the Qatari royal family participated in the meeting. There were four rounds of talks between November 2010 and August 2011.³¹

One of the outcomes of these talks was the removal of a good number of Taliban from the United Nations sanctions list imposed on individuals and groups associated with Al Qaeda³², at Washington's request. The resolution would subsequently be modified, separating members of the Taliban movement from those collaborating with or belonging to Al Qaeda.³³ The Karzai government, in turn, released various Taliban prisoners who remained in Kabul's prisons. The negotiations also addressed the establishment of a permanent representation for the Taliban in Doha, with a view to continuing talks.

In May 2011, the talks, which had hitherto been kept strictly secret, were made public when they were leaked to German and US media. This revelation helped to worsen relations between the US and Pakistan further, which were already complicated enough following the incident concerning CIA agent Raymond Davis³⁴ at the start of 2011 and the death of Osama bin Laden at the beginning of May as part of a CIA operation in Abbottabad. The ISI and the Pakistani army did not take kindly to the fact that Western intelligence services had kept them on the sidelines of talks with the

Taliban leader", *The Guardian*, 26 November 2010.

30 *Bundesnachrichtendienst*, Federal Intelligence Service.

31 RASHID, Ahmed, *Pakistan on the Brink. The Future of Pakistan, Afghanistan and the West*, Allen Lane, New Delhi, 2012, pp. 113-136.

32 United Nations Security Council Resolution 1267 of 15 October 1999. Available at: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1267%281999%29

33 United Nations Security Council Resolution 1989 of 17 June 2011. Available at: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1989%282011%29

34 Raymond Davis, a CIA agent, killed two people in Lahore on 27 January 2011, after apparently being threatened by them. A third person died after being run over by a CIA car sent to provide backup to Davis. He was detained by the Pakistani police under whose custody he remained until he was released on 16 March 2011 after a payment of "blood money" was made to the families of the victims. This case became a major diplomatic incident between Islamabad and Washington as well as giving rise to mass protest in Pakistan with calls for the American to be executed.

Taliban. Similarly, they were tremendously angry with them for demonstrating that they were not fully under Pakistani control.

In view of what has occurred hitherto, it is understandable that Pakistan is suspected of being involved in the assassination of Burhanuddin Rabbani, leader of the Afghanistan High Peace Council³⁵, on 20 September 2011. At any rate, one should not fail to take account of the mutual obsession that exists between Pakistan, India and Afghanistan. If in Pakistan any incident or problem is attributed to the activities of the Indian, US or Israeli secret services, in India and in Afghanistan, the blame for virtually everything that happens is laid at the door of Pakistan, even by public authorities. Although at times this verges on the absurd, given the track record, Indian and Afghan suspicion of Pakistan is understandable.

In the case of Rabbani's assassination, however, it is possible that one of the Taliban groups was responsible. Whether the intention was to undermine potential peace talks or to provoke ethnic tensions in the Afghan government, which would have further isolated the Pashtun Karzai³⁶, the assassin who detonated an explosive hidden in his turban approached Rabbani before doing so and identified himself as a Taliban representative. Additionally, a spokesperson for the Taliban, Zabibullah Mujahid, initially claimed responsibility for the assassination in a statement sent to the news agency Reuters which soon after he denied doing.³⁷

Despite being put on hold after Rabbani's death, talks continued between the US and the Taliban until these came to a halt in March 2012. This time, the Taliban decided to withdraw from negotiations when the United States refused to release two Taliban leaders from Guantánamo. These were to be exchanged for the only US soldier held captive by the Taliban, Sergeant Bowe Bergdahl who had been captured in 2009.

Pakistan finally only broke this deadlock at the end of 2012 and the beginning of 2013 with the release between November and January of 26 Taliban leaders. These had been detained in preceding years for their willingness to hold peace talks without Pakistani supervision. In January 2013, it was the Afghan government who freed 80 Taliban prisoners from the military prison in Bagram. Both countries declared that they would soon free further Taliban, to thereby create a basis of trust for a negotiated way out of the conflict. Nonetheless, Pakistan kept hold of Mullah Baradar, the most

35 The Afghanistan High Peace Council was established by President Karzai to conduct talks with the Taliban. The successor to Rabbani as chair of the institution will be his son, Slahuddin Rabbani.

36 The Afghan government is primarily made up of Tajiks, the ethnicity to which Rabbani pertained, who are generally less willing to negotiate with the Pashtun Taliban. The majority of Afghan army officers are also Tajik despite the fact that the ethnic group only represents 26 % of the country's population, compared with the Pashtuns who make up 42 %.

37 GABBAY, Michael, "The Rabbani Assassination: Taliban Strategy to Weaken National Unity?", *Combating Terrorism Center*, Sentinel Volume 5, Number 3, March 2012.

relevant Taliban detainee and the one who would have most to contribute to a peace process.

Parallel to these events, relations between Afghanistan and Pakistan appear to be improving considerably after different meetings between their respective presidents in Ankara in December 2012 and London in January of this year. These meetings have primarily focused on working towards Pakistani participation in the peace process. Likewise, Pakistan declared its support for the establishment of a Taliban permanent representation in Doha as well as facilitating travel for leaders in its territory so that they could take part in peace talks.

In February 2013, when the leader of a Pakistani religious party that is closely aligned with the Taliban and particularly influential in the Pashtun regions abutting Afghanistan, Maulana Fazl ur Rehman³⁸, travelled to Qatar, he revealed that the Taliban were prepared to establish their permanent representation in Doha.³⁹ His visit to meet with leaders of the Taliban movement was seen as a mission, with the agreement from Pakistani authorities, to persuade the Taliban to resume talks.

In turn, one caught a glimpse of how Pakistan's policy towards Afghanistan was evolving. Even though the ultimate objective of securing itself a friendly neighbour on its eastern border might have remained unaltered, the methods employed to achieve this aim may indeed have changed. If Pakistan no longer views the Taliban returning to power in Afghanistan as something to be desired, it may endorse a power-sharing solution in Kabul that would see Taliban representatives involved, as well as seeking to curry favour with other non-Pashtun ethnic groups in its neighbour.

At any rate, it begs the question of to what extent the Taliban have a genuine interest in peace talks. When reflecting upon a peace process with the Taliban, the interests and aims of at least four actors must be considered: the US, the Afghan government, Pakistan and the Taliban themselves.

According to what has transpired from talks held thus far, the US would have placed three demands on the table: that the Taliban renounce violence and pursue their objectives by political means; that they recognise the Afghan Constitution; and commit to not providing any form of support to Al Qaeda. Washington's aim is to obtain a relatively stable Afghan regime after the withdrawal of international troops enabling them to justify and emerge successfully from a war that has been going on

38 Maulana Fazl ur Rehman is the leader of Jamiat Ulema-e-Islam Fazl (JUI-F), a Pakistani religious party whose vote base is largely the Pashtun population of Khyber Pakhtunkhwa. JUI-F has maintained close links with the Taliban movement since it emerged in 1994.

39 The office finally opened in June 2013 only to be closed again the following month. Karzai's government remonstrated about the use of emblems such as the Taliban flying the flag of the Islamic Emirate of Afghanistan. US pressure forced the Qatari authorities to remove the flag, provoking anger from the Taliban who decided to close their office and once again bring talks to a standstill.

for more than 10 years. The US has experienced problems in pursuing this policy due to its own internal opposition to engaging in negotiations, seen by some quarters of the US administration as unjustifiable after the long period of war and the losses suffered. Nevertheless, the Obama administration has opted for negotiations, initiating a process of self-persuasion in which the enemy that attacked the US is Al Qaeda and not the Taliban.

The Afghan government seeks to utilise the negotiations to establish a political process under its control that would ensure that the elite who are currently in power would remain in government in the future. There are also divisions within the Afghan authorities as to talks with the Taliban and it is generally the Pashtuns who are more favourable than the other ethnic groups. Hamid Karzai could see himself evermore isolated as he defends the option of talks within his government. It is also possible that Kabul's position will alter depending on how the ability of the Afghan armed forces to tackle the Taliban after the withdrawal of Western troops is perceived.

As for Pakistan, as readers have already seen in the first part of this article, it seeks the same thing it has always sought: a friendly Afghanistan that will secure its western border in the case of conflict with India. This implies that Pakistan wants a front row seat at the talks, in order to keep track of the entire process, as well as wanting Indian presence and influence in Afghanistan to be reduced to the bare minimum. Pakistan is counting on its support for the Afghan insurgency to use as a bargaining chip in this respect. Nonetheless, the Afghan Taliban have shown signs of wanting to shake off ISI control as well as harbouring a certain feeling of having been betrayed by Islamabad after 9/11 and the US invasion of their country. A further factor is the opposition of all non-Pashtun Afghans who have endured Pakistani intervention in support of the Taliban from the nineties onwards, in addition to the support provided by Islamabad to the most religiously radical Mujahideen groups during the eighties. Whatever the case may be, its capacity for intervention and influence in Afghanistan will allow the country to remain a key actor in any peace process that takes place in Afghanistan. This very influence may lead the Afghan government to make the choice of ensuring that Pakistan gets what it wants by means of some form of agreement that would envisage diminishing India's role in the region.

The Taliban position is perhaps the hardest to decipher. From what can be gleaned from talks held thus far, the Taliban have made dialogue conditional on the following: the withdrawal of all foreign troops from the country; the release of all Taliban prisoners held by Pakistan, the US or in Afghanistan itself; the international community's recognition of the Taliban movement and the lifting of sanctions imposed by the United Nations in 1999. For the time being, they have refused to enter into direct negotiations with the government in Kabul and have insisted that these take place with American involvement.

That said, Taliban interest in negotiating just two years after the withdrawal of Western troops is questionable. It is possible that the Taliban have reached the same

conclusion as the US and have decided that this war cannot be won. Another possibility is that they are using the offer of talks as a way to buy time and ease the military pressure on their forces so that they are in a position to fight against Afghan government troops from 2014 onwards. Both of these scenarios are feasible if one considers that the Taliban movement, far from being a monolithic organisation, may consist of different groups with varying interests.

At least three different schools of thought may be identified within the Taliban movement⁴⁰. There are those who believe that it would be difficult to impose a regime based on Islamic law across the whole of Afghanistan and who fear that civil war could break out after the withdrawal of NATO troops. These more pragmatic elements might be more favourable to peace talks that would give them a certain level of international recognition and a role in a future Afghan government. There are also those who basically see the negotiations as a way in which to conserve their strength and consolidate their power in the south of the country and, finally, those who want nothing to do with negotiations and see themselves as part of a global jihad movement. These would primarily be the new generations of Taliban fighters from refugee camps in Pakistan who have adopted part of the discourse and ideology of Al Qaeda. Even though Mullah Omar remains the indisputable leader of the movement, and it is conceivable that all Taliban groups abided by his orders, he himself has not clearly spoken out either in favour or against talks. His speeches are characterised by marked ambiguity seemingly aimed at keeping all ideological undercurrents happy.⁴¹

On the other hand, one should not lose sight of the Taliban's track record in diplomatic negotiations. During their rise to power in the 1990s, there were many examples of negotiation that the Taliban deemed to be an additional way of achieving their military objectives.⁴² On many occasions, steps made towards negotiations concealed military operations or were simply attempts to buy time in moments of weakness. Proposed prisoner exchanges were habitually used as confidence-building measures. Maybe the most blatant case of Taliban betrayal took place in 1995 when a recently concluded alliance with the Hazara militia (Shia), who had been victimised at the hands of Ahmed Shah Massoud's troops in districts of Kabul, was dismissed by the Taliban after they had occupied Hazara positions and captured their heavy weaponry.⁴³

40 BARRETT, Richard. "Talking to the Taliban", *Foreign Policy*, 20 August 2012.

41 Mullah Omar's speeches can be found on the official site of the Islamic Emirate of Afghanistan: <http://shahamat.info/>

42 SEMPLE, Michael. "Talking to the Taliban", *Foreign Policy*, 10 January 2013.

43 An event that will forever mark the enmity between the Taliban and the Afghan Shia was the death of the Hazara leader Abdul Mali Mazari whilst in the custody of the Taliban, RASHID, Ahmed, *Taliban. Militant Islam, Oil & Fundamentalism in Central Asia*, New Haven, Yale University Press, 2001, p. 35.

Contact at international level with the Taliban regime towards the end of the nineties highlighted, on the one hand, their almost medieval nature and their lack of understanding of the world and of diplomacy, and, on the other hand, a Machiavellian knack of pursuing their own interests as part of talks.

They also see less need for a certain level of honesty in talks with third parties due, essentially, to religious considerations that place them in a superior position in terms of truth and moral justice. The Taliban have exhibited considerable aptitude for justifying grounds for breaking off talks that could at the very least be considered treacherous, calling their opponents “heretics” in the case of Shia and “atheists” if describing former Communists in Afghanistan or “hypocrites” in the case of other Mujahideen groups. It should come as no surprise if during the current round of talks the Taliban do not deem it necessary to deal with the Western “infidels” and their “puppets” in Kabul in a spirit of honesty. The same, incidentally, could also be said of the Pakistanis.⁴⁴

6. Conclusions

If one analyses relations between Afghanistan and Pakistan since 1947, it is clear that these have not exactly been the best of neighbours, with Pakistan having cause for concern ever since taking its first steps as an independent state. When one combines this state of affairs with the rivalry, which one could say borders on obsession, of Pakistan with its huge Indian neighbour, it becomes easier to fathom why the country wishes to have a friendly neighbour at its western border. Pakistan’s right to pursue its national security objectives at regional level is irrefutable. As to the way in which it endeavours to do so, its activities have been far more questionable. Pakistan lives in a dangerous neighbourhood, though it could be said that the most problematic neighbour is Pakistan itself.

The stability that Afghanistan could achieve after 2014 depends on how able the Taliban are to continue the fight against the government in Kabul. This, in turn, will depend first of all on them maintaining their rear-guard bases in Pakistan and thereafter on the support of the ISI and the Pakistani army. This support, like in the nineties, would not necessitate direct intervention of Pakistani forces, but instead a steady provision of supplies, advisory support from the army and that the flow of fighters from Pakistani border areas could continue to swell Taliban ranks.

This is one of the options available to Pakistan in order to promote its interests in its neighbour Afghanistan. Another, perhaps the most evident, would include establishing

44 SCHAFFER, Howard B. and SCHAFFER, Teresita C. *How Pakistan Negotiates with the United States. Rolling the Roller Coaster*, Washington, United States Institute for Peace, 2011, p. 39.

honest diplomatic relations that would reinforce mutual trust with the government in Kabul. This, however, would preclude the control that Pakistani authorities seem to seek in their relations with Afghanistan. As a matter of fact, Pakistani authorities have raised serious doubts as to the legitimacy of the Afghan government and its chance of survival.

A halfway house solution would include Taliban participation in any government formed from 2014 onwards. This would supposedly afford Pakistan a certain degree of influence in Afghan affairs that could be deemed satisfactory. The internal conflict that Pakistan endures with its own local Taliban movement should not be forgotten. A situation could arise where if Afghanistan were to once again to come under Taliban control, the country could in that case become a safe haven for their Pakistani brethren. This is clearly not an option that would please the Pakistani authorities, who may plump for reconciliation with the government in Kabul, while in turn pushing for Taliban inclusion therein.

Hitherto, Pakistan has made it clear that it intends for any negotiation attempts to pass through its hands and that it has the means at its disposal to at least make negotiations a great deal more complicated. Be that as it may, this option assumes that Pakistan has clout and control over a Taliban movement that is tricky to determine with certainty. The relationship between the Taliban and Islamabad has never been a particularly comfortable one, not even in the nineties. Since relocating to Pakistan in 2001, the Taliban leadership has made itself more vulnerable to Pakistani pressure, something that may displease the higher levels of the movement.

On the other hand, Taliban willingness to negotiate should not be taken as a given, in spite of their participation in the ongoing peace process in Qatar. As observed, the Taliban have not shown themselves to be extremely gifted in the arts of diplomacy over their 19-year history, their talent for deception in furtherance of their objectives notwithstanding. The possible internal divisions within the Taliban movement are another factor that will carry weight when talks are considered. In this case, it would probably be hard to identify the interlocutor.

Finally, it is conceivable that Western diplomacy is not particularly prepared, in spite of many years of ties with Afghanistan in the eighties and in the last decade, to deal with Taliban “diplomacy”. Perhaps it would be more practical to make certain that any negotiations that do take place remain wholly in the hands of the Afghans. If, as clearly seems to be the case, Pakistan is the regional element that may offer the greatest potential for the stabilisation of Afghanistan, the parties involved must do their utmost to get the country on board. This would entail a series on guarantees, in particular one to practically expel India from Afghanistan, which the international community may be loath to propose.

Pakistan might draw on its ability to stir up trouble in Afghanistan -in fact, it could be said that it is already doing so- in a similar vein to North Korea’s usual policy

apropos its nuclear programme: by using it as a bargaining chip for negotiations on other issues. As concerns Pakistan, these issues would boil down to relations with India and the dispute over Kashmir or otherwise the matter of continued international aid, in particular from the US, without which financing its armed forces might prove to be rather problematic.

Bibliography

- APP, "Pakistan has moved away from strategic depth approach", *Dawn*, 1 August 2012, <http://dawn.com/2012/08/01/pakistan-has-moved-away-from-strategic-depth-approach-olson/>, accessed 25 February 2013.
- BARRETT, Richard, "Talking to the Taliban", *Foreign Policy*, 20 August 2012, http://www.foreignpolicy.com/articles/2012/08/20/talking_to_the_taliban, accessed 25 February 2013.
- BOONE, Jon, "Taliban chiefs agree ceasefire deals for Afghan presidential elections", *The Guardian*, 13 August 2009, <http://www.theguardian.com/world/2009/aug/13/afghanistan-ceasefire-deals-presidential-election>, accessed 25 February 2013.
- BORGER, Julian and BOONE, Jon, "US general McChrystal approved peace talks with fake Taliban leader", *The Guardian*, 26 November 2010, <http://www.guardian.co.uk/world/2010/nov/26/us-general-mcchrystal-taliban-impostor>, accessed 25 February 2013.
- EL HAQ, Noor, KHAN, Rashid Ahmed and NURI, Maqsoodul Hasan, "Federally Administered Tribal Areas of Pakistan", *Islamabad Policy Research Institute Paper 10*, March 2005, available at <http://ipripak.org/papers/federally.shtml>, accessed 25 February 2013.
- FAIR, C. Christine, HOWENSTEIN, Nicholas, THEIR, J. Alexander, "Trouble on the Pakistan-Afghanistan Border", *United States Institute for Peace*, Briefing, December 2006, available at <http://www.usip.org/publications/troubles-pakistan-afghanistan-border>, accessed 25 February 2013.
- FILKINS, Dexter and GALL, Carlotta, "Taliban leader in secret talks was an impostor", *The New York Times*, 22 November 2010, <http://www.nytimes.com/2010/11/23/world/asia/23kabul.html?pagewanted=all&r=0>, accessed 25 February 2013.
- GABBAY, Michael, "The Rabbani Assassination: Taliban Strategy to Weaken National Unity?", *Combating Terrorism Center*, Sentinel Volume 5, Issue 3, March 2012, available at <http://www.ctc.usma.edu/posts/march-2012>, accessed 25 February 2013.
- GRARE, Frédéric, "Pakistan-Afghanistan Relations Post-9/11 Era", *Carnegie Endowment for International Peace*, Carnegie Papers Number 72, October 2006, available at: <http://carnegieendowment.org/2006/09/29/pakistan-afghanistan-relations-in-post-9-11-era/2ekc>, accessed 25 February 2013.
- GUL, Imtiaz, *The most dangerous place. Pakistan's lawless frontier*, New Delhi, Penguin Books, 2010.

- HUSSAIN, Zahid, *Frontline Pakistan*, New York, Columbia University Press, 2007.
- IQBAL, Anwar, "Pakistan has role in Afghan solution: retired US general", *Dawn*, 11 February 2013, <http://dawn.com/2013/02/11/pakistan-has-role-in-afghan-solution-retired-us-general/>, accessed 25 February 2013.
- JALAZAI, Musa Khan, *The foreign policy of Afghanistan*, Lahore, Sang-e Meel Publications, 2003.
- KRONSTADT, K. Alan, "Pakistan-U.S. Relations", *Congressional Research Service*, CRS Report for Congress RL 33498, February 2009, available at <https://opencrs.com/document/RL33498/>, accessed 25 February 2013.
- KRONSTADT, K. Alan, KATZMAN, Kenneth, "Islamist militancy in the Pakistan-Afghanistan border region and U.S. policy", *Congressional Research Service*, CRS Report for Congress RL34763, November 2008, available at <https://open-crs.com/document/RL34763/>, accessed 25 February 2013.
- MARKEY, Daniel, "Securing Pakistan's Tribal Belt", *Council on Foreign Relations*, Council Special Report No. 36, August 2008, available at <http://www.cfr.org/pakistan/securing-pakistans-tribal-belt/p16763>, accessed 25 February 2013.
- UNITED NATIONS, Security Council, Resolution 1267, S/RES/1267, 15 October 1999, available at http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1267%281999%29, accessed 25 February 2013.
- UNITED NATIONS, Security Council, Resolution 1989, S/RES/1989, 17 June 2011, available at http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1267%281999%29, accessed 25 February 2013.
- PETERS, Gretchen, "Haqqani network financing: the evolution of an industry", *Combating Terrorism Center*, Harmony Program, July 2012.
- PHADNIS, Aditi, "Regional Splash: Amidts discord with Pakistan, an accord with India", *The Express Tribune*, 4 October 2011, <http://tribune.com.pk/story/266772/india-afghanistan-sign-strategic-partnership-deal/>, accessed 25 February 2013.
- RASHID, Ahmed, *Taliban. Militant Islam, Oil & Fundamentalism in Central Asia*, New Haven, Yale University Press, 2001.
- _____. *Pakistan on the Brink. The Future of Pakistan, Afghanistan and the West*, New Delhi, Allen Lane, 2012.
- SCHAFFER, Howard B. and SCHAFFER, Teresita C., *How Pakistan Negotiates with the United States. Rolling the Roller Coaster*, Washington, United States Institute for Peace, 2011.
- SEMPLE, Michael, "Talking to the Taliban", *Foreign Policy*, 10 January 2013, http://www.foreignpolicy.com/articles/2013/01/10/talking_to_the_taliban, accessed 25

February 2013.

SINNO, Abdulkader H. and RAIS, Rasul Bakhsh, "Post-September 11 Afghanistan-Pakistan Relations: Prospects for Counter-insurgency Cooperation", *The National Bureau of Asian Research*, NBR Analysis, Volume 19, No. 5, December 2008, available at <http://www.nbr.org/Publications/issue.aspx?id=a321480e-e210-4ae2-8268-4f16980f19c6>, accessed 25 February 2013.

YOUSAF, Kamran, "Deal in the making: Pakistan Army likely to begin training Afghan forces", *The Express Tribune*, 29 January 2013, <http://tribune.com.pk/story/500094/deal-in-the-making-pakistan-army-likely-to-begin-training-afghan-forces/>, accessed 25 February 2013.



Felipe Santos Rodríguez

Diploma of Advanced Studies in International Relations [DEA en Relaciones Internacionales] from the Graduate Institute: General Gutiérrez Mellado. Professor of Political Communication. Researcher in Strategic Communication and Armed Conflict. email: fsantos@apmadrid.es @blogdiplopublic

- Submitted: March 2013

- Accepted: July 2013

STRATEGIC COMMUNICATION IN MODERN CONFLICTS : AFGANISTAN

Strategic communication is an essential aspect in managing modern armed conflict. Through the analysis of the war in Afghanistan (2001-2011), this study aims to investigate if we are faced with a radical transformation of previous approaches or a change in the culture of its operations. The change made by the General Stanley McChrystal, upon taking control of the supreme command of the ISAF (International Security Assistance Force) operations, in June 2009, represents a development that had already been initiated by general Petraeus in Iraq. The tactics adopted before by France in Algeria in turn inspired these. In November 2010, NATO included this new method of dealing with peace operations as a new Strategic Concept, as part of its Comprehensive Approach. To conclude, this paper discusses the various definitions of strategic communication and proposes a revised definition of this concept

Strategic communication, StratCom, Afghanistan, media, conflicts, Comprehensive Approach, Peace operations, insurgency.

STRATEGIC COMMUNICATION IN MODERN CONFLICTS: AFGANISTAN

1. New wars and communication

The first time that the concept new wars appeared was during the Gulf War of 1991. The novelty of that conflict brought about technological and electronic advances that United States launched like: guided bombs, targeting of objectives via GPS, etc. At any rate these are technological advances. Then there was much talk of propaganda and use of information to achieve military objectives. What is certain is that this is far from being in itself a novelty.

Since the existence of war, information and propaganda are essential elements of its development. Four hundred years before our era, Sun Tzu stated, “war is the art of fooling”.¹ Cesar magnified his victories in the *Gallic Wars*. Verdi’s opera “*Don Carlo*” based on the poem of Schiller did more for the image and the black legend of Spain’s Philip II than all the subsequent studies on Cesar. In the First World War, propaganda is already part and parcel of a systematic activity.² Carl von Clausewitz, the theoretician of war antonomasia, with his posthumous work created a school among all high command, which would play lead roles of the two world wars. He stated in his great treatise that “a large part of the information that is received in a war is contradictory, an even larger part of which is false and by far the largest portion is subject to considerable uncertainty.”³ War has evolved into an all-encompassing dynamism, almost uncontrollable, based on the last consequences on the military genius of their leaders. Hence the importance given to the training of the military high commands, in the last years of the nineteenth century and the first decades of the twentieth century.

What was the Gulf War the first one? The evolution of the concept until today does not seem to have been that way. Mary Kaldor establishes the concept of new wars as a by-product of internal conflicts in the Balkans and Africa. She warned changes in the following: the motivations, these are transformed from ideology to that of seeking

1 SUNZI. *El arte de la guerra* (3ª edición). Madrid: Trotta, 2003, p. 108.

2 PIZARROSO QUINTERO, A. *Nuevas guerras, vieja propaganda (de Vietnam a Irak)*. Madrid: Cátedra, 2005, p. 31.

3 CLAUSEWITZ, C. *De la guerra* (unabridged version). Madrid: La Esfera de los Libros, 2005, p. 69

power or enrichment. These groups in question, are no longer States, but are determined by race, religion or territory; as well as the dynamics, which becomes global, thanks to its media projection ⁴

Michael Ignatieff in his book on the war of Kosovo released eight years later, claims, similarly that the war in 1991 was in fact “the last of the old wars”:

It mobilized a huge ground force and the vast logistical support necessary to sustain it. Also it was fought for the classical reason to revert, a clear example of, territorial aggression on a member State of the United Nations ⁵

The new wars have limited the geographical scope of its operations and theater; however, its psychological scope has now a global range, which is developing at an increasing speed. The Normandy invasion or any other Second World War operation, would come to the knowledge of the US public in the just two or three days after its occurrence. When New York on Fifth Avenue was celebrating the invasion with clenched fists, advancing Allied troops in the north of France already knew several days before that the soldiers where in a strong position and were organizing the recovery of the terrain that was in the possession of the Nazi army.

After the Gulf War, two factors altered the scenario, which would affect progress in these new conflicts: the birth of other global satellite channels as well as Internet expansion. Technological advances in telecommunications and its dissemination throughout the world would begin to profoundly change the rules of international relations. On the one hand, it had facilitated the transfer of science, technology, information and ideas from the center to the periphery of power. Furthermore, it facilitated the emergence of a new type of influence, culture, and the so-called soft power. A concept that Joseph Nye had started in 1990, after the end of the Cold War, today it has grown in intensity as the years passed by. Traditional channels of diplomacy gave way to information and communication resources widely available to NGO players. For the first time it faced 30,000 NGOs against 200 states, international organizations and large multinational corporations. The state, as such, stopped having a monopoly on information.

Global communication policy was redefined in terms different from those we had known so far. The emergence of an alternative model of power, soft power or the ability to attract and co-opt versus hard power to coercion or use force (military) and or give money as a means of persuasion (economic dependence), rethought the name of the game⁶

4 KALDOR, M. *Las nuevas guerras. Violencia organizada en la era global*. Barcelona: Tusquets, 2001, pp. 15-28.

5 IGNATIEFF, M. *Guerra virtual. Más allá de Kosovo*. Barcelona: Paidós, 2003, p. 12.

6 NYE Jr., J. S. *La paradoja del poder norteamericano*. Madrid: Taurus, 2002, pp. 63-69.

Information technology had transformed the nature of military power, weapons systems and laser-based information processing. Satellites and data processing had established the power of information and deterrence via nuclear power, thus replacing the previous era. Televisions global reach as CNN, BBC World, Al-Jazeera or Star TV had incorporated a policy of portraying images and public diplomacy to what it was before mere power politics and secret diplomacy. The combination of the action of NGOs and interactive technologies, through Internet, was leading to a global civil society wherein pressure groups such as Amnesty International or Greenpeace, acted as new participants in international relations.

Al Jazeera began to play a unifying role on people. The Arab society, world wide, was discontent. Al Jazeera through its emissions got first hand information. Logically, the intifada of 2000 was followed in real time, much like what happened with CNN in the Gulf War. Since then, we can speak of a certain “Al Jazeera effect.”

Once they began to have a critical mass of audience, the satellite news channels influenced politics. The news of an event like the 2000 Intifada able to reach the Arab audience, without having to go before the perception of western views or governmental censorship. As the Israelis warned that the political climate was fast deteriorating in countries around them.⁷

A good example was the reactions to the cartoons of Mohammed published in a Danish newspaper in 2006. The Muslim religion prohibits physical representation of the prophet, in general, any iconic representation of him. The news was broadcasted on *Al Jazeera*, and the reaction had a global reach. Naturally, Internet also helped to spread the news. The protests went as far as Indonesia, Malaysia, Palestinian territories and Iraq. In Syria, Danish and Norwegian embassies were burned. All in all, some 24 people died in these riots worldwide.⁸

The outlook was changing, and with it, the nature of conflict. Was it because of the use of the information? No, because it was used in ancient times. The key is that it could be virtually available to everyone in real time. Its multiple of platforms, transmitting messages, conditioned the use of gray area or explicit propaganda. Were the new technologies actually found in the field of battle? In a way, yes, because they began to forge a kind of “virtual war”, the first example was the Kosovo intervention. The Arcady of “war without any casualties”, where the infantry was forgotten altogether, makes these new concepts be considered as surgical operations. Almost all ground operations, if I maybe allowed using the parallelism, were developed in the newsroom, the front pages of newspapers and television worldwide. In this area the first truly global bombing took place on September 11, 2001. After the attacks, the philosopher André Glucksmann wrote:

⁷ SEIB, P. *The Al Jazeera Effect. How the New Global Media Are Reshaping the World Politics*, Washington D.C.: Potomac Books, 2008, p. 7.

⁸ SEIB, P. *op. cit.*, p. 5.

A 'total' war is no longer a war between states. It no longer seeks the defeat of an army or to paralyze the decision-making body of the opponent. Its aims overshadow these objectives, which are ultimately limited. The scope beyond the State, its objective is the city itself. Beyond the military apparatus, the objective is the whole population.⁹

The retired British General Rupert Smith wrote a book on the changing nature of conflict. He delved deeply into the reflection made by Glucksmann. Smith participated in the 1991 Gulf War, and had been NATO's Vice Commander of DSACEUR (**D**eputy **S**upreme **A**llied **C**ommander **E**urope) during the Kosovo campaign in 1999. In 1995, he commanded the UNPROFOR (**U**nited **N**ations **P**rotection **F**orce) in Bosnia in 1995, the year of the Srebrenica massacre, although such an offense took him by surprise while enjoying his vacation.

Smith speaks freely about a new type of conflict. He believes that we are moving from an "industrial type war" to another of a totally different tint. This new wave began when the atomic bombs were released on Hiroshima and Nagasaki, and has extended until the end of the Cold War. The two world wars are also considered "industrial type wars".

In this new paradigm, there are contrasting priorities amongst different sectors of the population. The strategic objective is to win the hearts and minds of the people. The battle is fought to capture the will of its people, rather than to destroy enemy forces.¹⁰

This new type of warfare is characterized by the following trends: Firstly, the goals that are fought mostly correspond to actions of individuals or societies, not so much by States. Secondly, different social groups fight against one another, a situation amplified by the media. Thanks to the press, it is fought in each home as well as on the streets as well as on the battlefield itself. Thirdly, conflicts tend to be eternal. There is no time limit; it extends in a parallel fashion to that of the resolution process. More so when it has been obtained militarily, for it has to be maintained until a final agreement is reached. The battle to preserve its strength, using the minimum cost necessary to achieve the end desired, as well as avoiding unnecessary risks.

In each new occasion, new uses for armaments and previous organizational models are found, adapting them to combat circumstances. The weapons used in the industrial age (tank divisions, artillery guns powerful, aerial dogfights, nuclear weapons, weapons of mass destruction in general heavy industry weapons military) have a relative importance in the war waged by people. Those confronted are not exclusively the State. The tendency is that conflicts end up having a multinational level. They

9 GLUCKSMANN, André. "El fantasma del nihilismo", *Claves de Razón Práctica*, nº 125, 2002, pp. 21-22.

10 Expressed by Rupert Smith, during the presentation of his book given to the think tank Carnegie Council for Ethics in International Affairs (New York, 24th of January 2007).

measure their varied forces, alliances of interests or non-state participants.

*This asymmetry intends to transfer the conflict from the battlefield, where the West has no rival, to Internet, the media, street demonstrations, the UN and other theaters of psychological and political struggle. To ensure your safety, the West must also show effectiveness and confidence in itself in all these fields, in the same way that there is shown in the battlefield.*¹¹

According to Colom Piella we can conclude witnessing a military revolution “that is altering the relationship between war, state and society. This undermines the pillars of modern military paradigm and replaces them with a new military order”.¹² This military order is marked by the following characteristics:

1. The postmodern military paradigm will have as its defining elements: technology and knowledge
2. Technology will enable armies to know in real-time everything that is happening in the area of operations.
3. Military operations should have a broad domestic consensus, even though they are unstable.
4. Any military action must be considered legitimate and just.
5. The missions will take place in confusing and heterogeneous surroundings, wherein factors outside the military (legal, social, political or media) will condition and determine its resolution.
6. Conflicts should last the shortest possible time in order to prevent erosion of domestic support and to facilitate their justification.
7. Professional armies should perform military operations.
8. The conventional combat actions will be combined with unconventional or asymmetrical types.
9. In sensitive operations against unsymmetrical opponents, governments may also choose to use as an alternative private military contractors.
10. The enemy that does not find itself in this postmodern military paradigm should be guided by exploiting vulnerabilities: non-conventional or asymmetric forms. In that way they can weaken social support and end influencing the decisions of governments of advanced societies

11 METZ, S. “La guerre asymetrique et l’avenir d’Occident”, *Politique Etrangère*, nº 1, 2003, p. 39-40 en PIZARROSO QUINTERO, A. *Nuevas guerras, vieja propaganda (de Vietnam a Irak)*. Madrid: Cátedra, 2005, 38).

12 COLOM PIELLA, G. *Entre Ares y Atenea: El debate sobre la revolución en asuntos militares*. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado-UNED, 2008, pp. 102-104.

All these features have their own counterpart in the field of communication. Each one of them is a characteristic feature of this new paradigm in the field of information warfare:

1. In the postmodern military paradigm, it is of vital importance the knowledge of the public or audience of military operations and its sociopolitical context. Unconventional warfare has shown it cannot be approached from a conventional prism, because there has been a change in the objective of the operations, substituting the enemy by the people, “to gain control of or its perception”.¹³
2. . The new technologies will enable information to flow in real-time across multiple platforms: whether they are traditional news media (television or radio) and new media platforms such as Internet publications as well as social networks.
3. That balance of domestic consensus is unstable. It is articulated through the media and the effects it has on the public, such as the agenda setting and its second level.¹⁴
4. . Military actions are decisions taken by governments, and should be viewed as legitimate. The executive power must seek legitimacy in order to take that political decision. In modern democracies, it is not enough to be lawful. It has to maintain legitimacy to exercise it. Governments, therefore, are faced with a “need to persuade” or “need to influence” so that political action can take place.

*The power to decide over a nation does not end with the decision per-se. It must also be accepted and abided by those who are affected (...) and as such the President has to inform its citizens, explain and provide arguments and reasons why this particular measure had to be adopted.*¹⁵

5. If these mediatic factors that affect public perceptions of military missions are able to condition its result, then they should be the subject of study and planning by those who define and design these missions. For its ultimate aim is to effectively achieve the military objectives sought. According to the Lund model¹⁶, communication accompanies the life cycle of the conflict: whether it stems off from the rising tension that is unleashed in the context of lasting peace, until

¹³ ARTEAGA, F. “Terrorismo, contrainsurgencia y opinión pública”, en JORDÁN, J., POZO, P. y GUINDO, M.G. (coords.) *Terrorismo sin fronteras. Actores escenarios y respuestas en un mundo global*. Cizur Menor: Aranzadi Thomson Reuters, 2010, p. 218.

¹⁴ CANEL, M. J. *Comunicación Política. Una guía para su estudio y práctica*. 2ª edición. Madrid: Tecnos, 2006, pp. 201-207.

¹⁵ CANEL, M. J. *op. cit.* p. 105.

¹⁶ GARCÍA GONZÁLEZ, J. I. *Crisis e instrumentos militares de gestión de crisis: adaptación tras la Guerra Fría*. Madrid: Ministerio de Defensa, 2008. Tesis doctoral, p. 70.

its fatal escalation that leads to war. It ends with a ceasefire and an agreement to return to a stable situation.

6. To avoid erosion of domestic support of the military operations, the duration of the conflict plays a vital role, managing these expectations, the missions themselves, and the objectives sought after. These must be specific and measurable. The initial perception is important: “the presentation of these missions should avoid creating false expectation.”¹⁷
7. Professional armies make “professional” missions possible, limiting the influence of emotional elements on the public, unavoidable if the army was composed of drafted personnel.
8. Portions of actions that are unconventional or asymmetrical have to do with information (called You Tube Wars) and communication (cyber wars). Communication is also present in using “non-warlike” military power. This is characteristic of the new armies after the Cold War, “which includes both the threat of using force or partial use of threat, both of which are characteristic of crisis management”.¹⁸
9. The use of military contractors sometimes permits to deviate the focus of public attention away from the managing of sensitive operations against asymmetric opponents.
10. Asymmetry is sought after to avoid an open confrontation, total war. This would end in the annihilation of this type of opponent, which is distant from the postmodern military model. Thus, this new enemy is never pooled together or visible. It will remain fragmented and hidden in the new trenches: the population and news media.

2. A change from the “operational culture”: the comprehensive approach

When U.S. General Stanley McChrystal took over the supreme command of ISAF (International Security Assistance Force) operations in June 2009, the situation he found showed that the Taliban despite of defeats in the military terrain had extended its area of territorial influence and the scope of their actions. It seemed contradictory,

¹⁷ ARTEAGA, F. “Terrorismo, contrainsurgencia y opinión pública”, en JORDÁN, J., POZO, P. y GUINDO, M.G. (coords.) *Terrorismo sin fronteras. Actores escenarios y respuestas en un mundo global*. Cizur Menor: Aranzadi Thomson Reuters, 2010, pp. 223.

¹⁸ GARCÍA GONZÁLEZ, J. I. *Crisis e instrumentos militares de gestión de crisis: adaptación tras la Guerra Fría*. Madrid: Ministerio de Defensa, 2008. Tesis doctoral, p. 355.

but in this era of asymmetric warfare, this situation was becoming quite common for the military in command of the operations. General David Petraeus a colleague of his had encountered a similar situation after the invasion of Iraq in 2003. The insurgent forces had taken over the street and were fighting to influence the population who were suspicious of the Western troops who had remained there.

In two months, General McChrystal reviewed the situation he had and sent a report to his superiors, which, over time, would develop into a handbook on how to deal with a conflict of asymmetric nature. That document, which was entitled (Commander of International Security Assistance Force) COMISAF's Initial Assessment, it reviewed those features that redefined the confrontation with the Taliban insurgents.

The Afghanistan conflict should be viewed as a diversity of interconnected insurgents. Each of which is a complex system with multiple participants and a wide range of interactions related to one another. (...) This perspective means that the system must be understood in a comprehensive fashion (...) this is not a cyclic and kinetic campaign based cyclic on combat operations. Rather it is an ongoing effort to help the Afghan government to win the support of the population, to counter the coercion and intimidation of the insurgents (...). There are five main groups of participants in this conflict: the population, the Afghan government, ISAF, the insurgents and external agents. It is important to start with an understanding of each of these groups, starting with the most important of them all: the Afghan people.¹⁹

“The war amongst the people” of Rupert Smith brings to life the full meaning of these words. McChrystal recommended, in his report submitted to the Defense Secretary of the US in Afghanistan, that a change be imposed in the “operation culture”: a new concept of the conflict designed “to connect with people”:

I think we should interact more with the population and focus on the operations that bring stability, whilst we protect them from coercion, corruption and violence of the insurgents.²⁰

It is no longer a question of beating the taliban forces exclusively via military means, but that victory cannot be complete if it forgets about the support of the civilian population.

Our strategy should not be focused on winning terrain or in destroying the insurgent forces: our objective should be the population. In the struggle to gain the support of the people, every action should support this effort (...) Winning their support requires a better understanding of their needs and options. Nevertheless, the difficulty in making progress lies in the dual threat of the insurgency resistance and a crisis of confidence in the Afghan government as well as in the international coalition.

19 NATO ISAF COMMANDER, *Comisaf's Initial Assessment*. 30th of August 2009, p. 2.3.

20 NATO ISAF COMMANDER, *Comisaf's Initial Assessment*. 30th of August 2009, p. 1.2.

To win their support, we must protect the Afghan people from both threats. Many, rightly, described the conflict in Afghanistan as a war of ideas. However, that is informative context “based on facts”, where perceptions stem from the actions, depending on how we interact with people and how rapidly things improve. The key of the change lies in changing the perceptions of underlying truths.²¹

Such a change in the culture of how to confront operations initiated by Petraeus in Iraq, were also inspired by the tactics adopted by France in Algeria. This requires an approach to introduce elements more in line with strategic communication than with military strategy organizations. Moreover, it can be said that McChrystal opened the door in this report to a change that had started to alter the Operations Doctrine: Integral or *Comprehensive Approach*.

This approach is the result of an international debate resulting from different experiences in operations and maintaining peace in several Western countries.

The global approach is the generation and application of security services, governance and development, know-how, structures and resources over time and place in collaboration with recipient nations, allied governments and institutions, whether they be governmental or not.²²

As seen from Mary Kaldor, conflicts that arose after the end of the Cold War nourished a new way of being viewed. Since then has been a need to incorporate a new approach, much richer and dynamic, which is able to adapt itself to new circumstances, to those of traditional military operations.

The experience gained in the Balkans, Afghanistan, Iraq and Sudan have proven that the isolated application of any national and international power element whether it be military, development aid or economic sanctions, to name a few examples, just ends up in failure. Juxtaposing different instruments has not fared much better either on different scenarios without adequate preliminary coordination beforehand. Some countries such as Canada and Norway have tried to combine what is called the “three D” (Diplomacy, Development and Defense) to provide a coherent national action in crisis resolution. Nevertheless the complexity of many scenarios has overwhelmed these three dimensions.²³

Canada created START (**S**tabilization and **R**econstruction **T**ask **F**orce), an organization that integrated various ministries to deal strategically with crisis prevention. They respond to material and humanitarian disasters, and its reconstruction. Since

21 NATO ISAF COMMANDER, *Comisaf's Initial Assessment*. 30th of August 2009, pp. 1.1 y 1.2.

22 LINDLEY-FRENCH, J. *Operationalizing the Comprehensive Approach*. Atlantic Council, Issue Brief, 2010, p. 1.

23 PAREJA RODRÍGUEZ, I. y COLOM PIELLA, G. *El Enfoque Integral (Comprehensive Approach) a la gestión de crisis internacionales*. Real Instituto Elcano, ARI 115/2008, p. 2.

late 2007, the UK launched a similar tool: the Stabilization Unit. This was a logical consequence of its predecessor, the PCRU (**P**ost **C**onflict **R**econstruction **U**nity) created in 2004, which reflected the application of the concept of Comprehensive Approach to its National Security Strategy. The same initiatives are found in France, Norway, Sweden and Finland. The United States created in 2004 the Office of S/CRS (**S**ervices/**C**oordinator for **R**econstruction and **S**tabilization), which developed into the NSPD-44 (**N**ational **S**ecurity **P**residential **D**irective-**44**) on December 2005.

This effort to integrate these new concepts was also adapted in international organizations that are with the added difficulty to get several countries to get to a consensus on different interests on the field of operations. Based on the Brahimi Report, the UN had been reviewing its model Peacekeeping Operations. Parallel to the 2005 Summit talks of Integrated Missions began, based on the creation of strategic plans that would unify all the different aspects, military and nonmilitary relating to their missions.

*The term “integrated mission” is defined as an instrument with which the UN seeks to help countries in the transition from a war situation to that of lasting peace. Likewise to manage a similarly complex situation that requires a response from the entire UN system via inclusion of various participants and approaches within the political-strategic framework of crisis management.*²⁴

2.1 The UN experience

The UN adopted in June 2006, the so-called IMPP (**I**ntegrated **M**ission **P**lanning **P**rocess), in order to facilitate this type of integrated planning for Peacekeeping Operations. The idea was based in developing a system whose perspective included the strategic objectives of the missions that would reach people responsible for the planning, the political agenda and as well as the authorities.

In 2008, within the DPKO (**D**epartment of **P**eace **K**eeping **O**perations) reformation strategy called “Peace Operations 2010” a document was released that serves as a compendium of the best operation practices in nearly 60 peacekeeping operations maintained by the UN had since its founding in 1948. A Peace Operations Doctrine was developed, known as the Capstone Doctrine²⁵, which emerged as a strategic and

24 EIDE, E. B.; KASPERSEN, A. T.; KENT, R.; VON HIPPEL, K. *Report on Integrated Missions: Practical Perspectives and Recommendations*. Independent Study for the Expanded United Nations Executive Committee on Humanitarian Affairs Core Group, 2005, p. 14.

25 NACIONES UNIDAS, *United Nations Peacekeeping Operations. Principles and Guidelines*. Peacekeeping Best Practices Section, Division of Policy, Evaluation and Training, Department of Peacekeeping Operations, United Nations, 2008, p. 8.

tactical orientation of the Blue Berets peacekeepers. This replaced the 1995 document General Guidelines on UN Peacekeeping and includes as a fundamental innovation within the establishment of a four element approach to peace operations to be successful: the question of local approval, the viability of the mandate, the Council support Security and the political climate at regional and international levels.

In Chapter 9 of the Capstone Doctrine, maintaining mission support is one of the key elements for success, with special reference to the field of communication.²⁶

“Effectively public information is a political and operational necessity”. The UN doctrine is forceful when it comes to communication within their missions. Its objectives should be continued cooperation between the parties in the peace process, manage the expectations and gain the support of the local population as well as to ensure broad international support, especially amongst the military and police forces of the participating countries (TCCs / PCCs) (Troop Contributing Countries / Police Contributing Countries) and the major donors of the mission.

*A well-designed communications strategy that is skillfully implemented increases security in the peace process. It forges trust between the conflicting parties and generates support for national reconciliation. It establishes the mission as a reliable source of information and help against the negative effects of hostile media, irresponsible and directed from afar. If the parameters of UN activity are clearly posed and well explained to the locals and other target audiences, fear and misunderstanding will be minimized, corrected, and the impact of those who want to harm the peace process through rumors and slander will be minimized. In addition, public information of the activities of the mission should be conducted towards establishing an environment that promotes the development of free and independent media, and adherence to the highest standards of journalistic ethics.*²⁷

Capstone Doctrine further states that the Chief communication Officer should be involved in decision making at the highest level within the mission.

2.2 The NATO experience

NATO began its Comprehensive Approach in 2004, through the study of a Danish

²⁶ Epígrafe “Communications and Outreach” de NACIONES UNIDAS, *United Nations Peacekeeping Operations. Principles and Guidelines*. Peacekeeping Best Practices Section, Division of Policy, Evaluation and Training, Department of Peacekeeping Operations, United Nations, 2008, p.82-84.

²⁷ NACIONES UNIDAS, *United Nations Peacekeeping Operations. Principles and Guidelines*. Peacekeeping Best Practices Section, Division of Policy, Evaluation and Training, Department of Peacekeeping Operations, United Nations, 2008, p. 83.

initiative to achieve the nature of the Copenhagen summit the following year. In the Alliance's process of change, this concept is emerging after the incorporation of the doctrine EBAO (Effects-Based Approach to Operations), whose purpose is to provide "a way of comprehensive thinking, coherent and coordinated that enable those that are in command and organizes to look beyond the military means being employed, by including the description of the effects and increased interaction with the other participants."²⁸

Since the Bucharest summit in April 2008, NATO has been studying an action plan for the development and implementation of the Comprehensive Approach. This is conceived as a long-term task that must be constantly revised. It identifies five areas that need improvement in order for it to for successfully applied:

1. The planning and control of operations. The challenge is to improve cooperation between all parties involved in the operations, like the strategic approach and the objectives shared before the operation launch. It is claimed that the effects on the population, the reconstruction tasks and development should be incorporated in the military plan.

2. Lessons learned, training and maneuvers. The Comprehensive Approach will be essential in the training and maneuvers. These must involve joint exercises of both military and civilian personnel. Share experiences and lessons learned from the operations that they have developed together.

3. Promoting cooperation with external participants. Establish a climate of mutual trust between all the organizations and actors involved in the operation should be a key objective for the mission's effectiveness.

4. Public messages and public diplomacy. We fully quote for the sake of your interest the following:

*The effectiveness of the Comprehensive Approach must be complemented with a coherent strategy and solid public messages. Information campaigns NATO's Information campaigns should be substantiated by systematic and updated information, it should document the progress of the operation in the most relevant areas. It is important to ensure that the information strategy of the main participants should complement rather than contradict, through direct contact between those responsible of public information.*²⁹

This is still a recurrent aspect in the official NATO documents; at least since the

28 NATO EBAO Handbook en JAKOBSEN, P. V. *NATO's Comprehensive Approach to Crisis Response Operations. A Work in Slow Progress*. Danish Institute for International Studies, DIIS Report, 2008, p. 19.

29 NATO: *A comprehensive Approach*. Public Information on the Alliance concerning this concept on his web page: <http://bit.ly/GmH8o> (last accessed 17th of July 2010).

Comprehensive Political Guidance was published on November 29, 2006.³⁰ Although it is a matter addressed in the CIMIC (**C**ivil-**M**ilitary **C**ooperation) doctrine, it acquires a new relevance by placing the emphasis on the Comprehensive Approach. There is a substantial difference between CIMIC and Comprehensive Approach. CIMIC is a strictly military operation (planning and military command), in which a -secondary- part of its operation serves in seeking good relations with the civil society in the field of military action. In a Comprehensive Approach operation, the military component, as described above, is only one part of the whole in its planning and direction than that of purely being military and covers the whole spectrum of political, diplomatic, economic, and social nature, etc.

5. Stabilization and reconstruction. NATO needs to improve its stabilization and reconstruction capabilities across an entire conflict. This requires a better on-site coordination with other international organizations and non-governmental organizations.

Jakobsen, one of the leading experts on Comprehensive Approach within that organization, states that cultural and operational change is still in its infancy, and there is still a long way for its application to reach the desired efficiency.

The institutionalization level of the CA (Comprehensive Approach) within the Alliance is still in its first stage. At the strategic level, the concepts of CA, its doctrine and procedures have not been formally adopted. Even though the institutionalization process will benefit from the principles of CA in the Doctrines of CIMIC and PSA (Peace corps Public Service Announcements), a number of CA initiatives undertaken by ACT (Allied Command Transformation) and the NATO School course on PRT (Provincial Reconstruction Teams), will still take a long time. NATO has made great progress in terms of CA in Afghanistan, but the degree of institutionalization is still low. The ISAF Headquarters still has little influence on the 26 PRTs. Neither the use of consultants in the development of the Command team of ISAF nor the practice of involving civilian as participants in the ISAF planning process has it been institutionalized. Finally, the added value of the NATO SCR (Senior Civilian Representative) is still not clear.³¹

Julian Lindley-French, a member of the board of experts of the Atlantic Council, published a paper in June 2010. She believes that this concept is vital to the future operations of the organization. The “hybrid” way, of dealing with conflict confrontations wherein the military is inevitably mixed with civilians, challenges the viability of the operations.

If the Strategic Concept is not written with at least the comprehension of the fundamental

30 JAKOBSEN, P. V. *NATO's Comprehensive Approach to Crisis Response Operations. A Work in Slow Progress*. Danish Institute for International Studies, DIIS Report, 2008, p. 13.

31 JAKOBSEN, P. V. *NATO's Comprehensive Approach to Crisis Response Operations. A Work in Slow Progress*. Danish Institute for International Studies, DIIS Report, 2008, p. 4.

*elements that makes an operation effective in this hybrid method of handling conflicts, then the Alliance could survive as a political organization but its effective power and credibility could diminish to the point where its operational role of dissuasion could disappear altogether.*³²

Thus a paradoxical situation can be reached, to the point of reaching its military targets and yet failing in its civilian objective. Those key issues needed once the international troops are no longer present, such as public order, confidence of the locals in their institutions, or establishing basic public services. In fact, this is main aspect that the enemies exploit in new conflicts: maintaining peacekeeping operations, which takes place in a hostile environment and makes the people suspicious and mistrusting. Nothing ever changes, the day they leave, everything returns to the previous situation.

According to Lindley-French adapting the Comprehensive Approach to NATO's new Strategic Concept means, adopting a an "holistic" approach which is transverse and interrelated to all the operational aspects. In this sense, it emphasizes influence as a critical factor that must be taken into account.

*One must understand the critical role of Influence. Influencing is the core concept to organize these hybrid operations and achieve a successful implementation of the Comprehensive approach. The other elements such as (campaign planning, targeting policy and strategic communication) are part of a holistic approach to generating influence in the site itself as well as at home.*³³

Within the NATO structure, Lindley-French proposed to create a Comprehensive Approach Command, under the command of SACEUR, to penetrate the strategic tactical units HRF (L) [**H**igh **R**eadiness **F**orces (**L**and)]. It as proposed that the integration of civil and military affairs be present in the planning as well as to have the necessary resources. Perhaps this is the origin of the difficulty in creating this figure, since the CA (**C**omprehensive **A**pproach) command is usually civilian and not military, as in civil-military operations in crisis management applied to the European Union. The operational part of NATO's is eminently military, even though the maximum level of agreements and decision are political s as well as multinational ones.

The European Union is revising the usefulness of the Comprehensive Approach as an agency to Coordinate Crisis Management that has at its disposition civilian and military resources. The integration of all of this will be in line with what other multilateral organizations are reforming within their framework. It will facilitate

³² LINDLEY-FRENCH, J. *Operationalizing the Comprehensive Approach*. Atlantic Council, Issue Brief, 2010, p. 2.

³³ LINDLEY-FRENCH, J. *Operationalizing the Comprehensive Approach*. Atlantic Council, Issue Brief, 2010, 2.

achieving what the European Security Strategy has established.³⁴

Finally, the new NATO Strategic Concept was approved at the Lisbon Summit in November 2010. This summit definitely established the Comprehensive Approach as a way to address international crisis management through the coordination and effective combination of all its political, civil and military resources. In March 2012, NATO approved a list of tasks to implement the Comprehensive Approach Action Plan.

Likewise, in 2011 the Atlantic Council agreed to declassify the document that provides policy guidelines to improve the way it manages the stabilization and reconstruction missions. Among the lessons learned, those referring to the sphere of communication stand out. The paper discovers that consistent management of public messaging is a critical element in the future success of the operations carried out within the premises of Comprehensive Approach.³⁵

3. The strategic communication (StratCom) in the war of Afghanistan

3.1. Analysis of the evolution of the war in Afghanistan

Afghanistan's history was of great concern to President Bush's advisers, in the first days after the September 11th attacks. The British and were entrapped in this country in the nineteenth century and the Soviets in the twentieth. Would the same thing happen to America?

In effect, Afghanistan presented a number of disturbing characteristics. It had been in a prevailing climate of civil war since 1973. Hence one could not expect a country seeking to recover lost status by the entry of the Taliban, who had opened its doors to Al-Qaida. On the contrary, that utopia could well be the monarchy of Mohammed Zahir Shah, a period of unusual stability from 1933 to 1973. Before the coming of the Taliban there was a civil war there. Also there was a lot of evidence that would make a person think that when NATO closed its mission in Afghanistan, the country would be at risk of returning to the previous situation of conflict.

In addition to that, Afghanistan has no colonial tradition. No empire ever colonized

34 PAREJA RODRÍGUEZ, I. y COLOM PIELLA, G. *El Enfoque Integral (Comprehensive Approach) a la gestión de crisis internacionales*. Real Instituto Elcano, ARI 115/2008, p. 6.

35 NATO. *NATO political guidance on ways to improve its involvement in stabilisation and reconstruction*, 2011.

it. Its recent experience is three wars with the United Kingdom and the Soviet occupation. A fratricidal struggle within the country was opened between the warlords with the departure of the USSR, in 1989. Many of these warlords had their first contacts with members of the CIA teams when the US began its attacks. These internal fights make the Afghan identity a vague concept. The feeling of belonging comes from the tribe one belongs to or to the language spoken.³⁶ So it is not unusual to find that the struggle between Pashtun from the south and Tajik and Uzbek from the north. This fight is maintained since the end of the Soviet occupation. Within the ethnic Pashtun, the two dominant families drag a confrontation that dates back to the sixteenth century. At the time of the invasion, some supported the mullah Omar, and others, the deposed king. This complex division is a barrier to NATO missions. "The infrastructure cannot create a single nation by itself. Today, Bosnia has all the roads and schools needed, however their ethnic groups are as divided as ever".³⁷

The Taliban were unable to conquer all the country from the year 1996 till the year 2000. Ten or fifteen percent of the territory was not in their control. Therefore the regime had coexisted with a small civil war in the northern territories. The US was not going to have an easy task getting into a country so used to war. Before the incident of the attacks on the 11th of September, The US played two cards: one side arming the opposition and the other allowing the Pakistani intelligence services to support the Taliban.

No wonder that the Bush administration would bear in mind what happened in Vietnam. In fact, three weeks after the bombing began, the press began to question the progress and expectations of the said operation. Newsweek first spoke of quagmire (predicament) fatal word that was used during the Vietnam War to describe a hopeless situation. One week later, The New York Times published an analysis of the situation in which you could read: "Could Afghanistan become another Vietnam?"³⁸ It maybe that part of the precaution stems from this, as well as the Bush administration's strong desire to shelve the Afghanistan situation. But, "as proved by Vietnam, the imperial power can not compete with people who have nothing to lose."³⁹

One of the main problems that President Bush ran into was that he had at his disposal was military resource that were too conventional for the type of war facing him. The first thing that was discarded was a response similar to the one given by

36 BAQUÉS, J. *¿Quo Vadis Afganistán?* Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado-UNED, 2010.

37 IGNATIEFF, M. *El nuevo imperio americano. La reconstrucción nacional en Bosnia, Kosovo y Afganistán*. Barcelona: Paidós, 2003, p. 91.

38 WOODWARD, B. *Bush en guerra*. Barcelona: Península, 2003, p.304.

39 IGNATIEFF, M. *El nuevo imperio americano. La reconstrucción nacional en Bosnia, Kosovo y Afganistán*. Barcelona: Paidós, 2003, p. 105.

Clinton, where he used as a deterrent attacks via cruise missiles

When Al-Qaida attempted in 1998 against U.S. embassies in Kenya and Tanzania, an order was given to launch 66 cruise missiles into the training camps of Bin Laden in Afghanistan. The missiles did not hit anything, for the terrorists had managed to flee in advance. So when Bush asked Defense Secretary Rumsfeld, what the military could do immediately, the reply was simply: “Effectively, very little.”⁴⁰

This distrust of the military component that they had at their disposal came from the earliest days of the administration. In fact Rumsfeld had begun an attempt to adapt to the needs of military as well as to the strategic environment of the moment.⁴¹ Then came the of the September 11 attacks and there was no time for many deliverances. We had to make change on the fly on the terrain of the events. It was in this way that the government dealt with adapting its complex American war machine to the environment of these new wars.

Speed was one of the needs to handle this situation. From the very beginning, Washington policy makers pressure the military, due to the fact that this new kind of war demands that they “move quickly”. When General Franks, commander of CENTCOM (Central Command) U.S. Army, communicated to Rumsfeld that a guaranteed intervention to shift of forces to Afghanistan would take months, he said: “Well you do not have months”.⁴² Planning was still doing in the same way as in the 1991 Gulf War, when it had taken the concentration of troops five months and a half before the first bombing.

From the point of view of communication and perception, they did not have the necessary time. Suddenly, the military action was not so important in itself, measuring the effectiveness of its outcome. What was important is that it must be perceived as forceful and restorative for the American people and sufficiently dissuasive for the Taliban not to harbor Al-Qaida terrorists anymore.

They also had to clearly demonstrate to Afghan people that their government is presently allied with terrorists. That is passing the new center of gravity from the operational scenarios to the terrain of perceptions. “If prior military campaigns were supported by information based operations, they are now strategic communication campaigns accompanied by military operations”.⁴³ In those days, Bush became a

40 WOODWARD, B. *Bush en guerra*. Barcelona: Península, 2003, p. 64.

41 COLOM PIELLA, G. *Entre Ares y Atenea: El debate sobre la revolución en asuntos militares*. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado-UNED, 2008.

42 WOODWARD, B. *Bush en guerra*. Barcelona: Península, 2003, p. 64.

43 ARTEAGA, F. “Terrorismo, contrainsurgencia y opinión pública”, en JORDÁN, J., POZO, P. y GUINDO, M.G. (coords.) *Terrorismo sin fronteras. Actores escenarios y respuestas en un mundo global*. Cizur Menor: Aranzadi Thomson Reuters, 2010, p. 213.

wartime president and somehow he was conditioned by the fact that publicly that he was considered a “light weight”, which would neglect details and was not fully occupied with government affairs. He faced politically with an acid test of his leadership. On the other hand, “Bush realized that he would not be able to respond with an equivalent spectacular event. Much of his war and retaliation would be invisible, and would develop over a long period of time”.⁴⁴

The idea of the plan would come from the CIA, which had resources in the zone. From Thursday the 13th of September, President Bush had considered as definitive a plan as presented by George Tenet the CIA director; .It consisted on the combined action of intelligence teams with members of the Special Army Forces. It was the fastest run plan presented to him those days. Besides, it included in its planning specific recommendations on strategic communication. The CIA antenna in Islamabad (Pakistan), moments before the first attacks, sent a field assessment including recommendations on the strategy of the message that should be used to persuade the Afghan resistance against the Taliban.

The first idea was that the war should be transformed into a clash between Afghans. These were two factions one constituted Initially by units of the Northern Alliance warlords, and the other by “foreign” Sunni Arabs of Al-Qaida, that Mullah Omar had permitted entry into the country, betraying the Afghan people. The second message is a reminder that the CIA had supported the resistance movement when the Soviets were expelled in the late eighties. The third message claimed that the U.S. had no claims on the Afghan territory or would install permanent bases there. The idea was to create an environment hostile to the Taliban and Al-Qieda, and ensure that Americans did not come to stay.

In the chain of events that have occurred between 2001 and 2011 some interesting conclusions can be drawn about the difficulty to combine words and deeds, strategy and strategic communication.⁴⁵

44 WOODWARD, B. *Bush en guerra*. Barcelona: Península, 2003, p. 118.

45 This analysis was made based on chronology of the major events of the war in Afghanistan between 2001 and 2011. Of all the sources that were consulted for this study, none had a complete chronology of the conflict that contained enough information for the purposes of this research, which requires an analysis of the most complete and transversal events. For this purpose, the author prepared a chronology, the whose original can be found in the paper presented at the University Institute “Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado”, that includes the following levels of information:

- The milestones of the military campaign.
- The most important diplomats and politicians events.
- The most significant attacks worldwide of al-Qaida and of the Taliban insurgency in Afghanistan and Pakistan.
- The communiqués released by Osama bin Laden until his capture.

All these data were collected through the following sources accessible via internet: The White House,

Even when Kandahar was occupied, military logic prevailed and the result was optimal employing a little more than a month to control the country by the warlord's militias, with minimal deployment composed of the CIA and Special Army Forces. Even so, it was found that the land phase was the most expensive to execute, with little time preparation time. Also, aerial bombing over fixed targets had the risk of leaving the military without any initiative in the operation pursued. They were very risky, because there was always the possibility that the bombs could fall in the wrong places and cause dreaded collateral damage. "There was the need to reduce the bombing has returned the predominance to the ground forces rather than to air activity actions that causes more damage to self-image and civilian casualties than those of the insurgency".⁴⁶ Three weeks after the first bombings, Vice President Richard Cheney raised the need to achieve a military objective when the U.S. seemed bogged down in meaningless air activities: "We want to create a sensation that victory is inevitable, in order for people to move to our side". On the 31st of October, with the strategy stuck in the bombings and the press talking about Vietnam, President Bush opened the meeting of the National Security Council that morning with this statement: "We are losing the public relations war. They do not appreciate what we are doing in Afghanistan".⁴⁷

With the military and occupation of the main towns of the country, it seemed that the mission could be considered as have been carried out. In fact, once Karzai was sworn in as the interim president and ISAF began their mission in the zone as of January 2002, military operations are reduced to specific missions in the south and east of the country against Taliban who have taken refuge in the mountains, where the

CNN, Al Jazeera, Reuters, The Guardian, The Daily Telegraph, Council on Foreign Relations, BBC, Time, Frontline (Public Broadcasting System, PBS), The New York Times, The Washington Post and CBS. Also the following monographs and publications were consulted:

- BLANCHARD, C. M. *Al Qaeda: Statements and Evolving Ideology*. Congressional Research Service Report for Congress, Washington, D.C., 9th of July 2007.
FOREIGN BROADCAST INFORMATION SERVICE REPORT. *Compilation of Osama Bin Ladin Statements 1994 - January 2004*: <http://www.fas.org/irp/world/para/ubl-fbis.pdf> (consulted the 29th of July 2012).
- GIRARDET, E. *Killing the Cranes. A Reporter's Journey Through Three Decades of War in Afghanistan*. White River Junction, Chelsea Green, 2011
- JONES, S. G. *In the Graveyard of Empires. America's war in Afghanistan*. New York, Norton, 2009
- LAWRENCE, B (ed.) *Messages to the World: the Statements of Osama Bin Laden*. New York, Verso, 2005
- WOODWARD, B. *Bush en guerra*. Barcelona, Península, 2003

⁴⁶ ARTEAGA, F. "Terrorismo, contrainsurgencia y opinión pública", en JORDÁN, J., POZO, P. y GUINDO, M.G. (coords.) *Terrorismo sin fronteras. Actores escenarios y respuestas en un mundo global*. Cizur Menor: Aranzadi Thomson Reuters, 2010, p. 219.

⁴⁷ WOODWARD, B. *Bush en guerra*. Barcelona: Península, 2003, p. 293.

Al-Qaida leader, Osama Bin Laden was hunted down without any success.

The problem of the interests of the coalition began when the Taliban stronghold and Al-Qaida that had remained hidden in the country during those months began to reorganize. This happened relatively soon, in the summer of 2002, with a first attack aimed at leaving the government without a leader. Karzai survived an assassination attempt on September 2002. All throughout that whole second half of the year, the attacks became more and more continuous.

It is no coincidence that when the insurgents began to come out of hiding and to reorganize. Then the first unfortunate incident starts to undermine the credibility of the U.S. forces against the Afghan people. In August 2002, the public became aware of the killing of Taliban prisoners at Sheberghan.

During late 2002 and throughout the year 2003, the focus turns to Iraq. The U.S. government then terminates the military phase in Afghanistan and opens a new phase of “stabilization and reconstruction” that receives the backing and the approval of the Afghan constitution in January 2004. In all that time, Afghanistan seemed to be on the right road. It finds itself with the problem, of the Iraqi postwar which begins to give the U.S. administration headaches.

Things start to go wrong in 2005; the U.S. incurred its greatest amount of casualties since the operations began in 2001. The attacks of the insurgents continued to rise and this undermined the credibility of the Americans once again for one could perceive mutual mistrust between the Afghan president Karzai and U.S. forces. The Afghan President was concerned about allegations of ill treatment and torture inflicted by American soldiers. The United States on the other hand was bothered by Karzai's lack of progress in the confrontation with the Afghan Security Force.

In 2006 the situation worsens alarmingly. The U.S. military contingent continues to lose its credibility. In May that year the loudest mass protests occurred in the center of Kabul by the way the situation was being handled in the postwar. Afghans protested on how slow it was to receive aid and as well as how slow the improvement in services was being implemented. They also protest against the arrogance of the American soldiers. Nor is it a coincidence that shortly after in July, five multiply suicide attacks and IEDs (**I**mprovised **E**xplosive **D**evice)s blasts had doubled. On the 3rd of August the most serious attack was produced against a NATO convoy, killing 21 civilians.

The delicate situation had an impact on NATO members; within the heart of the organization there was some division on the aim of the mission and what countries were in a position to do achieve its aim. The caveats became more monolithic and in November the Afghan government announced that by 2008 it should be ready to assume its security tasks. It is the first time it imposed a deadline on itself. For the Afghan people it is a sign that the international troops do not intend to stay. The members of the coalition are assuring their respective publics that their troops will leave Afghanistan and that they will be returning home. The insurgents take note of the announcement

and they assume that actually the condition of the Afghan forces to take over their security in 2008 is in its worst possible moment to meet this objective. So much so that this year will be considered the most violent one since 2001, despite the fact that the Bush administration increased its number of troops in 2007. In addition to this on August, a new aerial error was produced by United States. This consolidated the anti-American sentiment of the Afghan population.

In 2007 there were 56 suicide attacks in Pakistan, in comparison to the six that occurred the previous year. The Taliban concentrated their actions in the south to such an extent that Admiral William Fallon, the commander of U.S. Central Command, said that during the months of November and December's level of violence in the eastern provinces of Afghanistan had been reduced by 40 percent. The Tailbone offensive coincides with the discredited Karzai as ruler of the Afghan people. This caused a crisis in the manner and the objectives of the NATO's mission. The coalition members did not reach an agreement on their priorities. Some of them maintained a long list of warnings about participating in military operations against the Taliban in the south. Two European governments had fallen in 2007. This was largely due to the opposition of its population to its involvement in Afghanistan: in February, the Italian Parliament lost its trust on Romano Prodi on his continuing to defend the mission of two thousand Italian soldiers in Herat; in September, the Japanese Prime Minister Shinzo Abe, was forced to resign due to differences with his government's coalition partner. They opposed Japan having to assist in the providing NATO's vessels guarding the transportation sea routes that Al-Qaida usually used.⁴⁸

For the newly elected President Obama in 2008, Afghanistan was to be his primary test. In 2009 the number of troops was increased, a new strategy was also approved. This included deadlines and extends the range to Pakistan as part of the Afghan problem (**Afghanistan-Pakistan Strategy**). President Obama replaces the Central Command commander and in his stead places General McChrystal. In August 2011 McChrystal elaborates a report that highlights the need for a radical change of strategy, which passes through proper strategic communication.

One can sense that McChrystal did not very well agree with the announcement made by President Obama setting a date of departure from Afghanistan, scheduled for 2014, although its first troops began to withdraw in July 2011.⁴⁹ In his report, he said:

This is an important-and possibly decisive-period of this war. The Afghans are frustrated and tired after eight years without any evidence of the progress they had predicted. Their patience is understandably short for Afghanistan and for our countries as well. Time is

48 RASHID, A. *Descent into chaos: the US and the failure of nation building in Pakistan, Afghanistan, and Central Asia*. New York: Viking Penguin, 2008.

49 SPILLIUS, A. "Afghanistan: Barack Obama sets date of July 2011 to begin withdrawal", *The Daily Telegraph*, 2nd of December 2009.

*of an essence, we must act now to reverse the negative trend and demonstrate that we are making progress.*⁵⁰

Such as what happened at the end of 2006, its internal dissent generated a sense of weakness among Afghans as well as the insurgents. In his region report, Michael Ignatieff felt that “American’s reputation of its power is faltering.”⁵¹

3.2. Afghan’s insurgency strategy

The Need for a Comprehensive Approach is largely caused by the asymmetric characteristic of its threat. Unable to directly confront in the military field, the enemy chooses to seek other areas that either wise would become an unavoidable military victory at the end.

The threats that were detected in Afghanistan by General McChrystal reside in the intangible realm of credibility. “The first threat is the existence of insurgent groups organized with the determination of expulsing the international forces, to separate the Afghan people from the government, and get the support of the population.” The second “is the crisis of the public confidence that arises from the weakness of Afghanistan government’s institutions, impunity of its corrupt officials, a widespread feeling of political dissatisfaction and the loss of economic opportunities maintained over time.”

The mistakes done by the ISAF (International Security Assistance Force) (like civilian deaths, for example, such as is reflected in the previous section) only served to worsen the discredit lived by the Afghans in this new situation. This served to increment the numbers of the insurgent groups.

The insurgents were waging a “silent war” which consisted of fear, intimidation and persuasion throughout the whole year. They did not limit themselves to do so only during the “fighting season” where the weather was good to get control of the population. These efforts make it possible, in many places to have a “shadow government”. The Taliban were seeking to control the population as well as to displace the national government and its traditional power structure. The insurgent military operations attract more attention than the silent war but their effort was only used as a baking. Violent attacks are designed to undermine a government, to demonstrate its inability to provide security, promote recruitment and financing efforts. They are also designed to get to provoke the reaction of

⁵⁰ NATO ISAF COMMANDER, *Comisaf’s Initial Assessment*. 30th of August 2009, p. 1.4.

⁵¹ IGNATIEFF, M. *El nuevo imperio americano. La reconstrucción nacional en Bosnia, Kosovo y Afganistán*. Barcelona: Paidós, 2003, p. 79.

*ISAF in order to get to alienate the population even more. Finally they were used to weaken the public and political backing the ISAF missions in coalition capitals.*⁵²

The most prominent insurgent groups were the QST (Quetta Shura Taliban), the HQN (Haqqani Network), and the HIG (Hezb-e Islami Gulbuddin). Even though they do not have a coordinated command structure, each one of them has a strategy. Their shared objective is to, “control the Afghan population and to break the determination of the coalition”. The objective of managing perceptions is as decisive as their military results. Observe that the two objectives can be achieved without firing a single shot.

The QST (Quetta Shura Taliban) has a structure parallel to that of the legitimate Afghan government. It has governors in all the provinces. It promises order and security in contrast to corrupt officials, international forces and criminals. It substitutes them when the population is unhappy. It maintains the Islamic law, Sharia that judges as its fundamental law appears. They present themselves as the protector of the Afghan and Muslim identity against foreign invasion. Altogether it “provides the essential elements of government, nation and a religious nature.”

*The major insurgent groups surpass the Afghan government and the ISAF in operations that deal with information. These operations also work in order to relate to their cultural and religious nature. They have carefully analyzed their audience and target products. They use their Pashtun identity, physical proximity to the people, spreading violent intimidation and solid instant messages with which the ISAF and the Afghan government are incapable to compete against. They achieve their advantage by projecting the inevitability of their victory, which is a key source of their strength.*⁵³

The insurgents get their narratives through various different sources. Tens of thousands of videotapes and DVDs have been produced by Omat Productions y Manbawl-Jihad, the Taliban audiovisuals, and placed into circulation for just a few pennies in Pakistan and Afghanistan bazaars. The Al-Qaida producer, Al-Sahab Media Foundation, released 89 messages in 2007, at the rate of one message every three days, doubling those issued in the previous year.⁵⁴ Each and every audience receives the appropriate account in the most suitable storage medium, depending on a centralized communication strategy. The objective is to convey to these audiences that foreign forces “cannot cope with them, will end up losing control and will eventually leave”. It is always an emotional message, which seeks to draw out the frustration that the people are undergoing, “their humiliations, the xenophobia against them, denouncing

52 NATO ISAF COMMANDER, *Comisaf's Initial Assessment*. 30th of August 2009, p. 2.5 y 2.6.

53 NATO ISAF COMMANDER, *Comisaf's Initial Assessment*. 30th of August , p. 2.7.

54 RASHID, A. *Descent into chaos: the US and the failure of nation building in Pakistan, Afghanistan, and Central Asia*. New York: Viking Penguin, 2008, p. 398.

corruption that exists, the immorality and lack of power of the local authorities and magnifying the civilian casualties “.⁵⁵

To Mark Laity, Director of Strategic Communications at NATO SHAPE (Supreme Headquarters Allied Powers Europe), the insurgent forces have it easier to communicate because they have a strongly negative message, easier to explain, and which has a more immediate impact. “For them, information is their main effort, whilst for us it is a support task.” They know that a successful information campaign is inherent to their success. They have one message that is the same for everyone. That has virtually been unchanged over the years. NATO on the other hand is an organization comprising of 48 nations that suffers job rotations every six months. “Every nation has its communication priorities, so our message is much vaguer”.⁵⁶

3.3. The Strategic communication (StratCom) of McChrystal and Petraeus

General McChrystal dedicates in his report on Afghanistan August 2009, a complete appendix on strategic communication as a fundamental part of the operational planning. In total, six pages that breakdown a specific strategy to win “the important battle of perception.”

*Strategic communication (StratCom) provides a vital contribution to the joint effort, and more specifically, to the center of gravity of the operations: its continued support to the Afghan people (...) The main effort consists in maintaining and strengthening the positive perception of the Afghan population on its government institutions and the constructive role played by ISAF as well as the international community.*⁵⁷

Alongside the Comprehensive Approach, strategic communication was incorporated as part of the new NATO Strategic Concept adopted in 2010. Working for an “Effective Strategic Communication” it has been incorporated as an approach of the Alliance, just as Lindley-French had ventured before the Lisbon summit:

NATO needs a public diplomatic effort in support of its strategic communication that goes beyond the structures and is adequately connected with all its planning and command processes. Strategic communication effectively explains why the actions are necessary. An

⁵⁵ ARTEAGA, F. “Terrorismo, contrainsurgencia y opinión pública”, en JORDÁN, J., POZO, P. y GUINDO, M.G. (coords.) *Terrorismo sin fronteras. Actores escenarios y respuestas en un mundo global*. Cizur Menor: Aranzadi Thomson Reuters, 2010, p. 216.

⁵⁶ LAITY, M. “Power of Information”. Interviewed conducted by *Three Swords*, Joint Warfare Centre, OTAN, Autumn/Winter of 2011, nº 21.

⁵⁷ NATO ISAF COMMANDER, *Comisaf's Initial Assessment*. 30th of August , p. D.1 y D.2.

effective policy of targeting should always be able to justify such actions, in terms of its mission and public opinion. A wide enquiry of the policy with key civilian partners, a broader understanding of what it supposes the objective of strategic communication to be over (friends and enemies) and a communication strategy that places all its actions on a broad context helps to synchronize efforts amongst its partners.⁵⁸

The objectives laid out by McChrystal on strategic communication in Afghanistan were:

- To discredit and diminish the insurgents ability and those of their extremist allies in influencing the attitudes and behavior of the Afghan people.
- To assist the Government and the people in developing a sense of ownership and responsibility to counter the violent extremism and improve its security, stability and development.
- Increase communication effectiveness of the government and international forces toward the Afghan nation as well as the international public opinion.
- Increase its democratic and political decision of its society, to counteract violent extremism and to protect the center of gravity of the operations: the support of the Afghan people.
- Improve the coordination of StratCom with the HHQs (**H**igher **H**ead **Q**uarters) and through them, with the TCN (**T**roops **C**ontributing **N**ations) in order to sustain the strategic center of gravity of the SACEUR that is maintaining the cohesion of the Alliance.
- Build the capacity and confidence of the Afghan security forces as a strength needed for the good of the country.
- Maintain and build up public and international support of ISAF's objectives and policies in Afghanistan.

One of the most difficult questions is how to share life together with the Afghans on a daily basis without losing the necessary security measures needed inside a military base. Michael Ignatieff states that this approach to get close to the people distances itself from a colonialist perception of the troops:

“Nation-building should not be an exercise in colonialism. However, the relationship between locals and foreigners is intrinsically a colonial one. The locals translate, clean and drive, whilst the foreigners are engaged in grandiose imperial planning.”⁵⁹

⁵⁸ LINDLEY-FRENCH, J. *Operationalizing the Comprehensive Approach*. Atlantic Council, Issue Brief, 2010, p. 4.

⁵⁹ IGNATIEFF, M. *El nuevo imperio americano. La reconstrucción nacional en Bosnia, Kosovo y*

The fundamental problem is its security. The Insurgent Taliban know that the troops are after these goals through their efforts, so they counter with attacks in an attempt to make the soldiers go back to their military base. If they are able to keep the troops apart distanced from the people than much of what they want to achieve will not succeed.

It is difficult to provide the Afghan people with more security if the forces that are supposedly there to protect them do not transmit the sense of security. Therefore it is therefore inevitable to some extent share those risks with the local population. To get closer to the civilian population increases the risks for coalition forces, without a shadow of doubt. A recent suicide attack on U.S. intelligence agents at the base of Khost shows the complexities that are being encountered in obtaining intelligence through closer contact with the local population, as well as the risks that can be incurred by the security forces in the fulfillment of this goal.⁶⁰

The objectives put forward by McChrystal brought about some operational recommendations, in order to achieve effective strategic communication:

1. Culture Change. Strategic communication “should not be a separate a course in its operations, but should be fully be an integrated part in the development of its politics, its planning processes as well as execution of its operations.” It should consist of “a credible dialogue, not a monologue” one-way street, where messages are to be transmitted to the population more effectively. Strategic communication must also be concerned with how these messages are to be received. “Receive, comprehend and change their behavior as a result of how these messages are received by its audience. It may be an effective way to obtain genuine trust and credibility.”
2. Winning the perception battle. The focus should be to get the Afghan government to be perceived as a credible institution: “our policies and actions should reflect this reality”, for example in the protection of its civilians.
3. It should build up on the Afghan communication capability so that their messages can be delivered throughout the region.
4. Increase the range of the messages. Either by facilitating the Afghans access to telecommunications as well as information via television and radio. Or through more traditional channels, such as local tribal leaders and that enjoy great credibility. In this sense, the perspective of the messages should be thought out from an Afghan point of view. Also the use of new media technology should be a priority.
5. Offensive IO (Information Operations). It’s all about building a capacity to

Afganistán. Barcelona: Paidós, 2003, p. 84.

60 ROCHA, F. y OTERO, J. *El factor cultural: una nueva estrategia impulsada por EEUU en Afganistán*. Real Instituto Elcano, ARI 22/2010, p. 2.

neutralize the information and propaganda activities of the insurgents. It is a must that they act where the insurgents are more likely to make mistakes, for example indiscriminate violence and terror that cause civilian casualties, destroys infrastructure and development projects, as well as all behavior that clearly violates the Koran. One is the use of IEDs, wherein these explosive devices can cause substantial civilian casualties. In order to enhance these capacities, StratCom will have a direct contact with intelligence organizations.

6. An agile response to these incidents. They should be the “first to bring out the truth”.

7. StratCom capacity should be structured through the chain of command of ISAF. It includes resources provided by IOTF (**I**nformation **O**peration **T**ask **F**orce), IOATF (**I**nformation **O**peration **A**dvisory **T**ask **F**orce), Media Monitoring, STRATCOM Information Fusion Network and CAPSTONE contracts. The StratCom capacities, IO and PA (**P**ublic **A**ffairs) must be integrated into a unified command under the framework of ISAF whether they are internal and/or external audiences.

8. Redirect the efforts of mass media. Using the 24/7 (24 hours a day, 7 days a week) strategy, the message should be directed to young people (70% of the Afghan population is 22 years) to move from a battle for “the minds and hearts” to one that provides “trust and confidence”.

9. Internal Communication. Each member of ISAF should be able to briefly explain what the mission in Afghanistan is all about and how it is being conducted. Every soldier should be able to expound on it.

On the 23rd of June came the changeover of General McChrystal as the head of the ISAF Command. The filtration of the August document, alongside with a statement to magazine Rolling Stone, precipitated his replacement by someone experienced, who had managed to implement a counterinsurgency strategy in Iraq that had begun to bear fruit. Almost one year after McChrystal's document, General Petraeus refers to three points regarding communication in the first instructions he made to the ISAF personnel:⁶¹

1. “Be the first to give out the truth”. The general asks his men to avoid giving rumors, to combat the insurgents with accurate information. “Integrity is fundamental in this struggle.”
2. “Fight the information war with aggressiveness” The general orders that misinformation must be confronted. He also orders that all the actions of the insurgents be turn against them.
3. “Manage the prospects”. The general orders that no one should be over-confident.

.....

61 NATO ISAF COMMANDER, *Comisaf's Counterinsurgency Guidance*. 1st of August 2010.

“Think about what has been done and what remains to be done.”

3.4. Provincial Reconstruction Teams (PRTs)

At the start of the operations, the PRTs (Provincial Reconstruct) were deployed in Afghanistan by the U.S. as a method of reconciling combat operations with the reconstruction and development efforts that were affecting the civilians. These combined teams of civilian and military had the mission to increase the legitimacy of the Kabul government, boost Afghan's security system and facilitate the reconstruction process. In a manner similar to the Civil Affairs units as well as the CIMIC, the PRTs were working with Afghan civilians. The differences in approach soon became obvious. While the former had as its objective to provide the backing and support of the military mission, the latter pursued a more Comprehensive Approach.

These teams are composed of military and civilian personnel, between 50 and 300 forces, a great majority of which are military (somewhere between 70 and 85 percent) and the rest political consultants and development experts. The belief of the credibility that the civilian population has of its authorities is critical to the success of the mission: “to assist the Islamic Republic of Afghanistan in extending its authority in order to facilitate the development of a stable and secure environment in its area of operations, and to enable the reform of the security forces, SSR (Security Sector Reform), as well as the reconstruction efforts “. ⁶² NATO took over the command of all PRTs in 2006. Of these 12 implemented American PRTs that were evolving so that each had a shared civil-military command and in Iraq there are U.S. PRTs under civilian rule.

The Spanish PRT in Badghis is integrated by a contingency commanded by a Colonel, a Battalion that is used for strictly maneuvering military operations, a team responsible for training the new Afghan army and a diverse workforce for support purposes in areas such as: (air detachment, engineering, health, etc.). The military part CDS (Chief of the Defense Staff) deals with security, reintegrating the insurgents who surrender their arms as well as operation support to the population. Within these operations are included the IO (Information Operations) and liaison with local and Afghan authorities. Its main objective is “winning over the population” by demonstrable resources like: organizing assemblies, solving problems that affect the daily lives of the locals through surveys, they also regularly monitor the public support of the actions performed by the contingents.

62 NATO ISAF PRT Handbook en JAKOBSEN, P. V. NATO's *Comprehensive Approach to Crisis Response Operations. A Work in Slow Progress*. Danish Institute for International Studies, DIIS Report, 2008, p. 24.

For the high command, to maintain the support of the population has become the biggest challenge of the mission. The difficulties encountered are, in this order, the extreme weakness of the Afghan nation and the widespread corruption, which constantly threatens the credibility of a government that has the aspiration to gain control of the country within a reasonable period of time.⁶³

4. Towards a definition of strategic communication

In the month after General McChrystal delivered his document⁶⁴ NATO approved the STRATCOM Policy⁶⁵. This grouped public diplomacy, public military affairs, IO and psychological operations? The objective was to use the communication assets to inform the public, maintain public support of the missions, activities and objectives of that institution.

The definition of NATO's strategic communication is generic and it establishes the coordination between different interrelated departments working together as information and psychological operations. This only takes place within the theater of operations and are intended for the public of countries which are non-members and public affairs that is responsible for imparting public information to member countries.

*“The coordinated and appropriate use of NATO communications activities and capabilities – Public Diplomacy, Public Affairs, Military Public Affairs, Information Operations and Psychological Operations, as appropriate –in support of the Alliance policies, operations and activities, and in order to advance NATO's aims”.*⁶⁶

63 SIERRA, M. “El Equipo de Reconstrucción Provincial de Bagdhis (Afganistán)”, conferencia impartida en la jornada, *La nueva estrategia en Afganistán: la importancia del factor cultural y de las relaciones con la población local*. Centro Internacional de Toledo para la Paz (CITpax), Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 2 de julio de 2010.

64 NATO ISAF COMMANDER, *Comisaf's Initial Assessment*. 30th of August 2009.

65 For a detailed study of the concept of NATO's strategic communication, it is interested to consult these following references:

- NATO Strategic Communications Policy, MCM-0164-2009, 29 Sep 2009
- Military Concept for NATO Strategic Communications, MCM-0085-2010, 11 Aug 2010
- NATO Strategic Communications Capability Implementation Plan, 20 Apr 2011
- NATO ACO Strategic Communications directive, AD 95-2, 19 Nov 2009

66 PANIZZI, M. “The Development of NATO Strategic Communications: from Public Affairs to a broader Communications Policy”, in *Three Swords*, Joint Warfare Centre, OTAN, Autumn/Winter 2011, nº 21.

Strategic communication is not an easy concept to define. There is no consensus on what it consists of is really.⁶⁷ In the ten years that it is under study, the definitions are quite different; although you can detect some common elements that one can finally relate them. Christopher Paul, in his book *Strategic Communication*, has posted up to six officers and 14 definitions that could be considered “unofficial”. Christopher Paul, in his book *Strategic Communication*, has posted up to six official definitions and 14 definitions that can be considered “unofficial”.⁶⁸

Below one can see some of the most significant definitions:

*“Is the promotion of national interests through efforts to inform, engage, and influence foreign publics”.*⁶⁹

*“includes the coordination of statecraft, public affairs (PA), public diplomacy, military information operations, and other actions through which we engage and influence key global communities”.*⁷⁰

*“enabling capability for our policy and planning decisions and actions; provide truthful information about those decisions or actions; communicate it in a timely and culturally sensible fashion; use messengers who are likely to be well received; measure the results of our efforts diligently (clearly our hardest challenge and greatest shortcoming); and adjust both message and method of delivery accordingly”.*⁷¹

*“Focused United States Government efforts to understand and engage key audiences to create, strengthen, or preserve conditions favorable for the advancement of United States Government interests, policies, and objectives through the use of coordinated programs, plans, themes, messages, and products synchronized with the actions of all instruments of national power”.*⁷²

*“coordinated actions, messages, images, and other forms of signaling or engagement intended to inform, influence or persuade selected audiences in support of national objectives”.*⁷³

67 POVEL, E. “Strategic Communications in NATO. A Work in Progress”, in *Three Swords*, Joint Warfare Centre, OTAN, Autumn/Winter 2011, n° 21.

68 PAUL, C. *Strategic communication: Origins, concepts, and current debates*. Santa Barbara: Praeger, 2011, pp.185-191.

69 LORD, K. “What Strategic Communication Is, Isn’t, and Should Be”. *Joint Force Quarterly* n° 56, 1st Quarter, January 2010.

70 JONES, J. B., KUEHL, D. T., BURGESS, D., ROCHTE, R. “Strategic Communication and the Combatant Commander”. *Joint Force Quarterly* n° 55, 4th Quarter, October 2009.

71 STAVRIDIS, J. G. “Strategic Communication and National Security”. *Joint Force Quarterly* n° 46, 3rd Quarter, July 2007.

72 DoD. *Strategic Communication. Joint Integrating Concept*. October 7, 2009.

73 PAUL, C. *Strategic communication: Origins, concepts, and current debates*. Santa Barbara: Praeger,

*“orderly framework that integrates corporate communications resources as a long-term design, according to consistent objectives, that are adaptable and profitable for the endeavor”.*⁷⁴

In the study of these definitions we find several concepts that are repeated and relate to one another. The following are terms that any definition of strategic communication should contain:

1. Coordination. Strategic communication coordinates policies and/or communication activities that were previously dispersed. In some definitions, such as NATO's definition, it deals with elements that are different from one another (such as public affairs and information operations), and in others all those that contemplate actions relating to communication or tools involved in a project.
2. Short and long term planning. Communication is strategic because it intends to achieve a particular outcome in a specified period of time. Therefore their actions are scheduled over time depending on the audience and social context. It is not always suitable to communicate a message at any given moment. Planning is essential and it must adapt to a given time frame or preparation of a military operation.
3. Objectives should be clear and measurable. This is particularly interesting in the realm of missions and military operations. In an environment where war is no longer declared nor concluded with an armistice, the operations should be considered as terminated when they have achieved their proposed objectives and whose actions were justifiable. Other type of objectives is more general, such as the security of a country.
4. Inform, influence and persuade. The three most important actions of a proactive strategic communication.
5. Global audiences. Only one of the definitions required that the audience of strategic communication should be of a foreign origin. The term global adjusts better to the definition. Since the two fundamental audiences -avant-garde and conservative- will have in turn others audiences that will broaden their range spectrum.
6. Accurate Information. This is the only term that is repeated only once. It is symptomatic that Admiral Stavridis, present Supreme Allied Commander of NATO, has included it in his definition. Credibility is the gem of strategic communication, as it was proven in the war of Afghanistan and it was made

2011, p. 3.

⁷⁴ GARRIDO en CANEL, M. J. *Comunicación de las instituciones públicas*. Madrid: Tecnos, 2007, p. 78.

clear by General Petraeus, in the first command that he issued to his men. His loss seriously threatens the success of the missions. It is very hard to obtain and is extremely easy to lose.

7. Evaluation of the results. All strategic communication policy has to measure its results as well as to analyze what has transpired: if the results have been achieved, evaluate whether they have been completely acceptable, if they were not achieved, the causes of its failure and to take the necessary measures to avoid them happening again in the future.

5. Conclusions

1. These new wars are demanding greater amount of specific and strategic communication management. It is vital to have knowledge of the public or the audience of military operations and its sociopolitical context. One can follow its operations in real-time through multiple platforms. It is essential to count on the news media as a vehicle in order to articulate the necessary domestic consensus in decision-making, strategic communication helps legitimize the move to exercise military operations or missions. To prevent the erosion of the domestic support of military operations, strategic communications will play a fundamental role in managing expectations concerning the duration of the conflict. Professional armies will allow a “professional” approach of the missions, limiting the emotional effects of a compulsory military service. Communication is also present in “non-warlike” use of military power, typically characteristic of the new armies after the Cold War. The use of military contractors sometimes takes the public spotlight off the managing of sensitive operations against asymmetric adversaries. In these new wars you will never see the enemy grouped together or even visible. They remain fragmented and hidden in the new war trenches: the population and new news media.

2. The complexity of its operations will increase. Multilateral organizations are involved in solving international crisis. In their attempt to do so, the result is often inefficiency and lacks coordination. This projects an image of ineffectiveness and causes widespread impatience. This projects an image of ineffectiveness and causes widespread impatience. In principle, the Integral Approach should be able to help rationalize this complexity.

3. Communication battles are always long term ones, “these hybrid operations in-

variably require demonstrable strategic patience on the part of the nations involved “. ⁷⁵ To change the perception of things needs time. It can be established that Strategic Communication perhaps should be based on medium and long term objectives. However, in Afghanistan today, it can be clearly seen that the international community wants to withdraw as soon as it can. The strategy developed by General Stanley McChrystal required a lot more time than what was available to bring about to the Afghan people the desired changes of perception.

4. The war in Afghanistan demonstrates that the new armies must be founded on the basis of two things: the use of speed in its deployment and its ability to build credibility within the population via its actions. What began as a war to overthrow the Taliban, due to their hiding the person responsible for the September 11 attacks, has been converted over the years in a costly operation of reconstruction and stabilization of the country. These new armies must have the flexibility to successfully allow them to face up and tackle both of these strategies with success.

5. Whilst al-Qaida has lost influence in Afghanistan, the Taliban have gained it, especially after the loss of their leader, Osama Bin Laden.

6. The mixed nature of the PRTs (**P**rovincial **R**econstruction **T**eams) is a determinant in preventing coordination, this is transmitted to the messages and communication to the public which is the objective of the mission, whether inside or outside the theater of operations. “The military component of the PRT can be constrained by national caveats, whilst these civilians are outside the chain of command of ISAF, reporting directly to their governments.” ⁷⁶ The same applies to the nature of the mission, which is different for each nation participating: If for the United States it is a Counter Insurgency operation (COIN), to countries like Spain it is a peace mission. In either case, the military doctrine that should be employed is radically different.

7. The frequent rotation of the PRTs heads, which occurs every four or five months, end up as being an added difficulty because it often leads to the local authorities and tribal leaders having to get used to dealing with a total stranger. Therefore, confidence in the PRT does not progress much; it always remains stagnant in every new command. ⁷⁷

8. It is of importance to have its own public support. Most of the success of

⁷⁵ LINDLEY-FRENCH, J. *Operationalizing the Comprehensive Approach*. Atlantic Council, Issue Brief, 2010, p. 4.

⁷⁶ JAKOBSEN, P. V. NATO's *Comprehensive Approach to Crisis Response Operations. A Work in Slow Progress*. Danish Institute for International Studies, DIIS Report, 2008, p. 24.

⁷⁷ SIERRA, M. “El Equipo de Reconstrucción Provincial de Bagdhis (Afganistán)”, conferencia impartida en la jornada *La nueva estrategia en Afganistán: la importancia del factor cultural y de las relaciones con la población local*. Centro Internacional de Toledo para la Paz (CITpax), Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 2 de julio de 2010.

operations also lies in suitable communication with the public behind the scenes. In a recent study conducted in the United States and five of its most important allies (UK, France, Germany, Canada and Australia) showed that the main reason that the war in Afghanistan had lost support amongst the population of each participating country resided in a combination of events, the accumulation of casualties, and the growing perception that the field effort was failing⁷⁸. Returning to the topic on rebel strategy, these are exactly their goals. Therefore it can be said that it is as important to seek the support of the Afghan people for the success of the operations as it is to neglect the moral and public support of ones own people.

9. NATO's strategic concept of communication is here to stay. It can withstand evolutions and modifications, but it will remain faithful to the will and the ability to treat communication as a cross-sectional component of its operations.

10. Strategic communication should be an area of special training, especially in General Staff courses, military schools and academies, in order to have future officers assume with reasonable guarantees the leadership in the management of a communication campaign. Similarly, it is necessary to reinforce the training of soldiers to be better prepared when they deal with situations of extreme pressure or provocation.

11. Any definition of strategic communication must include the following terms: coordination, medium and long term planning, clear and measurable objectives, inform, influence and persuade global audiences, truthful information, and evaluation of the results.

78 MILLER, Ch. A. *Endgame for the West in Afghanistan? Explaining the Decline in Support for the War in Afghanistan in the United States, Great Britain, Canada, Australia, France and Germany*. The Letort Papers, U.S. Army War College, Strategic Studies Institute, 2010.

6. Bibliografía

- ARTEAGA, F. "Terrorismo, contrainsurgencia y opinión pública", en JORDÁN, J., POZO, P. y GUINDO, M.G. (coords.) *Terrorismo sin fronteras. Actores escenarios y respuestas en un mundo global*. Cizur Menor: Aranzadi Thomson Reuters, 2010, pp. 213-231.
- BAQUÉS, J. *¿Quo Vadis Afganistán?* Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado-UNED, 2010.
- CANEL, M. J. *Comunicación Política. Una guía para su estudio y práctica*. 2ª edición. Madrid: Tecnos, 2006.
- CANEL, M. J. *Comunicación de las instituciones públicas*. Madrid: Tecnos, 2007.
- CLAUSEWITZ, C. *De la guerra* (versión íntegra). Madrid: La Esfera de los Libros, 2005.
- COLOM PIELLA, G. *Entre Ares y Atenea: El debate sobre la revolución en asuntos militares*. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado-UNED, 2008.
- DoD. *Strategic Communication. Joint Integrating Concept*. 7th of October 2009.
- EIDE, E. B.; KASPERSEN, A. T.; KENT, R.; VON HIPPEL, K. *Report on Integrated Missions: Practical Perspectives and Recommendations*. Independent Study for the Expanded United Nations Executive Committee on Humanitarian Affairs Core Group, 2005: http://ochanet.unocha.org/p/Documents/Report_on_Integrated_Missions

[May 2005 Final.pdf](#) (consulted on the 11th of August 2012).

GARCÍA GONZÁLEZ, J. I. *Crisis e instrumentos militares de gestión de crisis: adaptación tras la Guerra Fría*. Madrid: Ministerio de Defensa, 2008. Tesis doctoral.

GIRARDET, E. *Killing the Cranes. A Reporter's Journey Through Three Decades of War in Afghanistan*. White River Junction: Chelsea Green, 2011.

GLUCKSMANN, André. "El fantasma del nihilismo", *Claves de Razón Práctica*, nº 125, 2002, pp. 21-22.

ICG. "Taliban Propaganda: Winning the War of Words?". *International Crisis Group*, 24th of July 2008.

IGNATIEFF, M. *El nuevo imperio americano. La reconstrucción nacional en Bosnia, Kosovo y Afganistán*. Barcelona: Paidós, 2003.

IGNATIEFF, M. *Guerra virtual. Más allá de Kosovo*. Barcelona: Paidós, 2003.

JAKOBSEN, P. V. *NATO's Comprehensive Approach to Crisis Response Operations. A Work in Slow Progress*. Danish Institute for International Studies, DIIS Report, 2008: http://www.diis.dk/graphics/Publications/Reports%202008/Report_2008-15_NATO_Comprehensive_Approach_Crisis_Response_Operations.pdf (consulted on the 11th of August 2012).

JONES, J. B., KUEHL, D. T., BURGESS, D., ROCHTE, R. "Strategic Communication and the Combatant Commander". *Joint Force Quarterly* nº 55, 4th Quarter, October 2009.

JONES, S. G. *In the Graveyard of Empires. America's war in Afghanistan*. New York: Norton, 2009.

KALDOR, M. *Las nuevas guerras. Violencia organizada en la era global*. Barcelona: Tusquets, 2001.

LAITY, M. "Power of Information". Interview done by *Three Swords*, Joint Warfare Centre, OTAN, Autumn/Winter 2011, nº 21: <http://www.jwc.nato.int/three-swords-issue-21/pdf-issue-21> (last time it was consulted was on the 3rd of September 2012).

LAWRENCE, B (ed.) *Messages to the World: the Statements of Osama Bin Laden*. New York: Verso, 2005.

LINDLEY-FRENCH, J. *Operationalizing the Comprehensive Approach*. Atlantic Council, Issue Brief, 2010: http://www.acus.org/files/publication_pdfs/403/ComprehensiveApproach_SAGIssueBrief.PDF (consulted on the 11th of August 2012).

LORD, K. "What Strategic Communication Is, Isn't, and Should Be". *Joint Force Quarterly* nº 56, 1st Quarter, January 2010.

- MILLER, Ch. A. *Endgame for the West in Afghanistan? Explaining the Decline in Support for the War in Afghanistan in the United States, Great Britain, Canada, Australia, France and Germany*. The Letort Papers, U.S. Army War College, Strategic Studies Institute, 2010: <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/display.cfm?pubID=994> (consulted on the 11th of August 2012).
- NACIONES UNIDAS, United Nations Peacekeeping Operations. *Principles and Guidelines*. Peacekeeping Best Practices Section, Division of Policy, Evaluation and Training, Department of Peacekeeping Operations, United Nations, 2008: http://www.peacekeepingbestpractices.unlb.org/PBPS/Library/Capstone_Doc-trine_ENG.pdf (consulted on the 11th of August 2012).
- NATO. *Active Engagement, Modern Defence*. Strategic Concept For the Defense and Security of The Members of NATO, 2010: <http://www.nato.int/lisbon2010/strategic-concept-2010-eng.pdf> (consulted on the 5th of September 2012).
- NATO. *NATO political guidance on ways to improve its involvement in stabilisation and reconstruction*, 2011: http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2011_09/2011004_110922-political-guidance.pdf (consulted on the 5th of September 2012).
- NATO ISAF COMMANDER. *Comisaf's Initial Assessment*. 30th of August 2009: http://media.washingtonpost.com/wp-srv/politics/documents/Assessment_Redacted_092109.pdf?hpid=topnews (consulted on the 11th of August 2012).
- NATO ISAF COMMANDER, *Comisaf's Counterinsurgency Guidance*. 1st of August 2010: <http://smallwarsjournal.com/blog/comisaf-coin-guidance-dtd-1-august-2010> (consulted on the 6th of September 2012).
- NATO: *A Comprehensive Approach*. Información pública de la Alianza sobre este concepto en su página web: http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_51633.htm (consulted on the 5th of September 2012).
- NYE Jr., J. S. *La paradoja del poder norteamericano*. Madrid: Taurus, 2002.
- PANIZZI, M. "The Development of NATO Strategic Communications: from Public Affairs to a broader Communications Policy", in *Three Swords*, Joint Warfare Centre, OTAN, Autumn/Winter 2011, nº 21: <http://www.jwc.nato.int/three-swords-issue-21/pdf-issue-21> (last time consulted on the 3rd of September 2012).
- PAREJA RODRÍGUEZ, I. y COLOM PIELLA, G. *El Enfoque Integral (Comprehensive Approach) a la gestión de crisis internacionales*. Real Instituto Elcano, ARI 115/2008: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/defensa+y+seguridad/ari115-2008 (consulted on the 11th of August 2012).
- PAUL, C. *Strategic communication: Origins, concepts, and current debates*. Santa Barbara: Praeger, 2011.

- PIZARROSO QUINTERO, A. *Nuevas guerras, vieja propaganda (de Vietnam a Irak)*. Madrid: Cátedra, 2005.
- POVEL, E. "Strategic Communications in NATO. A Work in Progress", in *Three Swords*, Joint Warfare Centre, OTAN, Autumn/Winter 2011, nº 21: <http://www.jwc.nato.int/three-swords-issue-21/pdf-issue-21> (last time consulted on the 3rd of September 2012).
- RASHID, A. *Descent into chaos: the US and the failure of nation building in Pakistan, Afghanistan, and Central Asia*. New York: Viking Penguin, 2008.
- ROCHA, F. y OTERO, J. *El factor cultural: una nueva estrategia impulsada por EEUU en Afganistán*. Real Instituto Elcano, ARI 22/2010: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/75d4128041353d9b9679f66d616c2160/ARI22-2010_de_la_Rocha_Otero_factor_cultural_estrategia EEUU Afganistan.pdf?MOD=AJPERES&CAC-HEID=75d4128041353d9b9679f66d616c2160 (consulted on the 11th of August 2012).
- RYNNING, S. (coord.) *NATO and Afghanistan*. UNISCI Discussion Papers, Universidad Complutense de Madrid, 2010, nº 22: www.ucm.es/info/unisci.
- SEIB, P. *The Al Jazeera Effect. How the New Global Media Are Reshaping the World Politics*, Washington D.C.: Potomac Books, 2008.
- SIERRA, M. "El Equipo de Reconstrucción Provincial de Bagdhis (Afganistán)", conferencia impartida en la jornada *La nueva estrategia en Afganistán: la importancia del factor cultural y de las relaciones con la población local*. Centro Internacional de Toledo para la Paz (CITpax), Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 2 de julio de 2010.
- SMITH, R. *The Utility of Force: The Art of War in the Modern World*. New York: Alfred A. Knopf, 2007.
- SPELLIUS, A. "Afghanistan: Barack Obama sets date of July 2011 to begin withdrawal", *The Daily Telegraph*, 2nd of December 2009: <http://www.telegraph.co.uk/news/world-news/asia/afghanistan/6705332/Afghanistan-Barack-Obama-sets-date-of-July-2011-to-begin-withdrawal.html> (consulted on the 10th of August 2012).
- STAVRIDIS, J. G. "Strategic Communication and National Security". *Joint Force Quarterly* nº 46, 3rd Quarter, July 2007.
- SUNZI. *El arte de la guerra* (3ª edición). Madrid: Trotta, 2003.
- Translator's note the English version of Sun Tzu's book is: *The Art of war*
- WOODWARD, B. *Bush en guerra*. Barcelona: Península, 2003.
- Translator's note: The English version of this book is: *Bush at War* by Bob Woodward



María Concepción Pérez Villalobos

Professor of Constitutional Law, University of Granada.

E-mail: mcpvilla@ugr.es.

- Submitted: August 2013

- Accepted: November 2013

MILITARY ADVISERS FOR GENDER AND FOR THE PROTECTION OF CHILDREN IN ARMED CONFLICTS

This article aims to analyse the legal framework set up by the United Nations for the protection of the rights of women and children in situations of armed conflict. We will also look at the most important implications for the armed forces as regards their participation in peacekeeping operations. These implications are particularly relevant for the education and training of military personnel and for the need to have military advisers specialised in the protection of women and children. Without these elements, the armed forces are unable to carry out their tasks effectively.

Experience in UN-sponsored peacekeeping operations has shown that any strategy from the side of the International Community to find a long-lasting solution must include two main elements: the protection of women and children from the direct and indirect violence of which they are victims, and the assurance of their participation in the peace process and post-conflict reconstruction.

Armed conflicts. International security. Peacekeeping operation. Post-conflict reconstruction. Protection of women. Protection of children. Protection of minors. Gender mainstreaming. Gender advisers. Child protection advisers. International Humanitarian Law.

MILITARY ADVISERS FOR GENDER AND FOR THE PROTECTION OF CHILDREN IN ARMED CONFLICTS

I. BACKGROUND

The National Security Strategy (NSS) of 2013 defines national security as being:

“The action of a state to protect the freedom and welfare of its citizens, to guarantee the defence of Spain and its constitutional principles and values, and, together with our partners and allies, to contribute to international security, fulfilling commitments made in this area.”¹

This definition sees the disappearance of the traditional division between internal and external security,² as security today is often an issue that reaches beyond state borders. The division is also rendered redundant due to the fact that the armed forces carry out actions inside a state’s national territory³. This overview applies in the context of a globalised world; and it is precisely this globalised world that is decisive for the international dimensions of international security – recognising that events that occur outside national borders can have a direct impact on our country; a country whose position and influence in the world is the result not only of its history and geography, but also of a constitutional system based on freedom and the respect of human dignity; a country whose regional and global impact is focused on achieving international stability, peace and security.

The NSS admits that armed conflicts continue to represent a major threat to security and that while they are currently mostly internal conflicts, they could both cause and exacerbate risks and threats to the security of the international community. Spain, in its role as a partner of the international organisations to which it belongs,

¹ Cabinet of the President of the Spanish Government: *National Security Strategy. A shared project*, 31/05/2013, p. 7.

² It is clear that globalisation led to new problems and needs in relation to national defence, including complex, diverse and wide-spread threats to security. *Vid.* BALAGUER CALLEJÓN, Francisco (Coord.): *Report on the legal framework of the new Armed Forces missions*, Coordination of authorities and regulatory protocols for action, CÁMARA VILLAR, Gregorio, Revista Ejército, no. 846, Sept. 2011, p. 40 and ss.

³ ORTEGA SANTIAGO, Carlos: “La dimensión constitucional de la guerra: Conflictos armados e intervenciones militares en el extranjero”, Real Instituto Elcano, DT N° 43/2004.

should have the capacity to participate in the management of crises and conflicts, and in peacekeeping and civilian protection operations, as well as in other operations that affect our shared values or which arise from commitments that have been made, especially to the UN.

The obligation to contribute to international security, fulfilling the commitments taken on by Spain, is part of the *defence of constitutional principles and values* referred to in this document. One of these is the defence of the rights contained in international Conventions and Treaties on human rights. The contribution of states to international security is firmly based on the respect of these rights and the guarantee that they will be fulfilled and protected on a global level. In order to do this, the UN Charter foresees diplomatic action (chapters VI and VII) and, where necessary, the use of force (chapter VII) – to which member states contribute with their military forces.

Spain has participated very actively and effectively in UN peacekeeping and peace enforcing missions since 1989. These missions are one of the main instruments of the state's external actions. The Spanish armed forces are a global benchmark for this type of action as regards the fulfilment of the United Nations Resolutions on human rights⁴. It is not surprising that on these missions soldiers are governed by three different types of regulations: from the application of ROEs⁵ subject to International Humanitarian Law, to the fulfilment of political and civil security functions, to the norms contained in the specific mandates for each mission. Each one of these regulatory areas requires specific training adapted to each hierarchical and operative level. Here we are referring particularly to two mandates that the Spanish forces apply in peacekeeping and peacebuilding missions: those related to the implementation of Security Council Resolution 1325 on gender mainstreaming and others referring to the protection of women in armed conflicts, and Resolutions 1261 (1999) and subsequent related resolutions concerning the protection of minors in armed conflicts.

As regards the first, our country has been one of the pioneers in fulfilling and implementing international policies, enthusiastically developing the Security Council Resolutions, both in missions carried out under the auspices of the UN, as well as under other regional organisations to which we belong. We hope this development will continue.

As regards the protection of minors in conflict situations, however, similar legal developments in order to fulfil the UN Resolutions are still absent; this despite the fact that it is a subject that has been developed by other allied countries. It is strange that there has been no similar effort made in the area of the protection of minors in armed conflicts because, just as with the protection of women, it should be considered

4 CESEDEN: *La actuación de las fuerzas armadas en la consolidación de la paz*, Cuadernos nº 3, Spanish Ministry of Defence, 2006.

5 *Rules of Engagement*

an important aspect of any general strategy for conflict resolution. Armed conflicts have cost the lives of more than two million children over the past decade and have maimed six million others. 20 million children have been displaced or are refugees, and one million are orphans. And this is without counting those who are kept as hostages or kidnapped to be trafficked. There is no system for registering births which means that many children cannot be identified or reintegrated into their families. The Convention on the Rights of Children is not applied, despite having been ratified almost universally. In armed conflicts, children suffer disproportionately, in many ways, and on a lasting basis – sowing the seed for the resurgence of the same conflicts in future generations.

The United Nations and the main regional organisations now understand that any long-lasting conflict resolution strategy must guarantee both the effective and the full protection of the rights of women and children, as well as their active participation in peace processes – during which the reconstruction of a state takes place. However, a clear imbalance or asymmetry can be observed in the protection of both groups, to the extent that the measures intended for the implementation of Resolution 1325 and subsequent related resolutions, as well as measures implementing Resolution 1261 and subsequent related resolutions are unbalanced. Perhaps this is due to the fact that it is “*common to use the expression ‘women and children’, as if they were one collective group. Linking them together ignores the huge differences between the two groups, which is essential when analysing the different problems they face and thus when finding approaches to tackle them.*”⁶

Spain has an Action Plan for the application of Resolution 1325 and JEMAD (Chief of Defence Staff) guidelines for the implementation of this resolution in the Spanish Armed Forces. NATO has likewise approved directives with the same aim, recognising that their application increases the operative effectiveness of the units – incorporating a gender adviser into the different levels and promoting courses for directed training of these personnel. The EU has also created directives focused on integrating a gender perspective into the capacities and procedures associated with the Common Security and Defence Policy⁷.

However, when we look for a similar treatment of the issue of the protection of children in armed conflicts in the area of security and defence, we don’t find any of the measures quoted in the previous paragraph, or at least not with the same level of intensity. This is not coherent with the priority given to both areas of protection

6 PALACIÁN DE INZA, B.: “Mujer e infancia en el conflicto armado”, in ROBLES, Margarita and GARCÍA, Fernando (coord.): *Enfoque integral de las perspectivas de género en operaciones*, Granada: Editorial UGR, 2013, p. 72.

7 EUROPEAN PARLIAMENT: “Resolution on the 10th anniversary of UN Security Council resolution 1325 (2000) on Women, Peace and Security”, of 25 November 2010.

– woman and children – by the United Nations, and requires an urgent response to develop actions to the same level for the armed forces.

If we compare the current UN framework with the international treaties based on International Humanitarian Law (Geneva Conventions), we can see the different treatment given to women and to children. These differences lie not just in removing these groups from the generic term “civilian population”, but also when designing specific provisions and programmes for women and for children while still recognising that there may be some action areas where they do overlap or complement each other.

Keeping these points in mind, and on the basis of International Humanitarian Law, we will now present the general points to do with the protection of civilian populations in armed conflicts. Then, drawing on the regulatory framework developed by the UN, we will separately analyse issues relating to women and the training of gender advisers who have already been incorporated into international military contingents, and those related to children. In this way we will show the differentiated treatment given to the protection of minors in armed conflicts – where there is no plan to train and incorporate child protection advisers into the missions in which our armed forces are active. In order to do this we will study both situations to determine whether the functions of the gender advisers could be transferred to the figure of child protection adviser. We will also consider whether this could serve as a model or reference, and propose measures that should be adopted for its implementation.

2. PROTECTION OF THE CIVILIAN POPULATION IN ARMED CONFLICTS

The first point to consider here is International Humanitarian Law. The four Geneva Conventions of 1949 and the Additional Protocols of 1977 constitute the basic regulations upon which the protection of victims of armed conflicts is founded. In particular, the Fourth Convention on the protection of civilian personnel in times of war represents an important innovation, as it extends the protection offered to “out of combat” military personnel (injured or sick soldiers and prisoners of war) to civilian personnel⁸.

8 Article 3 of the IV Convention states that persons taking no active part in the hostilities shall in all circumstances be treated humanely, without any adverse distinction founded on race, colour, religion or faith, sex, birth or wealth, or any other similar criteria. The following acts are prohibited with respect to the above-mentioned persons: violence to life and person, in particular murder of all kinds, mutilation, cruel treatment, torture and torment, taking of hostages, outrages upon personal dignity, in particular humiliating and degrading treatment, as well as the passing of sentences and the carrying out of executions without previous judgment pronounced by a regularly constituted court, affording all the judicial guarantees which are recognized as indispensable by civilized peoples.

Explicit reference is made to women and children in the provisions on general protection and in the provisions on specially protected persons⁹. In general terms, attention is focused on pregnant women and mothers of children who have not yet attained the age of seven years¹⁰. The term “childhood” is applied to persons who have not yet attained the age of fifteen years, despite the fact that Art. 1 of the Convention on the Rights of the Child sets the age at eighteen.

Part Three of the IV Geneva Convention is dedicated to the status and treatment of protected persons, and states that “*Women shall be especially protected against any attack on their honour, in particular against rape, enforced prostitution, or any form of indecent assault*” (art 27). Physical and moral coercion is expressly prohibited, as is “*any measure [...] as to cause the physical suffering or extermination of protected persons [...]*”¹¹. When talking about the treatment of detainees or of persons undergoing disciplinary punishment, it is stated that women shall be confined in separate quarters and shall be under the immediate supervision of women (articles 76 and 124). In the section dedicated to places of internment, it is stated that expectant and nursing mothers and children who have not yet attained the age of fifteen years shall be given additional food in proportion to their physiological needs (article 89). Preferential treatment is provided for in the cases of children, pregnant women and mothers with infants and young children in the processes of evacuation, repatriation, release, and hospitalisation in a neutral country during the course of hostilities (articles 17 and 132).

In occupied territories, the Occupying Power is made responsible for children and shall adopt a series of measures to guarantee their food, education and care, as well as their identification and registration of their parentage¹².

Additional Protocol I to the Geneva Conventions of 1949, signed in 1977, completes

9 The Convention provides for the possibility of designating hospital and safety zones and localities so organized as to protect from the effects of war, wounded, sick and aged persons, children under fifteen, expectant mothers and mothers of children under seven (art. 4)

10 *Vid.*, BARROW, A.: “Resolutions 1325 and 1820 of the Security Council: promoting gender issues in armed conflicts and in International Humanitarian Law”, *International Review of the Red Cross*, no. 877, 2010.

11 The prohibition on causing physical suffering does not only apply to murder, torture, corporal punishment, mutilation, and medical or scientific experiments not required for the medical treatment of a protected person, but also to any type of mistreatment by civilian or military agents.

12 Articles 24 and 50 establish special measures in favour of children, such as those to ensure that children under fifteen, who are orphaned or are separated from their families as a result of the war, are not left to their own resources, and that their maintenance, the exercise of their religion and their education are facilitated in all circumstances. Their education shall, as far as possible, be entrusted to persons of a similar cultural tradition. In addition “*the reception of such children in a neutral country for the duration of the conflict*” should be facilitated, and endeavours should be made to arrange for “*all children under twelve to be identified*”.

and reaffirms these measures, with the aim of developing them and guaranteeing their application. Chapter II is dedicated to the protection of women and children, who are considered the object of “*special respect*”. As regards children and adolescents, it demands all measures possible be taken to avoid the recruitment of persons who have not attained the age of fifteen years, it prohibits the death penalty for persons who have not attained the age of eighteen years, and regulates with greater detail the evacuation of children and their identification. The reference to the family as a nucleus whose unity should be maintained in the case of detention or internment, and facilitated in the case of dispersement, is significant.

Additional Protocol II to the Geneva Conventions of 1949, also signed in 1977, reaffirms the provisions set out to provide children with the care and aid they require, particularly as regards their education, family reunification, assurance that children who have not yet attained the age of fifteen years are not recruited into the armed forces, and evacuation to safer areas.

From this regulation, we can come to the conclusion that the treatment granted by the Geneva Conventions to women and children in conflict situations is, in general, that of a non-participating civilian population most affected by the conflict, which is why measures and protection are foreseen for both groups. It doesn't make any distinction between the two groups, and places them in the same position of vulnerability. As regards women, however, the developments from the side of the United Nations go far beyond these strict limits and are a vital impulse for conflict resolution. It is an indisputable reality that armed conflicts have a very important gender dimension, as it is through the analysis of the gender issue that the traditional vision of these conflicts as neutral realities can be dismantled and the notion of the origin of armed conflicts as being independent from power structures can be challenged. Many conflicts come about due to the set-up of these structures – structures which exclude an important part of society: women.

This new general approach to issues related to women – now shifted to examine the situation of armed conflicts – has *generated* resolutions from the United Nations Security Council aimed at increasing awareness among the international community of the importance and urgency of protecting women and promoting their participation in all phases of armed conflicts, based on the assumption that this contribution is decisive for an effective and long-lasting solution to the causes and effects of conflicts.

To ensure that post-conflict reconstruction will lead to lasting peace, women should be treated in a special way and be incorporated into peace processes. This is why the United Nations strategies have focused on working with women for peace and on developing awareness of the gender perspective.

In the next section, we will analyse these resolutions. By applying a gender perspective, the international community's framework of actions on women, peace and security can be reconfigured to incorporate provisions for a broader and differentiated

treatment to guarantee their protection in armed conflicts.

3. THE PROTECTION OF WOMEN IN ARMED CONFLICTS AND GENDER ADVISERS IN MILITARY OPERATIONS

3.1 The gender perspective and its consideration in the resolution of armed conflicts

The social role of women in war is normally that of a passive subject, often invisible, and always a victim of the conflict. Most victims of war nowadays are civilians (women and children) rather than military personnel. Woman and girls are often victims of rape, almost always mass rape, because they are used as a weapon between the two parties to the conflict, with the consequence being physical, moral and social damage suffered by these women. This situation, especially as a consequence of the genocide in Rwanda, lead to rape being declared a “*war crime*”¹³ by the International Criminal Court. On many occasions during wars, the role of women has been that of peace brokers trying to bring an end to the conflict¹⁴. Obviously, the responsibility for the subsistence of children and the war-wounded falls to women. They have to take on the role that their societies normally allocate to men to then, once the conflict is over, return to their traditional roles in society without ever receiving any recognition or attention. Attention is, of course, paid to surviving men – combatants –, but women are ignored when it comes to their care, health, and rights.

It can be said that from the time of the birth of the United Nations until around 25 years ago, the international perspective on women, their protection and their place in the world, was not placed on the international agenda. The idea that there was a need to build a new society model where the culture of peace and gender equality were fundamental values only began to gain speed in the 1990s, despite the fact that the traditional vision of women in war or conflicts has remained much unchanged

13 TURSHEN, M. y TWAGIRAMARIYA, C. (eds), *What Women Do in Wartime*, Zed Press, 1998. Passim: United Nations reports, United National Development Fund for Women (UNIFEM), New York. GARRIDO CARRILLO, Francisco Javier y FAGGIANI, Valentina: *La aportación de España a la institución de una jurisdicción penal internacional*, Granada: Ed. Comares, 2013, pp. 108 and 109. DÍAZ CORVERA, Francisco: “La lucha contra la violencia de género: normativa y jurisprudencia internacional”, in ROBLES CARRILLO, Margarita (coord.): *Género, conflictos armados y seguridad*, Granada: Editorial UGR, 2012, pp. 213 and ss.

14 FERRIS, E.: *Women, War and Peace*, Life and Peace Research Report 14, Uppsala, 1993.

throughout history and among different societies.

The Fourth World Conference on Women in Beijing in 1995 represented a turning point in the treatment of gender issues. Following the conference in Beijing, the transformation of the situation of women started to be considered as an issue that affected the whole of society. For the first time, there was a general acceptance that a sectorial approach wasn't enough, but rather that the subject should be included in all state policies¹⁵.

The conference unanimously approved the Declaration and Platform for Action, which incorporated a new mechanism for action called “*gender mainstreaming*”. Mainstreaming implies incorporating the gender perspective as a common tool when designing, implementing and evaluating public policies in all areas. To be able to apply the gender perspective, there must first be a comprehensive review of societies, looking at and analysing the foundations, causes and structures of inequality. This means, then, that attention is not just focused on women and their legal or social situation, but also on how to reorganise institutions and adopt political and economic decisions to promote equality, which will in turn affect society as a whole.¹⁶

“The fundamental change arising from Beijing was the recognition of the need to move the focus of attention from women onto the concept of gender, admitting that the structure of society and relations between men and women within it should be re-evaluated. Only through a fundamental restructuring of society and institutions will it be possible to fully potentiate the role of women, to allow them to take their due place as equal participants in all aspects of life. This change reaffirmed the fact that the rights of women are human rights and that gender equality is an issue of universal interest, beneficial for all”¹⁷.

3.2 United Nations Security Council Resolution 1325 and its subsequent development

¹⁵ NGOs and associations took a very clear lead role at the conference. The conference was the global meeting point for a large number of feminists and women's associations from across the world.

¹⁶ PÉREZ VILLALOBOS, M^a Concepción: *Mujer, paz y seguridad. El tratamiento del género en las Fuerzas Armadas*, Granada: Editorial UGR, 2013, pp. 61 and 62.

¹⁷ <http://www.un.org/es/globalissues/women/#1325> (last viewed: 18/08/2013). In order to follow up on the fulfillment of commitments undertaken in Beijing, the UN Commission on the Status of Women organised three further meetings at its headquarters (New York): in June 2000 (Beijing+5), in February 2005 (Beijing+10), and in March 2010 (revisión of Beijing+15). The commitments undertaken at the IV Conference were reaffirmed, but progress made was not as significant as in Beijing. <http://www.cinu.org.mx/temas/mujer/confmujer.htm> (last viewed: 18/08/ 2013).

This is a document that is focused in its entirety on the development of the gender perspective in the area of armed conflicts and peacebuilding. It therefore refers to two of the main problems that women face on a global level: first, the impact that armed conflict has on women and young girls; and second, the role that women can play in peacebuilding. These are two fundamental issues to ensure advances in “*empowerment*” in peacekeeping and peacebuilding activities – allowing women real access to power structures, because “*peace is inextricably linked to equality between men and women*”, as the resolution states. The assumption is, then, that women and the gender perspective are relevant for peacebuilding, in areas such as the negotiation of peace accords, implementation of peacekeeping operations, planning and operation of refugee camps, or consolidation of social reconstruction processes following a military conflict¹⁸.

The resolution was adopted unanimously and is the most important resolution in favour of women, peace and security. Its dense content requires continuous work so as to be able to develop with the times. Following Resolution 1325, the Security Council adopted Resolutions 1820 (2008), 1888 (2009), 1889 (2009), 1960 (2010) and 2106 (2013)¹⁹. The latest resolution, adopted in June 2013, is directed mainly at combating sexual violence against women in armed conflicts. It affirms categorically that “*sexual violence, when used or commissioned as a method or tactic of war or as a part of a widespread or systematic attack against civilian populations, can significantly exacerbate and prolong situations of armed conflict and may impede the restoration of international peace and security*”²⁰.

A significant point is the reference this resolution makes to two figures with “*distinct*” roles: “*Gender Advisers*” and “*Women Protection Advisers*”, and the importance given to their adequate training and deployment. In particular, Gender Advisers should “*ensure that gender perspectives are mainstreamed in policies, planning and implementation by all mission elements*”²¹ in all United Nations peacekeeping and humanitarian operations, and this requires that “*comprehensive gender training of all relevant peacekeeping and civilian personnel*”²² be assured. The Security Council reiterates the need for “*all predeployment and in-mission training of troop- and police-contributing country contingents to include training on sexual and gender-based violence, which also takes into account the distinct needs of children*”, and encourages an “*increase [in] the number of women recruited and deployed in peace operations*”²³. Contingents should be subject to a “*policy of zero*

18 PÉREZ VILLALOBOS, M^a Concepción: *Mujer, paz y Seguridad. El tratamiento del género en las Fuerzas Armadas*, Op. cit., p. 72.

19 <http://www.un.org/womenwatch/feature/wps/index.html#docs> (last viewed: 18/08/ 2013).

20 United Nations, Resolution 2106(2013), of 24 June, § 1.

21 United Nations, Resolution 2106(2013), of 24 June, § 8.

22 United Nations, Resolution 2106(2013), of 24 June, § 8.

23 United Nations, Resolution 2106(2013), of 24 June, § 14.

*tolerance on sexual exploitation and abuse*²⁴ for cases of such conduct that could occur during the missions.

The resolution also calls for the effective participation of women in disarmament, demobilisation and reintegration processes, as well as in security and justice sector processes.

As regards Resolution 1325, it is important for Member States to not only assume responsibility for its implementation, but also to guarantee its integration into national policies and training programmes. Currently, an increasing number of governments is developing national actions plans for the implementation of this resolution and of other related resolutions; among the main measures included in these plans are the incorporation of the gender perspective in the training of military personnel, particularly personnel sent on peacekeeping operations, and in development aid packages for countries in conflict. Some governments are also training high representatives to deal with issues relating to gender, to promote the representation of women, and to better reach them in conflict zones.

As two of the principal regional security organisations, NATO and the European Union have their own plans for the implementation of Resolution 1325, in coordination with the UN guidelines, to better incorporate the gender perspective in peacekeeping operations²⁵.

Spain is one the leading countries as regards the development of gender equality policies, following a delay of more than 30 years compared to other countries. It has been pioneer in drafting a National Action Plan for the implementation of Resolution 1325, with one of the key strategic points being the training of Gender Advisers who are then placed in units deployed abroad²⁶.

3.3 Implementation of Resolution 1325 by the Spanish Armed Forces

JEMAD Guidelines 6/2011 for the implementation of Resolution 1325 are the guidelines to be followed by our Armed Forces, both in the preparation as well as in the conduct of the operations in which they are participating. This code focuses on the training of gender advisers. The gender adviser is responsible for helping the Force

24 United Nations, Resolution 2106(2013), of 24 June, § 15.

25 UN, Department for Peacekeeping Operations (DPKO/DFS): *Integrating a Gender Perspective into the Work of the United Nations Military in Peacekeeping Operations*, 2010.

26 “Action Plan of the Spanish Government for the implementation of UN Security Council Resolution 1325 (2000) on Women, Peace and Security”, 2007

Commander be able to detect when men and women are affected in different ways by a military situation or operation, based purely on their gender. This figure should be an expert in issues relating to gender, and should be able to integrate the provisions stemming from Resolution 1325 into the different phases of military operations. Spain already has a training programme for field gender advisers, and has been sending these experts on missions to Afghanistan and Somalia since 2011.

NATO introduced the role of Field Gender Adviser in 2009²⁷ as an essential element for the implementation of SCR 1325/2000 in operations in which NATO military forces participate. The main functions of the FGA in our Armed Forces are as follows:²⁸

Instruction and training

- Include training plans for the Forces on the implementation of SCR 1325 and related regulations.
- Ensure that units receive training on the subject of the gender perspective in exercises and manoeuvres.
- Hold seminars and invite experts to information sessions which will help to ensure a better and more comprehensive integration of SCR 1325 and the gender perspective in operations.

Relations with other stakeholders

- Interact and work together with local authorities, police and religious authorities, as well as women's associations present in the field of operations.
- Share and exchange information on the gender perspective with other international organisations present in the field of operations, such as the UN, OSCE, EU, International Red Cross, NGOs.

Analysis and advice to the Force Commander

- Analyse available measures to deal with gender violence of all types in conflict situations.
- Directly support the commander on gender issues and the implementation of SCR 1325 (prevention, protection and participation of women in peacebuilding and security tasks).

27 NATO BI-SC Directive 40-01 *Integrating UNSCR 1325 and gender perspectives in the NATO command structures including measures for protection in armed conflict*, of September 2009.

28 CARVAJAL CERVERA, Ignacio: "El asesor de género en operaciones", in ROBLES CARRILLO, Margarita (coord.): *Género, conflictos armados y seguridad. La asesoría de género en operaciones*, Op. cit., pp. 293 to 306.

Selection of personnel

- Advise and participate in civil personnel selection processes.
- Advise on the use of mixed teams for carrying out certain tasks to enable a better exchange of information, knowledge and intelligence, and to gain a higher level of credibility and acceptance among the population.

Planning, running and evaluation of operations

- Establish general guidelines for integration, awareness-raising and training in gender issues and in the application of SCR 1325, for which an annex to the Order of Operations should be drafted.
- Establish the necessary plans to ensure fulfilment of the Order of Operations as regards the gender perspective, including obtaining information from other areas, particularly Intelligence, Civil-Military Cooperation (CIMIC), Public Information Officer (PIO), Policy Advisers (POLAD), Cultural Advisers (CULAD) and Legal Advisers (LEGAD).
- Work together with other sections of the headquarters in the planning, running and evaluation of operations.
- Prepare reports and analyses on planned actions and the results obtained, as well as supervise the implementation of measures related to the implementation of the gender perspective.

Armed Forces Code of Conduct

- Integrate the culture of the respect and protection of the rights of women and girls in armed conflicts into the standards of practice of NATO members.
- Support NATO commanders in investigation processes related to the application of the code of conduct, particularly processes dealing with gender-based violence, rape or any form of sexual abuse.

4. MANDATE FOR THE PROTECTION OF CHILDREN IN ARMED CONFLICTS. CHILD PROTECTION ADVISERS

4.1 The Regulatory Framework on the rights and the protection of children in armed conflicts

In 1994, the United Nations General Assembly adopted a resolution²⁹ calling upon the Secretary General to nominate an independent expert to carry out a study examining the effects of armed conflicts on minors. Graça Machel, an educator from Mozambique and an international child-rights advocate, was chosen to lead the study. The study titled “Impact of Armed Conflict on Children”³⁰, a landmark document, was presented to the General Assembly in 1996 and is the basis for all subsequent regulations.

The Machel Study categorically and dramatically affirms that “war violates every right of a child - the right to life, the right to be with family and community, the right to health, the right to the development of the personality and the right to be nurtured and protected. Many of today’s conflicts last the length of a “childhood”, meaning that from birth to early adulthood, children will experience multiple and accumulative assaults. Disrupting the social networks and primary relationships that support children’s physical, emotional, moral, cognitive and social development in this way, and for this duration, can have profound physical and psychological implications”³¹.

In 2009, UNICEF³² cited more than one billion children under the age of 18 as living in places where there was an armed conflict or a post-conflict situation. Around 300 million of these were under the age of five. At least 18 million children had abandoned their homes and today are still living as refugees or are internally displaced. All of these children suffer from the direct consequences of the conflicts and the long-term effects on their development and well-being. Around two million children have died and six million have suffered serious injuries as a direct result of hostilities.

There are, however, some conflicts where aggression against children takes on a particularly brutal and cruel dimension, transforming them not only into victims but also protagonists of armed conflicts. They are recruited as combatants, as child soldiers, fighting at very young ages. They also face sexual violence, including rape, which is used as another weapon of war.

Following the Machel Study, the United Nations Security Council adopted the first resolution on the protection of children in situations of armed conflict – resolution 1261 (1999), of the 25 August. Subsequently, Resolutions 1314 (2000); 1379 (2001);

29 General Assembly Resolution “Protection of children affected by armed conflicts” (A/RES/48/157), of 7 March 1994.

30 Report to the General Assembly “Impact of Armed Conflict on Children” (A/51/306), of 26 August 1996.

31 Report to the General Assembly “Impact of Armed Conflict on Children” (A/51/306), of 26 August 1996, §30

32 UNICEF: *Childhood and Conflict in a Changing World. Machel Study 10-Year Strategic Review*, New York, April 2009.

1460 (2003); 1539 (2004); 1612 (2005); 1882 (2009); 1998 (2011), and 2068 (2012) were adopted which, taken as a whole, have created a general framework for the protection of children affected by armed conflicts and the understanding that aggression against them has long-term consequences for lasting peace, security and development, and that protection of children should be considered an important aspect for any general strategy for the resolution of conflicts.

Resolution 1261(1999) lists a set of crimes against children that have been detected in the most recent conflicts, underlining the targeting of children in situations of armed conflict, including killing and maiming, sexual violence, abduction and forced displacement, recruitment and use of children in armed conflict in violation of international law, and attacks on objects protected under international law, including places that usually have a significant presence of children such as schools and hospitals”³³. Among the measures to eradicate these practices, the resolution puts forward a series of activities that make up the axis of all subsequent United Nations actions in this area:

- a) To take into account the protection, welfare and rights of children during peace negotiations and throughout the process of consolidating peace in the aftermath of conflict.
- b) To take special measures to protect children, in particular girls, from rape and other forms of sexual abuse and gender-based violence and to take into account the special needs of the girl child in the delivery of humanitarian assistance.
- c) To intensify efforts to ensure an end to the recruitment and use of children in armed conflict in violation of international law through political and other efforts, including promotion of the availability of alternatives for children to their participation in armed conflict.
- d) To facilitate the disarmament, demobilization, rehabilitation and reintegration of children used as soldiers.
- e) To take into account the particular needs of children in the delivery of humanitarian assistance, especially medical and educational services, the rehabilitation of children who have been maimed or psychologically traumatized, and child-focused mine clearance and mine-awareness programmes.
- f) To ensure that personnel involved in United Nations peacemaking, peacekeeping and peacebuilding activities have appropriate training on the protection, rights and welfare of children.

The Secretary General’s first progress report to this Resolution³⁴ describes horrifying

³³ United Nations Resolution 1261 (1999), of 30 August, § 2.

³⁴ Report 712/2000, of 19 July 2000.

figures on violence against children in conflicts since its adoption. The adoption of an optional protocol to the Convention on the Rights of the Child concerning their participation in armed conflicts was called for. This Protocol was adopted on 25 May 2000. The same report shows how the legal regulations adopted up until that date should be sufficient to protect minors in situations of war, but that very often parties to the conflict do not respect the commitments. Based on this statement, the report argues that the International Community should guarantee that any deliberate aggression to children will not remain unpunished. Among the proposed measures, the report recommended that Member States that provide military, economic or political aid to parties to a conflict should only do so on the condition that the fundamental rights of children be respected.

Resolution 1314 (2000) sets out a number of provisions and measures to reaffirm, reiterate and strengthen the commitments taken on by the International Community with Resolution 1261. The new resolution refers back to the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child, which was adopted a few months previously and which includes provisions on the participation of children in armed conflicts. One of the innovative elements introduced is a call to, where appropriate, involve children in and listen to their opinions on peace negotiations and peace agreements, as well as the commitment to ensure the presence of advisers to protect them in future operations. It also recommends that regional organisations provide appropriate training to members of their peace operations on the rights and protection of women and children.

By applying the gender perspective, the importance of considering the special needs and vulnerabilities of girls affected by armed conflict in all situations is emphasised: heads of families, orphans, victims of sexual exploitation and soldiers. Special attention should be paid to their rights, protection and wellbeing in all policies and programmes.

It also raises awareness of the need to curb cross-border activities deleterious to children in times of armed conflict, such as the cross-border recruitment and abduction of children, the illicit movement of small arms and the illicit trade in natural resources.

The UN Secretary General's Progress Report³⁵ makes special mention of military child protection advisers deployed in conflict zones. It refers specifically to the situation in the Democratic Republic of Congo, stating that child protection advisers deployed with MONUC should ensure consistent and systematic monitoring and reporting on the conduct of the parties to the conflict as concerns their child protection obligations under international humanitarian and human rights law and the commitments they have made.

.....

35 Document A/56/342-S/2001/852, of 17 September 2001.

This is an additional recommendation to another included in the previous report, which states that Member States are asked to ensure that training be provided to troops and military personnel in advance of their deployment to United Nations peacekeeping operations³⁶.

Resolution 1379 (2001) confirms the UN's determination to pay maximum attention to the issue of the protection of children in armed conflicts, including explicit measures in the mandates for peacekeeping operations, such as the use of advisers specialised in this subject. This resolution, like the previous resolutions, builds on other international agreements that refer to specific aspects of the protection of children, which is even more vital in situations of armed conflicts. Two of these international agreements are Convention 182 of the International Labour Organisation concerning the prohibition of the worst forms of child labour, and the Ottawa Treaty on the prohibition of the use, stockpiling, production and transfer of anti-personnel mines and on their destruction.

As well as reiterating the points already considered in the two previous resolutions, Resolution 1379 (2001) calls for particular attention and adequate resources to be devoted to the rehabilitation of children affected by armed conflict, particularly their counselling, education and appropriate vocational opportunities, as a preventive measure and as a means of reintegrating them into society; in order to achieve this, the development of local capacity to address post-conflict child rehabilitation and reintegration should be supported.

As a summary then, there is a need for better coordination of the use of the legal, political, diplomatic, financial and material instruments that the International Community has at its disposal for the protection of child victims of armed conflicts. These instruments should be used to end the impunity of those responsible for genocide, crimes against humanity, war crimes or other crimes committed against children. To ensure this is done, the resolution calls upon the UN to prepare a list of parties to armed conflicts who recruit or use minors in violation of the applicable international obligations.

The progress report to this Resolution³⁷ reconfirms the fact that the role of advisers is fundamental to ensure that the section of the mandate of peacekeeping operations on the protection of children is upheld, and to advise the heads of mission in different countries, such as in the Congo and Sierra Leone where some progress has already been made. In fact, the Special Court for Sierra Leone already has jurisdiction over crimes committed against children.

By 2003, protection had been incorporated into mandates, peacekeeping mission

³⁶ Document A/55/163-S/2000/712, recommendation 36.

³⁷ Document S/2002/1299, of 26 November 2002.

reports, and training of personnel. The creation of the post and the deployment of child protection advisers in peacekeeping missions was a reality³⁸. The same year, Resolution 1460 (2003) underlined the need to evaluate violations of rights and abuses committed in armed conflicts, including the illicit exploitation and trafficking of natural resources and the illicit trafficking of small arms in conflict zones. It considered the link between the two phenomena to be well documented, and pointed out the urgent need to verify that the protection, rights and well-being of children were integrated into peace processes, peace agreements and post-conflict recovery and reconstruction phases.

Similarly, it raised the issue of finding specific proposals to more effectively and efficiently monitor, within the current UN system, the application of international resolutions and provision for the comprehensive protection of children in armed conflicts. It also looked at the identification of best practices to incorporate all the specific needs in disarmament, demobilisation, rehabilitation and reinsertion programmes, including an evaluation of child protection advisers in peacekeeping and peace support operations and in negotiations on the recruitment and use of children in armed conflicts.

Resolution 1539 (2004) recognises that, despite advances in the drafting of standards and principles, there has been no advance in the protection of children affected by armed conflicts. This justifies the warning tone used in its drafting, including time limits of three months for the parties that are infringing international legal regulations in this area to adopt solid initiatives to remedy the situation.

The resolution requests the Secretary General to devise an action plan for a systematic and comprehensive monitoring and reporting mechanism, in order to provide timely, objective, accurate and reliable information on the recruitment and use of child soldiers, the killing and maiming of children, rape and other sexual violence mostly committed against girls, abduction and forced displacement, denial of humanitarian access to children, attacks against schools and hospitals as well as trafficking, forced labour and all forms of slavery and all other violations and abuses committed against children affected by armed conflict. As a reventive measure, it recognises the important role of schools in order to prevent re-recruitment of children.

³⁸ The same year, the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the involvement of children in armed conflict came into force. This protocol required State Parties to set the minimum age for obligatory recruitment and direct participation in hostilities at eighteen years, and to raise the minimum age for voluntary recruitment as stated in article 38.3 of the Convention on the Rights of the Child, and to adopt realistic measures to ensure that members of the armed forces who have not yet attained the age of eighteen years do not participate directly in hostilities. Similarly, the Rome Statute of the International Criminal Court entered into force in July 2002 and classifies the recruitment of persons under the age of fifteen years for active participation in hostilities as a war crime (art. 8.2.b),xxvi).

And finally, it reiterates the need for specific provisions for the protection of children in the mandates of United Nations peacekeeping operations, including the deployment of child protection advisers (CPAs) whose number and roles should be systematically assessed during the preparation of each operation.

The resolution welcomes recent initiatives for the protection of children affected by armed conflicts from the side of supranational organisations, such as the Economic Community of West African States (ECOWAS) and the European Union³⁹.

The resolution, picking up on what is stated in previous resolutions, expresses the determination of the Council to practise a zero-tolerance policy on sexual exploitation and abuse by peacekeeping personnel participating in peacekeeping operations. It insists on the importance of preventive measures which include predeployment awareness training. As regards child protection advisers, it states that there has been a comprehensive assessment undertaken on the role and activities of CPAs with a view to drawing lessons learned and best practices.

Finally, it welcomes the progress made by some regional and subregional organizations by recognising the importance of including the issue of the protection of children into their advocacy, policies and programmes and by establishing monitoring and reporting mechanisms, as well as setting up, within their structures, specialised bodies which include trained child protection staff to carry out these roles in their peace and field operations.

Resolution 1882 (2009), although it does recognise that some progress has been made thanks to the implementation of measures and mechanisms that have been developed since the adoption of Resolution 1261, also expresses the deep concern of the United Nations that after a decade “children continue to account for a considerable number of casualties resulting from killing and maiming in armed conflicts including as a result of deliberate targeting, indiscriminate and excessive use of force, indiscriminate use of landmines, cluster munitions and other weapons and use of children as human shields and [...] about the high incidence and appalling levels of brutality of rape and other forms of sexual violence committed against children, in the context of and associated with armed conflict including the use or commissioning of rape and other forms of sexual violence in some situations as a tactic of war”.

To deal with this situation, the Council reaffirms its confidence in the activities and recommendations of the Working Group on Children and Armed Conflict; it also calls for the implementation of monitoring and reporting mechanisms, including the drawing up of lists of parties in situations of conflict that contravene international law

³⁹ EU: “Update of EU Guidelines on Children and Armed Conflict”, General Affairs Council, 16 June 2008. The promotion and respect of the rights of children are a priority for EU policies in the area of human rights within the framework of the Common Foreign and Security Policy, and for policies in the area of development cooperation and humanitarian aid.

applicable to this protection. Likewise, it gives priority to issues related to children in post-conflict recovery and reconstruction planning, programmes and strategies

The Security Council highlights with interest the adoption of a directive on child protection policy by the UN Department of Peacekeeping Operations, which should serve as a guide for the systematic incorporation of this issue into peacekeeping missions.

Resolution 1998 (2011) underlines “the need for alleged perpetrators of crimes against children in situations of armed conflict to be brought to justice through national justice systems and, where applicable, international justice mechanisms and mixed criminal courts and tribunals in order to end impunity”. It also pays special interest to measures to tackle attacks as well as threats of attacks against schools and/or hospitals, and protected persons in relation to them (teachers, health personnel) that have led, in some cases, to the closure of schools and hospitals.

Included in the tasks mandated to the Working Group on Children and Armed Conflict and to the Special Representative for Children and Armed Conflict, is that of considering a broad range of options for increasing pressure on persistent perpetrators of violations and abuses.

Resolution 2068 (2012) assumes and reiterates the general principles that, following on from 1261 and subsequent resolutions, have been shaping the integral framework for the protection of children in armed conflicts.

4.2 Implementation in the Spanish Armed Forces

Just as the adoption of the gender perspective in peacekeeping operations has led to a series of actions being undertaken by participating armed forces, so has the implementation of the United Nations resolutions had repercussions for personnel, preparation and military operative procedures. The analysis that we presented in the previous section shows a series of duties which directly affect the armed forces – whether as primary actors or when working in cooperation with other local actors or the International Community.

In order for the measures for the protection of children in armed conflict situations to be truly effective, there must, as a prerequisite, be provision for quality training and education of the participating personnel at all hierarchy levels. In the same way as was done for the protection of women, this preparatory work should be developed in the general syllabuses, in specialisation courses, in the preparatory stages before deployment of units, and in field operations. We consider the training of military personnel as child protection advisers to be a priority. This role is mentioned in all of the resolutions and we are now going to try and define its profile.

Child protection advisers are specialised personnel sent to missions to help in the fulfilment of United Nations mandates. All members of peacekeeping operations should carry out a role in the protection of children from the effects of war. Military personnel in particular have a key role to play in the detection and reporting of violations of the rights of children, in the identification, liberation and disarmament of children recruited by military forces or armed groups, in the tracking of war criminals, and in providing a safe environment that will allow other players involved in the protection and rehabilitation of children to fulfil their roles. The exercise of this role, which entails contributing to the preparation, planning and conduct of military operations, also demands providing appropriate advice to the Force Commander and the Operation Headquarters that, following the lines of initiatives adopted in other areas such as the gender adviser, should be delivered by specially trained personnel.

The fundamental responsibilities of the child protection adviser include:

- a) Advising the Force Commander on general provisions to do with the protection of children in armed conflict and on the specificities of the international mandate for the mission.
- b) Ensuring that the provisions are included in the unit's work procedures and in the planning of each operation, and applying a global vision that covers all operative areas: intelligence, logistics, medical aid, civil-military cooperation, etc.
- c) Giving training or contributing to the preparation of training programmes on the protection of minors for military personnel to be deployed on peacekeeping or peacebuilding operations. Ensure continuity in training during the mission.
- d) Establishing and maintaining relations for information sharing and cooperation with other local and international actors who are carrying out child protection roles in the armed conflict zone.
- e) Establishing and maintaining contact with the parties to the conflict, working together with them on the drafting and application of action plans to ensure compliance with international mandates and agreements so as to end the systematic violation of the rights of children.
- f) Monitoring and reporting the most serious violations, participating in the United Nations Monitoring and Reporting Mechanism.

The participation of child protection advisers in the Monitoring and Reporting Mechanism, established by Resolution 1612 (2005) is of critical importance to guarantee the flow of information to the highest levels of the United Nations and for the general coordination of the child protection system⁴⁰. The six grave violations of

40

The Monitoring and Reporting Mechanism is established in country-situations where parties to

international law in this area are listed below:

- Recruitment or use of children as soldiers.
- Killing or maiming of children.
- Rape or sexual violence against children.
- Abduction of children.
- Attacks against schools or hospitals.
- Denial of humanitarian access for children.

The information provided by this Mechanism helps with decision making and the adoption of measures at all levels, applied to the context of ongoing peace processes and the existing cooperation framework between the United Nations, national governments and other parties to the conflict⁴¹. Child protection advisers should have sufficient knowledge of the instruments used in the application of these measures, mainly the Action Plans with the parties to the conflict, established by Resolution 1539 (2004). An important reference point for their responsibilities can be seen in the experience gained in the deployment of missions, such as:

- UN Mission in South Sudan (UNMISS)
- African Union/UN Hybrid Operation in Darfur (UNAMID)
- UN Organisation Stabilisation Mission in the Democratic Republic of Congo (MONUSCO)
- UN Stabilisation Mission in Haiti (MINUSTAH)
- UN Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA)
- UN Mission in Liberia (UNMIL)
- UN Operation in Côte d'Ivoire (ONUCI)

conflict have been listed in the annexes of the annual report of the Secretary General on children and armed conflict. In the past, only parties that recruit and use children were included in the annexes of the annual report. In 2009 and 2011, the Security Council decided to also list armed forces and groups who kill and maim children, commit sexual violence against children, and attack schools and hospitals. The MRM stops when all parties in a country situation have been de-listed and all violations against children have stopped.

⁴¹ This mechanism should work with the participation of national governments and the corresponding UN bodies, and national and international civil society. By cooperating with each other, all measures that are adopted should have the aim of supporting and complementing the actions for protection and rehabilitation that the national governments have assumed.

CONCLUSIONS

Over the past decade, the United Nations has been pushing for more effective commitments from the International Community as regards the protection of women and children in situations of armed conflict. Through Security Council Resolutions and other provisions, we have seen the development of a complementary regulatory framework to existing international humanitarian law, such as the Geneva Conventions of 1949 and their Additional Protocols of 1977, the Statutes of the International Criminal Court, and other binding legal regulations.

The priority given to women and children is justified by the new face of armed conflicts, characterised by the particularly cruel and intense impact they have on them. They become victims of all types of attacks which make them the groups with the highest level of deaths, injuries, displaced persons, refugees and violations of all basic human rights. Another characteristic of recent conflicts, due to the fact that most are internal conflicts, has been the use of attacks on women and children as true “weapons of war”, applied extensively and deliberately as offensive tactics with the aim of threatening, demoralising and causing as much psychological harm as possible to the opponent – often a different ethnic or social group.

Alongside these humanitarian reasons, the United Nations has included in its work the new conceptual and legal approaches from the conventions on women and children that have had an important impact in all areas (cultural, social, labour, welfare, etc.) linked with the Millennium Goals, proposed at the start of this century. As well as calling for an integrated and cross-cutting approach to all issues affecting women and children, this movement calls for real involvement of both groups in the construction of societies, and particularly societies affected by armed conflict.

This new approach with differentiated treatment for the issues that affect women and those that affect children can be seen in the groups of Security Council Resolutions referred to in this article: the series that starts with Resolution 1325 (2000) on women, peace and security, and the series that opens with Resolution 1261 (1999) on children and armed conflict. What is significant is that, when examining them together, there are very few cross references between the two subject areas. Differentiation between the two areas of protection is also very clear when looking at the measures, structures and procedures outlined.

This translates into the need to ensure that personnel participating in peacekeeping operations, and particularly military personnel, are given specific training on each area, without trying to find “shortcuts” in training programmes. The training of gender advisers and child protection advisers for deployment should be given special attention. These two roles have recently been incorporated into UN missions and have proven to be of fundamental importance for the on-the-ground implementation of the general

and specific measures that are part of the UN mandates for each mission. As well as their advisory role to the heads of missions and operations, and as contact persons for the parties to the conflict and other actors present in the zone, these advisers play a decisive role in the implementation of monitoring and reporting procedures on compliance with mandates and agreements.

The progress that has been made in the area of the gender perspective can be used as a model and reference to guide necessary actions for the protection of children in armed conflict. For Spain, this would mean undertaking the following measures, among others:

- a) Drafting an Action Plan for the implementation of Resolution 1261 and subsequent related resolutions, which should include decisive action from the side of our country to implement the content of the resolutions in the international organisations of which we are members, particularly the EU and NATO. Measuring progress on compliance with this Plan would be done through periodic progress reports.
- b) Ensuring that the protection of women and of children is seen as being an important aspect of any strategy for a long-lasting solution to armed conflicts in the National Security Strategy.
- c) Adopting JEMAD Guidelines for the implementation of the UN Resolutions in the Spanish Armed Forces, with special attention paid to the training of military personnel in these subjects, and targeted training for military contingents to be deployed in peacekeeping operations.
- d) Incorporating the role of military child protection adviser that, just as in the case of the gender adviser, could have different profiles and responsibilities depending on the level they are working at. In all cases, special attention should be paid to the training of advisers who will be deployed on the ground as they will be responsible for monitoring and reporting on compliance with measures adopted by the International Community and for reporting any violations that are discovered.
- e) Stimulating the participation of civil society, particularly the University community, think tanks and research centres, in the development of new proposals and options to achieve greater efficiency in the protection of women and children in armed conflicts. These groups should work together with the armed forces and other actors to discuss the implementation of these measures in specific cases and scenarios.

Bibliography

Documents from International Organisations

United Nations:

General Assembly Resolution “The right to education in emergency situations” (A/RES/64/290) relating to children in armed conflicts.

DPKO: “Mainstreaming the protections, rights and well-being of women and children affected by armed conflict within UN Peacekeeping operations”, Ref. 2009.17, 1 June 2009 (revised 1 June 2011).

DPKO: “Gender Equality in UN Peacekeeping Operations”, Ref. 2010.25, 26 July 2010.

UNICEF: *Children and Conflict in a Changing World. Machel Study 10-year Strategic Review*, New York, April 2009

Security Council Resolutions on Women, Peace and Security:

S/RES/1325 (2000), S/RES/1820 (2008), S/RES/1888 (2009), S/RES/1889 (2009), S/RES/1960 (2010), S/RES/2106 (2013).

Security Council Resolutions on Children and Armed Conflict:

S/RES/1261 (1999), S/RES/1314 (2000), S/RES/1379 (2001), S/RES/1460 (2003), S/RES/1539 (2004), S/RES/1612 (2005), S/RES/1882 (2009), S/RES/1998 (2011), S/RES/2068 (2012).

European Union:

EUROPEAN PARLIAMENT: “Resolution on the 10th anniversary of UN Security Council resolution 1325 (2000) on Women, Peace and Security”, of 25 November 2010.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION: “European Union Guidelines on Children and Armed Conflict”, General Affairs Council, 8 December 2003.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION: “Update of the EU Guidelines on Children and Armed Conflict”, General Affairs Council, 16 June 2008.

NATO:

NATO: *CWINF Guidance for NATO Gender Mainstreaming*, Berlin, 2007.

NATO BI-SC Directive 40-01 *Integrating UNSCR 1325 and gender perspectives in the NATO command structures including measures for protection in armed conflict*, September 2009.

Other organisations:

INTERNATIONAL LABOUR ORGANISATION: Convention concerning the Prohibition and Immediate Action for the Elimination of the Worst Forms of Child Labour, 17 June 1999 (C182).

INTERNATIONAL COMMITTEE OF THE RED CROSS: *Children in War*, information brochure, 31 July 2004.

INTERNATIONAL COMMITTEE OF THE RED CROSS: "Promotion and protection of the rights of children", statement to the United Nations General Assembly, New York, 18 October 2010.

INTERNATIONAL COMMITTEE OF THE RED CROSS: *Children in War*, Geneva, November 2009.

Spanish Government:

National Security Strategy: a shared project, 2013.

"Action Plan of the Spanish Government for the implementation of United Nations Security Council Resolution 1325 (2000), on women, peace and security", 2007.

"Implementation of Resolution 1325 in the Armed Forces", JEMAD Guidelines 6/2011, July 2011.

International Treaties:

Convention on the Rights of the Child, 20 November 1989 (A/RES/44/25).

Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the involvement of children in armed conflict, 25 May 2000.

Books and articles:

BOISSON DE CHAZOURNES, Laurence/ CONDORELLI, Luigi, "Common Article 1 of the Geneva Conventions revisited: Protecting collective", in *The International Review of the Red Cross*, nº 837, 2000, pp. 67-87.

CARACUEL RAYA, María Angustias: "La aplicación de la Resolución 1325 en las organizaciones de seguridad y defensa europeas", in *Security and Defense Studies Review*, Journal of the Center for Hemispheric Defense Studies, Volume 11, Fall-Winter 2010, pp. 65 to 80.

CARRILLO SALCEDO, José Antonio, "Soberanía de los Estados y Derechos Humanos", in *Derecho Internacional Contemporáneo*, Tecnos, Madrid, 2001.

CARVAJAL CERVERA, Ignacio: "El asesor de género en operaciones", in ROBLES CARRILLO, Margarita (coord.): *Género, conflictos armados y seguridad, la asesoría de género en operaciones*, Granada: Editorial UGR, 2012, pp 293-306.

- CASANOVAS Y LA ROSA, Oriol, “El Derecho internacional humanitario en los conflictos armados (I) y (II)”, in Manuel DÍEZ DE VELASCO. *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Tecnos, Madrid, 2003, pp. 1028-1072.
- CESEDEN: *La actuación de las fuerzas armadas en la consolidación de la paz*, Publication nº 3, Spanish Ministry of Defence, 2006.
- SPANISH RED CROSS: *Mujer, derecho y sociedad. Violencia contra las mujeres en conflictos armados*, Valencia, 2003.
- DUTLI, M., “Captured Child Combatants”, *International Review of the Red Cross*, nº 101, Sept-Oct 1990.
- FERRIS, E.: *Women, War and Peace*, Life and Peace Research Report 14, Uppsala, 1993.
- GARRIDO CARRILLO, Francisco Javier y FAGGIANI, Valentina: *La aportación de España a la institución de una jurisdicción penal internacional*, Granada: Ed. Comares, 2013.
- HERNÁNDEZ PRADAS, Sonia, *El niño en los conflictos armados. Marco jurídico para su protección internacional*. Spanish Red Cross and Tirant lo Blanch, Valencia, 2001.
- IEEE: *El papel de la mujer y el género en los conflictos*, Strategy Paper nº 157, Madrid, June 2012.
- INTERNATIONAL REVIEW OF THE RED CROSS, *Women*, vol. 92, nº. 877, 2010.
- KOSIRNIK, René, “The 1977 Protocols: A Landmark in the Development of International Humanitarian Law”, *International Review of the Red Cross*, nº 143, Sept-Oct 1997, pp. 515-539.
- MATEOS MARTÍN, Óscar, “Children, education and armed conflict: an analysis of the African reality seen 15 years after the Machel Report”, *Foro de educación*, nº. 14, 2012, pp. 73-84.
- MESA, Manuela: *Las mujeres cuentan: Informe de seguimiento sobre la aplicación de la resolución 1325 en España*, Madrid: CEIPAZ, 2011.
- PALACIÁN DE INZA, Blanca: «Mujer e infancia en el conflicto armado», in ROBLES, Margarita y GARCÍA, Fernando (coords): *Enfoque integral de las perspectivas de género en operaciones*, Granada: Editorial UGR, 2013, pp. 71-89.
- OJINAGA RUIZ, M.^a Rosario, «Niños soldados: comentarios al Protocolo Facultativo de la Convención sobre los derechos del niño relativo a la participación de los niños en los conflictos armados», *Revista Española de Derecho Militar*, n.º 80, July-December 2002, pp. 41-103.

- PÉREZ VILLALOBOS, Concepción: *Mujer, paz y seguridad. El tratamiento del género en las Fuerzas Armadas*, Granada: Editorial UGR, 2013.
- PIGNATELLI Y MECA, Fernando, «El Tribunal Penal Internacional para Ruanda», *Revista Española de Derecho Militar*, n.º 65, January-June 1995, pp. 389-430.
- PIGNATELLI Y MECA, Fernando, *El Estatuto de la Corte Penal Internacional. Antecedentes y textos complementarios*. Ministry of Defence, Madrid, 2003.
- RODRÍGUEZ VILLASANTE Y PRIETO, José Luis (Coord): *Derecho Internacional Humanitario*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002.
- RODRÍGUEZ VILLASANTE Y PRIETO, José Luis (Coord): *El Derecho Internacional Humanitario ante los retos de los conflictos armados actuales*, Spanish Red Cross and Rafael del Pino Foundation, ed. Marcial Pons, Madrid-Barcelona 2006.
- RODRÍGUEZ VILLASANTE Y PRIETO, José Luis: “La protección del niño en los conflictos armados por el Derecho Internacional Humanitario. Los niños soldados”, in *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, n.º 15, 2011, pp. 217 to 239.



Ángel Rodríguez García, Jorge Turmo Arnal y Óscar Vara Crespo
Department of Economic Analysis: Theory and History. The Autonomous University of Madrid.

- Submitted: August 2013

- Accepted: November 2013

THE EFFECT OF GLOBAL ECONOMIC IMBALANCES ON THE MILITARY STRATEGY OF THE UNITED STATES AND CHINA

The current account deficit of the U.S. has increased considerably since the beginning of the century and China has made a major contribution to this deficit due to its export-driven growth process. The deficit is unsustainable in the medium and long run and the Chinese economy is beginning to change its pattern. As a consequence, the military strategy of the United States will undergo major changes that will affect the balance of power with China

United States, China, financial crisis, global disequilibrium, defense budget, Asia-Pacific, military strategy

THE EFFECT OF GLOBAL ECONOMIC IMBALANCES ON THE MILITARY STRATEGY OF THE UNITED STATES AND CHINA

1. Introduction.

On 31 May 2013, the Spanish government approved the “New National Security Strategy: a shared project”, which is the key document governing policy in this area over the coming years. Of the many aspects covered in the aforementioned document, we are going to focus on the strategic stance of the United States over the next few years. According to Mario Laborie Iglesias:¹

“The National Security Strategy determines changing trends in what is considered a multipolar world. Shifts in the balance of power between States, transformations in the Arab world, greater interdependence or the adoption of a new strategic stance by the United States are just some of these trends.”

Our paper will analyse changing trends in National Security and, more specifically, the adoption of a new strategic stance by the United States. Any decisions in this respect will be taken in Washington, but we need to anticipate their decisions as far as possible so that the appropriate course of action can be taken. In our paper, we will demonstrate how certain factors are going to condition and guide some of the changes in the U.S.’s strategic stance.

It is a cliché, but nonetheless true that the military power of a country depends on the level of its economy. There are exceptions, such as the case of North Korea, which, pursuant to government decision, allocates an exorbitantly high percentage of its Gross Domestic Product to military spending. In general, however, there tends to be a positive correlation between GDP and military spending.² An analysis of potential GDP growth over the coming years should therefore provide a good indication of trends in military spending and the strategic orientations of a country like the United States. Such an analysis could yield highly unreliable results, however, given that similar forecasts have proven to be inaccurate in light of the events of recent years, but it is

¹ Laborie Iglesias, M. (2013) “La Estrategia de Seguridad Nacional” *Documento de Análisis* no. 34, IEEE. Page 2.

² The Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) provides detailed information on military spending as a percentage of GDP by year and country.

still a starting point for our analysis.

In our paper, we will analyse the balance of power between the United States and China. With the disappearance of the USSR, the bipolar power balance has been replaced by a situation in which the dominance of the United States is indisputable, but not hegemonic, as it is implicitly contested by a number of powers, including China, which is worth a special mention on account of its demographic and economic weight.

The relative stagnation of Japan's economy, Russia's decline in power since the collapse of the Soviet Union and India's limited presence have led analysts to study the balance of power between China and the U.S. From the perspective that concerns us here, any changes in the power balance will give rise to changes in U.S. strategy.

When studying these changes, instead of looking at GDP forecasts for China and the United States, we are going to start with what is a highly topical subject in international economic literature today: what have been termed global imbalances. We will show how a detailed study of the aforementioned is of particular relevance to the matter at hand because it enables us to anticipate trends in some of the macroeconomic variables of the two countries and their effects on military spending and its composition.

In the second part of the article we will review the strategy of the two armies and key figures on the armed forces in both countries in order to demonstrate the remarkable difference between the two - even today - and how they are the product of two different models with different strengths and weaknesses. In the third part, we will explain what global imbalances are and why they occur, look at relevant data and trends since the start of the century, and forecasts by experts in the subject. We will then analyse the relationship between the Chinese economy and that of the United States as a result of these imbalances, and assess why they are not sustainable. In the final section we will study the main changes we can expect to see in the Chinese economy over the next few years and how these will influence global imbalances and, therefore, the military power of the two countries in the medium term. In doing so, we will demonstrate how the power gap between the U.S. and Chinese military is going to shrink, and how this will influence U.S. military strategy, as we are already beginning to see. Finally, we will present our conclusions and lines of analysis that are worth exploring in the future.

2. The Armed Forces in China and the United States.

In order to assess whether military spending projections for the two countries are consistent with their defence strategies and macroeconomic forecasts, we must first analyse the current situation from these two perspectives. In this section, we will

provide a general overview of the geostrategic relationship between the two powers, taking a closer look at some of the recent developments, before analysing the current situation with regard to military spending; not just in absolute terms, but also in relative ones, which will give us an indication of the type of military structure in each of the countries in terms of expenditure. By studying the evolution of the aforementioned over time, we can draw conclusions as to the relevant quantitative and qualitative aspects, because any changes thereto, in accordance with the explanations we will provide in points 3 and 4, will entail major changes to the two powers' overall strategies.

Since 2011, the Obama Administration has taken important steps and sent clear signals that the Asia-Pacific region is now the major strategic focus of the US³. The main aim of the work is to restore the balance in economic relations, in so far as U.S. economic recovery depends on its capacity to export to the region, given that it is now the world's largest consumer market. At the same time, the USA is also working on ways to provide security to the region by strengthening alliances with traditional allies, such as Japan, South Korea and Australia, and new emerging powers, mainly India. This policy is arousing the suspicions of China⁴, which is involved in relatively significant territorial disputes with many of these countries. It must be borne in mind that the areas of common strategic interest to the two powers are basically the East and South China Seas that surround the coasts of the U.S.'s three main allies in the region: the Philippines, Taiwan and Japan.

Apart from the historical dispute over Taiwan, in the East China Sea there are territorial disputes between Japan and China over ownership of a number of uninhabitable islands that are equidistant from the coast of China and that of Okinawa. According to a report to Congress (Lawrence 2013: 22), the U.S. is only interested in complying with the Treaty of Mutual Cooperation and Security, which includes all territories under Japanese administration.

In the South China Sea, the pressure stems from claims by different countries in waters where there are allegedly petrol and gas reserves, as well as large fishing grounds. However, beyond what would constitute a regional dispute, the USA's primary concern is that this area is currently the main global trade route. It is, to use the jargon of Washington, a global commons, as well as one of the Navy's main maritime routes.

All of the aforementioned aspects have prompted the U.S. and its allies to reflect on whether they have sufficient operational capability in the area to counter the unstoppable geostrategic and geopolitical rise of China. These reflections have given rise to the Air-Sea Battle (ASB) concept, which has begun to be discussed in the specialised and academic media. As the link between a theoretical analysis and strategic plan is

3 Clinton, H., "America's Pacific Century", *Foreign Policy*, November 2011. At www.foreignpolicy.com/node/1002667

4 Lawrence, S. (2013) "US-China Relations: Policy Issues", *CRS Report for Congress*, June 14, page 6

sometimes very tenuous, it is premature to say whether we are seeing a fundamental change in U.S. global strategy or simply an analysis of scenarios. In any event, the arms and logistics needs identified by these analyses far exceed the current capacity of the US forces deployed in the area.

The ASB concept is an update of the ALB (Air Land Battle) concept, which was developed for the Central European Theatre of Operations in the 1970s. In this case, the general objective is to counter anti-access/area denial (A2/AD)-type strategies, although it is plain to everyone that it encompasses the strategic and tactical thinking of the People's Liberation Army of China. The A2/AD strategy is defined by the Department of Defense (2013) as those actions and capabilities designed to prevent an opposing force from entering an operational area (anti-access), or limit an opposing force's freedom of action within an operational area (area denial). This entails a radical conceptual shift in the way forces deployed by the USA have been operating for the past fifty years. In general, they had at their disposal secure land bases and free access to territorial waters in conflict zones from which to acclimatise the deployed troops and prepare the targets safety. The A2/AD strategy would prevent a deployment of these characteristics, with the peculiarity that there are no secure bases in the Western Pacific Theatre of Operations and that the operation would have to be carried out jointly by the Navy and the Air force. Conceptually, the aim of ASB is to ensure that U.S. forces have freedom of action within the Western Pacific Theatre of Operations.⁵

The costs of actually adopting this strategy are impossible to assess at this point in time, among other reasons, because the forecasts of the Department of Defense are classified documents (2013). However, the paper by van Tol *et alia* (2010) details some of the operational requirements of this deployment, thus giving us an idea of the size of the budget that the federal government would need, in addition to improving the efficient use of navy and air force resources through greater coordination and the avoidance of duplication. Two types of actions, with very different time horizons and budgetary implications, would have to be undertaken. In the short term, the most immediate course of action would be to improve U.S. military facilities within the range of Chinese systems, and to build up all types of supplies at the Navy bases and units deployed in the area. The budgetary impact of such measures, while high, is acceptable even in the current climate, however the measures are not sufficient to counter A2/AD effectively. For this, new weapons systems would need to be developed, and the weapons are not expected to be available before the mid-2020s⁶. We are

⁵ The conceptual basis of these analyses have also been contested in the USA. Amitai Etzioni draws the attention of the U.S. public to these preparations in "Who Authorized Preparations for War with China?". The objective of the work is to demonstrate that the Pentagon has begun preparations for this scenario without having had enough coverage in the media or the House and Senate.

⁶ Van Tol, J., et alia (2010) *AirSea Battle: A Point-of-Departure Operational Concept*, CSBA, <http://www.csbaonline.org/publications/2010/05/airsea-battle-concept/> page 114.

talking about unmanned bomber aircraft, low visibility air attacks with a longer range than the current ones, unmanned underwater vehicles, new air and underwater intelligence sensors, systems capable of planting underwater minefields from airborne platforms and new types of antisubmarine measures⁷. The development of such a project, which would ultimately enable the United States to attack targets in inland China, requires large-scale investment in the technological development of new weapons systems. Investments which, given the current macroeconomic climate, cannot be undertaken in the short or – foreseeable – long term unless substantial changes are made to the federal budget, given that the Department of Defense's budget has been reduced by 21% since 2010. Meanwhile, China's strategy is based on sophisticated but low cost weapons systems that enable it to maintain control over its territorial waters and act as a counterbalance to the North American bases that surround its main areas of interest to date: the East and South China Seas. The aim of the A2/AD strategy (*anti-access/anti-denial capabilities*) is to deter the United States from intervening in this area of influence due to the high human and material costs involved for the U.S., although not for China. With these strategic approaches, and given the current and – foreseeable - future situation of both countries' economies, China can afford to develop and deploy its deterrent capability in the aforementioned areas of territorial tension much faster than the USA.

In any event, a detailed analysis of their strategic capability in the Pacific and Indian Oceans is beyond the scope of this paper. What we do wish to assess, however, is the impact of macroeconomic scenarios on the power balance between the two countries, whether they can maintain the status quo, or whether, if it came to it, they would have the budget to implement the strategies we have just discussed. For this purpose, we need to quantify the strategic effort they are making from an economic perspective.

Let us begin by looking at trends in military spending as a percentage of GDP, which is a measure of a country's efforts in this field. According to figures from the Stockholm International Peace Research Institute, China's military spending as a percentage of GDP went from 1.8% in 1998 to 2.2% in 2002; was around 2.1% from 2003 to 2007 and approximately 2% between 2008 and 2012. On the other hand, U.S. military spending as a percentage of GDP increased from 3.1% in 1998 to 3.4% in 2002; from 3.7% in 2003 to 4% in 2007 and from 4.4% in 2008 to 4.7% in 2012. According to World Military Strength Comparison⁸, the U.S. military budget in 2012 was \$689 billion dollars, while China's budget was \$129 billion. The armies of both countries have approximately three million soldiers, although in the case of the United States, half of these are active officers, while the other half are reserve officers. China has 2.2 million active soldiers, while the remainder are reserve officers.

7 Van Tol, J., et alia (2010) *AirSea Battle: A Point-of-Departure Operational Concept*, CSBA, <http://www.csbaonline.org/publications/2010/05/airsea-battle-concept/> page 83.

8 Global Firepower, with data from the CIA, SIPRI and other sources.

This data demonstrates that U.S. military spending accounts for a proportionally and increasingly larger percentage of GDP than that of China. However, it is important to clarify that while China's economy has been growing at a rate of almost 10% for the past twenty years and that of the USA at an average rate of 3%, the absolute weight of military spending in China has also grown considerably. Current figures on military expenditure show that the United States spends five times more than China. However, these figures should be analysed with caution, given that while the budget allocated to military items is very clear in the United States, this is not the case in China, where military expenditure may be disguised as civil expenditure. Nevertheless, even if this is taken into account, military spending by the United States is considerably higher and determines the balance of power between the two nations.

The data also shows that China has a larger number of active army officers than the United States, that is to say, it is more labour intensive. On the other hand, the U.S. army is more capital intensive, given that it spends considerably more on active-duty personnel, who are more costly. According to data from the *Office of Management and Budget* of the U.S. government, expenditure per member of the Armed Forces increased from \$50,000 in 1980 to \$350,000 in 2010. This reflects the level of technology and capital goods used by each soldier of the U.S. army. While China has achieved military might primarily – but not exclusively – through the number of soldiers in its army, the United States has done so by considerably improving its combat equipment. Data from the *World Military Strength Comparison* demonstrates, for example, that the U.S. air force is three times larger than that of China and it has six times more helicopters. While the two countries have the same number of tanks, the Chinese navy has more boats, although these are smaller and not as well equipped as their U.S. counterparts. In addition, Washington is putting a large number of unmanned aerial vehicles into operation, and has significantly more drones than China. Overall, the data indicates that the U.S. army is a far more powerful fighting force than that of China, as is to be expected of the world's greatest, but not most dominant, power.

However, some analyses suggest that increased military spending by the U.S. has actually proven less effective from a strategic perspective, contrary to what the large spending figures would suggest⁹. From 1998 to 2010, the overall defence budget grew by 108 percent in real terms, while the number of active-duty military personnel remained relatively flat. Yet over the same period, according to the analysis, the number of aircraft in the Air Force declined by almost 1,000 units, and the average age of its aircraft increased from 19.6 years to 24.4 years. The Navy reduced its fleet by almost 60 units. Harrison concludes that the U.S. military is smaller, older and more expensive than 15 years ago. This can be attributed to a rise in compensation costs of every description (including health care for military personnel who were in the Iraq and Afghanistan

9 Harrison, T., "Defense Cuts Conundrum: Weighing the Hard Choices Ahead", 2013, <http://www.csbaonline.org/2013/09/29/defense-cuts-conundrum-weighing-the-hard-choices-ahead/>

campaigns).

Given the situation, the U.S.'s initial consideration of the ASB project came about because the gap in capital and innovation between the two armed forces had widened to such an extent that China saw it as a sufficient deterrent. The key question we are aiming to answer in our analysis is whether the U.S.A. is in a position to successfully take on this eminently economic challenge, bearing in mind that widening the "gap" would require that the U.S. invest significantly more in defence technology than China. And, as we have seen, this means that the military budget would have to be increased, not decreased as it has been in recent years. Therefore, the critical point is that *it would have to confront a country that is its main foreign creditor*. As we will demonstrate in the last part of this paper, the Chinese government currently has enough financial leeway to drastically alter the financing conditions of the U.S. Treasury and, therefore, the resources it can devote to significantly increasing this "gap".

3. Global Imbalances: meaning and implications for economic relations between the United States and China.

3.1 Comparative data.

Firstly, to be able to compare the major changes that are occurring, we have prepared a table showing demographic and economic data on the United States and China from 2000 to 2012 (2008 in the case of the Current Account Balance).

Table 1. Population, GDP and Current Account Balance of the United States and China from 2000 to 2012(*)

YR.	Population USA	Population China	GDP USA	GDP China	Current Account USA	Current Account China
2000	284	1,280	9.898	1.200	-416	20.5
2005	298	1,318	12.564	2.260	-745	132
2012	317	1,377	15.684	8.230	-677*	420*

Source: International Monetary Fund and the World Bank. Prepared by the authors.

Data on population is in millions of people, and data on GDP and Current Account Deficits or Surpluses is in billions of dollars. (*) Data on the Current Account is from 2008, which was the last year for which comparable figures are available.

The first issue here is the narrowing of the gap between the GDP figures of the two countries during the period. While estimates differ, it is obvious that China will catch up with the United States if trends in GDP growth continue. After more than 20 years growing at rates of around 10% and higher – which implies that the figure doubles every 7-8 years - GDP growth in China was 9.6% in 2008, 9.2% in 2009, 10.4% in 2010 and 9.3% in 2011. It therefore appears that China has managed to escape unscathed from the effects of the financial crisis that erupted in the United States in September 2008 and spread to most of the world's developed economies. Like the other major emerging countries, namely Brazil, India and Russia, China has pulled the world economy up during these difficult years. In 2012, GDP growth was “only” 7.8%, which gave rise to a wide debate as to whether China was facing structural difficulties or whether this was merely a temporary slowdown. The debate is beyond the scope of academia, given the systemic importance that the Chinese economy has acquired. This has a significant bearing on our work, as we will demonstrate in part four.

Secondly, the table shows how the U.S. Current Account Deficit grew throughout the period and, more importantly, how China's Current Account Surplus increased alongside it. We will shortly explain the reasons for this and the outlook for what are known as Global Imbalances. The last piece of relevant information is that in 2000, Chinese holdings of U.S. treasuries were 97 billion dollars, while the figure had increased to 1.160 trillion by 2012. As we will explain later on, there is a connection between the two countries' Current Account Balances and Chinese investment in U.S. treasury securities, and this connection and its evolution will have a major influence on the military strategies of the two countries in the future.

3.2 What are Global Imbalances?

In economics, the most common way of measuring the financial position of a country as regards the rest of the world is using the balance of payments (BOP). This is an accounting record of all monetary transactions between a country and the rest of the world. If we have enough information, we can draw up the balance of payments for a set of countries, such as the European Union, for comparison with the rest of the world. Because it is an accounting tool, when all components of the BOP accounts are included they must sum to zero; therefore, the components must be analysed in detail. Although these can be subdivided in more detail if the necessary information is available, the basic components of the BOP are the Current Account, the Capital Account and the Financial Account.

The Current Account reflects the inflows and outflows of money generated by imports and exports of goods, services provided to agents of other countries (such as tourism), income to Spaniards from abroad and vice versa and current transfers, such

as those made by immigrants living in Spain to their home countries. The Capital Account reflects the inflows and outflows resulting from the movement of capital and money, such as the funds the country receives from the EU or which it pays to NATO for membership of the organisation. Finally, the Financial Account reflects foreign investments in our country and investment by Spaniards in other countries. All of the aforementioned accounts may have a positive or negative balance at the end of the year, but they must sum to zero. Therefore, some balances will have to be offset by others.

Barring exceptions, the most important accounts from a quantitative perspective are the balance of trade and the financial account, which contains investment flows. If the balance of trade is positive, the financial account should be negative and viceversa, assuming that the values of the other accounts are minor and can be omitted. The Spanish example is very clear: our trade deficit grew steadily from the year the Euro was introduced up to 2008, when it accounted for 10% of GDP. The only way we could buy more than we sold each year was by attracting foreign capital to the country, generally in the form of loans and investments. As a result, our financial account showed a surplus throughout this period, although this reflected our financing needs, the effects of which have not been very positive in hindsight.

When the financial crisis erupted, the opposite began to occur: we could no longer secure external funding to enable us to buy more than we sold and, as a result, imports began to fall. Today, our trade balance is close to equilibrium, and in some areas we have positive balances; meanwhile, the financial account surplus has also decreased considerably. One of the lessons we have learned from this crisis is that being overly dependent on external funding in order to maintain a high level of expenditure carries considerable risk, because if external funding is reduced or stopped, we have to reduce our expenditure accordingly and have practically no room for manoeuvre.

It is virtually impossible that the balance of trade and financial account are always in equilibrium. However, minor imbalances in relation to GDP pose no risk for the country because they can easily be reversed. The problem is when the imbalances are larger than the GDP of the country. From the point of view of international macroeconomics, and given that the economic interrelationship between countries is quite substantial, there is concern over what have been termed *Global Imbalances*. Although there is no consensus as to the definition and implications of a global imbalance, let us take the definition put forward by Bracke *et al* as a starting point:¹⁰

“External positions of systemically important economies that reflect distortions or entail risks for the global economy”.

¹⁰ Bracke *et al* (2008), “A Framework for Assessing Global Imbalances” *ECB Occasional Paper Series*, no. 78. Page 5.

If a country like Spain, which is not a systemically important economy, has a large trade and, therefore, financial account imbalance, it only affects Spain, but does not have significant effects on other countries with which Spain has trade relations. However, if this occurs in countries like the United States, China or Japan, it puts many other economies at risk, which is why they are known as *global* imbalances. In reality, the danger is not so much the imbalance, as what would happen if it had to be corrected quickly, without giving economies time to adapt and therefore having a disruptive effect.

Even before the outbreak of the crisis of 2008, the global imbalance that was of most concern was the U.S. trade deficit. It is a concern because it is a situation in which there is a “large” deficit (or a “large” debtor), which is the USA, and a group of countries with a “large” trade surplus (and, therefore, several “small and medium-sized” creditors). Such countries include the major producers of oil and/or gas (Saudi Arabia, the Middle East oil countries and Russia) and other countries which have gained increasing importance in the world economy and whose trade balances record surpluses year after year (mainly China, but also Japan). If we were to imagine that there was only one world trade balance, the counterparty to all the aforementioned surpluses would be the enormous deficit of the United States. In both cases, the figures have been increasing over the past two decades, but the crisis has reduced the magnitudes and changed some of the trends. To maintain the balance of payments, large capital flows are required, and these must remain stable over time. If there are sudden stops in the flows, the problems of the world economy would be exacerbated and could be comparable to what is happening on a smaller scale in the countries of southern Europe.

The asymmetric imbalance between the financial accounts of the creditor countries (basically, the oil producing countries and China and Japan) and the debtor country had increased considerably in the years preceding the crisis and has remained stable since the crisis, thus calling for a huge mobilisation of financial instruments of every description. Another reason why financial imbalances are now more dangerous than in previous years is because gross financial flows have increased several times more than net flows. Added to this, the forms of financing trade deficits are becoming increasingly more complex and sophisticated, the number of economic players involved in markets is rising, and both primary and secondary derivative and other types of markets are being used, many of which are very opaque and, hence, very difficult to control. Therefore, bearing in mind that all of these are interconnected, any problem affecting funding markets at the global level will greatly affect the sustainability of global imbalances.

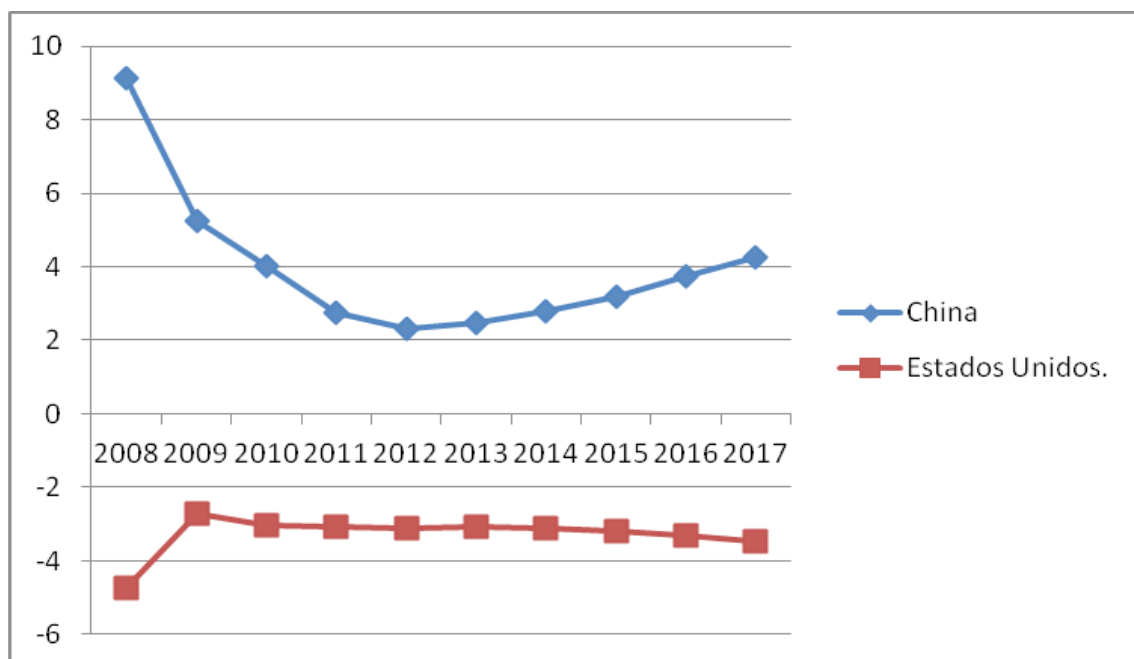
In order to assess the magnitude of the problem in the case of the United States and China, let us take a look at two graphs we have prepared based on the data we presented at the start of this section. The first shows the Current Account Balance as a percentage of GDP between 1995 and 2007. We have taken the Current Account

Balance, which is the Balance of Trade plus other transactions such as services, transfers and income, because it is more general and does not alter the data significantly. The second graph shows the data for the years 2008 to 2012 and a forecast up to 2017. We split the two periods in 2007 because, as we will see later on, the crisis of 2008 should, in theory, have caused a change in trends.

Estados Unidos = United States

Graph 1. Current Account Deficit or Surplus as a percentage of GDP (1995-2007).

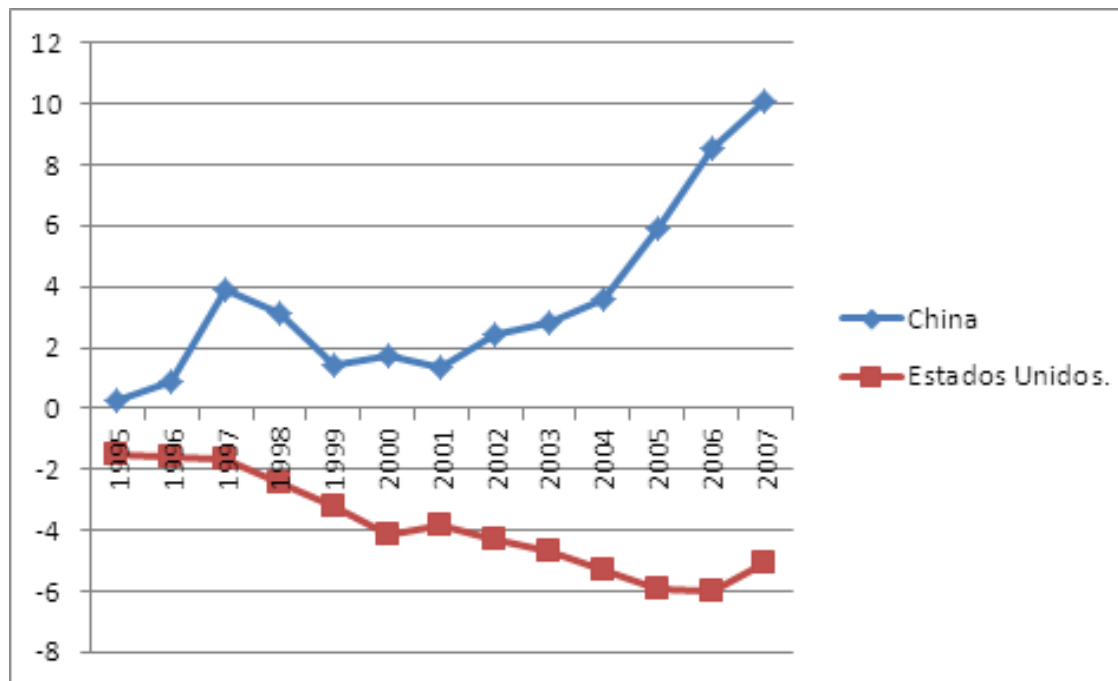
Source: IMF and own compilation.



Estados Unidos = United States

Graph 2. Current Account Deficit or Surplus as a percentage of GDP. Data for 2008-2012 and forecasts up to 2017

Source: International Monetary Fund and own compilation.



As can be seen in the first graph, the U.S. current account deficit increased considerably between 1995 and 2007, accounting for as much as 6% of GDP at one point. This means that during this period the United States needed more and more external funds in the form of loans and investments in order to cover the deficit. Had this not been the case, the United States - like Spain - would have had lower spending levels. Symmetrically, China's current account surplus grew even more, primarily because of the considerable difference between exports and imports. As a result, it had a large amount of money that had to be invested in other countries, which is why its financial account recorded a growing deficit during these years. As we will see later on, this symmetry means that there was complementarity between the two countries under study.

The financial crisis reduced China's surplus and the U.S.'s deficit because it is more difficult to sell goods abroad during crisis periods and, as a result, China exported less and the United States imported less. Consequently, the financing needs of the U.S. economy and the surplus cash in the Chinese economy have also decreased, thus reducing global imbalances. However, as forecasts by the International Monetary Fund suggest that the two are likely to increase, the financial account balance should be more positive in the United States (because of the greater need for external funding) and more negative in China (because of the resources available for foreign investment).

3.3 The effects of Global Imbalances.

The risks for the U.S. economy come from two different analyses. The first is the general analysis that stems from the intertemporal approach to the current account balance and its applications for the United States in particular.¹¹ This analysis indicates that current account deficits are caused by national savings being lower than investment, thus implying that funding comes into the country from abroad. However, this funding is provided on the understanding that the growth in productivity and production of the country receiving the funds will enable it to repay the debt, together with the applicable yield, in the not-too-distant future, by which time national savings will exceed investment. If the increase in productivity does not occur, or is insufficient, sooner or later foreign investors will cancel their positions and withdraw the funds in a way that may be very sudden (sudden stops) and with very negative consequences for the country's economy and, in the context of our study, the resources it is able to allocate to the armed forces. In the case of the United States, the data presented earlier indicates that the deficit is not greatly reduced but begins to accumulate in the form of public and private debt. We can therefore expect that the adjustment predicted by the intertemporal approach to the current account with regard to deficits will occur within a relatively short period of time.

The second element is linked to the commercial and financial relationship between China and the United States. The current account surpluses of the former are in one way or another controlled by the government of Beijing, which directs investment flows. A favourite form of investment in this context is U.S. treasury securities. For example, in mid-2012 there were almost 1.2 billion dollars in bonds in the hands of China and it was the second largest holder of U.S. debt after the Federal Reserve. Because bonds are used to finance the U.S. budget deficit, they are the basis of one of the country's main weaknesses. Despite agreements between President Obama and the Congress and Senate to reduce the deficit, the figures are still very high, so the Department of the Treasury has to continue placing large amounts of bonds in international markets. It is obvious that the Chinese government invests in bonds because they represent a good trade-off between yield and risk, but it is also true that this could jeopardise federal funding and spending, including military spending, which, as we shall see, accounts for a substantial part of the budget. This is the second risk of the current account deficit for macroeconomic variables and, hence, military potential in the medium and long term.

It can therefore be said that the U.S. current account deficit and China's current account surplus - which are closely linked - are a cause of instability in the world economic and geostrategic arena. Whether this instability remains latent or manifests itself will depend on a number of factors that we will now analyse.

11 For example: Reisen (1997), Edwards(2004) and Obstfeld and Rogoff (2005), among others.

4. The future of the Chinese economy and its effect on military spending in China and the United States and the balance of power.

4.1 Change of the growth model.

There is general consensus among experts that China needs to change its economic model and find a solution that addresses the country's many imbalances, such as investment as a percentage of aggregate demand, which is too high; low private consumption; a services sector that is still in its infancy and financial repression, etc. Since China's economy took off in the mid-1980s, economic growth has been based on the mass transfer of workers from rural to urban industries, low wages and, consequently, production costs, and an accumulation of factors concerning capital and labour that would be defined in economics as "extensive growth". Increased production at low costs and prices has led to a massive increase in exports, which in turn has given rise to a current account surplus, to the extent that entire regions now depend on foreign sales. Experts summarise the foregoing by stating that China's economic growth is based on exports¹², and this is consistent with what Chinese experts and leaders believe. For example, Li Jian from the Chinese Academy of International Trade and Economic Cooperation, the Commerce Ministry's think tank, has stated that:

"China will remain the most powerful engine of global growth for the next couple of decades, but it will no longer be just processing imported raw materials and components for re-export"¹³

And at a much more important level, Chinese Premier, Li Keqiang, has said that:

"China can only sustain economic growth by transforming its growth model"¹⁴

In the same interview, Li Keqiang said that the general plan was to restructure the economy, starting with its weak financial system, so that growth would be driven less by exports and more by private consumption, even though this would mean slower growth rates.

Given the confidence that the Chinese authorities have in the diagnosis, we can

¹² A good analysis of the past and, most especially, future challenges facing China's economy can be found in Dorrucci, Pula and Santabárbara (2013)

¹³ Interview for Reuters (11 September 2013) by Kevin Yao and Alan Wheatley.

¹⁴ Statements made in Dalian on 11 September 2013 and picked up by Reuters.

expect that they will make every effort to achieve their goals. We will now analyse the implications of moving from export-driven economic growth to growth fuelled by private consumption and we will also assess the effects this is likely to have on economic relations between China and the United States and their military spending levels.

Currently, two factors determine private consumption in China: firstly, wages, which are quite low and, secondly, the level of savings, which is higher than in many other countries. As a result, private consumption per capita is very low, as is aggregate private consumption as a percentage of GDP.

Although production in China has grown significantly, productivity in a good share of industries continues to be quite low. It is precisely for this reason that China has focused on producing goods where the main advantage is low production costs, thus enabling it to sell the products at very low prices. Generally speaking, worker productivity determines wages, which is why salaries are low in China. Therefore, if wages are to increase, productivity will have to be increased, and this will involve improving workers' skills so that the country can produce goods that compete both on price and quality. If China can achieve the latter, sales prices will be higher and, therefore, so will wages.

Up to now, China has produced low value-added goods, which sell at very low prices. The country has to try to ensure that part of its industrial structure is engaged in the production of value-added goods, or at least intermediate goods, so that wages can be paid accordingly. This change is attainable for Chinese businesses, as evidenced by the increasing number of companies that produce high value-added products (Lenovo and Huawei are good examples), as well as the growing importance that China is attaching to secondary and higher education to improve workers' skills. In the aerospace sector - a field that is closely related to the military industry - China is demonstrating that it is capable of developing technology as well as any other country, with its space programme being its flagship project.

4.2 The effects on China's armed forces.

China's public sector plays a very important role in the economy, although sometimes a relatively inefficient one, and there is therefore room for improvement. This could be achieved by focusing efforts on two main aspects: infrastructure and dual-use technology. Infrastructure in China is still poor and an area where there is obvious room for improvement. Increased public spending in this area would boost aggregate productivity and enable non-specialised, low-wage jobs to be combined with skilled ones with higher salaries.

However, the most important sector here is the second one (dual-use technology). As we highlighted earlier on, the Chinese army is generally technologically underdeveloped

and more emphasis tends to be placed on the number of soldiers and units than on weaponry and support systems. At the same time, technology universities in China are on the increase and attracting a large part of the country's best trained youth. The circumstances are therefore right for the Chinese military budget, which has increased considerably without a corresponding increase in its contribution to GDP, to be redirected towards military projects in areas that require intensive use of cutting-edge technology: communications systems, conventional and non-conventional weapons, logistics and organisation, and training systems and programmes. In all these areas, China has plenty of room for improvement that can be leveraged.

This would entail the Chinese army recruiting a large number of engineers and middle-level technicians or, alternatively, hiring private or semi-private companies with the staff to undertake all these processes. Bearing in mind the type and quality of products we are talking about, the wages and other remuneration of workers would be significantly higher and this would affect large portions of the population. In addition, the technological know-how obtained through military research would be transferred – as has always been the case – to civil activity, thus giving rise to an overall increase in the technology component of goods and services in general. And the greater the technology component, the higher the value added to goods and services and the higher the salaries. Furthermore, the companies engaged in these types of projects would be capable of placing value-added goods and services on the market for civil use, thanks to the knowledge obtained while researching solutions to military problems.

Thus, the Chinese government would be able to reduce the size of the armed forces (for example, the reserve or auxiliary troops) and instead allocate these resources, together with those obtained through economic growth, to strengthening these types of programmes. The implications, in military terms, are obvious: on the one hand, military technology that does not exist in other countries could be developed, although this cannot be guaranteed a priori. And, on the other, the current level of technology in the Chinese military would definitely be enhanced and rolled out to other areas, resulting in much more effective military units. The technology gap between the U.S. and Chinese militaries – the main means of altering the power balance between the two nations – would be reduced.

And the important thing at this point is that this is one of China's most viable options for increasing internal demand and the funds allocated to infrastructure. Although they produce a lot, China's largest public companies are not very efficient and are slow to introduce improvements in efficiency. However, it would be relatively easy to use public funds to incentivise the development and growth of a powerful economic sector engaged in the promotion of military technology that can later be put to civilian use. The economic resources are there on account of economic growth and the ease with which the size of the armed forces can be reduced. The people required to develop the military technology are also available and can very often be found working in jobs for which they are over qualified.

We must also bear in mind that the People's Liberation Army, together with the Communist Party, is one of the mainstays of present-day China and that its demands for technological innovation and improvement will therefore be catered to. It is no coincidence that one of the most important figures in China is the President of the Military Commission, a position traditionally held by the Chinese leader of the time. Consequently, the likelihood of this scenario becoming a reality is quite high. Bearing in mind the budgetary restrictions that will occur in the U.S. military, the overall balance of power between the two countries is going to change.

4.3 The reduction in savings and its implications for the trade surplus and financing capacity of the Chinese economy.

The main reason for China's high level of savings is the virtual inexistence of a public health system and retirement pension scheme. The latter in particular has prompted Chinese workers to save as much as possible for their retirement, given that China's one-child policy means that children will not be able to support their parents in the future. In this regard, the Chinese government is implementing reforms in order to set up a public health system, although not of the dimensions of the European ones. It will then address the matter of retirement pensions. To a greater or lesser extent, these changes will reduce private savings while increasing private consumption, especially among the lower income groups of the population. As a result, the goods and services produced by Chinese companies will increasingly be targeted at the country's huge internal market instead of being exported. China's middle class is currently the world's second largest after the United States, and the aforementioned measures will cause it to grow even further. In particular, the number of people in the lower-middle class is expected to rise, thus boosting consumption.

While the individual consequences of the aforementioned measures are difficult to predict, the general ones are not: exports will drop and imports will rise because a large number of Chinese families with purchasing power will absorb part of the production of national companies – hence fewer exports - and they will also purchase more foreign goods. While the balance of trade will continue to have a surplus, the actual amount of the surplus will be smaller, and the same will occur with the current account surplus. At the same time, the financial account deficit (the money leaving the country to be invested abroad) will also decrease. As a result, China will have fewer funds to invest in U.S. treasury securities, among other things. At this point, it should be pointed out that this process is not the result of deliberate action on the part of the Chinese government, but a consequence its goals, which are to replace export-driven growth with growth fuelled by internal demand. It is an automatic and involuntary phenomenon, but one which will have serious implications for the financing of the U.S. economy and, more specifically, the federal budget.

Bearing in mind the weight of military spending in the federal budget, as demonstrated previously, we can expect to see a reduction in expenditure in this area, unless the U.S. government decides to drastically cut spending in other areas or increase taxes. It is unlikely that the U.S. budget deficit can be financed through alternative sources, at least not on the scale it has been up to now with Chinese funds. We should therefore expect to see a reduction in aggregate military spending in the U.S., which will also affect the change in the power balance between the two countries. All available data and trends suggest that the evident superiority of the U.S. military will be reduced.

Bear in mind that in the strategic scenario we spoke about in section two, adapting the technology required to roll out ASB in the Pacific would require, in these economic conditions, that the U.S. reduce its budget for the army and the other forces it has deployed around the globe in order to focus on this front. This would strengthen its position in the Pacific, but it would lose influence in the other scenarios. Another option would be to not undertake this project and maintain the current level of deployment in the area while strengthening ties with its traditional allies. This stance would become more and more delicate as China improves the effectiveness of its A2/AD systems and the U.S.'s traditional allies begin to doubt its capacity to maintain security in the areas of tension.

The second question we need to address is whether it is credible to assume that China would voluntarily use its holdings of U.S. treasury debt to weaken the U.S. economy and army. As demonstrated previously, China's holdings of U.S. treasury debt is very high and has grown to the extent that it is now the main source of foreign funding for the U.S. budget. Seeing as we have already analysed the involuntary effects of Chinese government policy, we will now focus on the voluntary effects.

Withdrawal of the funds China has invested in U.S. treasuries could be carried out by not reinvesting them. Bonds have different maturity dates, on expiry of which the Treasury returns the initial amount, together with the interest, and then issues new ones to cover its needs. Holders of bonds usually purchase new ones as the old ones mature. If they fail to do so, the U.S. Treasury may run short of funding, forcing it to reduce public spending, including military spending. On this point, it could be said that the decision to purchase new bonds or not is a "weapon" in the hands of China because, when you consider the volume of bonds issued, it would be very difficult for Washington to secure alternative sources of funding for similar amounts.

In some cases, the Chinese media has hinted at the need and appropriateness of using this as a means of exerting pressure when measures that are not to its liking are taken on the other side of the Pacific, particularly in support of Taiwan¹⁵; however, the official authorities of the Communist Party of China have not done so. In the United States, alarm signals have been sounded over the fact that the budget deficit and its

15

An example would be the article published in the People's Daily in August 2011.

external financing have put the country at the mercy of China, together with the risks this entails.¹⁶

It is obvious that a dramatic withdrawal of funds by not purchasing new bonds would do a lot of harm to the United States, as much by the amount as by the method. The Treasury would have to find alternative lenders, almost certainly at higher interest rates and for smaller amounts, and the federal budget would have to be reduced without delay. The disadvantages of this are great, as the current activities financed with these budgets would be severely affected if the funds are reduced very suddenly. By way of example, the military fuel budget would be affected, therefore reducing its short-term operability.

The fundamental question now is whether or not this is likely to happen. We believe it is not. China's current account surplus has to be invested (financial account deficit) in assets anywhere in the world that are both safe and profitable. Furthermore, given the magnitude of the surpluses, the value of the assets also has to be very high. Nowadays, it is hard to find assets worth billions of dollars that are a good balance between yield and risk, other than U.S. treasury securities. Therefore, China's choice is limited when it comes to diversifying its investments. It can of course do so, but the price it would have to pay is lower yield, greater risk and having to work with several borrowers instead of just one. All of this leads us to believe that it is unlikely to happen. The Chinese government may give orders to stop investing in treasury securities, but both countries will ultimately lose. Leon Panetta, Secretary of Defense, was also of this opinion when, in 2011, he made the following statement in a report to Congress:

"Attempting to use U.S. Treasury securities as a coercive tool would have limited effect and likely would do more harm to China than to the United States"

There is always the possibility that, in the event of an open conflict between the two countries, China could use its investment in U.S. debt as a weapon, even though this would also have adverse effects for the Asians. This is not the subject of our analysis, however. We are concerned with how global imbalances between China and the United States will affect the balance of power between the two countries in the near future. And, as we demonstrated earlier on, this is what is going to happen, if indeed it is not already happening. China does not need to use any kind of coercive tool or threaten to not buy any more U.S. securities, because this is what will inevitably happen. Washington has to worry about its deficit and reduce it. Otherwise it will not be able to fund it in the medium term. Therefore, whether it reduces expenditure in order to tackle the deficit or because it lacks funding, the prospect of reducing public and, hence, military spending in the United States is inevitable.

¹⁶ Hillary Clinton, in her campaign for the presidency in 2007, wrote a letter along these lines to Ben Bernanke, Chairman of the Federal Reserve, and to Henry Paulson, Secretary of the Treasury. In his campaign for the presidency in 2012, Mitt Romney made the same point.

5. Conclusions

In this article we have demonstrated that the balance of power between the United States and China is going to change, and, therefore, so too will U.S. military strategy. The change will come about as a result of a narrowing of the technology and economic gap between the two powers, which has largely been caused by the adjustment of global imbalances.

This implies that in the near future, funding the current account deficit of the U.S. will not be as cheap as it has been up to now. Higher interest rates will mean that an increasing amount of public and private resources will have to be allocated to its payment. Furthermore, China, the main lender, will have fewer funds available for lending or will be less willing to continue funding the U.S. deficit. The reduction in the funds available for lending is a result of the change in China's growth model. Indeed, in the near future, China will find itself constricted by the growth model it has been implementing up to now. The Chinese authorities are perfectly aware of this and have decided to make every effort to change the model so that they are less dependent on the export of cheap, low value-added goods to the rest of the world. Instead, they aim to stimulate internal demand for these same goods and others of a superior quality and added-value. In doing so, they will reduce their current account surplus and, therefore, the amount of funds available to finance other countries, particularly the United States.

The effects of this dual process on the Armed Forces of the two countries are clear. In the United States, the resources available for the military will either be cut or not increased by the amount needed to achieve the ambitious goals it has set for the Asia-Pacific region, at least not without neglecting the commitments it has in other parts of the world. As a result of a general improvement in the productivity of its economy, China will upgrade its military technology and possibly reduce the number of soldiers so that it is able to more easily achieve the strategic objectives we explained in part two. Therefore, the current balance of power will be tipped in favour of China.

Our analysis demonstrates, moreover, the importance of paying careful attention to the macroeconomic variables of the two countries so as to be able to see what changes they will make to their strategies. Studying trends in Gross Domestic Product in order to ascertain how these will affect the Military and its operational capability will not be enough; even more important than this is the detailed analysis of production components, funding options and needs, the state of public accounts and the indebtedness of private agents, as it is these that will tell us the resources available for the Armed Forces and the characteristics of the latter.

In more general terms, our paper demonstrates that by analysing macroeconomic variables separately, we can identify future trends and scenarios that are relevant to

our security, as defined by the National Security Strategy. The situation in Asia-Pacific affects us, but not directly. On the other hand, a similar type of analysis of the relevant variables in other, much closer and more dynamic regions, such as the southern Mediterranean and the Sahel would also prove very productive.

Bibliography

Bracke *et al* (2008), “A Framework for Assessing Global Imbalances” *ECB Occasional Paper Series*, no. 78.

CLINTON, H., “America’s Pacific Century”, *Foreign Policy*, November.

Department of Defense (2013) Air Sea Battle: Service Collaboration to Address Anti-Access & Area Denial Challenges, <http://www.defense.gov/pubs/ASB-ConceptImplementation-Summary-May-2013.pdf>

DORRUCCI, Pula and Santa bárbara (2013): “China’s Economic Growth and Rebalancing”, *ECB Occasional Paper Series*, no. 142

EDWARDS, S., (2004) “Financial openness, sudden stops and current account reversals”, *NBER Working Paper* 10277 <http://www.nber.org/papers/w10277>

ETZIONI, A. (2013) “Who Authorized Preparations for War with China?” *Yale Journal*, 12 June.

HARRISON, T., “Defense Cuts Conundrum: Weighing the Hard Choices Ahead”, 2013. <http://www.csbaonline.org/2013/09/29/defense-cuts-conundrum-weighing-the-hard-choices-ahead/>

LAWRENCE, S. (2013) “US-China Relations: Policy Issues”, *CRS Report for Congress*, June 14, page 6

LABORIE IGLESIAS, M. (2013) “La Estrategia de Seguridad Nacional” *Documento de Análisis* no. 34, IEEE.

Obstfeld and Rogoff (2005) “Global current account imbalances and exchange rate adjustments”, *Brookings Papers on Economic Activity*, 1:2005, pp. 67-123.

Office of Management and Budget. Department of Defense. 2012.

REISEN, H., (1998), “**Sustainable and Excessive Current Account Deficits**,” *Empirica*, Springer, vol. 25(2), pp. 111-131, January.

Reuters.(Agency) Statements by Li Keqiang on 11 September in Dalian and interview with Li Jian on 11 September.

VAN TOL, J., *et alia* (2010) *AirSea Battle: A Point-of-Departure Operational Concept*, CSBA, <http://www.csbaonline.org/publications/2010/05/airsea-battle-concept/>

World Military Strength Comparison, <http://www.globalfirepower.com/countries-comparison.asp>



Cesáreo Gutiérrez Espada

Chaired Professor of International Public Law and International Relations (University of Murcia)

María José Cervell Hortal

Professor of International Public Law and International Relations (University of Murcia).

- Submitted: September 2013

- Accepted: October 2013

AUTONOMOUS WEAPONS SYSTEMS, DRONES AND INTERNATIONAL LAW

This article outlines the research and development efforts of some states as regards so-called autonomous weapons systems, the legal risks arising therefrom and the advisability of agreeing to a moratorium on these efforts, with a view to giving the international community time to adopt basic principles for these systems.

The present study also deals with the use of drones in international, internal and asymmetric conflicts, how in many cases this runs counter to fundamental IHL and IHRL principles, and, finally, it emphasises the necessity of principles to be agreed on internationally concerning the use of these unmanned aircraft.

Autonomous robots, drones, International Humanitarian Law, International Human Rights Law, lethal armed robots, self-defence, autonomous weapons systems, terrorism.

AUTONOMOUS WEAPONS SYSTEMS, DRONES AND INTERNATIONAL LAW

I. INTRODUCTION

It would appear that autonomous weapons systems have a promising future.
Autonomous weapons are those that are:

“Able to carry out a mission with limited human intervention or even without such intervention. Autonomous weapons, depending on the extent to which human activity is involved, can be semi-autonomous or fully autonomous. Moreover, their lethality varies. Some AWs (autonomous weapons) operate completely autonomously as part of non-lethal activities such as surveillance and reconnaissance (...). The design of future AWs will allow them to operate and lethally strike their targets in an autonomous manner without any human intervention at all (...).”¹

A similar definition of this type of weapon is used by the United States Department of Defense, the Ministry of Defence of the United Kingdom and the organisation Human Rights Watch².

Autonomous weapons systems offer significant military advantages (“huge” advantages according to the Special Rapporteur of the Council for Human Rights, Christof Heyns)³, from which robotics and legal experts⁴ have highlighted the following:

1 QUELHAS, Daniela: “La prolifération de robots-tueurs. Quelques problèmes juridiques et éthiques”, *Sentinelle*, bulletin no. 352, 16 June 2013, pp. 1-14, p. 4 (www.sentinelle-droit-international.fr).

2 *Vid.* UNITED STATES DEPARTMENT OF DEFENSE: “Autonomy in Weapons Systems”, Directive no. 3000.09, 21 November 2012, pp. 1-15 (Glossary Part II, pp. 13-14); UNITED KINGDOM MINISTRY OF DEFENCE: “The United Kingdom Approach to Unmanned Aircraft Systems”, Joint Doctrine Note 2/11, 30 March 2011, pp. 2-1 and 2-2 (paragraphs 202-203) (<http://www.gov.uk>) (accessed Thursday 5 September 2013); HUMAN RIGHTS WATCH: *Losing Humanity: the case against killer robots*, 19 November 2012, pp. 1-11, p. 3 (<http://www.hrw.org/reports/>) (accessed Thursday 5 September 2013).

3 HEYNS, Christof: Report by the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions, Christof Heyns (A/HRC/23/47), 9 April 2013, pp. 1-25 (p. 11, paragraph 50).

4 HEYNS, Christof: Report by the Special Rapporteur... Heyns cit., paragraphs 51-54; MARCHANT, Gary; ALLENBY, Braden; ARKIN, Ronald; BARRET, Edward T.; BORESTEIN, Jason; GAUDET,

- They afford better protection to armed forces themselves (saving soldiers' lives and keeping them from harm).
- They multiply the force deployed.
- They extend the battlefield (by facilitating penetration beyond enemy lines and by being able to remain in the theatre of operations for longer; far longer than people can).
- Their reaction time is quicker than that of human beings.
- They will never act out of panic, vengeance or racial hatred.
- In the future, they will be able to employ a less lethal force, thereby avoiding unnecessary deaths. Technological advances will thus offer alternatives to killing targets such as immobilisation or disarmament⁵.

Their advocates argue that it is precisely the absence of passion in this machinery that will make its actions more objective, failing to recall that reality has already proven that this rule is not always followed⁶: on 3 July 1988, Iran Air flight 655 was shot down by the US missile cruiser USS Vincennes, which was equipped with the AEGIS aerial attack defence system. Its radar had detected the plane and identified it as an Iranian F-14, in spite of the fact that many of the crew believed that it was a civil aircraft. In the end, they placed their trust in the equipment, which had not been designed to identify these planes for no reason, and fired causing 290 civilian casualties. There has even been talk of the risk of those who operate these weapons developing a "Play Station mentality" when proceeding to attack, which would dehumanise the conflict and could transform death into something trivial⁷.

Lyn M.; KITTRIE, Orde; LIN, Patrick; LUCAS, George R.; O'MEARA, Richard; SILBERMAN, Jared.: "International governance of autonomous military robots", *The Columbia Science and Technology Law Review*, XII (2010-2011), pp. 272-315, p. 275; SINGER, Peter Warren: *Wired for War. The Robotics Revolution and Conflict in the 21st Century*, New York: The Penguin Press, 2009, p. 83; ARKIN, Ronald: *Governing lethal behaviour in autonomous robots*, Chapman & Hall/CRC Press, 2009, p. xii; QUELHAS, Daniela: "La prolifération..." cit., pp. 7-8.

⁵ These weapons (KAHN, Paul W.: "Imagining warfare", *European Journal of International Law*, 24 (2013), no. 1, pp. 199-226) change, on the other hand, the traditional concept of armed conflict, whereby three concepts must be dismissed prior to their use: the traditional idea of time and combat zone; the concept of a combatant (one could be attacked while carrying out day-to-day activities) and the belief that in combat risk is reciprocal (p. 199). To examine the idea of a "global battlefield" that the use of drones has brought about in more depth, consult LUBELL, Noam and DEREJKO, Nathan: "A global battlefield? Drones and the Geographical Scope of Armed Conflict", *Journal of International Criminal Justice*, 11 (2013), pp. 65-88.

⁶ See GRUT, Chantal: "The challenge of autonomous lethal robotics to International Humanitarian Law", *Journal of Conflict and Security Law*, 18 (2013), no. 1, pp. 5-23.

⁷ ALSTON, Philip: Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary

In addition to the technical or military advantages that autonomous weapons systems offer, other significant advantages exist. It has thus been argued that, depending on the level of artificial intelligence that the device possesses, autonomous weapons are a third as expensive as manned vehicles and cost two-thirds as much to operate than those operated by humans⁸. Moreover, autonomous weapons systems, by preventing casualties on their own side and simultaneously removing war and its more dramatic consequences from the meticulous and commonly not particularly benevolent media attention it otherwise receives, clearly reduce the “political cost” of the use of force. This inspires an unsettling reflection, namely that this type of weapon may lead the general public to lose interest in warfare, thereby leaving the decisions on the use of force in the hands of politicians⁹ -as it is their problem- “without the constraint of their people’s response to loss of human life.”¹⁰ That is to say, sparing them the arrival ceremonies that are repeated over and over on television channels as coffins are brought back from the front.

Military advantages and a lower economic and political cost explain why some countries are channelling so many resources into researching autonomous weapons. At present, more than 15 of them (such as the United States, the United Kingdom, Israel, Russia and China) are developing or have procured “military robotics technology”¹¹. Without a doubt, drones and autonomous weapons have a future. Since 2009, the United States Air Force has been conducting a programme (that in principle is due to be extended until 2049) with the aim of maintaining this increased reliance on autonomous weapons, which, once programmed, are capable of achieving their objectives without any form of human intervention¹².

When these facts are taken into account, it does not appear to be realistic to expect

executions, Philip Alston., A/HRC/14/24/Add.6, 28 May 2010, paragraph 79.

8 HOLMES, Stanley: “Planes that know what to bomb: smart robotic jet fighters may be delivered by 2008”, *Business Week*, Issue 3757, 12 November 2001, pp. 91-94 (cited by Guetlein, Michael A.: *Lethal Autonomous Weapon: Ethical and Doctrinal Implications*, Naval War College, Newport RI, 14 February 2005, pp. 1-31, p. 2, note 11)

9 <http://www.dtic.mil/>, accessed 8 September 2013). Krishnan, Armin: *Killer robots: legality and ethicality of Autonomous Weapons*, Ashgate, Farnham (United Kingdom) and Burlington (United States), 2009, p. 150.

10 SECRETARY-GENERAL: *Role of science and technology in the context of international security and disarmament*. Report of the Secretary-General (A/53/202), 28 July 1998, pp. 1-27, p. 18 (paragraph 98).

11 SHARKEY, Noel E.: “The evitability of autonomous robot warfare”, *International Review of the Red Cross*, 94 (2012), Number 886, pp. 787-799, p. 788.

12 *Vid.* UNITED STATES AIR FORCE: *United States Air Force. Unmanned Aircraft Systems Flight Plan 2009-2047*, Headquarters U.S. Air Force, Washington D.C., 18 May 2009, pp. 1-82 (www.global.security.org [accessed on Sunday 8 September 2013]).

states to forego these systems, or for them to simply commit themselves to stopping all research into how they may be developed and refined. It seems that the specific proposal made in this vein this year by the Special Rapporteur of the Human Rights Council, Christof Heyns, recommending that states establish national moratoria¹³, will face tremendous difficulties before it is successful¹⁴. Nevertheless, civil society is already taking action to control such systems: in 2009, ICRAAC (International Committee for Robot Arms Control)¹⁵ was created in order to reflect on the danger posed by these weapons. In addition, a British NGO, Article 36¹⁶, works to prevent their development and deployment. Likewise, the United Nations is becoming increasingly more active on the issue: in January 2013, Ben Emmerson, Special Rapporteur on Counter-Terrorism and Human Rights, began to look into drone strikes against civilians in various countries and, in August 2013, as part of his visit to Pakistan, the Secretary-General of the organisation called for control of their use to be guided by international law.

As has already been noted, some states allocate a great deal of resources to developing autonomous weapons systems for aerial, terrestrial and maritime use¹⁷. Yet it is currently impossible to know when or within what timeframe we will see the emergence of autonomous robots that are ready for use. Two conclusions are nevertheless admissible:

- Firstly, autonomous robots with full lethal force have not yet been deployed.
- Secondly, autonomous robots are nonetheless already used with varying degrees of autonomy and lethal force. These include, *inter alia*, the Sensor Fuzed Weapon (SFW) system, the Phalanx system, the C-RAM or the Northrop Grumman X-47 B from the United States, Israel's Harpy, the United Kingdom's Taranis or the Samsung Techwin robots in the demilitarised zone that separates the two Koreas¹⁸.

13 *Vid. infra*, see section 3 of this text.

14 Daniela Quelhas, for instance, states that: "until now, the Special Rapporteur's proposals are not strictly supported apart from by a coalition of non-governmental organisations, including Human Rights Watch, Amnesty International and Handicap International" ("La prolifération de robots-tueurs... cit., p. 3).

15 See their website: <http://www.icrac.net>

16 <http://www.article36.org>. It takes its name from Article 36 of Additional Protocol I (1977) to the Geneva Conventions that requires states to verify the legality, in accordance with International Humanitarian Law, of the new weapons that these states study, develop or acquire.

17 UNITED STATES AIR FORCE: United States Air Force. Unmanned Aircraft Systems Flight Plan 2009-2047 cit., pp. 41 ff.

18 For other systems and more details and other references on these projects see: Guetlein, Michael A.:

If one day these weapons systems are deployed, experts believe that they will act in tandem with human beings for a certain time, carrying out tasks or specific missions¹⁹. It is more than likely that, depending on how the practical applications of drones pans out, these robots will also be utilised to commit “targeted killings”²⁰.

2. Legal and ethical problems that these pose.

Autonomous weapons systems, especially those designed to be lethal, raise two essential questions: *on the one hand*, their capacity to adapt to the standards enshrined in International Humanitarian Law (IHL) and in International Human Rights Law (IHRL) (if deployed in a context of armed conflict) or International Human Rights Law (IHRL) (in other situations); and, *on the other hand*, concerning allocation of responsibility (of an individual or state) in cases where a lethal autonomous robot carries out an act that breaches the international legal standards in force.

Obviously, the use of force by means of these robots is also subject to the rules of *ius ad bellum*²¹.

2.1. Autonomous Weapons Systems, IHL and IHRL.

While there are robotics experts who welcome the possibility of creating IT programs equipped with an “ethical governor” that forces autonomous robots to respect IHL

“Lethal Autonomous Weapons...” cit., p. 2; ARKIN, Ronald.: *Governing Lethal Behaviour: Embedding Ethics in a Hybrid Deliberative/Reactive Robot Architecture* (Technical Report GIT-GVU-07—11), pp. 1-117, p. 5 (at <http://www.cc.gatech.edu> [accessed Sunday 8 September 2013]); HEYNS, Christof: *Report of the Special Rapporteur...Christof Heyns* cit., pp. 9-10, paragraph 45; HIN-YAN LIU: “Categorization and legality of autonomous and remote weapons systems”, *International Review of the Red Cross*, 94 (2012), Number 886, pp. 627-652, pp. 630-632; QUELHAS, Daniela: “Prolifération des robots-tueurs...” cit., pp. 4-5.

19 ARKIN, Ronald: “Governing lethal behaviour...” cit., loc. cit.

20 In this regard, Special Rapporteur Heyns (*Report of the Special Rapporteur...Christof Heyns* cit., p. 10, paragraph 47).

21 In this regard see the reflections made on the matter concerning drones (*infra* section 4.4 of this article).

standards²², other specialists are not certain that this is possible.

In particular, the latter group believe that there are factors that exist that prevent or make it extraordinarily difficult for these autonomous weapons systems to heed both (A) IHL standards relating to the distinction between lawful targets within this legal framework and those that are not lawful and (B) standards that entail the principle of proportionality. The first set of standards, as is well known, seek to protect the civilian population from indiscriminate attacks while the second set call for a prior assessment of the potential damage to the non-combatant or protected population compared to the military advantage that the attack aims to achieve.

A) With regard to the *principle of non-distinction*, it has been said that, due to deficient technological suitability of the sensors that currently exist, the inability to understand the context, the difficulties linked to applying the status of non-combatant in practice (by means of an IT program) and the inability to interpret intentions and emotions, it would be extremely difficult for an autonomous robot to comply with the IHL provisions governing its own use; let alone to identify, in situations of asymmetric conflict, who is and who is not a combatant²³.

Noel E. Sharkey, Professor of Artificial Intelligence and Robotics at the University of Sheffield (United Kingdom) is particularly categorical on the matter. This British expert considers that today's robots lack the main requisite elements for compliance with the principle of distinction to be guaranteed:

- They have neither the adequate sensors nor the vision systems required to distinguish between combatants and civilians, in particular in asymmetric or assimilated conflicts, or to recognise injured combatants who have surrendered or those who are in a mental state for which the principle of distinction is applicable.
- It is not possible, due to the vagueness of the legal definitions contained within the Geneva Conventions of 1949, as well as those within Additional Protocol I

22 MARCHANT, Gary; ALLENBY, Braden; ARKIN, Ronald; BARRETT, Edward T.; BORENSTEIN, Jason; GAUDET, Lyn M.; KITTRIE, Orde; LIN, Patrick; LUCAS, George R.; O'MEARA, Richard; SILBERMAN, Jared: "International governance..." cit., p. 280; SINGER, Peter Warren: *Wired for War...* cit., p. 398; ARKIN, Ronald: *Governing lethal behaviour...* cit., p. 127.

23 *Vid. ad ex.* SHARKEY, Noel E.: "Grounds for Discrimination: Autonomous Robot Weapons", RUSI Defence Systems, October 2008, pp. 86-89, pp. 88-89 (<http://www.rusi.org/downloads/assets/23sharkey.pdf>; accessed Monday 9 September 2013); ASARO, Peter: "On banning Autonomous Weapons Systems: Human rights, automation and the dehumanisation of lethal decision-making", *International Review of the Red Cross*, 94 (2012), Number 886, pp. 687-709, pp. 696 ff.; DINSTEIN, Yoram: "The Principle of Distinction and Cyber War in International Armed Conflicts", *Journal of Conflict and Security Law*, Volume 17 (2012), Issue 2, pp. 261-277 and HUMAN RIGHTS WATCH: *Losing humanity...* cit., p. 31.

to the Geneva Conventions of 1977 concerning international armed conflicts (such as “civilians” or necessary concepts such as “common sense”), to incorporate the essence of the principle of non-discrimination into the programming language of a computer.

- In addition, thirdly, despite eventually equipping robots with mechanisms to distinguish between civilians and military combatants, these devices lack the capacity to reach human levels of common sense that are indispensable for the correct application of the principle of non-discrimination. Professor Sharkey says that he is extremely sceptical even about it ever being possible -despite expected technological breakthroughs- to reach this extreme²⁴.

B) It is not certain that the assessment of the specific circumstances required in order to apply the *principle of proportionality* correctly is something that autonomous weapons systems are able to undertake. In fact, its application is underpinned by concepts such as “good faith” or the aforementioned “common sense”, and we are not in a position today to know whether these types of concepts are able to be “assumed and understood” by the IT programs that feed into these systems²⁵. Professor Sharkey admits that though it is possible for robots to be programmed to observe, in some respects, the principle of proportionality (in particular the “easy proportionality problem”), or to minimise collateral damage by selecting appropriate weapons or munitions and properly directing them, it is not possible today -and he does not believe this will be the case in the future- to guarantee respect for the “hard proportionality problem”, that is to say: knowing when damage to civilians exceeds or outstrips the military advantage provided by the attack; in that case, this is a “qualitative and subjective decision” that only a human being may make.²⁶

Taking into account the express wording of Articles 51.5 and 57.2 of the 1977 Additional Protocol I to the Geneva Conventions, applicable to armed conflicts, it is difficult to imagine how a “machine” -or the IT program directing it- will be able to envision how to attack or decide not to strike when the probable damage to civilians is “excessive in

24 “The inevitability of autonomous...” cit., pp. 788-789.

25 *Vid. ad ex.* LIN, Patrick; BEKEY, George and ABNEY, Keith: “Robots in War: Issues of Risk and Ethics”, in Capurro R. and Nagenborg, M. (Edts): *Ethics and Robotics*, Heidelberg: AKA Verlag, 2009, pp. 49-67, pp. 57-58 (this chapter is also available at <http://www.digitalcommons.calpoly.edu>; accessed Monday 9 September 2013); SHARKEY, Noel E.: “Automated Killers and the Computing Profession”, *Computer*, Volume 40 (2007), Issue 11, pp. 122-124, p. 124 (<http://www.computer.org>; accessed Monday 9 September 2013); WAGNER, Markus: “The Dehumanization of International Humanitarian Law: Legal, Ethical and Political Implications of Autonomous Weapon Systems”, pp. 1-60, pp. 28-38 (<http://www.robots.law.miami.edu>; accessed Monday 9 September 2013).

26 “The inevitability of autonomous...” cit., p. 789.

relation to the concrete and direct military advantage anticipated” (Article 51.5.b)²⁷. It is particularly difficult to imagine how a “machine” can adapt to account for changing conditions on the ground. (For instance, for those of us who are not robotics or artificial intelligence experts, if the robot’s IT program orders it to identify and destroy enemy tanks, can the device anticipate not doing so if the tank is purposely located next to a school or a mosque?)

In view of these circumstances, experts such as Kastan believe that whatever technological advances may come about, the relevant analysis and assessment of the principle of proportionality will have to be left to human beings initially and not to robots²⁸. At least, that is, until these weapons ensure compliance with the three laws that Isaac Asimov demands of his science-fiction robots²⁹.

Thus, there can today be no assurance that these so-called lethal autonomous robots may be adjusted to certain key IHL provisions, yet neither that it will prove impossible, with technological progress, to incorporate the “ethical governor” into the IT systems of these devices that is required for them to act in conformity with IHL or IHRL at all times.

On the basis of a conclusion that seems unquestionable to us, namely that if autonomous weapons systems are not in a position to comply with IHL -or if applicable, IHRL- requirements then they should be prohibited³⁰, the most basic sense of caution would counsel calm reflection and fostering a discussion that would lead to some basic principles to regulate these terrible weapons (*vid. infra* section 3 of this text).

2.2. Autonomous weapons systems and allocation of responsibility

If an autonomous robot carries out a strike in violation of IHL or IHRL, who should be held responsible?

27 BOE (Official State Gazette) of 26 July 1989. *Vid.* WAGNER, Markus: “Beyond the drone debate: autonomy in tomorrow’s battlespace”, Proceedings of the 106th annual meeting (Confronting complexity), American Society of International Law, 106 (March 2012), pp. 80-84.

28 KASTAN, Benjamin: “Autonomous Weapons Systems: A coming legal ‘singularity’”, *Journal of Law, Technology & Policy*, 2013, No. 1, pp. 45-82, pp. 61-62 (electronic version may be consulted at <http://ssrn.com/abstract=2037808>, accessed Monday 9 September 2013).

29 “First Law: A robot may not injure a human being or, through inaction, allow a human being to come to harm. Second Law: A robot must obey the orders given to it by human beings, except where such orders would conflict with the First Law. Third Law: A robot must protect its own existence as long as such protection does not conflict with the First or Second Law.”

30 In the same context, Report of the Special Rapporteur... Christof Heyns cit., p. 13, paragraph 63.

The implicit conduct constituting the internationally wrongful act is not the work of a human being. In principle, it thus seems problematic to apply rules on the responsibility attributable to a state provided for in international law for the actions of human beings (states are held responsible for conduct constituting a breach of an international obligation that they are bound by that is committed by their organs, the organs of another state or of an international organisation placed at their disposal, of persons who follow governmental instructions or who are under their control when they commit the unlawful act, and, if relevant, when the state adopts the unlawful act committed by people who are not held responsible pursuant to these provisions as its own)³¹.

Should a state be held responsible when the party who sends out or who orders the robot to carry out its mission, or who launches it, is one of its organs or a person whose conduct may be attributed to the state in question (what Professor Sharkey calls “the last point of contact”)?³² Is the state liable if the robot’s IT program has been designed by one of its organs or a person whose conduct may be attributed to it? Is this the case if the robot (designed by a third party or with a third-party program) is used by the state’s army or its operational units or by a person whose conduct may be liable under international law?

What happens to individual responsibility? IHL stipulates that military commanders shall be held liable if:

“they knew, or had information which should have enabled them to conclude in the circumstances at the time, that he was committing or was going to commit such a breach [reference is made to the Geneva Conventions or the Protocol itself] and if they did not take all feasible measures within their power to prevent or repress the breach”³³.

Yet it remains unclear whether military commanders, as Special Rapporteur Heyns asserts, “will be in a position to understand the complex programming of LARs [lethal autonomous robotics] sufficiently well to warrant criminal liability”³⁴

It cannot be excluded, given their nature -and if they are not banned- that these

31 Articles 4-11 of the Draft Articles of the International Law Commission (ILC) on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, International Law Commission. Report on the work undertaken in its 53rd session (23 April to 1 June and 2 July to 10 August 2001). General Assembly: Official records. Fifty-sixth session. Supplement No. 10 (56/10), United Nations, New York, 2001, pp. 10-405. For a commentary on these records see: GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo: *El hecho ilícito internacional*, Madrid: Dykinson, 2005, pp. 75-108.

32 “The inevitability of autonomous...” cit., pp. 790.

33 Article 86.2 of Protocol I.

34 Report of the Special Rapporteur...Christof Heyns cit., p. 16, paragraph 78.

autonomous weapons systems would be governed by a regime of strict or absolute liability.

At any rate, besides this, the ambiguity that exists regarding the attribution of liability in the case of violations of international law likewise imposes the need for these weapons systems to be the subject of an in-depth examination that would establish the applicable legal framework.

3. Formal proposals for a moratorium already exist (without much chance of success).

The essence of the situation described above boils down to the serious concerns that exist as to the current state of the art of robotics and information technology, and whether these weapons systems could eventually be programmed in such a way that, while maintaining their functions, they would adjust these to existing IHL standards, and where applicable relevant IHRL standards, and, if so, how to accomplish this with certainty. Given this state of affairs, it would be wise to adopt a “wait and see” approach, that is to say, to take the time required to calmly consider how to undertake such a task. The time is now ripe, now, while there is still time³⁵.

As early as 2010, the Special Rapporteur, Philip Alston, who preceded the incumbent, Mr Heyns, suggested in his report that this was the route to follow by calling for the creation of a group of experts in robotics and the analysis of the extent to which these weapons systems would potentially comply with IHL and IHRL³⁶. In the April 2013

35 As the Special Rapporteur of the United Nations Human Rights Council puts it in his report from April 2013: “In contrast to other revolutions in military affairs, where serious reflection mostly began after the emergence of new methods of warfare, there is now an opportunity collectively to pause, and to engage with the risks posed by LARs in a proactive way” (Report of the Special Rapporteur... Christof Heyns cit., p. 7, paragraph 33).

36 “For this purpose, the Secretary-General should convene a group of military and civilian representatives from States, leading authorities in human rights and humanitarian law, applied philosophers and ethicists, scientists and developers to advise on measures and guidelines designed to promote that goal. The group should consider what approaches might be adopted to ensure that such technologies will comply with applicable human rights and humanitarian law requirements, including:

a) That any unmanned or robotic weapons system have the same, or better, safety standards as a comparable manned system;

b) Requirements for testing the reliability and performance of the technology before its deployment; and

c) Inclusion of recording systems and other technology that would permit effective investigation of and accountability for alleged wrongful uses of force” (ALSTON, Philip: Interim Report by the

report, Christof Heyns maintains this approach, and essentially makes two fundamental recommendations:

1) Calling on “all States to declare and implement national moratoria on at least the testing, production, assembly, transfer, acquisition, deployment and use of LARs until such time as an internationally agreed upon framework on the future of LARs has been established”. The International Committee of the Red Cross (ICRC) also defends the need, before it is too late, “to ensure informed discussion of the issues involved”, that is: “a legal framework”³⁷.

2) Plus, the convening of “as a matter of priority, a High Level Panel on LARs consisting of experts from different fields such as law, robotics, computer science, military operations, diplomacy, conflict management, ethics and philosophy.” This panel was to publish a report “within a year” that would contain various elements including the following:

- “Propose a framework to enable the international community to address effectively the legal and policy issues arising in relation to LARs, and make concrete substantive and procedural recommendations in that regard; in its work the Panel should endeavour to facilitate a broad-based international dialogue”.
- “Assessment of the adequacy or shortcomings of existing international and domestic legal frameworks governing LARs”³⁸.

This is certainly not the only conclusion that could potentially be drawn, as there are authors, extremely renowned experts in the field of robotics and artificial intelligence, who, after analysing the state of the art in this field and its shortcomings, as well as forecasts as to how this technology will develop in the following fifteen years, maintain that the only “the morally correct course of action is to ban autonomous lethal targeting by robots”³⁹, since they are a form of weapon whose capacity to fully adjust to the fundamental principles of IHL cannot be guaranteed. As a result, the State parties to Protocol I of the Geneva Conventions (1977) with the technological capacity *for* and the political will *to* acquire these robots would be directly challenged with respect to

Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions [A/65/321], 23 August 2010, pp. 1-25, p. 25, paragraph 48).

37 International Humanitarian Law and the challenges of contemporary armed conflicts. Report. Document prepared by the ICRC, Geneva, October 2011. The 31st International Conference of the Red Cross and Red Crescent, Geneva (Switzerland), 28 November-1 December 2011, EN, (31/C/II/5.1.2), pp. 1-53, p. 40.

38 Report of the Special Rapporteur...Christof Heyns cit. (note 3), p. 24, paragraphs 113 and 114, letters c and d.

39 SHARKEY, Noel E.: “The evitability of autonomous...” cit., p. 791. In the same vein, ASARO, Peter: “On banning...” cit., pp. 708-709.

these “new weapons” in Article 36 of the text. The potential prohibition of this type of autonomous weapon would not in fact be a particularly novel approach. In 1967, for example, the Outer Space Treaty provided for *ex ante* prohibition of the use and deployment of nuclear weapons and other weapons of mass destruction in outer space⁴⁰.

There are also those who, accepting the premise that autonomous weapons systems can comply with IHL with even greater precision than human beings, and considering that this area of international law currently in force neither envisages nor presumes the complexity of these new weapons, call for this body of law to be adapted to this new reality and for it to regulate the use of these lethal autonomous robots. In so doing, deployment of these weapons would conform to the reformed legal parameters in force and prevent impunity⁴¹. It should be noted in any case that this last position, like the first, requires prior study of all available options.

All the same, the authors believe that the proposal put forward by the Special Rapporteur is the most advisable. Since, without ruling out any positive impact that this type of new weapon may have, and without wishing to reject out of hand the possibility of a technological breakthrough that allows for them to be subject to the basic principles of IHL, at least in certain circumstances, he emphasises one central idea: that it is necessary to clarify the essential legal framework that would be in place for their use before permitting their deployment and more widespread application.

4. Drones are currently subject to highly topical debate.

4.1. Drones and Autonomous Weapons Systems.

Drones are unmanned aircraft that nonetheless rely on human intervention, which plays a decisive role in the missions they are employed in. Two people operate these

⁴⁰ Treaty on Principles Governing the Activities of States in the Exploration and Use of Outer Space, including the Moon and Other Celestial Bodies, 27 January 1967, Article 4 (BOE (Official State Gazette), 4 February 1969). *Vid. ad ex.* GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo: “La militarización del espacio parece ya inevitable (La nueva National Space Policy [2006] de los Estados Unidos de America)”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, XXII (2006), pp. 91-129; ID.: “La política de los Estados Unidos sobre el uso militar del espacio. De Bush (2006) a Obama (2010)”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, no. 20 (2010), pp. 1-16 (www.reeci.org).

⁴¹ HIN-YAN LIU: “Categorization...” cit., pp. 637 ff., 649 ff.

devices: a pilot and a sensor technician. Both work remotely, from bases that may or may not be in the same country that the aircraft takes off from. The largest drone base in the United States Air Force is, in fact, on its own territory, in the Nevada desert. The Pentagon is extending its drone base network: in the Seychelles, in Djibouti and most recently in Ethiopia, which allows for attacks on enemies in Asia, the Arabian Peninsula or the Horn of Africa⁴².

Autonomous weapons differ from drones in the degree to which they are able to undertake their activities without any human intervention, following nothing but the instructions of the IT program that directs them⁴³. Although their autonomy is currently limited, there are those who believe that in the future these robots will even be able to make their own decisions after analysing the circumstances⁴⁴.

4.2. United States practice in its “war against terror”.

The use of these unmanned aerial vehicles, equipped with cameras to enable precision scanning of the zone below, as well as with missiles in many cases, was conceived for warfare, to put it in such a way, between 1999 and 2001. It was at any rate 9/11, paired with the “war against terror”, started by the Bush administration, which was the turning point for these devices that went from being a control and surveillance instrument to a lethal weapon. Their deployment for military and counter-terrorism purposes has seen “explosive growth”, according to the terms used by the United States Department of Defense⁴⁵.

In his first year in office alone, Barak Obama authorised more drone attacks (2009 and 54 attacks) than his predecessor had between 2004 and 2008. In 2010, these amounted

42 Alandete, David: “El ascenso de los drones”, 1 November 2011, pp. 1-11, pp. 1-3 (www.blogs.elpais.com; accessed Monday 16 September 2013).

43 See the definition of the US Department of Defense contained within Directive 3000.09 (infra following section): “a weapon system that, once activated, can select and engage targets without further intervention by a human operator”.

44 See KELLENBERGER, Jakob: International Humanitarian Law and new weapon technologies, keynote address given at 34th Round Table on Current Issues of International Humanitarian Law, San Remo, 8-10 September 2011, available at <http://www.ihl.org>. In addition, others consider it to be something closer to reality that one might think (GRUT, Chantal: “The challenge of...”, cit., pp. 6-7).

45 UNITED STATES DEPARTMENT OF DEFENCE: *U.S. Unmanned Systems Integrated Roadmap (fiscal years 2009-2034)*, Washington DC, 2009, p. 2; a subsequent edition confirms this: ID.: *U.S. Unmanned Systems Integrated Roadmap (FY 2011-2036)*, Washington DC, 2011, p. 1 (<http://www.dtic.mil>; accessed 15 September). The first recorded US attack against terrorists by means of drones took place in November 2002 in Yemen.

to 122, and in 2011, to no less than 72 according to information from the New American Foundation, considered to be an “open and informed source of reference on the topic”⁴⁶. The number of deaths due to drone missiles from 2009 to 2011 ranges from between 1,324 and 2,348 depending on the source; when President Bush was in office from 2004 to 2008, there were between 377 and 544 deaths. It is no wonder, then, that US analyst Peter Bergen has declared that drones are “Obama’s weapon of choice” in the fight against terrorism. In fact, as we will observe in the following section, the US President has defended his choice and pledged to continue to rely on them until Al Qaeda and all associated forces are destroyed wherever they are to be found (Afghanistan, Pakistan, Yemen, Somalia, etc.).

Back in 2011, the National Strategy for Counterterrorism, approved by Obama on 28 June, identified the Al Qaeda organisation as a key target for United States efforts, describing its struggle to tackle this organisation as “war” and listing amongst its basic principles the decision to pursue this struggle wherever it may be, as well as eliminating the “safehavens” where the organisation trains and plots its actions. As part of this fight, the United States will harness in “a broad, sustained, and integrated campaign (...) every tool of American power—military, civilian, and the power of our values (...)”⁴⁷. Drones enjoy a privileged position amongst all of these tools. Directive 3000.09⁴⁸ was approved on 21 November 2012 and, as stated in its first section, it “establishes DoD [Department of Defense] policy and assigns responsibilities for the development and use of autonomous and semi-autonomous functions in weapon systems” (bullet point a) and “establishes guidelines designed to minimize the probability and consequences of failures” in these systems (bullet point b). These points notwithstanding, the directive is not restrictive in terms of its content. It appears to be aimed at encouraging the use of these weapons since the only reference to limits being imposed on their use comes in section 4 b, which states that those who authorise the use of these systems “must do so with appropriate care and in accordance with the law of war, [and] applicable treaties (...)”. The document generally underscores the need to maintain adequate levels of human control over this weaponry, yet at no point in the text is any intention of abandoning them expressed⁴⁹.

46 REINARES, F.: “El contraterroismo del presidente Obama ¿ha sido distinto al de Bush?, ¿cuáles son los resultados?”, ARI 67/2012, 19/19/2012, pp. 1-5, p. 2 (www.realinstitutoelcano.org). Or, to put it another way, drone deployment frequency has gone from one launched every forty days under George W. Bush to one launched every four days under B. Obama (The strategic effects of a lethal drone policy, American Security Project, <http://americansecurityproject.org/issues/asymmetric-operations/the-strategic-effects-of-a-lethal-drones-policy/>).

47 National Strategy for Counterterrorism, The White House, June 2011, pp. 1-19, pp. 2, 8-9, 19 (www.whitehouse.gov, accessed Monday 2 September 2013).

48 Cited above (*supra* footnote 2) (available at <http://www.dtic.mil/whs/directives/corresp/pdf/300009p.pdf>)

49 Regarding the Directive, see “Review of the 2012 US Policy on autonomy in weapons systems”,

Ever since Congress declared itself at war with Al Qaeda and its supporters in the wake of the 9/11 attacks, drones have become a usual method for ending the lives of Taliban leaders and even those of US nationals who belong to the terrorist organisation or its associates⁵⁰. “Targets” are selected in two ways:

- Every Tuesday, members of the United States national security system meet with the president of the nation to examine which terrorists are suspected of posing a threat to the country’s security. Following the discussion, a list of names is drawn up and signed by the President. This lists those who will be the target of a missile fired by one of these devices when the right moment arrives. No specific information as to the methods used to draft this list of names has emerged.
- The people named on these lists also include those whose conduct could suggest membership of a terrorist organisation that poses a threat to the security of the United States (Al Qaeda or its associates). To this end, these people are investigated (telephone tapping, tracking etc.) in order to determine “patterns of behaviour” leading to the supposition that they belong to one of these organisations. This means, according to Grégoire Chamayou, that “reports based on the activity” of a person may indicate that “their actions have made it clear, over time, that they represent a threat”⁵¹, for which reason they may be eliminated.

Ultimately, once the target has been selected and the time is right, a missile is fired without the distance thereto being of any consequence.

4.3. The “new” US strategy as part of its fight against terrorism.

The speech President Obama gave on 23 May 2013 at the National Defense University has been interpreted as a turning point in the counter-terrorism policy of his administration as defined in the aforementioned 2011 National Strategy for Counterterrorism. This is the case to a certain degree; nevertheless, the essence remains unchanged, as the reader will soon see.

Human Rights Watch and Harvard Law School of International Human Rights Clinic, April 2013, http://www.hrw.org/sites/default/files/related_material/2013_arms_killerrobotsdodmemo.pdf

⁵⁰ The US Department of Justice has approved guidelines for the use of lethal force against its nationals (DEPARTMENT OF JUSTICE WHITE PAPER: Lawfulness of a Lethal Operation Directed Against a U.S. Citizen Who Is a Senior Operational Leader of Al-Qa’ida or Associated Force, Draft 8 November 2011, pp 1-16 (<http://www.fas.org>; accessed Sunday 15 September 2013).

⁵¹ CHAMAYOU, Grégoire: *Théorie du drone*, Paris: Éditions La Fabrique, 2013, pp. 76-77.

The President's speech hinges on his main achievement, the death of Osama bin Laden, the highest leader of Al Qaeda⁵². It also declares that the United States is winning its war against this organisation: "Al Qaeda (...) is on the path to defeat. Their remaining operatives spend more time thinking about their own safety than plotting against us"⁵³. Nonetheless, the threat certainly remains⁵⁴ (it should be noted that at the time the speech was given, the attack on the Boston marathon on 15 April 2013 was still very fresh in people's minds) and the United States will continue to fight it:

"We must define our effort not as a boundless 'global war on terror,' but rather as a series of persistent, targeted efforts to dismantle specific networks of violent extremists that threaten America."⁵⁵

He mentions Afghanistan, Pakistan, Yemen, Somalia and Mali too. President Obama reiterates that the least costly and most precise option (between those of launching "special operations", "conventional airpower or missiles" or the "invasions of these territories") is that of resorting to armed drone strikes. Strikes that, like his predecessor, he considers to be in line with international law as they carried out in a context of a war fought against Al Qaeda in which United States is acting in self-defence. He has declared that he intends to pursue this policy (resorting to drones to attack the leaders of Al Qaeda and its associates near and far) and that he will act by it "against [all] terrorists who pose a continuing and imminent threat to the American people"⁵⁶.

President Obama does certainly specify that these actions against "Al Qaeda and its associated forces" will be carried out alongside "consultations with partners, and respect for state sovereignty". He also adds that the United States will act, faced with imminent terrorist threats, whatever its source, "when there are no other governments capable of effectively addressing the threat". It is equally true that he asserts "that before any strike is taken, there must be near-certainty that no civilians will be killed or injured" and that, whenever and wherever possible, the preferred choice should be to detain and interrogate terrorists. He makes it clear, however, that "doing nothing is not an option"⁵⁷.

All in all, the "new" counter-terrorism strategy, is not actually all that new: drone

⁵² "For President Obama (...), having put an end to Osama bin Laden's life is a success" (REINARES, F.: "El contraterrorismo del presidente Obama..." cit., p. 1.

⁵³ Remarks by the President at the National Defense University, pp. 1-5, p. 2 ([www.whitehouse.gov](http://www.whitehouse.gov/Briefing-Room), Briefing Room tab; last accessed 15 September 2013).

⁵⁴ "But we have to recognize that the threat has shifted and evolved (...) [since] 9/11." (Remarks by the President... cit. p. 1.)

⁵⁵ Remarks by the President... cit. p. 2.

⁵⁶ *Ibidem*, p. 3.

⁵⁷ *Ibidem*, pp. 3.4

attacks will continue in the face of the terrorist threat that Al Qaeda and its associates pose in any part of the planet, with the authorisation of the territorial state if possible (but in any case if this state cannot tackle -or does not want to tackle- this threat) and they will see to it that there are no civilian victims (yet whilst accepting that this may indeed occur, as is most probably the case in light of this practice).

This position clearly exceeds the requirements that international law demands of a state in order for its armed activities to fall under the right to self-defence⁵⁸ and also, as the text will later elucidate, the existing standards for *ius in bello* and IHRL (*infra* section 4.4 as follows).

4.4 Drones and international law.

In principle, a weapon that were to cause indiscriminate harm or unnecessary suffering, or which were unable to respect the principle of proportionality would not be able to be employed legally in the light of international law. The International Court of Justice (ICJ), states this, referring specifically to nuclear weapons, and in terms generally applicable to any form of weapon capable of having indiscriminate effects, in its Advisory Opinion on the Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons (1996). It adds that, in practice, the prohibition of weapons that have such effects is enshrined in IHL treaties and that the two mentioned are “cardinal” and “intransgressible” principles of International Humanitarian Law, by which all states are thus bound⁵⁹.

Drones are not expressly prohibited by any international rule. As a result, we share

58 Daniela QUELHAS, for instance, shares the same view: “The speech announces the ‘global war against terror’ underway for ten years now and which President Obama claims to want to put an end to. However, this return to moderation in no way implies the total abandon of the concepts advocated by the Bush administration, as shown by the conservation of a broad concept of self-defence” (“La nouvelle Stratégie globale de lutte contre le terrorisme du Président Obama, entre rupture et continuité”, *Sentinelle*, bulletin no. 349, 26 May 2013, pp. 1-20, p. 10). Regarding the surprise continuity (and deepening) of Obama’s counter-terrorism policy compared to that of Bush, much reviled in some respects (drones in particular) see REINARES, Fernando: “El contraterrorismo del Presidente Obama...” cit., pp. 1-5.

59 Advisory Opinion of 8 June 1996 on the Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, ICJ Reports pp. 226-266, p. 257, paragraphs 78 and 79. The Statute of the International Criminal Court also establishes, by referring to weapons or projectiles that have indiscriminate effects or cause unnecessary suffering, that their use constitutes a war crime “provided that such weapons, projectiles and material and methods of warfare are the subject of a comprehensive prohibition and are included in an annex to this Statute (...)” (Article 8.2.b.xx, Statute of the International Criminal Court drafted in Rome on 17 June 1998, BOE no. 126, 27 May 2002, p. 18824-18860.

the view that declaring drones illicit, given that by their very nature they are not able to adjust to the key principles of IHL, “would lack a legal basis”⁶⁰. It is the way in which drones -rather than the devices themselves- are used by some states, most notably the United States, that raises extremely serious doubts (so to speak) about their conformity with a) the *ius ad bellum* and, with regard to the *ius in bello*, b) IHL, as well as c) IHRL too.

A) The use of force by a drone with a view, as is the case, to killing a terrorist from Al Qaeda or its associates, without a ground for justification as upheld by international law would constitute *at least* illegal use of armed force⁶¹. The right to self-defence could be one of these grounds. Yet the conditions thereof require that in order to justify the drone strike in this way, the terrorist in question must be leading an ongoing armed attack against, say, to put it generally, the United States, or to admit what seems to be taking place, they have to be preparing an *imminent* armed attack against the United States. It is not enough for the terrorist to be preparing an isolated terrorist attack, albeit an imminent one, or one that cannot be described as an armed attack⁶². The arguments that the United States and its president use to justify the use of drones against Al Qaeda and its associates do not seem to account for this ever so fundamental aspect. Neither does it seem that the requirement of Article 51 of the UN Charter, whereby the state that intends to act in self-defence must immediately notify the Security Council of the measures that this state has taken in the exercise of this

60 POZO SERRANO, Pilar: “La utilización de los drones en los conflictos actuales: una perspectiva del derecho internacional”, May 2011, position paper no. 37/2011, pp. 1-9, p. 7 (www.icee.es, accessed 11 September 2013). In an interview on 15 May 2013, the President of the ICRC, Peter Mauser, strongly maintained that: “drones are not expressly prohibited, nor are they considered to be inherently indiscriminate or perfidious” (“The use of armed drones must comply with laws”, interview, <http://www.icrc.org>, “Resource centre” tab, accessed Wednesday 11 September 2013).

61 This attack, as unlawful as it may be, would not appear to meet the requirements of severity, generality and intensity needed in order to talk of an act of aggression (the following should be remembered: the position of the ICJ in its ruling of 6 November 2003 in a case concerning oil platforms, paragraphs 73-77 (*ICJ Reports 2003*); the prior condemnation by the Security Council of an aggression when an Israeli commando unit, formed by nine members, travelled to Tunis and killed one of the leaders of the Palestine Liberation Organisation (PLO), which appears to be an isolated incident in this respect (Resolution 611, 25 April 1988, for which 14 votes were cast in favour and the United States abstained).

62 The same view is taken by, for instance, CASEY-MASLEN, Stuart: “Pandora’s box? Drones strikes under *jus ad bellum*, *jus in bello*, and International Human Rights Law”, *International Review of the Red Cross*, 94 (2012), Number 886, pp. 597-625, p. 605. For the concepts of *armed attack*, *imminent armed attack* and *latent armed attack*, as well as the admissibility of the right to self-defence when justifying armed response actions against non-state actors see: GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo y CERVELL HORTAL, María José: *El Derecho Internacional en la encrucijada*. Curso General de Derecho Internacional Público, Madrid: Trotta, 2012 (3rd edition), pp.

right⁶³, has ever been respected.

B) For the United States, the use of drones against members of Al Qaeda can be justified since it qualifies its fight against terrorism as an armed conflict⁶⁴, whereby, whilst this is compatible with the basic principles of International Humanitarian Law and International Human Rights Law, it is in no way unlawful. However, is this indeed the case?

Like for autonomous robots and for similar reasons, the principles of (a) discrimination and (b) proportionality are those that raise the most serious concerns. Both come into play in a situation of armed conflict, for which IHL is applicable.

a) As for the *principle of discrimination*, a drone could *a priori* fulfil the requirements derived therefrom as an operator would be able to see in real time whether civilians were present or not up until a few minutes or even seconds before the attack. Of course, this does not provide one hundred percent certainty, as the use of drones in practice has shown over and over again in Afghanistan and other places⁶⁵. Yet, as a whole, there seems to be a majority view that a drone is able to adapt (acting with caution and good faith) to the requirements of the concept of distinction or discrimination. The “precautionary” approach would advise, for instance, not to attack if a video shows somebody digging a hole at a roadside, despite the fact that one cannot be wholly certain that this person is not planting an improvised explosive device there⁶⁶. In accordance with the principle that this article shall examine, drones may only strike (of course while respecting *ius ad bellum*) military and civilian targets if “they participate in hostilities”, and while also respecting the principle of proportionality. If this is not the case, their activities constitute a violation of IHL, which in practice has occurred with drones on more than one occasion⁶⁷. If a drone

63 In fact, states, such as Pakistan, who did not oppose the use of drones on their territory some years ago, are now wholeheartedly doing so, considering them to be a violation of their sovereignty and territorial integrity and expressing the view that they are not an adequate instrument as part of the fight against terrorism (see the declarations of Ben Emmerson, Special Rapporteur on Counter-Terrorism and Human Rights, made in March 2013 following a visit to the country to gather information on the use of drones (www.ohchr.org, in News and Events, 14 March 2013).

64 Made clear by its Supreme Court in the well-known case *Hamdan v. Rumsfeld* (548 US 557, 2006) where this is expressly affirmed. Obama stressed the idea in his speech in March 2013 at the National Defense University (op. cit. footnote 54).

65 *Vid. ad ex.* the practice mentioned by CASEY-MASLEN, Stuart: “Pandora’s box?...” cit., p. 607.

66 A scenario described by the authors cited below to suggest that a drone will not always be able to fully “see” this and therefore to draw a distinction (GEISS, Robin and SIEGRIST, Michael: “Has the armed conflict in Afghanistan affected the rules on the conduct of hostilities?”, *International Review of the Red Cross*, March 2011, Number 881 from the original version, pp. 1-39. p. 38).

67 The case of the Taliban leader Baitullah Mehsud is particularly insidious: on 23 June 2009, the CIA killed Wali Mehsud, one of the Taliban commanders in Pakistan, so that his funeral, which they

attack targets a civilian whose direct participation in hostilities cannot be proved, the state that launches the missile is thus carrying out a targeted killing. Consequently, determining if a civilian is participating in these hostilities is a basic requirement in order to ascertain whether he or she loses the protection afforded to the civilian population by IHL. Plus, this is not particularly straightforward in the case of terrorists.⁶⁸

It seems more difficult, given the current state of the art, for wholly autonomous devices to respect this principle. As a means of compensating for this potential inability, some have proposed that the robots deployed only fire at machines (and not at human beings)⁶⁹, but this also brings its own complexities. For instance, what would happen if one attempted to fire at a tank located in the middle of an inhabited area, or any other environment where the civilian population is present?

b) Moreover, drones must respect the principle of proportionality, both in international armed conflicts (Additional Protocol I to the Geneva Conventions, Articles 51.5.b and 57.2) and in internal ones (under customary international law), according to which the damage caused by the attack must not be greater than the expected military advantage. Assessing this requirement will not always be straightforward task for soldiers, let alone for drones⁷⁰. The Tribunal for the Former Yugoslavia

presumed would be attended by Baitullah Mehsud, who occupied the highest position within the organisation, would serve as a trap to kill the latter. Taliban leaders and many civilians were expected to attend the funeral in question (estimates put the number of attendees at approximately 5,000). A drone struck the ceremony, at which the Taliban leader they sought was in fact present, and the resulting death toll stood at 83 people. Of those, 45 of were civilians, including 10 children and 4 tribal leaders. As fate would have it, Baitullah Mehsud escaped unharmed and was killed six weeks later together with his wife in a fresh attack carried out by the CIA (WOODS, Chris and LAMB, Christine: “CIA tactics in Pakistan include targeting rescuers and funerals”, 4 February 2012, <http://www.thebureauinvestigates.com>, last accessed Sunday 15 September 2013).

68 The International Committee of the Red Cross attempted to shed some light on the matter in its 2009 interpretive guidance on the notion of direct participation in hostilities, available at: <http://www.icrc.org/eng/resources/documents/publication/p0990.htm>. Israel’s Supreme Court also had the opportunity to rule on this issue in 2006 (*Supreme Court of Israel, Public Committee against torture in Israel et al. v. Government of Israel et al.*, HCJ 769/02, 11 December 2005). The ruling questions the legality of Israel’s actions during the Second Intifada. The Supreme Court understood that this could be seen to be an international armed conflict and civilians who had not participated directly in hostilities were therefore protected (paragraph 39 of the ruling), but that the permanent members of terrorist groups or those who participated directly in a terrorist act lost this condition.

69 In fact, this is what, for example, the Phalanx system does. It has been designed to fire at missile warheads when targeting a vessel in the middle of the ocean.

70 “Studies have shown that disconnecting a person, especially by means of distance (be it physical or emotional) from a potential adversary makes targeting easier and abuses more likely” as well as a lack of full compliance with the principle of proportionality (as recognised by the ICRC in its report from October 2011: *International Humanitarian Law and the challenges of contemporary armed conflicts*. cit., p. 39).

(ICTY), for example, estimates that determining what is proportionate depends on the criterion of “reasonable person”, that is to say, “whether a reasonably well-informed person in the circumstances of the actual perpetrator, making reasonable use of the information available to him or her, could have expected excessive civilian casualties to result from the attack”⁷¹. Would a robot not controlled by any human being be able to do this?

At any rate, in such situations of doubt, “the interests of the civilian population should prevail”⁷² and there are examples in practice of scenarios where flagrant violations of the principle of proportionality occur⁷³.

C) Outside the framework of an internal or international armed conflict (Afghanistan), it is IHRL that is applicable to the use of drones (as in Pakistan or Yemen). This calls for, first and foremost, respect for the right to life of every human being (enshrined in Article 6 of the International Covenant on Civil and Political Rights of 1966), which may only be limited subject to strict conditions. Thus, Principle 9 of the Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials establishes that these:

“shall not use firearms against persons except in self-defence or defence of others against the imminent threat of death or serious injury, to prevent the perpetration of a particularly serious crime involving grave threat to life, to arrest a person presenting such a danger and resisting their authority, or to prevent his or her escape, and only when less extreme means are insufficient to achieve these objectives. In any event, intentional lethal use of firearms may only be made when strictly unavoidable in order to protect life”⁷⁴.

Principles that the General Assembly of the United Nations “welcomes”, as well as inviting “governments to respect them and to take them into account within the framework of their national legislation and practice”⁷⁵.

The issue of “imminence” is imperative in the case of drone strikes. This is in particular due to the risk of excessive subjectivity and a lack of transparency as to who is on the lists (in the US) to be assassinated and why⁷⁶.

71 Prosecutor v. Galic., Judgement, ICTY-98-29 (5 December 2003).

72 SANDOZ, Yves; SWINARSKI, Christophe and ZIMMERMANN, Bruno (Edts): *Commentary on the Additional Protocols*, Geneva: ICRC, 1987, paragraphs 1979-1980.

73 See the example mentioned by Casey-Maslen, Stuart: “Pandora’s box?...” cit., p. 613.

74 Adopted by the Eighth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, held in Havana (Cuba) from 27 August to 7 September 1990 (<http://www2-ohchr.org>; last accessed Friday 13 September 2013).

75 A/45/166. Human rights in the administration of justice, 18 December 1990, paragraph 4.

76 CASEY-MASLEN, Stuart: “Pandora’s box?...” cit., p. 619.

Everybody also has the right to a fair trial and to not be subjected to inhumane or degrading treatment. An armed drone strike leading to a “targeted killing” or an “extrajudicial execution” clearly does not fulfil these requirements.

In fact, the rigidity of IHRL in relation to cases of legitimate use of force, applicable in situations where there is no armed conflict (international or internal), will make it all the more difficult to justify drone strikes against people or groups of people, whether or not they are terrorists⁷⁷. Moreover, other related matters that call them into question are beginning to be brought to national courts. In one case in the United Kingdom, Noor Khan, son of a Pakistani tribal leader, took the matter to court in 2011 following the death of his father in a CIA-led drone strike⁷⁸. It should further be noted that the matter also brings another complex issue into the arena, namely if the United States justifies the use of drones based on the understanding that armed conflict exists with Al Qaeda, to what extent can a CIA agent who makes the decision to launch a drone strike (or who even controls the device) and who holds no position in the military chain of command be considered a combatant? Without a doubt, the opaqueness of CIA activities involving the deployment of drones and the difficulties that this presents when holding parties accountable is another issue that must be addressed sooner or later.

Another problem is that, if carried out without the consent of the state in question, the deployment of these weapons constitutes a violation of territorial sovereignty of their airspace. In the case of Pakistan, it is not one hundred percent clear if its government accepts these practices, although it does condemn and contest them in certain circumstances (for example, General Kayani, its Chief of Army Staff in reference to the attack of 17 March 2011 where the majority of deaths were of civilians)⁷⁹. As for Yemen, despite the fact that some believe that the Yemeni government rejects these

77 “Outside the context of armed conflict, the use of drones for targeted killing is almost never likely to be legal”, states the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions in his report from 2010. Vid. in particular paragraphs 85 and 86 of this report (Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions, Philip Alston. Addendum, A/HRC/14/24/Add.6, 28 May 2010, pp. 1-29 (p. 25); and, likewise, paragraphs 65 to 85 of the Report of the Special Rapporteur Christof Heyns on the matter from 2011 (A/66/330, 30 August 2011, pp. 1-21).

78 The case was brought to British courts based on the understanding that by passing intelligence to the US government as an ally of the country, the British government became an accomplice of these acts. It was rejected at first instance but is pending appeal.

79 Vid. *ad ex.* HUFFINGTON, Arianna: “Signature Strikes’ and the President’s Empty Rhetoric on Drones”, <http://www.huffington.post.es> (Spanish version accessed Wednesday 11 September 2013); “Los ataques de los drones de Estados Unidos violan la soberanía pakistani” (www.europapress.es; accessed 11 September 2013).

attacks outright⁸⁰, the real position of its authorities does not seem quite clear either⁸¹.

All of the above confirms the view, as far as the authors are concerned, of the Special Rapporteur on Counter-Terrorism and Human Rights, Ben Emmerson, when he argues that drones and their use constitutes a “real challenge to the framework of established international law” and that the international community should be:

“focussing attention on the standards applicable to this technological development, particularly its deployment in counter-terrorism and counter-insurgency initiatives, and attempt to reach a consensus on the legality of its use, and the standards and safeguards which should apply to it.”⁸²

5. CONCLUSIONS.

Autonomous robots

1. The autonomous robots that exist at present do not yet provide any certainty, given the state of the art for information technology and robotics, as regards their capacity to comply with basic IHL and IHRL principles, in particular the principles of distinction or discrimination and of proportionality.

2. Nevertheless, at the current stage of their scientific and technological development, the possibility cannot be *a priori* be excluded that in the future their IT programs might include an “ethical governor” that would eliminate or significantly minimise the likelihood of conduct infringing the aforementioned principles.

3. In this regard, the difference of opinion on the matter between robotics and information technology experts suggests that, given the diverse range of potential

80 “La situation yéménite semble différente, les propos officiels attestent non pas seulement d’une détestation des attaques ciblées mais de leur refus catégorique” [The Yemeni situation seems to be different, official statements bear witness not only to abhorrence at targeted attacks but also to their categorical rejection.] (QUELHAS, Daniela: “La doctrine des Etats-Unis en matière d’emploi des drones de combat et son évolution récente”, *Sentinelle*, bulletin no. 351, 9 June 2013, pp. 1-22, p. 16 (www.sentinelle-droit-international-fr); accessed Wednesday 11 September 2013).

81 *Vid.* JORDÁN, J.: “La campaña de ataques con drones en Yemen”, *Journal of the Spanish Institute for Strategic Studies (IEEE Journal)*, no. 1, 2013, pp. 1-23 (www.ieee.es; accessed Wednesday 11 September 2013).

82 EMMERSON, Ben: Statement by Ben Emmerson, UN Special Rapporteur on Counter-Terrorism and Human Rights concerning the launch of an inquiry into the civilian impact, and human rights implications of the use drones and other forms of targeted killing for the purpose of counter-terrorism and counter-insurgency, New Release, United Nations Human Rights (Office of the High Commissioner), pp. 1-9, p. 2 (the Special Rapporteur made these statements at a press conference in London).

views, it would be advisable to establish a moratorium on the research and development of these new autonomous weapons systems, which would give time firstly for an international legal framework to be concluded to apply to these devices and, if possible, the requisite mechanisms to be established to allow this to be adjusted to information technology and robotics advances.

4. It will not be easy to put this conclusion into practice immediately.

Drones.

5. Drones are a reality. The use made of these systems, in both armed conflict situations and other situations, has been seen to violate IHL and IHRL in various situations.

6. In this light, it is necessary for the international community to employ all the means at its disposal to reach an agreement that provides a legal framework for their use.

7. It does not seem at all likely that this conclusion that certainly ought to be heeded will be put into practice in the foreseeable future.

8. The proposed fine-tuning of its counter-terrorism policy undertaken by the Obama administration following the speech given by the President on 23 May 2013 confirms, in our opinion, the pessimism prompted by the preceding conclusion.

Bibliography.

ALANDETE, David: “El ascenso de los drones”, 1 November 2011, pp. 1-11 (www.blogs.elpais.com; accessed Monday 16 September 2013).

ALSTON, Philip: Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions, Philip Alston Addendum, A/HRC/14/24/Add.6, 28 May 2010, pp. 1-29

ID.: Interim report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions, Philip Alston (A/65/321), 23 August 2010, pp. 1-25.

ARKIN, Ronald: *Governing Lethal Behaviour in Autonomous Robots*, Chapman & Hall/CRC Press, Taylor & Francis Group, 2009.

ID.: *Governing Lethal Behaviour: Embedding Ethics in a Hybrid Deliberative/Reactive Robot Architecture* (Technical Report GIT-GVU-07—11), pp. 1-117 (at <http://www.cc.gatech.edu> [accessed Sunday 8 September 2013]).

ASARO, Peter: “On banning autonomous weapons systems: Human rights, automation and the dehumanisation of lethal decision-making”, *International Review of the*

Red Cross, 94 (2012), Issue 886, pp. 687-709.

CASEY-MASLEN, Stuart: "Pandora's box? Drone strikes under jus ad bellum, jus in bello, and international human rights law", International Review of the Red Cross, 94 (2012), Number 886, pp. 597-625,

INTERNATIONAL COMMITTEE OF THE RED CROSS International Humanitarian Law and the challenges of contemporary armed conflicts. Report. Document prepared by the ICRC, Geneva, October 2011. The 31st International Conference of the Red Cross and Red Crescent, Geneva (Switzerland), 28 November-1 December 2011, EN, (31/C/II/5.1.2), pp. 1-53.

CHAMAYOU, G.: *Théorie du drone*, Paris: Éditions La Fabrique, 2013.

UNITED STATES DEPARTMENT OF DEFENSE: *Autonomy in Weapons Systems*, Directive 3000.09, 21 November 2012, pp. 1-15.

DEPARTMENT OF JUSTICE WHITE PAPER: *Lawfulness of a Lethal Operation Directed Against a U.S. Citizen Who Is a Senior Operational Leader of Al-Qa'ida or Associated Force*, Draft 8 November 2011, pp. 1-16 (<http://www.fas.org>; accessed Sunday 15 September 2013).

DINSTEIN, Yoram: "The Principle of Distinction and Cyber War in International Armed Conflicts", *Journal of Conflict and Security Law*, 17 (2012), pp. 261-277.

EMMERSON, Ben: Statement by Ben Emmerson, UN Special Rapporteur on Counter-Terrorism and Human Rights concerning the launch of an inquiry into the civilian impact, and human rights implications of the use drones and other forms of targeted killing for the purpose of counter-terrorism and counter-insurgency, New Release, United Nations Human Rights (Office of the High Commissioner), pp. 1-9 (the Special Rapporteur made these statements at a press conference in London).

GEISS, Robin and SIEGRIST, Michael: "Has the armed conflict in Afghanistan affected the rules on the conduct of hostilities?", *International Review of the Red Cross*, March 2011, Number 881 from the original version, pp. 1-39.

GRUT, Chantal: "The Challenge of Autonomous Lethal Robotics to International Humanitarian Law", *Journal of Conflict and Security Law*, Volume 18 (2013), Issue 1, pp. 5-23.

GUETLEIN, Michael A.: *Legal Autonomous Weapon: Ethical and Doctrinal Implications*, Naval War College, Newport RI, 14 February 2005, pp. 1-31 [www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA464896.pdf], accessed 8 September 2013).

GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo: *El hecho ilícito internacional*, Madrid: Dykinson, 2005.

- ID.: “La militarización del espacio parece ya inevitable (La nueva National Space Policy [2006] de los Estados Unidos de América)”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, XXII (2006), pp. 91-129.
- ID.: “La política de los Estados Unidos sobre el uso militar del espacio. De Bush (2006) a Obama (2010)”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, no. 20 (2010), pp. 1-16.
- HEYNS, Christof: Report by the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions, Christof Heyns (A/66/330), 30 August 2011, pp. 1-21.
- ID.: Report by the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions, Christof Heyns (A/HRC/23/47), 9 April 2013, pp. 1-25.
- HIN-YAN LIU: “Categorization and legality of autonomous and remote weapons systems”, *International Review of the Red Cross*, 94 (2012), Number 886, pp. 627-652.
- HOLMES, Stanley: “Planes that know what to bomb: smart robotic jet fighters may be delivered by 2008”, *Business Week*, issue 3757, 12 November 2001, pp. 91-94.
- HUFFINGTON, Arianna: “‘Signature Strikes’ and the President’s Empty Rhetoric on Drones”, <http://www.huffington.post.es> (Spanish version accessed Wednesday 11 September 2013).
- HUMAN RIGHTS WATCH: *Losing Humanity: the case against killer robots*, 19 November 2012, pp. 1-11 (<http://www.hrw.org/reports/>) (accessed Thursday 5 September 2013).
- JORDÁN, Javier: “La campaña de ataques con drones en Yemen”, *Spanish Institute of Strategic Studies*, no. 1, 2013, pp. 1-23 (www.ieee.es; accessed Wednesday 11 September 2013).
- KAHN, Paul W.: “Imagining warfare”, *European Journal of International Law*, 24 (2013), no.1, pp. 199-226.
- KASTAN, Benjamin: “Autonomous Weapons Systems: A Coming Legal ‘Singularity’”, *Journal of Law, Technology & Policy*, 2013, no. 1, pp. 45-82 (also at <http://ssrn.com/abstract=2037808>; accessed Monday 9 September 2013).
- KELLENBERGER, Jakob: International Humanitarian Law and new weapon technologies, keynote address given at 34th Round Table on Current Issues of International Humanitarian Law, San Remo, 8-10 September 2011, (available at <http://www.iihl.org>).
- KRISHNAN, Armin: *Killer robots: legality and ethicality of Autonomous Weapons*, Farnham (United Kingdom) y Burlington (United States): Ashgate, 2009.
- LIN, Patrick; BEKEY, George and ABNEY, Keith: “Robots in War: Issues of Risk and Ethics”, in Capurro R. and Nagenborg, M. (Edts): *Ethics and Robotics*,

- Heidelberg: AKA Verlag, 2009, pp. 49-67 (also available at <http://www.digital-commons.calpoly.edu>; accessed Monday 9 September 2013).
- LUBELL, Noam and DEREJKO, Nathan: "A global battlefield? Drones and the Geographical Scope of Armed Conflict", *Journal of International Criminal Justice*, II (2013), pp. 65-88.
- MARCHANT, Gary; ALLENBY, Braden; ARKIN, Ronald; BARRET, Edward T.; BORESTEIN, Jason; GAUDET, Lyn M.; KITTRIE, Orde; LIN, Patrick; LUCAS, George R.; O'MEARA, Richard; SILBERMAN, Jared: "International Governance of Autonomous Military Robots", *The Columbia Science and Technology Law Review*, XII (2010-2011), pp. 272-315.
- UNITED KINGDOM MINISTRY OF DEFENCE "The United Kingdom Approach to Unmanned Aircraft Systems", Joint Doctrine Note 2/II, 30 March 2011, (<http://www.gov.uk>) (accessed Thursday 5 September 2013).
- OBAMA, Barak: Remarks at the National Defense University, 23 May 2013, pp. 1-5, (www.whitehouse.gov, last accessed Sunday 15 September 2013).
- POZO SERRANO, Pilar: "La utilización de los drones en los conflictos actuales: una perspectiva del derecho internacional", May 2011, position paper no. 37/2011, pp. 1-9 (www.ieee.es, accessed Wednesday 11 September 2013).
- QUELHAS, Daniela: "La nouvelle Stratégie globale de lutte contre le terrorisme du Président Obama, entre rupture et continuité", *Sentinelle*, bulletin no. 349, 26 May 2013, pp. 1-20 (www.sentinelle-droit-international-fr; accessed Sunday 15 September 2013).
- ID.: "La doctrine des Etats-Unis en matière d'emploi des drones de combat et son évolution récente", *Sentinelle*, bulletin no. 351, 9 June 2013, pp. 1-22, p. 2 (www.sentinelle-droit-international-fr; accessed Wednesday 11 September 2013).
- ID.: "La prolifération de robots-tueurs. Quelques problèmes juridiques et éthiques", *Sentinelle*, bulletin no. 352, 16 June 2013, pp. 1-14 [www.sentinelle-droit-international-fr].
- REINARES, Fernando: "El contraterrorismo del presidente Obama ¿ha sido distinto al de Bush?, ¿cuáles son los resultados?", *ARI* 67/2012, 19/19/2012, pp. 1-5 (www.realinstitutoelcano.org).
- SANDOZ, Yves; SWINARSKI, Christophe; ZIMMERMANN, Bruno Edts): *Commentary on the Additional Protocols*, Geneva: ICRC, 1987.
- SECRETARY-GENERAL OF THE UNITED NATIONS: Report on the role of science and technology in the context of international security and disarmament (A/53/202), 28 July 1998, pp. 1-27.

SINGER, Peter Warren: *Wired for War. The Robotics Revolution and Conflict in the 21st Century*, New York: The Penguin Press, 2009.

SHARKEY, Noel E.: “Automated Killers and the Computing Profession”, *Computer*, Volume 40 (2007), Issue 11, pp. 122-124 (<http://www.computer.org>; accessed Monday 9 September 2013).

ID.: “Grounds for Discrimination: Autonomous Robot Weapons”, *RUSI Defence Systems*, October 2008, pp. 86-89 (<http://www.rusi.org/downloads/assets/23sharkey.pdf>; accessed Monday 9 September 2013).

ID.: “The inevitability of autonomous robot warfare”, *International Review of the Red Cross*, 94 (2012), Number 886, pp. 787-799.

STERIO, Melina: “The United States use of drones in the war on terror: the il (legality) of targeted killings under International Law”, *Case Western Reserve Journal of International Law*, vol. 45, 2012, pp. 198-214.

UNITED STATES AIR FORCE: *United States Air Force. Unmanned Aircraft Systems Flight Plan 2009-2047*, Headquarters U.S. Air Force, Washington D.C., 18 May 2009, pp. 1-82 (www.global.security.org accessed 8 September 2013).

UNITED STATES DEPARTMENT OF DEFENCE: *U.S. unmanned systems integrated roadmap (fiscal years 2009-2034)*, Washington DC, 2009.

ID.: *U.S. Unmanned Systems Integrated Roadmap (FY 2011-2036)*, Washington DC, 2011, pp. 1-109, p. 1 (<http://www.dtic.mil>; accessed Sunday 15 September 2013).

WAGNER, Markus: “Beyond the drone debate: autonomy in tomorrow’s battlespace”, *Proceedings of the 106th annual meeting (Confronting complexity)*, American Society of International Law, 106 (March 2012), pp. 80-84.

ID.: “The Dehumanization of International Humanitarian Law: Legal, Ethical and Political Implications of Autonomous Weapon Systems”, pp. 1-60 (<http://www.robots.law.miami.edu>; accessed Monday 9 September 2013).

WHITE HOUSE, *National Strategy for Counterterrorism*, June 2011, pp. 1-19 (www.whitehouse.gov; accessed Monday 2 September 2013).

WOODS, Chris and LAMB, Christine: “CIA tactics in Pakistan include targeting rescuers and funerals”, 4 February 2012, <http://www.thebureauinvestigates.com> (last accessed Sunday 15 September 2013).

WUSCHKA, Sebastian: “The use of combat drones in current conflicts: a legal issue or a political problem?”, *Goettingen Journal of International Law*, 2011, No. 3, pp. 891-905.



Júlia Gifra Durall
Doctor in International Law
Pompeu Fabra University

- Submitted: March 2013
- Accepted: October 2013

UNITED NATIONS PEACEKEEPING OPERATIONS UNDER CHAPTER VII: EXCEPTION OR WIDESPREAD PRACTICE ?

In the last two decades, United Nations peace operations have become one of the most common mechanisms used by the Security Council in humanitarian emergencies in armed conflict. Data and practical analysis confirm the increasing number of missions based on Chapter VII of the United Nations Charter, which, far from being exceptional cases, require a far more explicit legal framework than the one we have today, which is still conditioned by the institution's traditional set-up.

Peacekeeping operations, Chapter VII, United Nations

UNITED NATIONS PEACEKEEPING OPERATIONS UNDER CHAPTER VII: EXCEPTION OR WIDESPREAD PRACTICE ?

1. The humanitarian dimension of peacekeeping and the use of Chapter VII of the Charter for the purpose of protection

The post cold war period is characterized by an increase and transformation of armed conflict and the reactivation of a system of collective security, with the Security Council taking on a new role in managing crises. Many of the conflicts that have occurred from 1991 to the present day¹, have prioritized humanitarian issues (take, for example, the conflicts of Rwanda, the former Yugoslavia, the Democratic Republic of the Congo, Libya or Syria) on account of the heightened vulnerability of the civil population who have been targeted by the military action of government and non-government armed militias, and used as a direct objective². Frequently too, humanitarian aid can be deliberately obstructed thus impeding access to victims with attacks on humanitarian aid-workers and convoys.

Furthermore in many armed conflicts of recent times violence against civilians has reached untold levels of cruelty. Ethnic cleansing, genocide, the rape of women and children, forced displacement, the use of banned weapons, and the crisis of refugees and the displaced have been widespread³. In these circumstances it is unquestionable that the humanitarian element has been prominent. Although one cannot say that the phenomenon is new⁴, nevertheless since the nineties it has emerged as an important

1 KALDOR, M., *New and Old Wars: organized violence in a global era*, Cambridge, Polity Press, 1999, pp. 1-256; Amérigo cuervo-arango, f. & Peñaranda algar, j., *Dos Décadas de Posguerra Fría. Actas de las I Jornadas de Estudios de Seguridad de la Comunidad de Estudios de Seguridad "General Gutiérrez Mellado"*, Volume I, Madrid, 2009, pp. 1-591.

2 ZAHAR, M.; "Protégés, clients, cannon fodder: Civilians in the calculus of militias", *International Peacekeeping*, Vol. 7, nº 4, 2000, pp. 107 – 128.

3 AZAM, J.P., "Violence Against Civilians in Civil Wars: Looting or Terror?", *Journal of Peace Research*, Vol. 39, nº 4, 2002, pp. 461-485.

4 FERRY, F., "Humanitarian action: victims of its own success", VV.AA., *The humanitarian decade. Challenges for Humanitarian Assistance in the last decade and into the future*, Vol. I – II, Office for the coordination of humanitarian affairs, New York, 2004, pp. 42-45.

protagonist in the realm of peacekeeping and in the international arena⁵. This has led to the nineties being defined as the humanitarian decade⁶, a label that could be extended up to the present day.

In this context the Security Council's involvement can be explained; not only in the management and resolution of conflicts but also in the protection of human rights and international humanitarian law. Some authors have written about the humanitarian dimension to peacekeeping and the body responsible for its implementation⁷. And indeed there have been numerous measures adopted by the Council for the protection of civilians.

Practice in relation to humanitarian mandates and their enforced protection⁸ has been preceded by an extension of the notion of a threat to peace, which is no longer considered as such when there is an absence of armed conflict, and takes on a social dimension, in which civilians occupy a fundamental place. The idea of human security⁹ is contemplated in this broad perspective of what constitutes a threat to peace and explains genocide or any other crime against humanity being qualified as threats to peace and triggering Security Council authorization for the use of force for protection

5 Roberts maintains that in the 1990s humanitarian issues played a central role that is reflected in the rapid succession of humanitarian crises stretching from Kurdish zones in 1991 to Kosovo in 1998. ROBERTS, A., "The role of humanitarian questions in international politics in the 1990s", *ICRC*, n° 833, 1999, pp. 19-42.

6 Various authors, *The humanitarian decade. Challenges for Humanitarian Assistance in the last decade and into the future*, Vol. I – II, Office for the coordination of humanitarian affairs, New York, 2004; Kent, R.C., "International humanitarian crises: two decades before and two decades beyond", *International Affairs*, Vol. 80, n° 5, 2004, pp. 851-869; SLIM, H., "Military intervention to protect human rights: The Humanitarian Agency Perspective", *Journal of Humanitarian Assistance*, 2001, pp. 1-17.

7 MARQUEZ CARRASCO, C., "La nueva dimensión humanitaria del mantenimiento de la paz: La práctica reciente del Consejo de Seguridad", in *La asistencia humanitaria en derecho internacional contemporáneo*, Seville, Secretariat of Publications at Seville University, Spanish Red Cross, 1997, pp. 81-125

8 CORTEN, O. & KLEIN, P., "Action humanitaire et Chapitre VII: La redéfinition du mandat et des moyens d'action des forces des Nations Unies", *AFDI*, XXXIX, 1993, pp. 105-130 y de los mismos autores "L'autorisation de recourir à la force à des fins humanitaires: droit d'ingérence ou retour aux sources?", *EJIL*, Vol. 4, 1993, pp. 506-533 y "Action humanitaire et Chapitre VII: la redéfinition du mandat et des moyens d'action des forces des Nations Unies", *AFDI*, Vol. XXXIX, 1993, pp.105-130.

9 KALDOR, M., "Nuevos conceptos de seguridad", en GARCÍA, C. & RODRIGO, A. (eds.), *La seguridad comprometida. Nuevos desafíos, amenazas y conflictos armados*, Madrid, Ed. Tecnos, 2008, pp. 151-167; RAMON CHORNET, C., "Nuevos conflictos, nuevos riesgos para la seguridad humana", in *El derecho internacional humanitario ante los nuevos conflictos armados*, Valencia, Ed. Tirant lo Blanch, 2002, pp. 355-370; PÉREZ DE ARMIÑO, K., "El concepto y el uso de la seguridad humana: análisis crítico de sus potencialidades y riesgos", en *Seguridad humana: conceptos, experiencias y propuestas*, *Revue d'Affaires Internationales*, December 2006 - January 2007, CIDOB, pp. 59-77.

purposes.

This prominence accorded to humanitarian questions and their relationship with the use of force is not a new phenomenon in the ambit of contemporary international law, as to a certain extent it goes back to the origins of modern international law, which generally reflects the demands for humanity and the notion of aid and intervention¹⁰. In fact, interventions for the protection of civilians, whose lives were endangered through armed conflicts¹¹ are, one might say, the forerunner to so-called humanitarian interventions, and this includes their evolution, culminating in the *Responsibility to Protect* report¹². Having said that: while it may not be a new idea, it is nevertheless true that the transfer of humanitarian concerns to the realm of the Security Council has involved a peacekeeping strategy less frontier-oriented and more focused on people.

The measures adopted by the Security Council are many and varied: from sanctions and the setting up of *ad hoc* penal tribunals, to, among others, the incorporation of humanitarian mandates under United Nations peacekeeping operations, which have been authorized on many occasions to use force under the auspices of Chapter VII of the Charter.

2. United Nations peacekeeping operations

United Nations peacekeeping operations are not expressly contemplated under the Charter, despite their internationally recognized practice which has been on the increase especially since the nineties. This formal absence of regulation has nevertheless been one of its main advantages, given that it has permitted its deployment in many and varied circumstances. However at the same time this very atypical situation has also been one of its main defects, and on closer analysis is seen to be characterized by a certain insecurity both legally and conceptually.

An analysis of the institution has for decades been determined by the traditional framework, in which military personnel were lightly armed and acted in accordance with the principles of consent, impartiality and the non-use of force, except in legitimate defense. It was Hammarskjöld who, as Secretary General, was the

¹⁰ PETIT DE GABRIEL, E., *Las exigencias de humanidad en el derecho internacional tradicional (1789 – 1939). El marco normativo y doctrinal de la intervención de humanidad y de la asistencia humanitaria*, Madrid, Ed. Tecnos, 2003, pp. 1-261.

¹¹ These refer to humanitarian intervention; for a synthetic vision of this evolution, see BETTATI, M., “Un droit d’ingérence?”, *RGDI*, Volume 95, nº 3, 1991, p. 641 y ss.

¹² Report on *The Responsibility to Protect*, International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS), 2001, pp. I-III.

architect of the theoretical and legal guidelines for peacekeeping operations. Building on previous contributions from within the United Nations Secretariat, such as those of Bunche y Pearson, he used the term “peacekeeping operation” (PO) to refer to it as belonging to “Chapter VI and a half” of the Charter, halfway between the methods of resolving disputes peacefully and more forceful action¹³. Thus the historic and judicial context of United Nations peacekeeping operations is situated in the period of the cold war, characterized by the search for alternative methods given the breakdown of collective security, and hence the fact that such missions were frequently devised as an alternative method, an original form of action that escaped the formal provisions of the United Nations Charter¹⁴.

In the wake of these first operations, peacekeeping missions¹⁵ have been constantly

13 Question considered by the Security Council at its 749th and 750th meetings held on 30 October 1956: 2nd and final report of the Secretary-General on the plan for an emergency international United Nations force requested in the resolution adopted by the General Assembly on 4 November 1956, A/3302, 1956.

14 .DIEZ DE VELASCO, M. & OTHERS, *Las Organizaciones Internacionales*, Madrid, Ed. Tecnos, 16th edición, 2010

15 For theoretical and doctrinal analyses on United Nations peace operations, see, among others, BOWETT, D.W., *United Nations Forces: a legal study*, London, The Lawbook Exchange Limited, originally published in 1964, reedited in 2008, pp.1-579; HALDERMAN, J.W., “Legal Basis for United Nations Armed Forces”, *ASIL*, Vol. 56, nº 4, 1962, pp. 971-996; BELLAMY, A.J. & WILLIAMS, P. & GRIFIN, S., *Understanding Peacekeeping*, Cambridge, Polity Press, 2004, pp. 1-325; BERDAL, M., “Ten Years of International Peacekeeping”, *International Peacekeeping*, Vol. 10, nº 4, 2003, pp. 5-11 and by the same author, “The Security Council and Peacekeeping”, in LOWE, V. & ROBERTS, A. & WELSH, J. (eds), *The United Nations Security Council and War*, Oxford, Oxford University Press, 2007, pp. 175-205; VV.AA., *Peacekeeping Peacebuilding: Preparing for the Future*, Finnish Institute of International Affairs (FIIA), Helsinki, 2006, pp. 1-55; MACKINLAY, J., *The Development of Peacekeeping Forces*, Centre for Defence Studies, King’s College London, 2001, pp. 1-20; LIU, F.T., United Nations peace-keeping operations: their importance and their limitations in a polarized world, *Recueil de Cours*, Academie de Droit International, Vol. 201, I, 1987, pp. 385 – 400. For reference works in Spain see in particular: IGLESIAS VELASCO, A.J., *Las operaciones de mantenimiento de la paz: Concepto, evolución histórica y características* (1948 – 2002), Madrid, Ed. Madrid Autonomous University, 2003, pp. 1-357 and by the same author *Los problemas del mantenimiento internacional de la paz*, Ministry of Defense, Madrid, 2003, pp. 1-419 y “El marco jurídico de las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas”, *Forum: Revista de ciencias jurídicas y sociales*, nº 1, 2005, pp. 127-177.; CARDONA LLORENS, J., Las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas: ¿hacia una revisión de sus principios fundamentales?, *Cursos euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional*, 2003, pp. 759-891; FERNÁNDEZ SANCHEZ, P.A., *Operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz*, Huelva, Servicio de Publicaciones: Huelva University, Ministry of Education and Culture. General Directorate of Scientific y Technical Investigación, 1998, Vol. 1 y 2; DÍAZ BARRADO, C.M. & others, *Misiones internacionales de paz: Operaciones de Naciones Unidas y de la Unión Europea*, General Gutiérrez Mellado University Institute of Research into Peace, Security and Defense, Madrid, 2006, pp. 1-264; DÍAZ BARRADO, C.M. MIGUEL Y VACAS FERNÁNDEZ, F., “Fundamentos jurídicos y condiciones para el ejercicio de las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas”, *ADI*, nº 21, 2005, pp. 273-316; VACAS FERNÁNDEZ, F., *Las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas y el*

on the increase, reinforcing the understanding of this viewpoint, which currently must be regarded, not only in terms of a practice that has become widespread, but also from the perspective of numerous doctrinal contributions¹⁶ and significant

principio de no intervención: un estudio sobre el consentimiento del estado anfitrión, Valencia, Ed. Tirant lo Blanch, pp. 1-430 and by the same author, *El régimen jurídico del uso de la fuerza por parte de las operaciones de mantenimiento de la paz* de Naciones Unidas, Madrid, Marcial Pons, 2005, pp. 1-328; ESCOBAR HERNÁNDEZ, C., *Las operaciones de mantenimiento de la paz de concepto integrado: un estudio de la práctica*, Santander, 1995; MARIÑO MENÉNDEZ, F., "Perspectivas de las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas", *Tiempo de Paz*, nº 43, Winter 1996-1997, pp. 41-53; FUENTE COBO, I., "Operaciones de paz para el siglo XXI: de la prevención a la intervención", *Seguridad y Defensa*, General Gutiérrez Mellado University Institute of Research into Peace, Security and Defense, Madrid, 2000, pp. 87-105.

16 For theoretic and doctrinal analyses on UN peacekeeping operations, see, among others, BOWETT, D.W., *United Nations Forces: a legal study*, London, The Lawbook Exchange Limited, originally published in 1964, reedited in 2008, pp.1-579; HALDERMAN, J.W., "Legal Basis for United Nations Armed Forces", *AJIL*, Vol. 56, nº 4, 1962, pp. 971-996; BELLAMY, A.J. & WILLIAMS, P. & GRIFIN, S., *Understanding Peacekeeping*, Cambridge, Polity Press, 2004, pp. 1-325; BERDAL, M., "Ten Years of International Peacekeeping", *International Peacekeeping*, Vol. 10, nº 4, 2003, pp. 5-11 and by the same author, "The Security Council and Peacekeeping", in Lowe, V. & Roberts, A. & Welsh, J. (eds), *The United Nations Security Council and War*, Oxford, Oxford University Press, 2007, pp. 175-205; VV.AA., *Peacekeeping, Peace-building: Preparing for the Future*, Finnish Institute of International Affairs (FIIA), Helsinki, 2006, pp. 1-55; MACKINLAY, J., *The Development of Peacekeeping Forces*, Centre for Defence Studies, King's College London, 2001, pp. 1-20; LIU, F.T., United Nations peace-keeping operations: their importance and their limitations in a polarized world, *Recueil de Cours*, Academie de Droit International, Vol. 201, I, 1987, pp. 385 – 400.

In the context of reference work in Spain: IGLESIAS VELASCO, A.J., *Las operaciones de mantenimiento de la paz: Concepto, evolución histórica y características* (1948 – 2002), Madrid, Ed. Autonomous University of Madrid, 2003, pp. 1-357 and by the same author *Los problemas del mantenimiento internacional de la paz*, Ministry of Defense, Madrid, 2003, pp. 1-419 y "El marco jurídico de las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas", Foro: *Revista de ciencias jurídicas y sociales*, nº 1, 2005, pp. 127-177.; CARDONA LLORENS, J., Las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas: ¿hacia una revisión de sus principios fundamentales?, *Cursos euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional*, 2003, pp. 759-891; FERNÁNDEZ SANCHEZ, P.A., *Operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz*, Huelva, Servicio de Publicaciones: Huelva University, Ministry of Culture and Education. General Directorate for Scientific and Technical Research, 1998, Vol. 1 and 2; DÍAZ BARRADO, C.M. & others, *Misiones internacionales de paz: Operaciones de Naciones Unidas y de la Unión Europea*, General Gutiérrez Mellado University Institute of Research into Peace, Security and Defense, Madrid, 2006, pp. 1-264; DÍAZ BARRADO, C.M. MIGUEL AND VACAS FERNÁNDEZ, F., "Fundamentos jurídicos y condiciones para el ejercicio de las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas", *ADI*, nº 21, 2005, pp. 273-316; VACAS FERNÁNDEZ, F., *Las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas y el principio de no intervención: un estudio sobre el consentimiento del estado anfitrión*, Valencia, Ed. Tirant lo Blanch, pp. 1-430 and by the same author, *El régimen jurídico del uso de la fuerza por parte de las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas*, Madrid, Marcial Pons, 2005, pp. 1-328; ESCOBAR HERNÁNDEZ, C., *Las operaciones de mantenimiento de la paz de concepto integrado: un estudio de la práctica*, Santander, 1995; MARIÑO MENÉNDEZ, F., "Perspectivas de las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas", *Tiempo de Paz*, nº 43, Winter 1996-1997, pp. 41-

efforts at defining them schematically - carried out by numerous bodies under the umbrella of the United Nations- which have laid down their conceptual, legal and operative guidelines. In this sense, the concept, evolution and normative framework of UN peacekeeping operations can be closely examined in various reference texts, the most notable being the Reports of General Secretary Boutros Ghali *An Agenda for Peace* 1992¹⁷ and the *Supplement to an Agenda for Peace* 1995¹⁸, and more recently the Brahimi Report¹⁹, the Capstone doctrine²⁰ and other documents such as the so-called New Horizon, July 2009²¹, published by the Department of Peacekeeping Operations (hereafter DPKO).

The work carried out by the Special Committee on Peacekeeping Operations is worthy of mention. It was created in 1995 as a subsidiary of the General Assembly to monitor and review all aspects of peacekeeping operations²². In addition to the considerable number of documents emanating from within the UN's official system, one should also highlight other contributions from institutions and initiatives that have developed and theorized on the presence of UN peacekeeping operations,

53; FUENTE COBO, I., "Operaciones de paz para el siglo XXI: de la prevención a la intervención", *Seguridad y Defensa*, General Gutiérrez Mellado University Institute of Research into Peace, Security and Defense, Madrid, 2000, pp. 87-105.

17 *General Secretary's Report: -An Agenda for Peace: preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping*, A/47/277 – S/24111, 1992 (henceforth *An Agenda for Peace*).

18 *General Secretary's Report Supplement to An Agenda for Peace*, A/50/601 - S/1995/1, 1995 (henceforth *Supplement to An Agenda for Peace*).

19 *A wide-reaching examination of all aspects of the question of peacekeeping operations* BRAHIMI, L & others, A/55/305 – S/2000/809, 2000. This report responds to the call by the Secretary General for the need to probe into and reform peacekeeping operations, and to that effect the creation of an expert group, also known as the Panel on United Nations Peacekeeping Operations, presided over by Ambassador Lakhdar Brahimi of Algeria. This high-level group was set up with a mandate to examine all aspects relating to peacekeeping operations, and to formulate a set of specific, practical recommendations to assist and bring about improvements within the organization. (Henceforth *Brahimi Report*).

20 *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines*, Capstone Doctrine, 2008, DOMP (henceforth *Capstone Doctrine*).

21 *A new partnership agenda: charting a new horizon for UN peacekeeping*, DPKO – DSF, July 2009 (henceforth *New Horizon*).

22 The Committee currently consists of 114 States and 12 observers (in spite of being still known as C-34); of the subjects frequently up for discussion, budgetary questions occupy a prominent place. Nevertheless the Committee has become involved in the process of the definition and the improvement of peace operations so as to make them more effective, and has similarly taken on a whole range of other issues, such as legal principles, free time, the role of regional agencies and improving their capabilities as well as lessons learnt, among many other issues dealt with in meetings and annual reports. HANRAHAN, M., "The United Nations Special Committee on Peacekeeping Operations", *International Peacekeeping: The yearbook of International peace operations*, Vol. 11, 2007, pp. 29-45.

including those periods when the work of the United Nations itself on the subject was modest²³.

There is widespread consensus concerning the internationalist doctrine of situating UN peacekeeping operations within the framework of article 24 of the Charter as a necessary measure from the Security Council in achieving its aim and objectives. Similarly, it is largely accepted that the UN peacekeeping operations have generated customary law through repeated practice and an *opinio iuris* of the Member States through the organs of the United Nations, which have clearly accepted the establishment of these missions; defining them through the entire cold war period as being in accordance with three principles: consent, impartiality and non-use of force except in legitimate defence²⁴. It is generally accepted that these three principles provide their corresponding customary legal framework, and their consideration under Chapter VI of the Charter, based on the premise that they always require the consent of the receiver state and comply with the principle of non-use of force beyond that of legitimate defense.

Nevertheless, from the nineties to the present day there have been difficulties in complying with the original theoretical guidelines. An expanded understanding of what constitutes a threat to peace as defined in article 39 has been reflected in concrete measures introduced by the Security Council to protect humanitarian assistance

23 So, for example, the International Peace Academy, now known as the International Peace Institute, founded in New York in 1970 has been one of the few institutions which over many years has carried out rigorous analyses of the issue. The *Peacekeeper's Handbook*, first published in 1984, established in its day a coherent framework in relation to UN *peace operations* on the basis of practical experience in a decade of silence and lethargy. International Peace Academy, *Peacekeeper's Handbook*, Pergamon Press, New York, 1984. Some recent publications of a general nature from the same institute stand out, such as: "*Peace Operations*" IPI Blue Paper, nº 9, IPI Task Forces on Strengthening Multilateral Capacity, New York, 2009. More recently one has to consider the Challenges Project, initiated in Stockholm in 1997 with Sweden at the helm, consisting in the systemization of various and many contributions from experts on their respective countries and others of a more independent nature. It is similar in some aspects to the Brahimi Report, above all, in its objective: to offer and reinforce the capacity to plan, carry out and evaluate peacekeeping operations in a context of challenge and change. The results were published in two stages, the first in April 2002, after the Brahimi Report, in another document entitled "*Challenges of Peace Operations: Into the 21st Century*", and the second in 2006, in a report entitled "*Meeting the Challenges of Peace Operations: Cooperation and Coordination*". Continuity for the initiative was assured with the setting-up, since 2006, of the International Forum for the Challenges of Peace Operations which aims to hold an annual forum of debate on contemporary issues facing peacekeeping operations. See THE CHALLENGES PROJECT, *Challenges of Peace Operations: Into the 21st Century-Concluding Report 1997-2002*, Elanders Gotab, Stockholm, 2002, pp. 1-295 and THE CHALLENGES PROJECT, *Meeting the Challenges of Peace Operations: Cooperation and Coordination*, Elanders Gotab, Stockholm, 2002, pp. 1-170. Both reports can be downloaded from the website: www.challengesproject.net

24 TSAGOURIAS, N., "Consent, Neutrality/Impartiality and the Use of Force in Peacekeeping: Their Constitutional Dimension", *Journal of Conflict and Security Law*, Vol. 11, nº 3, 2006, pp. 465-482.

operations, the civil population and human rights. Of all these measures, the mechanism authorizing the use of force on humanitarian grounds has become the most widely implemented; and, in a special way, in the context of UN peacekeeping operations. In effect, the number of UN peacekeeping operations under Chapter VII of the Charter is steadily on the increase and, in some cases, these are authorized to employ armed force²⁵.

2.1 The growing practice of peacekeeping operations under Chapter VII

Empirical analysis confirms the importance of the humanitarian element and the authorization of the use of force in UN peacekeeping operations. Looked at globally, of the 68 deployed to date²⁶, half of these incorporate some humanitarian function in their mandates; in a further 22, the Security Council has adopted enforcement measures, in consideration of the provisions in Chapter VII of the Charter.

One should point out here that the various authorizations do not contemplate the use of armed force as such; however this is understood and deduced from the expression “all the necessary measures”²⁷ that contains a generalized acceptance as a valid expression of the element of enforcement. The practice of granting authorization to adopt the necessary measures, in the context of UN peacekeeping operations, has its own particular characteristics²⁸. To begin with, not all operations have received any express mandate. Secondly, in almost all of them support operations from other agencies has

25 LAGRANGE, E., *Les opérations de maintien de la paix et le Chapitre VII de la Carte des Nations Unies*, Paris, Ed. Montchrestien, 1999, pp. 1-181; SEMB, A.J., “The New Practice of UN-Authorized Interventions: A Slippery Slope of Forcible Interference?”, *Journal of Peace Research*, Vol. 37, n° 4, 2000, pp. 469-488; FINDLAY, T., *The use of force in UN Peace Operations*, Oxford, SIPRI, 2002, pp. 1-486; FINK, J., *From Peacekeeping to Peace Enforcement: The blurring of the mandate for the use of force in maintaining international peace and security*, Defense Technical Information Center, Washington, 1994, pp.1-80; Frulli, M., “Le operazioni di peacekeeping delle Nazioni Unite e l’uso della forza”, *Rivista di Diritto Internazionale*, Vol. LXXXIV, n° 2, 2001, pp. 347-392.

26 Official data available on the DPKO website (<http://www.un.org/es/peacekeeping/about/dpko/>) last viewed on September 1st 2013.

27 Despite this consensus, nevertheless some authors have criticised its ambiguity as they consider that the notion of “necessary” allows states a wide margin of interpretation for deciding how necessary are the measures of the use of force. See CHRISTAKIS, T. & BANNELIER, K., “Acteur vigilant ou spectateur impuissant ? Le contrôle exercé par le Conseil de sécurité sur les Etats autorisés à recourir à la force”, *Revue Belge de Droit International*, Vol. 37, n° 2, 2004, p. 510.

28 PICONE, P., “Le autorización all’uso Della forza tra sistema delle Nazioni Unite e diritto internazionale generale”, *Rivista di diritto internazionale*, n° 1, 2005, pp. 5-75; SICILIANOS, L., Entre multilatéralisme et unilatéralisme: l’autorisation par le Conseil de Sécurité de recourir à la force, *Recueil de Cours*, Academie de Droit International, Vol. 339, 2008, pp. 9-436.

been fundamental. Finally, because these mandates target the protection of very concrete goals and terms of reference.

Moreover, the fact that all the operations fall under Chapter VII does not mean that the use of force is authorized. One has to differentiate those operations that are not covered by any direct mandate from those that are expressly authorized: in other words, the Security Council's rulings on given situations under Chapter VII, and the rationale for the deployment of UN peacekeeping operations in this chapter do not imply the existence of any form of authorization for the adoption of the necessary measures, nor can they be interpreted as an implicit authorization.

Therefore, those UN peacekeeping operations that have been directly and expressly granted authorization by the Security Council should be identified as distinct from those that have not received any mandate but clearly belong under Chapter VII of the Charter, in view of the fact that the prevailing situation has been qualified as a threat to peace.

2.1.1 Authorization for the use of force

Of the 22 UN peacekeeping operations under the auspices of Chapter VII, 13 have—or have had—express authorization to adopt the measures required to fulfill their mandate; including the necessary humanitarian measures. Of the others, nine do not have any express authorization, but they do however have the support of either a regional body or of a coalition of states authorized to use force.

Of the 13 operations that have been given explicit authorization, there are two that stand out: MONUSCO in the Democratic Republic of the Congo and MINUSMA in Mali. So, for example, by adopting resolution 2100 (2013), of 25 April 2013, the Council authorized an operation in Mali, (under Chapter VII) with a wide-reaching mandate for the re-establishment of order and security for the protection of civilians. In so doing, it

“17. *Authorizes* MINUSMA to use all necessary means, within the limits of its capacities and areas of deployment, to carry out its mandate as set out in paragraphs 16 (a) (i) and (ii), 16 (c) (i) and (iii), 16 (e), 16 (f) and 16 (g) and *requests* MINUSMA's civilian and military components to coordinate their work with the aim of supporting the tasks outlined in paragraph 16 above;

“18. *Authorizes* French troops, within the limits of their capacities and areas of deployment, to use all necessary means, from the commencement of the activities of MINUSMA until the end of MINUSMA's mandate as authorized in this resolution, to intervene in support of elements of MINUSMA when under imminent and serious threat upon request of the Secretary-General, *further requests* France to report to the

Council on the implementation of this mandate in Mali and to coordinate its reporting with the reporting by the Secretary-General referred to in paragraph 34 below and *decides* to review this mandate within six months after its commencement;”

On the other hand, there are UN peacekeeping operations that have not received any mandate of this nature, but are also under Chapter VII of the Charter and have received the support of peacekeeping operations from a regional body or a coalition of states. Take for example the UNMIL (Liberia), an operation created under Chapter VII of the Charter, as reflected in resolution 1509 (2003) in which the Council

“*Acting* under Chapter VII of the Charter of the United Nations,

1. *Decides* to establish the United Nations Mission in Liberia (UNMIL), the stabilization force called for in resolution 1497 (2003), for a period of 12 months, and *requests* the Secretary-General to transfer authority from the ECOWAS-led ECOMIL forces to UNMIL on 1 October 2003, and *further decides* that UNMIL will consist of up to 15,000 United Nations military personnel, including up to 250 military observers and 160 staff officers, and up to 1,115 civilian police officers, including formed units to assist in the maintenance of law and order throughout Liberia, and the appropriate civilian component;

With a humanitarian mandate

“j) to protect United Nations personnel, facilities, installations and equipment, ensure the security and freedom of movement of its personnel and, without prejudice to the efforts of the government, to protect civilians under imminent threat of physical violence, within its capabilities; and

k) to facilitate the provision of humanitarian assistance, including by helping to establish the necessary security conditions;”

The operation is not, however, authorized to make use of force, but here the coercive element of protection is assumed by the previous intervention of a regional body, the ECOWAS (Economic Community of West African States) through the so-called ECOMIL authorized by the Security Council some months previously. Thus, in resolution 1497 (2003) the Security Council :

“*Acting* under Chapter VII of the Charter of the United Nations,

1. *Authorizes* Member States to establish a Multinational Force in Liberia to support the implementation of the 17 June 2003 ceasefire agreement, including establishing conditions for initial stages of disarmament, demobilization and reintegration activities, to help establish and maintain security in the period after the departure of the current President and the installation of a successor authority, taking into account the agreements to be reached by the Liberian parties, and to secure the environment for the delivery of humanitarian assistance, and to prepare for the introduction of a longer-term United Nations stabilization force to relieve the Multinational Force;

and

“5. *Authorizes* the Member States participating in the Multinational Force in Liberia to take all necessary measures to fulfill its mandate;”

Following this criterion, the United Nations peacekeeping operations can be presented schematically according to whether they do or not have express authorization, and according to the support received from regional organizations or state coalitions:

1. UN peacekeeping operations with express authorization to adopt “necessary measures” on humanitarian grounds :

Individually

- ONUB (AU: AMIB: not authorized) in Burundi
- UNAMSIL (ECOMOG-ECOWAS not authorized) in Sierra Leone
- UNMIS (AU: AMIS II not formally authorized²⁹) in Sudan
- MUNUSCO in DR Congo
- UNISFA in Abyei, Sudan

With the support of a peacekeeping operation from a regional or sub regional organization, also authorized

- UNPROFOR (NATO) in the former Yugoslavia
- MONUC (EU: Operation Artemis and EUFOR) in DR Congo
- MINURCAT (EUFOR EU) in Chad –Central African Republic

With the support of a coalition of states, also authorized

- UNSOM II (UNITAF) in Somalia
- UNTAET (INTERFET) in East Timor
- MINUSMA in Mali

With the support of a peacekeeping operation from a regional or sub regional organization, as well as a state or coalition of states, also authorized

- UNOCI (Operation Licorne and ECOMICI) in Ivory Coast

Hybrid peacekeeping operation of the United Nations and a regional organization

- UNAMID (ON and AU) in Darfur, Sudan

²⁹ However one becomes clearly aware on close reading of the follow-up reports by the Secretary General, that this operation used armed force on the ground and acted as a mission of enforcement.

2. UN peacekeeping operations without express authorization to adopt the “necessary measures”, under Chapter VII but with the support of operations from regional and sub-regional organizations or from states or coalitions of states which have been expressly authorized.

Operations that receive the support of peacekeeping operations by authorized regional or sub regional organizations

- UNOMIL – UNMIL (ECOMOG) in Liberia
- UNRC (IFOR NATO) in Croatia
- UNTAES (IFOR-SFOR NATO) in Eastern Slovenia
- UNMIK (KFOR NATO) in Kosovo

Operations that receive support from an authorized state or coalitions of states

- UNSOM I (UNITAF) in Somalia
- UNAMET (INTERFET) in East Timor
- MINUSTAH (Operation Secure Tomorrow) in Haiti
- UNAMIR (Operation Turquoise) in Rwanda

3. **Coalitions of states or regional organizations** that have the express authorization to adopt “necessary measures” outside the context of UN peacekeeping operations

- o ISAF (NATO)– UNAMA (UN political mission)³⁰ in Afghanistan
- o Coalition of states led by the United States – UNAMI³¹ in Irak
- o Operation Alba, led by the United States in Albania.
- o AMISOM (AU) in Somalia
- o Coalition of states led by the United States and France, and later by NATO, in Libya

In this schematic presentation we see that recent practice points to a considerable number of UN peacekeeping operations falling under Chapter VII of the Charter from the outset. For example, Operation Artemis and EUFOR in DR Congo, ONUB in Burundi, AMIS II and UNMIS in Sudan, UNAMID in Darfur, MINURCAT and EUFOR Chad/Central African Republic, Operation Licorne, ECOMICI and UNCI in Ivory Coast, ECOMIL and UNMIL in Liberia, AMISOM in Somalia, UNAMSIL

³⁰ Managed, exceptionally, by the DPKO and not by the department of Political Affairs.

³¹ Aid mission for the provisional administration of Irak.

in Sierra Leone, INTERFET and UNTAET in East Timor, and MINUSTAH in Haiti, among others. From their inception all of these have been under Chapter VII of the Charter, with the situation qualified as a threat to peace. To these one must add the ensemble of operations situated originally under Chapter VI of the Charter and moved over to Chapter VII, which are: MONUC, missions deployed in the former Yugoslavia (UNPROFOR), in Somalia (ONOSUM I – UNITAF- UNSOM II) and in Rwanda (UNAMIR – Operation Turquoise).

2.1.2 Operations of support from regional agencies and coalitions of states

In the context of authorizations, the importance of support operations on behalf of regional organizations and coalitions of states is significant. In effect, the Security Council has authorized but few UN peacekeeping operations to use force in an isolated manner, and in the majority of cases it has tended to attribute this enforcement capacity to UN peacekeeping operations in conjunction with regional organizations and coalitions.

The different conflicts involving UN operations can be structured according to whether they are:

1. Conflicts in which UN peacekeeping operations have been deployed, together with operations from regional or sub-regional organizations:

- DR Congo
- Burundi
- Sudan and its extension to Chad- Central African Republic
- Liberia
- Ex Yugoslavia

2. Conflicts in which UN peacekeeping operations have been deployed, together with coalitions of states

- Rwanda
- Haiti
- East Timor
- Mali

Conflicts in which UN peacekeeping operations have been deployed, with operations from regional or sub-regional agencies as well as coalitions of states

- Somalia
- Ivory Coast
- Sierra Leone

Of the 13 UN expressly authorized peacekeeping operations, only five do not have the support of other operations carried out by similarly authorized agencies or coalitions. The remainder (seven) act together with authorized regional operations or coalitions; the other is the exceptional case of the hybrid operation, agreed between the United Nations and the AU. On the other hand, the nine UN peacekeeping operations, which have not been granted express authorization, act with the support of operations by regional agencies or coalitions which assume enforcement action in their joint mandate or coordinated with the UN mission, but always within the framework of Chapter VII of the Charter. It transpires, therefore, that the 22 UN peacekeeping operations analyzed have required the participation of regional agencies or coalitions, that is: not one has acted alone in the armed conflict in question, but all have had the previous, simultaneous or subsequent presence of operations by regional agencies or coalitions.

In cases involving the incorporation of agents other than those of its own UN operations, the Council extends an invitation to the states concerned for them to adopt the measures necessary, thus opening the door to the possibility of their doing so, either at national level through coalitions, or conducted by regional agencies or agreements. As a result it has only been on rare occasions that the latter have been explicitly named in a Security Council resolution, one such rare case being that of CEDEAO in Ivory Coast. Similarly, the Security Council never bases the actions or the intervention of regional organizations under Chapter VIII, but almost always Chapter VII constitutes the legal framework for their activity, as it is the states that decide on the most appropriate conduct.

The present analysis demonstrates the need to formulate a new theoretical and regulatory framework that corresponds to the operations deployed; in other words, the denomination and legal regime governing peacekeeping operations cannot be solely conditioned or limited to their traditional conception.

2.2. Need for conceptual and legal clarity

While it is certain that a very large sector of literature still broaches this concept from its original perspective, based on the three principles of consent, impartiality and the non-use of force except in legitimate defense, there is another school of thought

that adopts a very different position³².

On the one hand, there is a collection of authors who understand that the UN peace operations (which they generically refer to as peacekeeping operations) are those that respond to the institution's original premise. These authors consider that the three principles of consent, impartiality and the non-use of force except in legitimate defense, are those that define their nature as preventive measures. In the main they ascribe the UN peacekeeping operations to Chapter VI ("and a half") solely and exclusively, on the grounds that in no case does Chapter VII respond to the nature of the premise, given that in its application enforcement action and penalty measures are adopted that do not require the consent of the states.

There also exists another less widely held view that considers that the challenges facing the UN peacekeeping operations has brought about an evolution of its legal principles, which have to adapt to new realities, and widen or reduce the framework for their application according to the prevailing circumstances. This viewpoint recognizes the existence of various types of peace operations, not all following traditional peacekeeping lines, that can be complex and involve enforcement. They adopt an intermediate position, in which they do not ascribe UN peacekeeping operations to any specific chapter (neither to VI or to VII). There is a certain sense of pragmatism in this approach, which seeks to adapt this concept to the varied situations in which they are required to act.

The official position of the United Nations can be analyzed in recent reports but without losing sight of fundamental contributions such as the conceptual clarifications in the previously mentioned Agenda for Peace, which defined peacekeeping³³, peacemaking³⁴, preventive diplomacy³⁵ and peace-building³⁶.

The initial momentum of the Brahimi Report, published in 2001, has been consolidated with other documents such as the apstone Doctrine in 2008, which rounds off a long

32 On the various doctrinal positions see IGLESIAS VELASCO, A., *Los problemas del mantenimiento internacional de la paz*, Ministry of Defense, Madrid, 2003, pp. 53-61 and GIFRA DURALL, J., *La protección humanitaria y el uso de la fuerza en las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas. Las operaciones desplegadas en el conflicto de la República Democrática del Congo (1999 -): caso de estudio*, doctoral thesis 2011, Pompeu Fabra University, pp. 80-91.

33 "the deployment of a United Nations presence in the field, hitherto with the consent of all the parties concerned, normally involving civilians as well", *Un Programa de Paz*, par. 20.

34 "Measures destined to try to bring hostile parties to an agreement, fundamentally by peaceful means as set forth in Chapter VI of the Charter Carta of the United Nations", *Ibid.*

35 "Measures destined to prevent disputes from arising between parties, to prevent existing disputes from escalating into conflicts and to limit the spread of the latter when they occur", *Ibid.*

36 "Efforts to identify and support structures which will tend to consolidate peace and advance a sense of confidence and well-being among people", *Ibid.*

cycle of contributions and efforts with a general doctrine outlining the principles and modalities of the UN peace missions and their adaptation to the circumstances and challenges of the present day³⁷.

The proposals on mandates and authorization put forward in the Brahimi Report are clear: wide-ranging and robust mandates. Nevertheless, such recommendations are broached with greater prudence in the documents that followed and, in fact, some authors have criticised precisely the secrecy surrounding its recommendations in its subsequent interpretation. In this context, Kofi Annan's clarification is significant in a later report in which he points out that the recommendation of the use of force and robust mandates should not be interpreted as a tendency "to turn the United Nations into a war-fighting machine or fundamentally alter the principles according to which peacekeepers use force" and concludes that the "use of force must always be seen as a measure of last resort"³⁸.

For its part, Capstone Doctrine comes up with a more practical than legal evaluation of the principle of the use of force and the UN peacekeeping operations of Chapter VII. It broaches the question from the perspective of the consequences in terms of political and practical order on the peace process. The criteria employed in judging the use or non-use of armed force are practical and strategic rather than legal and this is demonstrated when the doctrine establishes that a combination of factors have to be considered including mission capability, humanitarian impact, the safety and security of personnel, the effect of their activities on the consent of the main parties and the effect that such action will have on the local consent for the mission.

The Special Committee's work in updating and publishing documents on peacekeeping operations from 2004 right up to the most recent reports has maintained a prudent, conservative stance concerning peace operations. The Committee stresses the importance of the principles of sovereignty, territorial integrity, the political Independence of states, non-intervention, consent of the main parties, impartiality and the non-use of force except in legitimate defense,³⁹ without referring to enforcement.

37 On present-day challenges, consult Peou, S., "The UN, Peacekeeping, and Collective Human Security: From An Agenda for Peace to the Brahimi Report", *International Peacekeeping*, Vol. 9, n° 2, 2002, pp. 51 – 68; JONES, B. & CHERIF, F., *Evolving models of peacekeeping policy implications & responses*, Center of International Cooperation, New York, External study commissioned by the Best Practice Unit, DPKO, 2003, pp. 1-34; BOULDEN, J., "UN Peacekeeping Operations in the Cold War Era :Trends and Challenges", *International Forum* 187, XLVII, n° 1, 2007, pp. 36-52.; INTERNATIONAL PEACE INSTITUTE, "Peace Operations, Task Forces on Strengthening Multilateral Security Capacity", *IPI Blue Paper*, n° 9, New York, 2009, pp. 1-72; AGUIRRE, M., *Presente y futuro de las Operaciones de Paz*, FRIDE, June 2007, pp. 1-73.

38 *Report of the Secretary-General on the implementation of the report of the Panel on United Nations peace operations*, A/55/502, par. 7.e

39 *Report of the Special Committee on Peacekeeping Operations and its Working Group at the 2004*

This caution is in response to the fact that not all states participating in the Committee are prepared to take on board a theory of UN peacekeeping under Chapter VII of the Charter, although in practice neither do they oppose its establishment and deployment.

In spite of their growing importance in contemporary international practice, it is true to say that, especially from a legal perspective, the Chapter VII peacekeeping operations have not received sufficient scientific doctrinal analysis from the states or from the United Nations itself. This deficit is also acknowledged in major projects that study the principal challenges facing UN peacekeeping operations today, such as, for example, the so-called *Challenges Project*⁴⁰. It can also be said that the practice of authorizations in the particular realm of UN peacekeeping operations has not been conducive towards such an analysis, as it is not characterized either by its clarity or uniformity. On the contrary, its very particular aspects have turned these operations into an atypical legal concept.

All this has meant that the definition and normative regime in relation to these operations is riddled with confusion and contradiction concerning their understanding and definition of origin.

To begin with, there is an issue of semantics. Generally speaking, and for many decades in accordance with their original denomination, the expression peacekeeping operations (PKO) has served as a generic term with which one associates: on the one hand, the first generation operations deployed during the cold war, formed by military observers; and on the other, the second generation operations identified with those operations operating under more wide-reaching mandates that demand a more complex structure and composition. The term peacekeeping operations (PKO) has thus served to define their nature and legal regime, i.e. principle of consent, impartiality, and the use of force only in legitimate defense.

Nevertheless, the operations authorized to use force give rise to a significant lack of precision, both in terms of their terminology and legal status. On the one hand, because to describe missions that are authorized to use force as peacekeeping operations (PKO) is at odds with their original regulatory framework. There is also a degree of confusion because almost all authorized operations, with the exception of UNSOM II in Somalia, have the consent of the state, which is why many authors continue to refer to them as peacekeeping operations, but analyze them as examples of isolated or exceptional cases.

Perhaps the introduction of a more comprehensive term that would involve the

substantive session, New York, 29 March – 16 April, A/58/19, par. 35-36.

⁴⁰ THE CHALLENGES PROJECT, *Challenges of ...*, *Op.cit.*, Chapter 3 on the legal dimension of peacekeeping operations. See executive summary in <http://www.challengesforum.org>

different types of peace operations would be a good idea. The Brahimi Report goes a considerable way towards promoting this change, as throughout the text it uses the expression peace operations in a more generic sense. On the one hand the report speaks of peacekeeping operations when referring to traditional missions, in which consent and legitimate defense constitute the structural axes, and on the other, it refers to complex peace-building operations which do not necessarily respond to the initial guidelines ⁴¹ and that come under the terms of Chapter VII. In this way it recognizes the existence of different types of operations depending on the corresponding legal framework.

Even so, and despite the recommendations of the expert groups, confusion still persists, given that officially the United Nations continues to refer to them as peacekeeping operations and that is also the name of the department in charge of them.

In our view, the expression United Nations peace operations is an accurate one, as it allows for the integration of the combination of operations deployed under the authority of the organization and at the same time allows for the identification of different types of operations depending on the mandate and legal framework attributed by the Security Council in each case. From this perspective the United Nations peace operations can be viewed as *missions deployed in the place of conflict, under the mandate and control of the United Nations, with military and civil personnel, as well as support equipment from the States, to implement the established mandates, acting insofar as possible, with the consent of the parties, with impartiality and with the capability of using force either in legitimate defense or in other instances authorized by the Security Council.*

This definition incorporates not only peacekeeping operations in accordance with the original theoretical guidelines, but also other peace-building operations within the framework of Chapter VII which, depending on the circumstances, can be authorized to use armed force.

In short, the expression UN peace operations attempts to bring together under one denomination a number of missions established by the organization under the authority of the Security Council, as a subsidiary body, formed by contingents from several countries. This broad notion does not however in any case imply that the legal regime concerning them is the same, for while the regulations for peacekeeping operations is based on practice and a consolidated *opinio iuris*; other peace operations, essentially those under Chapter VII, demand in each case the consideration of their regime (consent, type of authorization). From this perspective, the determination of the legal regime relating to UN peace operations cannot rely solely on the presence of consent nor should the legal basis be identified *a priori* and, as has been the case

⁴¹ The executive summary of the report uses the expression peace operations and distinguishes the expression peacekeeping from other types of complex operations, *Brahimi Report*, par. 17, 18 y 19.

for decades, considering all UN peace operations as preventive measures within the framework of Chapter VI of the Charter (or an alleged Chapter VI and a half).

In our view, *the legal basis for peace operations should be established in each case in a different and isolated manner, identifying the combination of applicable norms.* This implies recognizing that not all of them respond to the same regulatory scheme.

3. Final considerations

Over the last two decades United Nations peace operations have been one of the mechanisms most frequently used by the Security Council in situations of humanitarian emergency in armed conflicts. In effect, the establishment of operations under a Chapter VII mandate, and with the authorization to use force for the protection of civilians, is becoming increasingly commonplace.

Empirical analysis demonstrates that operations under Chapter VII are not isolated or exceptional. They must be considered as constituting a new form of practice by the organization which is still being developed and is characterized by particular features pertaining to each case in terms of authorization and arrangements with regional organizations and coalitions of states, among others. While the practice is extensive, it is still neither uniform or orderly.

On the other hand, the states and the organization of the United Nations itself hold contradictory positions with regard to the phenomenon of Chapter VII UN peace operations, given that, generally speaking, they are not opposed to their establishment; however, when it comes to debating and prescribing the concepts and arguing whether it is a case of the use of force in legitimate defense or coercive enforcement, discrepancies tend to come to the fore and point to a lack of consensus.

Thus we find ourselves facing an increasing and developing practice that raises the question of new types of operations, different from those deployed in the period of the cold war and different also in terms of their legal basis and regime. This transformation motivates the need to find a clearer conceptual and regulatory framework than the one we have today. Hence the proposal of this article, consisting in limiting the label peacekeeping operations to those under Chapter VI of the Charter as a preventive measure. A systematic approach according to whether they fall under Chapter VI or VII, seems both fitting and appropriate, as only in this way is it possible to establish the norms applicable in each case.

Ultimately it is not a question of proposing a highly ambitious or groundbreaking formula, but a theoretical and legal approach that responds to the action and practice of present-day peace operations.

Documentation

I. UNITED NATIONS DOCUMENTS

I. General Secretary Reports

Question considered by the Security Council at its 749th and 750th meetings held on 30 October 1956 : 2nd and final report of the Secretary-General on the plan for an emergency international United Nations force requested in the resolution adopted by the General Assembly on 4 November 1956, A/3302, 1956.

An Agenda for Peace: preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping, A/47/277 – S/24III, 17 June 1992

Supplement to an Agenda for Peace, A/50/60/ - S/1995/1, 15 January 1995

The fall of Srebrenica, pursuant to Resolution 53/55 of the General Assembly, A/54/549, 15 November 1999

No exit without strategy: the adoption of decisions in the Security Council for the termination or transformation of the UN peacekeeping operations S/2001/394, 20 April 2001

2. Reports by the Department of Peacekeeping operations

United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines, Capstone Doctrine, 2008

A new programme of alliances: charting a new horizon for United Nations peacekeeping, DPKO – DSF, July 2009

3. Other official documents

Comprehensive review of the whole question of peacekeeping operations in all their

aspects, BRAHIMI, L & others, A/55/305 – S/2000/809, 2000

General Secretary report concerning the application of the Group Report on peacekeeping operations, A/55/502, 2000

Report of the high-level Panel on Threats, Challenges and Change: A more secure world: our shared responsibility, A/59/565, 2004

Report of the Special Committee on Peacekeeping Operations and its Working Group at the 2004 substantive session, 29 March – 16 April, A/58/19

II. OTHERS

International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS); *Report on the responsibility to protect*, 2001, pp. I-III

THE CHALLENGES PROJECT, *Challenges of Peace Operations: Into the 21st Century-Concluding Report 1997-2002*, Elanders Gotab, Stockholm, 2002, pp. 1-295.

- *Meeting the Challenges of Peace Operations: Cooperation and Coordination*, Elanders Gotab, Stockholm, 2002, pp. 1-170

Annual report on UN peacekeeping operations in the world 2009, FRIDE, April 2009, Madrid, pp. 1-16

INTERNATIONAL PEACE ACADEMY, *Peacekeeper's Handbook*, Pergamon Press, New York, 1984.

- *Peace Operations*, IPI Blue Paper, nº 9, IPI Task Forces on Strengthening Multilateral Capacity, New York, 2009.
- *From New York to the Field: A Dialogue on UN Peace Operations*, January 2010, pp. 1-12
- "Peace Operations, Task Forces on Strengthening Multilateral Security Capacity", *IPI Blue Paper*, nº 9, New York, 2009, pp. 1-72

Escola de Cultura de Pau, *Anuari de processos de pau*, Barcelona, Ed. Icaria, 2009.

- *Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*, Barcelona, Ed. Icaria, 2009, pp. 1-221

Bibliography

- VV.AA., *The humanitarian decade. Challenges for Humanitarian Assistance in the last decade and into the future*, Vol. I – II, Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, United Nations, 2004
- VV.AA. General Gutiérrez Mellado University Institute of Research into Peace, Security and Defense V., *Peacekeeping Peacebuilding: Preparing for the Future*, Finnish Institute of International Affairs (FIIA), Helsinki, 2006, pp. 1-55
- AGUIRRE, M., *Presente y futuro de las Operaciones de Paz*, FRIDE, junio 2007, pp. 1-73
- AMÉRIGO CUERVO-ARANGO, F. & PEÑARANDA ALGAR, J., *Dos Décadas de Posguerra Fría. Actas de las I Jornadas de Estudios de Seguridad de la Comunidad de Estudios de Seguridad "General Gutiérrez Mellado"*, Volume I, Madrid, 2009, pp. 1-591
- AZAM, J.P., "Violence Against Civilians in Civil Wars: Looting or Terror?", *Journal of Peace Research*, Vol. 39, n° 4, 2002, pp. 461-485
- BELLAMY, A.J. & WILLIAMS, P. & GRIFIN, S., *Understanding Peacekeeping*, Cambridge, Polity Press, 2004, pp. 1-325
- BERDAL, M., "Ten Years of International Peacekeeping", *International Peacekeeping*, Vol. 10, n° 4, 2003, pp. 5-11
- "The Security Council and Peacekeeping", in LOWE, V. & ROBERTS, A. & WELSH, J. (eds), *The United Nations Security Council and War*, Oxford, Oxford University Press, 2007, pp. 175-205
- BETTATI, M., "Un droit d'ingérence?", *RGDIP*, Tome 95, n° 3, 1991, pp. 639-670
- BOULDEN, J., "UN peacekeeping operations in the cold war era: trends and challenges", *Foro International* 187, XLVII, n° 1, 2007, pp. 36-52
- BOWETT, D.W., *United Nations Forces: a legal study*, London, The Lawbook Exchange Limited, originally published in 1964, reedited in 2008, pp. 1-579
- CARDONA LLORENS, J., Las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas: ¿hacia una revisión de sus principios fundamentales?, *Cursos euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional*, 2003, pp. 759-891
- CHRISTAKIS, T. & BANNELIER, K., "Acteur vigilant ou spectateur impuissant ? Le contrôle exercé par le Conseil de sécurité sur les Etats autorisés à recourir à la force", *Revue Belge de Droit International*, Vol. 37, n° 2, 2004, pp. 498-526
- CORTEN, O. & KLEIN, P., "Action humanitaire et Chapitre VII: La redéfinition du mandat et des moyens d'action des forces des Nations Unies", *AFDI*, XXXIX, 1993, pp. 105-130.
- "L'autorisation de recourir à la force à des fins humanitaires: droit d'ingérence ou

- retour aux sources?”, *EJIL*, Vol. 4, 1993, pp. 506-533.
- “Action humanitaire et Chapitre VII: la redéfinition du mandat et des moyens d’action des forces des Nations Unies”, *AFDI*, Vol. XXXIX, 1993, pp.105-130
- DÍAZ BARRADO, C.M. & otros; *Misiones internacionales de paz: Operaciones de Naciones Unidas y de la Unión Europea*, General Gutiérrez Mellado University Institute of Research into Peace, Security and Defense, Madrid, 2006, pp. 1-264
- DÍAZ BARRADO, C.M. & CÁSTOR, M. & MIGUEL Y VACAS FERNÁNDEZ, F., “Fundamentos jurídicos y condiciones para el ejercicio de las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas”, *ADI*, nº 21, 2005, pp. 273-316
- DIEZ DE VELASCO, M. & otros, *Las Organizaciones Internacionales*, Madrid, Ed. Tecnos, 16th edition, 2010
- ESCOBAR HERNÁNDEZ, C., *Las operaciones de mantenimiento de la paz de concepto integrado: un estudio de la práctica*, Santander, 1995
- FERNÁNDEZ SANCHEZ, P.A., *Operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz*, Huelva, Servicio de Publicaciones: Huelva University, Ministry of Education and Culture. Directorate General for Scientific and Technical Research, 1998, Vol. 1 y 2
- FERRY, F., “Humanitarian action: victims of its own success”, in VV.AA.; *The humanitarian decade. Challenges for Humanitarian Assistance in the last decade and into the future*, Vol. I – II, Office for the coordination of humanitarian affairs, New York, 2004., pp. 42-45
- FINDLAY, T., *The use of force in UN Peace Operations*, Oxford, SIPRI, 2002, pp. 1-486
- FINK, J., *From Peacekeeping to Peace Enforcement: The blurring of the mandate for the use of force in maintaining international peace and security*, Defense Technical Information Center, Washington, 1994, pp.1-80
- FRULLI, M., “Le operazioni di peacekeeping delle Nazioni Unie e l’uso della forza”, *Rivista di Diritto Internazionale*, Vol. LXXXIV, nº 2, 2001, pp. 347-392
- FUENTE COBO, I., “Operaciones de paz para el siglo XXI: de la prevención a la intervención”, *Seguridad y Defensa*, General Gutiérrez Mellado University Institute of Research into Peace, Security and Defense, Madrid, 2000, pp. 87-105
- GIFRA DURALL, J., *La protection humanitaria y el uso de la fuerza en las UN Operaciones de Paz de las United Nations. Las operaciones desplegadas en el conflicto de la República Democrática del Congo (1999 -): case study*, Doctoral thesis 2011, Universitat Pompeu Fabra, pp. 1-539
- HALDERMAN, J.W., “Legal Basis for United Nations Armed Forces”, *AJIL*, Vol. 56, nº 4, 1962, pp. 971-996

- HANRAHAN, M., “The United Nations Special Committee on Peacekeeping Operations”, *International Peacekeeping: The yearbook of International peace operations*, Vol. II, 2007, pp. 29-45
- KALDOR, M., *New and Old Wars: organized violence in a global era*, Cambridge, Polity Press, 1999, pp. 1-256.
- “Nuevos conceptos de seguridad”, in GARCÍA, C. & RODRIGO, A. (eds.), *La seguridad comprometida. Nuevos desafíos, amenazas y conflictos armados*, Madrid, Ed. Tecnos, 2008, pp. 151-167
- KENT, R.C., “International humanitarian crises: two decades before and two decades beyond”, *International Affairs*, Vol. 80, nº 5, 2004, pp. 851-869
- IGLESIAS VELASCO, A.J., *Las operaciones de mantenimiento de la paz: Concepto, evolución histórica y características (1948 – 2002)*, Madrid, Ed. Madrid Autonomous University, 2003, pp. 1-357
- *Los problemas del mantenimiento internacional de la paz*, Ministry of Defense, Madrid, 2003, pp. 1-419
 - “El marco jurídico de las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas”, *Foro: Revista de ciencias jurídicas y sociales*, nº 1, 2005, pp. 127-177
- JONES, B. & CHERIF, F., *Evolving models of peacekeeping policy implications & responses*, Center of International Cooperation, New York, External study commissioned by the Good Practice Unit, DPKO, 2003, pp. 1-34
- LAGRANGE, E., *Les opérations de maintien de la paix et le Chapitre VII de la Carte des Nations Unies*, Paris, Ed. Montchrestien, 1999, pp. 1-181
- LIU, F.T., United Nations peace-keeping operations: their importance and their limitations in a polarized world, *Recueil de Cours*, Academie de Droit International, Vol. 201, I, 1987, pp. 385-400
- MACKINLAY, J., *The Development of Peacekeeping Forces*, Centre for Defence Studies, King's College London, 2001, pp. 1-20
- MARIÑO MENÉNDEZ, F., “Perspectivas de las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas”, *Tiempo de Paz*, nº 43, Winter 1996-1997, pp. 41-53
- MARQUEZ CARRASCO, C., “La nueva dimensión humanitaria del mantenimiento de la paz: La práctica reciente del Consejo de Seguridad ”, in *La asistencia humanitaria en derecho internacional contemporáneo*, Seville, Secretariat of Publications, University of Seville, Spanish Red Cross, 1997, pp. 81-125
- PETIT DE GABRIEL, E., *Las exigencias de humanidad en el derecho internacional tradicional (1789 – 1939). El marco normativo y doctrinal de la intervención de humanidad y de la asistencia humanitaria*, Madrid, Ed. Tecnos, 2003, pp. 1-261

- PEOU, S., "The UN, Peacekeeping, and Collective Human Security: From An Agenda for Peace to the Brahimi Report", *International Peacekeeping*, Vol. 9, nº 2, 2002, pp. 51 – 68
- PÉREZ DE ARMIÑO, K., "El concepto y el uso de la seguridad humana: análisis crítico de sus potencialidades y riesgos", in Seguridad humana: conceptos, experiencias y propuestas, *Revista d'Afers Internacionals*, December 2006 - January 2007, CIDOB, pp. 59-77
- PICONE, P., "Le autorización all'uso Della forza tra sistema delle Nazioni Unite e diritto internazionale generale", *Rivista di diritto internazionale*, nº 1, 2005, pp. 5-75
- RAMON CHORNET, C., "Nuevos conflictos, nuevos riesgos para la seguridad humana", in *El derecho internacional humanitario ante los nuevos conflictos armados*, Valencia, Ed. Tirant lo Blanch, 2002, pp. 355-370
- ROBERTS, A., "El papel de las cuestiones humanitarias en la política internacional del decenio de 1990", *RICR*, nº 833, 1999, pp. 19-42
- SICILIANOS, L., Entre multilatéralisme et unilatéralisme: l'autorisation par le Conseil de Sécurité de recourir à la force, *Recueil de Cours*, Academie de Droit International, Vol. 339, 2008, pp. 9-436
- SEMB, A.J., "The New Practice of UN-Authorized Interventions: A Slippery Slope of Forcible Interference?", *Journal of Peace Research*, Vol. 37, nº 4, 2000, pp. 469-488
- SLIM, H., "Military intervention to protect human rights: The Humanitarian Agency Perspective", *Journal of Humanitarian Assistance*, 2001, pp. 1-17
- TSAGOURIAS, N., "Consent, Neutrality/Impartiality and the Use of Force in Peacekeeping: Their Constitutional Dimension", *Journal of Conflict and Security Law*, Vol. 11, nº 3, 2006, pp. 465-482
- VACAS FERNÁNDEZ, F., *Las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas y el principio de no intervención: un estudio sobre el consentimiento del estado anfitrión*, Valencia, Ed. Tirant lo Blanch, 2003, pp. 1-430
- El régimen jurídico del uso de la fuerza por parte de las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas, Madrid, Ed. Marcial Pons, 2005, pp. 1-328
- ZAHAR, M., "Protégés, clients, cannon fodder: Civilians in the calculus of militias", *International Peacekeeping*, Vol. 7, nº 4, 2000, pp. 107 – 128



Olivier Urrutia

Vice president of the Observatory for Think Tanks

E-mail : olivier.urrutia@oftt.eu

- Submitted: September 2013

- Accepted: October 2013

THE ROLE OF THINK TANKS IN THE DEFINITION AND APPLICATION OF DEFENCE POLICIES AND STRATEGIES

This article aims to analyse the role of think tanks (organisations that produce ideas or solutions for the implementation of public policies) in the field of defence and international relations. Think tanks are key players in managing defence policies and developing operational military strategies in a complex and globalized environment; an environment marked by a democracy of opinion which is increasingly conditioned by the importance of mass media, shared governance, consensus, negotiation and balance of powers. Creating an analytical definition of their structures (nature, type, historical conditions for their appearance, activities and aims) in order to examine their role in the area of defence and security, the article will define the field of study by comparing the situation in the United States, the cradle of the think tank, France, and Spain through the use of case studies. The choice of France and Spain, two middle powers, is in the interest of comparing two models with profound differences that share borders, history, culture and the European project.

Think tank, War of Ideas, Defence, Influence, Soft power

THE ROLE OF THINK TANKS IN THE DEFINITION AND APPLICATION OF DEFENCE POLICIES AND STRATEGIES

I: INTRODUCTION

In a globalised world faced with increasingly complex relations and interactions, a world that generates an environment of risks and opportunities, the model of the Nation-State has changed and political governance has opened the door to other socio-political players. Think tanks – just like lobby groups, NGOs, public relations agencies, multinationals or transnational institutions – are being launched, at an exponential rate and with great authority, into the debate on and design of public policies in all areas: health, education, culture, law, economics, security, defence, environment, natural resources, energy and international relations. Think tanks influence national and international decision-making and are an additional resource for the political management of states.

The combination of a context of different threats (terrorism, urban guerrillas, cyber wars, multiple trafficking, industrial espionage, knowledge wars, economic wars etc.) together with the economic crisis that has swept the globe since 2007, has led to a rethinking of the classic model of defence and security policies and of their economic management. Against this backdrop, new information and communications technologies (NICT) have revolutionised the traditional paradigm of the vertical construction of society: state – institutions – media – population. Instead, a step has been taken towards a more grid-like structuring of the world.¹ The transformation process in the management of a state towards a more collaborative approach is a key point when facing up to these threats. The crisis has brought into question the governance model and the nature of the different uses of public or private expertise, essential when defining, evaluating, implementing or communicating appropriate global strategies. Think tanks are gaining importance as private expertise resources that influence national and international policies and public opinion, creating a space for dialogue between governments and civil society, and playing a role as mediator. We will look at how the intellectual diplomacy process is developing through the presence of think tanks in the most representative geographical areas as regards centres of political and legislative power – mainly Brussels and New York.

1

1 CASTELLS, Manuel. *La galaxie Internet*, Paris : Fayard, 2002

What is a think tank? What do they do and what is their aim? How have they developed and evolved? What types of think tanks exist? What is their impact? What is their role in defining and applying defence strategies? This chapter will aim to answer these questions and to undertake an analysis of think tanks, particularly in the area of defence policies and international relations. Think tanks emerge from civil society and are involved in the debate on public policies. Against this main backdrop, questions arise on the pairing of think tanks and defence. These questions allow us to understand to what extent organic links exist between the two. Bearing in mind the different aspects of the relationship between think tanks and defence – historical, semiotic, strategic –, the idea is to define different guiding principles as regards the capacity of think tanks to influence the diplomatic activities of states, their legitimacy to intervene forcibly and their vision on the debate on defence spending in the United States, France and Spain.

The relationship between think tanks and defence reveals a symbiotic history that could go a long way towards explaining their interdependency. Underestimating or ignoring the historical and cultural dimension of the think tank phenomenon would mean reducing them to a simple symptom of the Americanisation of the world or to a mere fad, leading to the risk of misunderstanding the new paradigm of power management. In this way, recognising and studying the ecosystem of think tanks, their conditions and their *modus operandi* allows us to understand the role that these organisations play in managing and implementing public policies, particularly international relations and defence policies.

This article does not aim to judge the relevance of the existence of think tanks, nor does it intend to give an opinion on their activities and contents. Rather, it focuses on presenting the state of the subject through factual elements and sources from expert authors in the field, allowing the reader to interpret what has been presented. Think tanks are not the solution to a defined challenge, nor are they the only response to a state's needs; but they *are* an additional tool, both different and complimentary, in the technical and strategic range of tools a state has at its disposal. A detailed description of the subject and its mechanisms is the key to better understanding power games in today's society.

I. DEFINITIONS AND CONCEPTS

What is a think tank?

It is very difficult to give a precise and comprehensive definition of a *think tank*, as a think tank is characterised by being a shifting object, idiosyncratic in finding its own form within its environment (cultural, political, economic and historical) and to a certain degree subjective due to the lack of qualifying criteria at the academic level.

Experts themselves are unable to agree on a definition as there are differences from country to country. Think tanks vary enormously in size, in the resources they have available to them, in their areas of research, in their legal structure and in their management models. Many works defining think tanks were published in the 90s; among them, works by certain North American pioneers such as James McGann, Ken Weaver and Donald Abelson. These authors identified the following criteria for the definition of a think tank:

- An independent organisation. The level of independence is determined by its statutes and financing sources (private or public/private and mixed) or its direct links with state powers (active politicians who occupy a position in the organisation).
- Dedication to general interest.
- A permanent work team focusing on research.
- The production of innovative proposals and prospective public policies, with the aim of participating in the debate.
- A non-profit organisation.
- An organisation that has its own freely-accessible communication resources (website, blogs, publications, conferences etc.) in order to disseminate information to as broad an audience as possible.

Due to the non-fulfilment of some of these criteria, NGOs, philanthropic foundations, platforms of political parties or political figures, and lobby groups are excluded. As explained by Thomas Medvetz, think tanks face an eternal cycle of the double movement of rapprochement and withdrawal, which allows them to obtain the balance they need for their legitimacy. While withdrawal tends to differentiate think tanks from the institutions closest to them (or to distance them from those who finance them) and thus affirm their independence, rapprochement, on the other hand, re-establishes a dependency with regard to these institutions so that the think tank can enjoy the symbolic and material resources they have to offer. This balance allows the existence of academic, political and business ties, and each link ensures the legitimacy that then guarantees independence in relation to other institutions. The positioning of think tanks in the field of expert opinion on public policies can be summarised as follows: a think tank is more academic than a lobby, more business-like than a university, and more political than a business.² As a differentiating criterion, it can be said that a think tank organizes research tasks, anticipating actions from the side of lobby groups. Think tanks use bi-directional communication, mixing influence with informative

² MEDVETZ, Thomas, *Terra Obscura: Vers une théorie des think tanks américains*, in Yann Bérard, Renaud Crespin, *Aux Frontières de l'expertise : Dialogues entre Savoirs et Pouvoirs*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2010, Chapter II, p. 157. Also available under: <http://sociology.ucsd.edu/faculty/bio/documents/Medvetz.10.Terra.pdf> p. 8

education. Most think tanks use an associative structure, with the *sine qua non* condition of preserving general interest.

However, the notion of independence from political, administrative and economic powers that allows for the identification of a think tank has to be put into perspective. First of all because it excludes bodies which are part of an administrative apparatus with the ability to give statutory guarantees and independence policies – guarantees and policies that are more effective than private think tanks with exclusively private sources of financing and that therefore depend on the interests of their clients and donors. And secondly, because the notion of independence is a requirement that is much characterised by the history and culture of the United States. The debate in Europe on material independence encompasses part of the public scepticism on the credibility of think tanks.

In this regard, the essential prerequisite is to influence the political agenda, decision-making and public opinion.³ The production of ideas, as well as the ability to influence, are inherent characteristics of think tanks.

Military tropism

This paragraph will take a semiotic approach to present correlations between semantic elements and operative aspects of think tanks, thus making the link between meaning and significance more effective.⁴ There is an analogy between the physical war in its military acceptance and the war of ideas in which intellectual players are involved. We also emphasise the capacity for pragmatic adaptation from the side of the think tank to its environment, plunged into a fierce competition – which constitutes a reserve of intelligence of strategic value. In the final part of this paper we will look in greater depth at the key factor of influence inherent in this type of structure, in order to ensure continuity in the research on think tanks as intelligent objects.

A semiotic path

In this paragraph it is useful to underline the importance of semantics. The vocabulary related to the ecosystem of think tanks is, to a large extent, American English - showing its leadership and command in the construction and subsequent development of the subject. Although it is possible to translate most terms into Spanish, we frequently prefer to use the original form in English, defending, in this case, the claim which attaches symbolic and practical meaning to semantics.

Starting from the basic definition of the subject, the terminology reveals a DNA

³ ABELSON, Donald, *A Capitol Idea: Think Tanks and US Foreign Policy*, McGill-Queen's University Press, 2006

⁴ DE SAUSSURE, Ferdinand, *Cours de linguistique Générale*, Wiesbaden, Harrassowitz, 2, 1968, p. 272

with military shading. The expression *think tank* already existed at the end of the 19th century in English, however its meaning as an organisation dedicated to reflection is dated at 1959, according to the *Oxford English Dictionary*. The meaning really spread as of the period of the Second World War with the development of military and strategic planning organisations, with the *Rand Corporation* as the flagship.⁵ The original meaning of *tank* was that of a container, until it was extended to mean a combat vehicle, a silo (missile launcher), or a nuclear warhead. So the origin of the term *think tank* referring to organisations dedicated to reflection, research and promotion of proposals and solutions for public policies can be found in the military field. During the Second World War the term *war room* was used as a clear reference to issues linked to security and defence: a closed and protected space where civilian and military experts would meet to draw up strategies and find solutions to issues of defence and security or of international relations. There was then a semantic derivation of *war room* to the meaning of intelligence reserves.

Likewise, all of the organisational semantics have a clear American basis and imitate military vocabulary, underlining the existing organic ties. The director of the structure is the *strategist* or the *Chief Officer*, the head office the *Headquarters*, the organisational chart the *Organization and Divisions*, the research departments the *Research Unit Management*. The context itself in which think tanks function has a military undertone – this context being defined as the *war of ideas*. Here, the intellectual space is the battle field. The traditional tools of think tanks – social networks, media, publications, events – could be defined by analogy as their weapons.

Thus, initially the military tropism, and subsequently the political tropism, of think tank vocabulary can be explained through successive historical contexts. We feel that the agreed translation in Spanish of *war of ideas* (*laboratorio de ideas* – *laboratory of ideas*) falls short and is misleading as regards the overall activities of think tanks, and “betrays” their essence: it is not just a case of experimenting and researching, but also of creating an efficient tool based on the strategy available to political decision-makers. Think tanks are organised around two interrelated axes: investigation/reflection on the one hand, and influence/impact on the other. Think tank terminology expanded to research centres on public policies due to the similarities between their *modus operandi* and those of military planning institutes.

Information versus Knowledge

Think tanks are a leading strategic tool for the management of knowledge. In a globalised framework characterised by new information and communication technologies (NICT), there is an overload of damaging information that can lead to an incorrect understanding of events and subsequent treatment by political, economic

⁵ MEDVETZ, Thomas, *Think tanks in America*, Chicago and London: The University of Chicago Press, 2012, p.70-75

and military leaders. The exponential expansion of changing information requires keys for interpretation in order to ensure reactive and accurate decision-making. Think tanks, as hybrid organisations, are founded on the management of information and knowledge, drawing on the processes of *knowledge management* and on expert researchers. The *continuum* data – information – knowledge – strategy, is part of a medium or long term cycle and needs methods for the management of available and appropriate resources. Thanks to their many years of experience, their vast resources and their smooth relations with the state and the army, American think tanks – and particularly those that deal with defence, security and international relations –, carry out the task of tracking the information galaxy, suggesting solutions. Knowledge is the result of the link between information and its interpretation through the framework of references (experience, beliefs, theories, models, culture) by the researcher or the think tank that is organising and giving meaning to the set of data. Think tanks favour the communication-participation dimension, from which arises intelligence – a mix of understanding and knowledge. *Rand Corporation* is the gold standard among think tanks as far as terminology and ontology are concerned, making use of a recursive methodology: information, organisation, communication.

The benefit that the existence of a think tank can bring to a state, company or army lies in the possibility of obtaining supplies of information, knowledge and innovation. Research work is focused on three time dimensions: past, present and future; “knowledge to foresee in order to be able”.⁶ Knowledge is not required to be true, fair or attractive, but to be effective. The triptych vigilance, research and formulation in the strategic intelligence process⁷ allows for adjustments of the present to the future, based on the knowledge of past events. Think tanks, due to their very nature, are oriented towards the future. Their research activities are firmly placed between foresight and strategy. The relevance, both of their analyses and their proposals, can be seen as lying in their ability to understand the present from the perspective of the past, in order to produce foresight:

“Proactive intelligence aims to act in, or model, reality to avoid risks and threats from arising”.⁸

6 COMTE, Auguste, *Cours de Philosophie Positive*, 1830-1842

7 See the definition on the Portail de l'Intelligence Economique, Centre national de ressources et d'information sur l'intelligence économique et stratégique, <http://www.portail-ie.fr/article/572/Les-definitions-de-l-intelligence-economique> (viewed 01/08/2013)

8 SERRA DEL PINO Jordi, “*Inteligencia proactiva*”, *Inteligencia y seguridad: revista de análisis y prospectiva*, 10, 2011, p. 55-74 en: NAVARRO BONILLA, Diego, *Lecciones aprendidas (y por aprender)*, Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos, N°0, 2012, p.68. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/Revista_Digital/RevistaIEEE_Num_o.pdf

Due to their level of intellectual independence and to the mix of experts from the public and private sectors, the processes activated by think tanks align them with intelligence organisations.⁹ If we look at the working methods that are applied within these structures, we see that foresight is a crucial feature of their activity. Formulating forecasts and hypotheses is a complicated—even risky—and expensive activity. Companies, governments and political parties are somewhat limited as far as foresight goes, as they tend to be bound to working in the short-term, with their activities being determined by elections, annual accounts, lack of time, and disapproval or penalties from the side of shareholders or citizens if the forecasts turn out to be wrong. Then we have the long-term – the usual way of working among think tanks.

As a general conclusion then, it can be said that while there may indeed exist certain criteria for the identification of a think tank with common objectives and research activities, it is also true that there are different structural forms which have an impact on the method of management and on the declination of the strategy of influence.

Type

Think tanks can be defined as *sui generis* organisations due to the fact that there are very few countries where they have their own specific legal category. In the United States, they are regulated by article 501(c) of the Tax Code, together with other organisations that cannot be considered as being think tanks.

They can either be classified by their organisational structure or by the activity that they carry out:

- I. Generalists who deal with most public policy areas (health, education, citizenship, economics, ecology, defence and security, energy, and international relations)
- II. Universities without students
- III. *Advocacy Groups*, that carry out activist activities, similar to lobby groups
- IV. Experts who focus on one subject and issues related to that subject

⁹ SENGE, Peter, *The Fifth Discipline: The Art & Practice of The Learning Organization*, N. York [etc.]. Random House, 2006.

Table I. - Examples of Think Tanks by type in the USA, France and Spain

	POLITICAL ISSUES	UNIVERSITIES	ADVOCACY GROUPS	EXPERTS
USA	Center for American Progress	Hoover Institution	Cato	Council for Foreign Policy
FRANCE	Terra Nova	CERI	IFRAP	IFRI
SPAIN	FAES	CIDOB	FAES	IEEE

Source: L'Observatoire des think tanks

The phenomenon of advocacy groups, accentuated by the unprecedented development in the area of communication in the 21st century, deserves a separate paragraph. NICTs and the growing power of the media have had a profound impact on the structure of think tanks. Without media visibility, it is extremely difficult to place thoughts on the market of ideas. In this regard, advocacy groups are a type of activist organisation with excellent communicative efficiency. When considering the huge level of competition among think tanks to gain access to sources of finance and to opportunities, the advocacy group formula seems to be the most effective as regards the ability to influence decision-making. The concept is, therefore, one further element; not just terminological but also ontological, due to its inherent influencing function. In reality, the advocacy group terminology would appear to be the most appropriate in achieving the original objective: influence, convince, justify, argue, litigate.

We can quote the following elements as being the main reasons for the high level of ongoing growth of think tanks globally:¹⁰

- Information and technological revolution
- End of national governments' monopoly on information
- Increasing complexity and technical nature of policy problems
- Increasingly large and fragmented government
- Crisis of confidence in government and elected officials
- Globalization and the growth of state and non-state actors
- Need for timely and concise information and analysis "in the right form at the

¹⁰ MCGANN, James, Global Go to Think Tank, 2012: http://repository.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1006&context=think_tanks

right time and in the right hands”¹¹

There are also certain contextual elements that explain the recent and current stagnation in the number of new think tanks established worldwide:

- Political and regulatory environment hostile to think tanks and NGOs: economic crisis, lack of philanthropic culture, dictatorships, etc.
- A decrease in the number of public and private donors for policy research
- Lack of institutional development which leads to an inability to adapt to change
- Increased competition from consulting firms, law firms and electronic media
- Institutions that have served their purpose and have discontinued their operations

A cultural “cooling off” can be observed from the side of the southern Europeans as regards the financing of think tanks, which may be due to them considering think tanks as being intangible as far as their content is concerned: research, reflection, ideas. Public and private donors are interested in short-term expertise and advice, and favour specific projects, instead of investing in long-term ideas.

II. ORIGIN

A comparative but non-exhaustive presentation of the Spanish, French and American models (historical, cultural and political), as well as papers written by experts on think tanks in the area of defence and security, help to understand the think tank-defence link. A modelling exercise using papers produced by certain think tanks in the area of defence allows us to broadly pinpoint the differentiating impact that culture and the historical and political context have on these organisations.

United States

It is just as complicated and risky to try and identify with any precision the contextual elements that lead to the emergence of a think tank as it is to define what a think tank is. However, it is essential to identify the conditions for emergence in order to better understand how and why think tanks influence defence policies. Some experts date the precedent of the current phenomenon to the end of the 19th century when reformist assemblies were created in certain states (Massachusetts), from which the *American Social Science Association*¹² was born. Other experts pinpoint the main

¹¹ Expression used by François-Bernard Huyghe, permanent researcher at the *Institut de Relations Internationales et Stratégiques*

¹² A. SMITH, James, *Idea Brokers: Think Tanks And The Rise Of The New Policy Elite*, New York :

historical reference as being the National Conference on Social Welfare (1873)¹³, the *Brookings Institution* (1916)¹⁴ or the *Russell Sage Foundation* (1906)¹⁵. The *SAF-Agriculteurs de France* (1867) or the *Fabian Society* (1884), founded in England, are also often considered to be institutions that influenced in the structural model preceding the modern think tank.

Think tanks were born in the exhausted United States of 1865, following the Civil War. The origin of these structures can be found in the post-crisis context as a response to a cycle of reconstruction. Back then they were research institutions in the area of social sciences, financed by foundations, corporations and private donors, with the aim of working with the government on institutional reform policy programmes, mainly for the development of new management processes. The American culture of philanthropy had a decisive impact on the success of the think tanks. The rise of these think tanks coincided with the emergence of philanthropic foundations and the eagerness to better manage social issues through the sciences. In this way, the institutes of expert knowledge contributed to the design of the United States' current political model and to its democratic culture. The oldest and most relevant are the *US Industrial Commission* (1892), the *New York Bureau of Municipal Research* (1906), the *Russell Sage Foundation* (1906) and the *Carnegie Endowment for International Peace* (1910). They advise governments, institutions and companies, with a certain level of independence, and focus their research on long-term cycles. The establishment of a space for think tanks in the United States was due to various waves of organisational development related to public policies and supported by research in the social sciences. The first was at the end of the 19th century from the side of the civic federations, which brought together entrepreneurs, trade union leaders and journalists. The second phase – the emergence of municipal offices at the start of the 20th century – came about thanks to the new administrative accounting techniques and to the problems with local administration. The “*proto-think tanks*”¹⁶ erupted into a space that was favourable to the work of the first groups dedicated to research and the management of international relations: the *Carnegie* and the *Council on Foreign Relations*.¹⁷

During the 1970s, the use of the term *think tank* became more widespread, just

Free Press, 1991

13 LINDEN, Patricia, *Powerhouses of Policy*, Town and Country, January 1987

14 McGann, James G. and R. Kent Weaver, eds. *Think Tanks and Civil Societies: Catalysts for Ideas and Action*. New Brunswick, New Jersey: Transaction Publishers, 2000.

15 ABELSON, Donald, *Do Think Tanks Matter? Assessing the Impact of Public Policy Institutes*. Kingston and Montreal: McGill-Queen's University Press, 2002, p.17-47

16 MEDVETZ, Thomas. *Think tanks in America*, Chicago and London: The University of Chicago Press, 2012, 45-47

17 *Ibid.*

as the number of research organisations dedicated to planning and public policies was multiplying at an exponential rate. Thanks to the semantic conventions of the period, more and more attention was being paid to military planning organisations following the Second World War (*Rand Corporation*). The first registers and directories of think tanks were published during the 1980s and 1990s, and alongside these, the first academic initiatives to codify the term and the entire subject. While it is true that think tanks were influential in American society right from the start, their desire to be recognised was really rewarded in the 1980s with the boom of the conservative revolution and the presidency of Ronald Reagan. Conservative think tanks like the *Heritage Foundation* and the *American Enterprise Institute* were very active in supplying expertise on economic, social and military issues to the administration in office. Thus, relations between the political powers and think tanks were intensified, giving a greater role to private expert opinion.

The number of think tanks in the United States multiplied as of the period of the Second World War. A new geopolitical context emerged, in which the United States took on the role of a global power with full leadership (military, political, economic and cultural), and expenditure on federal development and research increased accordingly. The government and its administration found they needed numerous new competencies to face up to the differing and changing challenges. The Cold War that followed the Second World War, and the threat from nuclear weapons, favoured the creation of think tanks focusing on the field of defence and security, like *Rand Corporation*, the *Hudson Institute*, the *Center for Naval Analyses* and the *Mitre Corporation*. All of these organisations were founded by military personnel and businessmen, with the objective of working with scientists and engineers; and they were focused on research and innovation in issues of defence.

In such a favourable climate, think tanks, and particularly the *Project for a New American Century* (PNAC), took on a great deal of importance when designing military strategies like during the wars in Iraq and Afghanistan, or when designing a plan for the global war on terror and for the defence of the interests of the United States. And it wasn't just issues of defence that think tanks were working on, but also issues of domestic security. To give an example, the Zero Tolerance policy, known as Windows o, that prevailed in New York during the 1980s was a proposal from the side of the *Manhattan Institute*; a proposal that confirmed the increasing influence think tanks were taking on.

Defence issues reached a climax due to the combination of the end of the Cold War and the United States' transition from the role of superpower to that of hyperpower,¹⁸ the advent of a new globalised and communicated world, and international terrorism. The effects on American society were multiple: the neoconservative revolution of the

¹⁸ VEDRINE, Hubert, French Minister for Foreign Affairs 1997-2002, Speech, 1999

1980s focused the US political agenda on problems related to foreign affairs. Between this decade and the start of the 21st century, there was a reflective agreement among conservative think tanks, who thought that the *Pax Americana* depended on the international leadership of the United States as a result of its military capacities. During this period, the country saw a great increase in the number of think tanks working on security and defence, as well as an ongoing increase in defence expenditure.¹⁹

Two think tanks stand out because of the totally opposite courses they took and because of their differing results. The *Rand Corporation*, an organisation that stands out for its capacity for innovation in dual technologies and its proven and varied analyses, represents the paragon of think tanks. It is interesting to compare this organisation with the defunct *Project for a New American Century*, the most radical activist model and which managed to achieve a high level of ephemeral influence. How were they organised? What were their contributions? This paper offers keys to understand which methods and mechanisms are synonymous with success or failure.

The Project for a New American Century (PNAC),²⁰ which worked exclusively on issues of defence and security, aimed to promote *American Global Leadership* and staunchly defend the *Pax Americana*. Between 1997 and 2002, its analysts produced 600 articles on weaponry, military interventions and international relations. Its declared proposals at operational level were the use of military force and an influential diplomatic strategy. After witnessing the positive transformations Germany and Japan underwent under the auspices of the United States following the Second World War, the *PNAC* sought to prolong the political, economic, military and cultural domination – the four pillars of the *Pax Americana*. Its main proposals to Congress and to the Clinton and G.W. Bush administrations were focused on the rejection of the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons; the military conquest of outer space; the multiplication of American military bases in geostrategic zones, creating a *Global Constabulary*; technological updating of military tools and weaponry; an increase in the defence budget; support for agreements with allies to combat regimes considered to be hostile to the American model. The determining document, symbol of *PNAC*'s activities, is the paper *Rebuilding America's Defenses*²¹, a 90 page programme report,

19 See the report by the Swedish think tank SIPRI on the evolution of defence expenditure in the major countries in the world. Available under: <http://www.sipri.org/research/armaments/milex/resultoutput/worldreg2011>

20 Founded in 1997, officially disbanded in 2006. Its work was divided into geostrategic zones of relevance for the United States: Europe, the Balkans, Asia and the Middle East. It was financed by the *Bradley Foundation*, *Scaife Foundation* and *J.M. Olin Foundation*; foundations linked to weaponry, banking, energy, raw materials and chemicals sectors.

21 DONNELLY, Thomas, KAGAN, Donald, SCHMITT, Gary, *Rebuilding America's Defenses, Strategy, Forces and Resources for a New Century*, Washington: PNAC, 09/2000

a summary of neoconservative ideology. Its effectiveness, although fleeting, can be attributed to various cornerstones: an iterative and aggressive discourse on the subject of defence and security, powerful corporate support, the prestige of its members, and broad social networks. The exceptional format of the policy papers and working papers that were directed at political leaders matched the marketing criteria developed by the *Heritage Foundation* in the 1990s, and it was this that revolutionised the relationship with politicians. The production of clear and concise specialised documents – that drew unambiguous conclusions – together with publicity slogans, had the aim of keeping politicians' attention and convincing them of their ideas. Founding members of the *PNAC*, like Dick Cheney, Donald Rumsfeld, Richard Perle, Jeb Bush and Paul Wolfowitz, held senior posts in the G.W. Bush administration. One particularity of the American political system – the *revolving door*²² – favoured the success of neoconservative ideology and of several *PNAC* proposals. The subsequent crash was due to several factors, including: the expensive financing of the war in Iraq, the collapse of neoconservative ideology in the war of ideas, the organisation's very clear bias, and internal management that was more focused on communication strategy than on research.

The *Rand Corporation*²³, on the contrary, was born from a public/private agreement and focused on academic research and innovation. One of its first projects involved studying the possibility of launching an artificial satellite into orbit. In 1948, Rand separated completely from the Douglas Aircraft Company so as to be more independent. Rand then extended its activities to the areas of aeronautics, outer space, information technology, defence, security, and artificial intelligence. It has published more than 10,000 reports since 1945. The organisation regards itself as being independent and non-political – a neutral positioning that lends an image of accuracy and pragmatism to its works. Despite the fact that it has developed further areas of research, its main focus continues to be on defence and security. 50% of its budget (from a total of US\$263 million in 2012) is destined for use in this field. Many former Secretaries of Defence and former National Security Advisors work together with the think tank: Harold Brown, Donald Rumsfeld, Zbigniew Brzezinski and Franck Carlucci. Rand stands out for its capacity for innovation and development of dual technology systems. The combination of civilian and military needs has led the corporation to

22 Movement of experts between roles in think tanks and roles in Government and its administration. This recycling of personnel allows for a strengthening of public administration through competencies gained in the private sector.

23 *Rand Corporation* was founded in 1945 by the U.S. Air Force and incorporated into Douglas Aircraft Company in order to strengthen its Research and Development department. The think tank owes its name to its activities: "Research and Development". It has had huge levels of success in R+D – the Internet being one of them. (See article "*Paul Baran and the Origins of the Internet*", <http://www.rand.org/about/history/baran.html> (viewed 23/05/2013), Its budget is made up from public grants and commercial contracts with institutions, businesses and administrations.

develop technologies for aerospace systems, information technology systems, artificial intelligence systems, as well as military systems. Further examples of Rand's contributions are: the internet; the electronic recording system; an analysis of the problems the US Army was facing when hiring personnel; an evaluation of US interventions in Iraq and Afghanistan; an analysis of the effectiveness of alternative schools; stocktaking of the strategies in the War on Drugs; identification of the fundamentals for the creation of a Palestinian State; report on the financial impact of public transport delays on companies. The Government and different state departments are the organisation's main clients and make up two thirds of all contracts signed by this think tank. The Pentagon, the Department of Homeland Security, the State Secretaries of Health, of Justice and of Energy are its main partners and clients. This massive economic and institutional support allows it to have offices in London, Brussels and Doha, with 1500 members of staff, half of whom are civilian or military researchers with permanent contracts.

Spain

The think tank phenomenon in Spain is still in its beginning stages compared to the United States, and is lagging far behind certain European neighbours (France, Germany or England). According to a study by [James McGann](#), the *Global Go to Think Tank*,²⁴ Spain, with 55 think tanks, is rated number 18 in world rankings. Battered by the economic crisis and submerged in austerity policies and cut-backs, there has been a clear stagnation as regards the creation of think tanks since 2011. The analysis of this phenomenon translates into a high level of financial dependency on public subsidies from the side of Spanish think tanks, despite the fact that 60% of think tanks claim to be non-profit and independent foundations.²⁵ Spanish think tanks have developed well since the end of the 20th century due to favourable environmental conditions: democracy, a structured state, fragmentation of administrative power among the autonomous regions, and EU integration.

Other elements, however, acted as a brake. An omnipresent public administration, a certain level of mistrust as regards what think tanks do, a recently-emerging organised and autonomous civil society, a non-existent corporate and individual philanthropic culture, and a lack of strategic vision for geopolitical relations from the side of political and economic leaders. On top of this was the absence of understanding of the

24 MCGANN, James, *Global Go to Think Tank*, 2012: http://repository.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1006&context=think_tanks

25 PONSÁ, Francesc, *Los embriones de think tanks en España*, L'Observatoire des think tanks, 29/07/2012, <http://www.oftt.eu/thematiques/europe/article/los-embriones-de-los-think-tanks-en-espana>

concepts of intellectual diplomacy, war of ideas, *soft power*²⁶, and *soft law*.²⁷

The *National Statistics Institute*, created in 1877 and the *Junta para Ampliación de Estudios e Investigaciones Científicas* (Council for the Promotion of Scientific Studies and Research), in 1907, were the first organisations to use planning and information bodies in Spain. Just like in the United States, these institutes were not in line with the modern definition of think tanks; but they did constitute the basis of this type of structure. The Franco regime did not forbid research and information centres but rather centralised them in order to maintain control over them. The *Institute for Political Studies* (1939), the *Institute for Social Agriculture Studies* (1947) and the *Institute for Public Opinion Studies* (1964) were created to strengthen the regime, and this led to a deviation from the original research and investigation activities that governed think tanks. Two clear phases followed in Spain. Two think tanks emerged between the 1980s and the end of the 20th century – the *Circle of Entrepreneurs* (1970) and the *Institute for Economic Studies* (1979). Both focused their work on Spain's accession to the EU and the need to adapt the Spanish model, however neither had a great impact on public policies. At the beginning of the 21st century, several organisations came into being that were closer to the American model but only had limited means, such as the *Juan de Mariana Institute* (2005) and the *Burke Foundation* (2006).²⁸ From the 1980s onward, Spain started to open up to the international community and regain prominence in the field of international relations. These were the conditions that led to the appearance of think tanks specialised in international relations and defence and security: the *Group for Strategic Studies* (1986), the *Foundation for International Relations and Foreign Dialogue* (1999) and the *Elcano Royal Institute* (2001). The *Barcelona Centre for International Information and Documentation* (1973) and the *European Institute of the Mediterranean* (1989) reinforced studies on international relations and defence. However, the *Spanish Institute for Strategic Studies (IEEE)* (1970) was the first organisation to truly focus on research in the field of defence.

The *Spanish Institute for Strategic Studies (IEEE)*,²⁹ created in 1970, fulfils most of the requirements to allow it to be considered a think tank. The fact of being a public body dependent on the National Defence Higher Studies Centre and the Ministry of Defence at both a programme and financial level is not a strong enough argument for excluding it from the list of Spanish think tanks. The Institute carries out various

26 S. NYE, Joseph, *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*, Basic Books, New Edtions, 1991

27 See the definition of *soft law* put forward by the Portail de l'Intelligence Economique, <http://www.portail-ie.fr/lexiques/read/90> (viewed 12/06/2013)

28 PONSÁ, Francesc y XIFRA, Jordi, *El marketing de las ideas : Los « think tanks » en España y en el mundo*, Barcelona : Niberta, 2009, p. 25-34

29 See 'About' page on the website of the Spanish Institute for Strategic Studies under <http://www.ieee.es/quienes-somos/que-es-ieee/> (viewed 10/07/2013)

activities and sets objectives with a degree of organisation similar to that of think tanks. And as outlined above, the Institute – thanks to its statutes –, is, like other similar organisations, actually more autonomous in its internal financial and intellectual management than some private think tanks; private think tanks often being excessively dependent on their founders, partners or patrons. The official objectives of the Institute, as set out by the National Defence Directive, can clearly be classed as those of a think tank: free thought (intellectual independence criteria) and nonpartisan thought (criteria of general interest, educational and accessible dissemination of information, promotion and development of the field, advice to leaders and politicians). Staying true to the very make-up of think tanks, the *Spanish Institute for Strategic Studies* took its inspiration from the model used by the *International Institute for Strategic Studies*, an English think tank. The *IEEE* sets its objectives as being to research, develop, propose and communicate on issues surrounding the subject of defence. A highly varied communication and dissemination strategy for its publications has allowed this think tank to multiply its audience: Strategic Dossiers, the Strategic Panorama, information documents, opinion documents and analysis documents. The *IEEE* is a good example of state participation in the development of civil society organisations so as to ensure that appropriate instruments are available, specialised in new situations that may require a different type of expert opinion from that provided by large administrations. On a statutory level, this model is similar to that of the French organisation – the *Centre d'analyse, de prévision et de stratégie*.

France

The French Jacobin system is the legacy of a state apparatus built progressively through a very marked central administration. Political parties are not everlasting and are very heterogeneous. French administration and public bodies provide advice and expert opinion to political decision-makers. In France there is a certain level of mistrust of anything political with Anglo-Saxon characteristics. In addition, the conflation of lobby groups (understood as groups who act to manipulate for the benefit of their own interests) and think tanks has been rejected by the people and has led to investors backing away. France, with its historical tradition of *clubs* and *salons* and with the recognised figure of the dedicated intellectual, has seen a strong momentum in the creation of think tanks since 2000 – and particularly since the presidential elections in 2012.³⁰ This brief period of time has witnessed the creation of as many think tanks as during the whole period between 1950 and 2000. In France, the think tanks dealing with issues of international relations and defence are the ones that most resemble the American model in terms of structure: permanent researchers with contracts, varied publications, distinguished journals, mixed budgets (public/private) and political neutrality. With a long diplomatic tradition, France

30 URRUTIA, Olivier, *La France des think tanks*, L'Observatoire des think tanks, 21/07/2011, <http://www.oftt.eu/press/our-contributions/article/la-france-des-think-tanks>

participates actively in the creation and subsequent development of several think tanks, like the *Institut Français des Relations Internationales* (IFRI, 1979) and the *Fondation pour la Recherche Stratégique* (FRS, 1992). We can also mention here the administrative centre directly related with the Prime Minister, the *Commissariat Général au Plan* (1946) transformed into the *Centre d'Analyse Stratégique* (2006) and today the *Commissariat Général à la Stratégie et à la Prospective* (2013). In parallel, the *Institut des Relations Internationales et Stratégiques* (IRIS, 1991) was born of a private initiative and was the only organisation out of all the French think tanks to offer vocational training in defence, international relations and economic intelligence at post-graduate and master level – qualifications recognised by the state.

In 1973, Thierry de Montbrial was given the task by the minister for Foreign Affairs, Michel Jobert, to create the *Centre d'analyse et de prévision* (CAP) to analyse the system of international relations. Montbrial saw this as being an opportunity to equip France with a private think tank focused on international relations. In 1979, the *Institut français des Relations Internationales* was created with the institutional support of Prime Minister Raymond Barre and the ministers for Foreign Affairs Louis de Guiringaud and his successor Jean François-Poncet. Now in 2013, the *IFRI* has the support of more than 100 partner companies and 500 members (individuals and institutions). It employs 80 people, 30 of whom are permanent researchers from several different countries. The *IFRI* also works frequently with other think tanks, such as *Brookings*, *Rand*, *The Council on Foreign Relations*, *Carnegie*, *The Center for International and Strategic Studies* and *The Japan Institute for International Affairs*, among others.

From the information presented above, it is clear that think tanks emerge during different periods in different states. And what is also clear is that there are peaks that come about as consequences of political or economic crises and which coincide with action cycles for modernisation, organisational streamlining and administrative activities. Evidently, what the French call the *autopoïétique*³¹ structure of these organisations makes them essential, both for political leaders as well as economic stakeholders – and has done from the time of the very first *proto think tanks* through to today and the modern structures we now see

As an indicator, the table below lists think tanks in the USA, Spain and France that deal exclusively with issues of defence and international relations, be they political, university, expert or advocacy think tanks. The result is overwhelming when you look at the sheer number of think tanks in the United States compared with the other two countries, even when taking the demographic difference into account. Obviously, if the simple fact of just having large numbers of think tanks doesn't actually translate into practice the expected efficiency of a think tank culture, without even considering

31 The word *autopoïèse* (from Greek *auto*, meaning self, and *poièse*, meaning production, creation) refers to a system capable of reproducing itself in a permanent way and in interaction with its environment, thus maintaining its organisation despite changes in components.

the quality criteria, then the quantity is merely synonymous with occupied space, social networks, numerous literary references, maximum media coverage, and optimization of opportunities for forming part of expert commissions and of breaking into international institutions. From this list, only American think tanks and a couple of French think tanks can boast offices abroad, developing the concept of intellectual diplomacy. It is not easy to get access to information on financing sources and budgets in France and Spain as the organisations in these countries do not communicate their data. But this would suggest the lack of resources on the side of French and Spanish structures³² like the *IFRI* (6.6), *IRIS* (2.5), *FRS* (3.6), *CERI* (6) compared to their American equivalents - *Brookings* (90), *NED* (135), *Rand* (263), *Heritage* (81), *Hoover* (40), *Hudson* (12).

32 These are the 2012 budgets, in millions of Euros for France and millions of Dollars for the United States.

Table II - List of think tanks that work on issues related to defence, security and international relations

THINK TANKS SPECIALISED IN DEFENCE, SECURITY AND INTERNATIONAL RELATIONS		
USA	INTERNATIONAL RELATIONS	
	- American Enterprise Institute	- Council on Foreign Relations
	- American Foreign Policy Council	- Council on Hemispheric Affairs
	- American-Iranian Council	- Foreign Policy in Focus
	- American Israel Public Affairs Committee	- Foreign Policy Research Institute
	- American Security Council Foundation	- German Marshall Fund of the United States
	- Aspen strategy Group	- Halifax International Security Forum
	- Atlantic Council	- The Heritage Foundation
	- British American Security Information Council	- Hoover Institution
	- Brookings Institution	- Hudson Institute
	- Carnegie Endowment for International Peace	- India, China & America Institute
	- Cato Institute	- Iran Policy Committee
	- Center for a New American Security	- The Independent Institute
	- Center for Advanced Defense Studies	- Institute for the Study of War
	- Center for International Policy	- Inter-American Dialogue
	- Center for Security Policy	- Jamestown Foundation
	- Center for Strategic and International Studies	- Keck Institute for Space Studies
	- Center for Naval Analyses	- Middle East Forum
	- Center on Global Counterterrorism Cooperation	- National Bureau of Asian Research
	- Chemical and Biological Arms Control Institute	- National Endowment for Democracy
	- Center for the National Interest	- National Security Network
	- The Century Foundation	- Miter Corporation
	- Combating Terrorism Center	- Pacific Institute
	- Committee on the Present Danger	- Project 2049 Institute
	- Conflict Solutions International	- RAND Corporation
		- Strategic Studies Institute
		- United States Institute of Peace
		- Washington Institute for Near East Policy
		- Woodrow Wilson International Center for Scholars

USA	-	- World Policy Institute
FRANCE	- Asia Centre - Institut Français des Relations Internationales - Institut de Relations Internationales et Stratégiques - Fondation pour la recherche stratégique - Fondation Schuman - Commissariat Général à la Stratégie et à la Prospective - L'Institut des Hautes Etudes de Défense Nationale	- Notre Europe – Institut Jacques Delors - Institut Choiseul - Centre d'Etudes Prospectives et d'Informations Internationales - European Union Institute for Security Studies - Confrontations Europe - Centre de Recherche en sciences sociales de l'international
SPAIN	- Centre d'Informació i Documentació Internacionals a Barcelona - Instituto Europeo del Mediterráneo - Casa Asia - Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior	- Real Instituto Elcano - Instituto Español de Estudios Estratégicos - Grupo de Estudios Estratégicos

Source: Compiled by the author

In conclusion, the analysis of the historical conditions surrounding the appearance of think tanks shows us that they constitute an opposing force from the side of civil society to institutional power, activating and organising essential participatory mechanisms. Crises and globalisation both favour their appearance – and the risks and threats that are involved are essential factors in the creation of structures dedicated to work in the areas of defence, security and international relations, ensuring that the dynamism and leadership of a state prevail in the international system. It is also interesting to note that both the *Rand Corporation* and the *Institut Français des Relations Internationales*, unlike the *Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE)*, were born of a state initiative but ended up becoming private associations. The distance they enjoy from the state and from the Ministries of Foreign Affairs and of Defence allow them to develop a more flexible economic model, which includes the possibility of private contracts.

III. A new paradigm: influence

As pointed out by Abelson,³³ think tanks develop their activities and exercise their influence either directly – through the *revolving door* mechanism and through connections with important political movers and shakers – or indirectly – through publications, meetings and seminars. Here, we should underline the fact that the process of bi-directional influence guarantees think tanks the opportunity to participate in decision making, to set priorities on the political agenda, and to contribute to the climate of opinion. It is worth pointing out at this juncture that American think tanks specialised in defence, security, and international relations have links to various government bodies – the Committee on Science, the Administrative Conference, the Consultative Council – with a wide variety of different prestigious players, both military and civilian (ex-politicians, professors, journalists, businessmen). Part of the success of think tanks, as well as the effectiveness of their influence strategies, comes from their internal construction.

The philosopher Auguste Comte said that “ideas govern and disrupt the world; that is to say that the entire social mechanism is built on opinions”.³⁴ So, with conscious influence being an indirect and asymmetric strategy to gain the approval of the “other” through prestige and attractiveness based on image and reputation, think tanks, NGOs, lobbies or public relations firms (influential organisations) are familiar with this process. Standard resources for influence involve the use of signs and symbols (words, images) opposing violence. Think tanks turn to discursive techniques like rhetoric, propaganda, publicity, applied social psychology, public relations, public diplomacy and storytelling. It is within this framework that military influence brings together methods – other than just force and threats – that help an army achieve victory, by, for example, playing on public opinion. Demoralising the enemy, motivating its own troops, gaining the support of the people, and positively selling its cause at the international level.³⁵

Propaganda, rhetoric, diplomacy and storytelling are weapons that can mean success or failure. The concept of *soft power*, a strategic tool of influence, is not an antonym of force but rather relies on it to validate its potential.

The War of Ideas

In 1993, the analyst James A. Phillips, from the *Heritage Foundation*, used the term “*war of ideas*” in a paper on the role and important activities of the *National Endowment for Democracy* in the ideological battle against communist regimes in China, Cuba,

33 ABELSON, Donald, *Do Think Tanks Matter? Assessing the Impact of Public Policy Institutes*. Kingston and Montreal: McGill-Queen's University Press, 2002, p.88-122

34 COMTE, Auguste, *Cours de Philosophie Positive*, 1830-1842

35 HUYGHE, François-Bernard, *Société d'influence*, Think tanks, lobbies, NGOs,... 31 August 2012, http://www.huyghe.fr/actu_303.htm (viewed 15/01/2013)

North Korea and Vietnam. The scepticism as regards the power of think tanks in Spain and France makes the esteem that they are held in by high-ranking politicians in the United States even more remarkable:

“Heritage Foundation is without question the most far-reaching conservative organization in the country in the war of ideas, and one that has had a tremendous impact not just in Washington, but literally across the planet”.³⁶

Another relevant point is that the Speaker of the House of Representatives of the United States unmistakably took on the leadership of a think tank from his political camp in an official speech. In Spain, by contrast, the subject remains unknown or relegated to the background by political decision-makers.

In the war of ideas – allegory of physical confrontation –, think tanks are the intellectual army of a state, defending their ideological model – product of the framework of references composed of beliefs, values, culture and history. The information revolution has created an ever-increasingly connected world; a world in which the public perception of values and motivations of a state can create an environment, and activate or deactivate the search for international support for its policies. The more than 40 American think tanks working in the areas of defence, security, and international relations invade and occupy the intellectual and cognitive space, taking ownership of the marketplace of ideas.

The war of ideas describes a confrontation between opposing ideals, ideologies, representations and concepts. In this modern war, nations or interest groups turn to strategic influence to defend and promote their interests at national and international level. The military objective is to reach the hearts and minds of the citizens, while the weapons are the think tanks, television programmes, articles in the press, the internet, secret documents, radio transmissions and public diplomacy.³⁷

“One resists the invasion of armies; one does not resist the invasion of ideas”.³⁸

*Soft power*³⁹ describes methods of influence developed by a state that opts for cultural and ideological methods of influence, leaving aside all recourse to violence. Credibility and legitimacy are indispensable for soft power to be effective. International institutions, NGOs, lobby groups and think tanks are both players and resources for its development and for the implementation of positive perceptions. Joseph Nye

36 GRINGRICH, Newt, Speaker of the House, Speech from 15 November 1994

37 ECHEVARRIA, Antulio Joseph, *Wars of Ideas and the War of Ideas*, SSI Monographs. Carlisle, United States: Strategic Studies Institute of the US Army War College (SSI). p. 63

38 HUGO, Victor, *The History of a Crime*, New York: Mondial, 2005

39 S. NYE, Joseph, *Bound to Lead: the changing nature of American power*, Basic Books, New Editions, 1991

defines three main types of resources that a state needs to affirm its leadership: military, economic and intangible resources.⁴⁰ As regards military resources, the United States has a marked advantage over its direct competitors – China and Russia. As for economic resources, the emerging countries of Brazil, Russia, India, China, and South Africa (BRICS) are becoming more and more competitive. Intangible resources like culture are the most generalised. Spain stands out thanks to its industry, language, food, culture, tourism,⁴¹ sport⁴² and schools.⁴³ The result is the conversion of the enemy into a consumer and the creation of an affective dependency. *Soft power* has become part of the process of a renewed and global diplomatic exercise directed at the entire population and no longer simply at the elite.

Within this conceptual framework, think tanks are a soft power instrument and represent an alternative for a state to be able to develop its leadership at the international level. It has been proven that American, German and French think tanks have managed to export themselves beyond their national borders using *in situ* offices and teams. Unlike their German and American counterparts, French think tanks are only to be found in Brussels due to their limited financial capacities. However, the Spanish think tank culture lacks this strategic vision and pays the price for its lack of material resources when trying to share its vision and get its voice heard. Think tanks with a physical presence abroad act, through their experts, as intellectual embassies when defining standards – economic, cultural, political, legal – by integrating working groups into the bodies of supranational institutions. The phenomenon of the internationalisation of think tanks “*opens possibilities for international and global leadership and for the production of global thinking in order to find solutions to global problems, along with creating global “hubs” or capitals of thought*”.⁴⁴ The United States and its think tanks “occupy” Brussels, Ankara, Berlin, Paris, Bucharest, Warsaw, Tunis, Cambridge, London and Doha, running the global intellectual arena. The United States has a greater presence in Brussels than France or Spain does, demonstrating far more active intellectual diplomacy.

Soft law, the strategy for the code, involves influencing the adoption of norms,

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ See Marca España for all information: <http://marcaespana.es>

⁴² See *La industria del deporte*, Geoeconomía, Instituto Choiseul, N°7

⁴³ See the 2010 Forbes global ranking of Business Schools. Spain has 4 of the top 10 schools: <http://etudiant.aujourd'hui.fr/etudiant/info/classement-des-mba-le-classement-mondial-selon-forbes.html>

⁴⁴ MONTTOBBIO, Manuel, *La geopolítica del pensamiento: los think tanks y política exterior*, Barcelona: Producción CIDOB Edicions, 01/2013, p.19-26, Available under: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/94f9dcoo4e4455a6ac4abd1063f90368/DT2-013_Montobbio_Geopolitica_think-tanks_politica_exterior_Spain_Espana.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=94f9dcoo4e4455a6ac4abd1063f90368

processes and customs through the use of a language and vocabulary, a culture, a set of technical and legal standards etc. The framework of references includes culture, education, the system of values, beliefs, and experience. Whoever wins the war of ideas imposes his system on the defeated party – who then has to adapt to new game rules which aren't his own and which perhaps do not suit him. By way of example, we can quote the initiative of George Soros' *Open Society Foundations* which finances, with a very obvious proselytising objective, think tanks and NGOs that promote the liberal model of democracy in eastern European countries.

As a conclusion, the description by Federico Aznar Fernandez-Montesinos of the role of the media in times of war as an analogy for the actions of think tanks is, we feel, particularly relevant:

"It is worth pointing out that if the international community can legalise an armed intervention through the Security Council – a political and not a legal body – then it is public opinion that confers legitimacy, which is precisely the root of legality. The position that many countries on the continent took during the second Iraq war or during the Vietnam conflict is a good example on a global scale.

This is why they are called upon to be important players in conflicts, by influencing the emotional consciousness of millions of people. And in fact they can even tilt victory towards one of the parties because victory is very often – particularly in limited wars which seem to have returned in the 21st century – just a question of perception.

And morals are based on trust, legitimacy and justice of the own cause – elements which must be protected within our own environment and achieved in the rival one. It is essential to protect one's own society to avoid the breakdown of hope".⁴⁵

A new paradigm: welfare vs. warfare

In times of economic crisis, repercussions on the army are multiple, differing and complex: on the budget and related annual expenditure (military interventions, maintenance, infrastructure, pensions, resources, renewal of equipment), on society's perception of humanitarian or armed interventions, on knowledge from the side of the people as regards defence, economic interests or national firms carrying out economic intelligence activities, etc. It is thus essential for the military to have a global and precise strategic vision of the role that think tanks play and of the influence that they have on policy-making and on the acceptance (or not) of defence policies.

The recent political context has complicated the management of defence policies. The economic crisis that spawns major budget cuts; the new real-time media that details the agonies of war, causing a flood of pacifist movements since the 60s; as well

⁴⁵ AZNAR FERNANDEZ_MONTESINOS, Federico, *Conflicto y opinion publica*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Opinion Paper 35/2013, 06/2013, p1-13

as the worsening of counterinsurgency acts; all of these elements lead to a questioning of the traditional strategies of military intervention. We see, on the one hand, the situation in the United States and Spain where austerity policies lead to passionate debates on defence spending, rocking the boat in the arena of the drastic cuts that imply a redefinition of the concept of defence. In France, on the other hand, where the defence budget is maintained or increased, there is a serious debate centred on a strategic reform to decide which option to choose (NATO, EU or alone).

Let us analyse in broad terms the current situation in the United States in order to stress the relationship between think tanks and defence policy. Within the context of the intense debate between Republicans and Democrats on the annual federal budget, we can see that there has been a threat of cuts to the defence budget since 2011. The focus seems to be on the argument of *welfare versus warfare*. The main think tanks in the United States (*Brookings*, *Heritage*, *AEI*, *CFR*) defend an ambitious defence policy upon which economic and security policies depend.⁴⁶ There is broad consensus among think tanks regarding the need to maintain or increase the defence budget. The risks related to cuts are considered to be: sending out a sign of weakness to hostile regimes, running the risk of losing the military technological advantage, authorising attacks on US strategic interests, and losing leadership at a global level. For *soft power* and *soft law* to be effective, most experts are of the opinion that there must also be an existent *hard power*. For conservative and liberal think tanks alike, the roots of the *Pax Americana* are to be found in it being a military hyperpower.

The recent creation of the *Institute for the Study of War*⁴⁷ is the most direct example of the strategic potential of an *advocacy tank* in this case. The initiative was taken in response to the 2007 stagnation in the Iraq and Afghanistan wars. A group of companies from the military sector make up the core founders and donors of the *ISW*, which deploys an aggressive strategy reminiscent of the defunct *PNAC*:

- Direct links with political leaders thanks to the make-up of the board
- Storytelling practices, producing, for example, *the Surge: the untold story*, a feature documentary on the importance of increasing the dispatch of troops to Iraq
- Use of all possible communication techniques: rhetoric, slogans
- Conferences and events attended by high-ranking politicians and military leaders

46 URRUTIA, Olivier, *Les think tanks américains face à la crise: Dette, Leadership et Défense*, L'Observatoire des think tanks, 7/10/2011

47 *The Institute for the Study of War* is a clone of the PNAC. For access to information on its founders & donors, details of its activities, and the budget of the think tank, see the *Institute for Policy Studies*' blog under: http://rightweb.irc-online.org/profile/institute_for_the_study_of_war

- Agreements with the media

Defence and national security have always been subjects deeply rooted in American culture. The mobilisation of most of the progressive and conservative think tanks in favour of an ambitious defence policy highlights several points:

- The military-industrial complex; since the Second World War this has been one of the principal players in the subsidies given to think tanks, creating a favourable trend for their interests
- The consensus that exists among think tanks shows us that the subject of defence in the United States rises above party quarrels
- Think tanks show true independence from political parties, the government and the federal administration, contradicting the political manoeuvres of the two main parties which would imply giving up the *Pax Americana*

However, some think tanks like *Rand* envisage techniques, methods and cognitive processes which are more appropriate when dealing with the issue of expenditure or awareness among civil society. Or when *shaping* replaces *kinetic focus*.

Case Study: War and marketing strategy

Moving away from any moral evaluation of the methods of influence designed by the *Rand Corporation* for the US Army, we think it could be interesting to describe the current trend towards a relationship between psychological concepts and techniques and new types of military intervention.

Hollywood has been mobilised to make war seem more attractive, and the US Army could copy the advertising methods, the image war, and the information used by the Madison Avenue publicity agencies. The *Rand Corporation* suggested that the Pentagon and the Ministry of Defence start thinking about logos, branding, marketing and a communication plan. The think tank has noted that anti-American sentiment has increased since 2001, and with it threats.⁴⁸ Its method of dealing with these threats is to make people understand – in their hearts and in their minds – just how fair and moral the US military interventions are, and in this way promote cohesion between civil society and the military – a fundamental task in order to address major challenges and obtain the necessary political and economic support.

The report entitled *Enlisting Madison Avenue. The Marketing Approach to Earning Popular Support in Theaters of Operations*⁴⁹ theorises on the shaping of indigenous

48 HUYGHE, François-Bernard, *Plans de guerre et stratégies marketing*, 22/08/2007, Blog, http://www.huyghe.fr/actu_451.htm, (viewed 15/01/2013)

49 HELMUS, Todd C., PAUL, Christopher, GLENN, Russell W., *Enlisting Madison Avenue. The Marketing Approach to Earning Popular Support in Theaters of Operations*, Rand Corporation, 2007,

audiences, synchronising word and action until the necessary persuasive communication is achieved. Shaping is implemented through forming, convincing, controlling and establishing norms. The notion of *shaping* is a central topic in American geopolitics – part of strategic intelligence and military strategy, with think tanks promoting this type of activity:

“Modern propaganda describes a coherent and long-term effort to provoke or reorient events in order to influence the way in which a people relates to a company, an idea or a group”.⁵⁰

Rand doesn't limit itself to mere theorising, but rather offers specific data and “solutions” that can be applied to the army: create a publicity strategy through the rebuilding of a nation, show strategic influence via public diplomacy, and develop civilian social services. Basically anything that is not military force. The aim is to see the cause of war as a consumer product and the citizens as clients who need to be seduced. In this way, marketing strategies and techniques that companies use to sell their products could be used by the US military to link in field operations with the overall objective of shaping. The report offers a multitude of business models that could be used by the military, in keeping with the three main pillars of marketing:

- a) Manage expectations
- b) Know the client
- c) Have after-sales service

The USA uses influence as a technique in a global strategy: converting the enemy into a sympathiser or into a partner. Influence as a tool for awareness-raising global and social communication could be defined as propaganda. H.D. Lasswell, in his renowned work *Propaganda Technique in the World War*,⁵¹ develops the idea of the process of scientific propaganda, which he defines as the *government management of opinion*. For Lasswell, the psychological war is a pre-condition and a complementary condition to the economic or military war. He considers Wilsonian theory as being a forerunner; a theory that states that rejection of military war in modern societies lies at such a level as to invalidate peoples' possibilities of recourse to force – thus making persuasion the key element.

The incorporation of strategic communication for influence by the US Army into its armed conflicts started off as an experimental tactic during the first Iraq war (1991) when the agency *Hill & Knowlton* worked together with the federal government. The idea was to complement the use of physical force with an ideological war, using the

p.53-123

⁵⁰ BERNAYS, Edward, *Propaganda*, Paris, la Découverte, Zones, 2007, P.43

⁵¹ LASSWELL, Harold.D., *Propaganda Technique in the World War*, the MIT Press, 1971

methods of public relations and publicities agencies, in order to influence the local populations. The objective set out for the US and its armed forces was to adapt to a new context: an increase in counter-insurgency actions against the deployed troops, more appropriate management both of the image and of the perception that soldiers and local populations have of military operations, saving lives, budgetary control, and international political pressure from the side of partner states and enemies.

“Fighting and winning in battle is not a sign of excellence; rather, breaking the resistance of the enemy without having to fight is excellence”.⁵²

Propaganda is a global range of means of communication that do not resort to the use of force, and that modify the opinion, the behaviour and the emotions of any social group with the aim of directly or indirectly benefiting the instigator of said propaganda. The strategic use of signs and symbols serves to transmit a message. The similarities between propagandists and advertisers have been clearly defined by E. Bernays in his work *Propaganda*. In the context of the economic crisis and the ideological debate on defence spending policy in the United States, *Rand Corporation*, as historical expert in the area of defence and security and located in Santa Monica (California) close to Palo Alto University – a university that has developed many different methods of psychology, psycho-sociology, communication and information sciences – propounds the implementation and use of communication processes for propaganda. Propaganda used as a weapon to prevent and resolve conflicts, with think tanks as players who conceptualise and employ this weapon, is the current paradigm à la mode in the United States.

CONCLUSION

The symbiotic relationship that exists between think tanks and defence is based on the origin itself of these structures. The history, designation, semantics, organisation, objectives, strategies, usefulness, and field of action of think tanks align them with the broad concept of defence. Think tanks are a weapon in the war of ideas, as well as in modern classic wars, by facilitating reflection and competencies; they also encourage technological innovation and strategies, and are essential players when generating support or rejection for an intervention. Just as an army assures the physical defence of a state, a think tank defends the essence of it.

By observing the phenomenon of the combination of think tank and defence in the United States, it is clear to see that, just as civil society organises to influence the direction of its own destiny during periods of crisis and change, the military-industrial

52 TZU, Sun, *L'Art de la guerre*, Paris: Flammarion, 1999

complex is equipped with its own tool to defend its interests in the war of ideas. War is won not only in the field, but also in the minds of people, and that is why it is necessary to have a broad and varied arsenal. A large part of the success of the war of ideas and the war for knowledge depends on state initiatives like the *IEEE* (Spain), the *Strategic Studies Institute* (USA) and the *Institut des Hautes Etudes de Défense Nationales* (France) combined with civil society initiatives like the *IFRI* (France), the *GEES* (Spain) and the *Center for Strategic and International Studies* (USA).

And hence it is clear that intellectual diplomacy can be considered to be a manifestation of national power, as it shows the foreign public all aspects of the culture, including wealth, scientific and technological advances, economic competitiveness (from sport through to industry), military power, and the general trust of the nation. The perception of power clearly has important implications for the ability of a country to guarantee its security. Also because intellectual diplomacy includes political and ideological arguments, and uses the language of persuasion and defence – which could be used as an instrument for the political war and could be useful in achieving the traditional goals of war. Ideas, beliefs, emotions all have an influence in world views, adapting reality to own interests – meaning that think tanks, as producers of ideas and formulae, are an effective tool in the war of ideas.

Bibliography

- AZNAR FERNANDEZ-MONTESINOS, Federico, *Conflicto y opinión pública*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, n°35/2013, 06/2013, p.1-13
- ABELSON, Donald, *Do Think Tanks Matter? Assessing the Impact of Public Policy Institutes*. Kingston and Montreal: McGill-Queen's University Press, 2002, p.17-47
- ABELSON, Donald, *Do Think Tanks Matter? Assessing the Impact of Public Policy Institutes*. Kingston and Montreal: McGill-Queen's University Press, 2002, p.88-122
- ABELSON, Donald, *A Capitol Idea: Think Tanks and US Foreign Policy*, McGill-Queen's University Press, 2006
- BERNAYS, Edward, *Propaganda*, Paris, la Découverte, Zones, 2007, p.43
- CASTELLS, Manuel, *La galaxie Internet*, Paris: Fayard, 2002
- COMTE, Auguste, *Cours de Philosophie Positive*, 1830-1842
- DONNELLY, Thomas, KAGAN, Donald, SCHMITT, Gary, *Rebuilding America's Defenses, Strategy, Forces and Resources for a New Century*, Washington: PNAC, 09/2000
- ECHEVARRIA, Antulio Joseph, *Wars of Ideas and the War of Ideas*, SSI Monographs. Carlisle, United States: Strategic Studies Institute of the US Army War College (SSI). p. 63
- GRINGRICH, Newt, Speaker of the House, Speech from the 15 November 1994
- HELMUS, Todd C., PAUL, Christopher, GLENN, Russell W., *Enlisting Madison Avenue. The marketing Approach to Earning Popular Support in Theaters of Operations*, Rand Corporation, 2007, p.53-123, available under: http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monographs/2007/RAND_MG607.pdf
- HUGO, Victor, *The History of a Crime*, New York: Mondial, 2005
- HUYGHE, François-Bernard, *Société d'influence*, Think tanks, lobbies, ONG,... 31/08/2012, http://www.huyghe.fr/actu_303.htm (viewed 15/01/2013)
- HUYGHE, François-Bernard, *Plans de guerre et stratégies marketing*, 22/08/2007, Blog, http://www.huyghe.fr/actu_451.htm, (viewed 15/01/2013)
- LASSWELL, Harold.D., *Propaganda Technique in the World War*, the MIT Press, 1971
- LINDEN, Patricia, *Powerhouses of Policy*, Town and Country, January 1987, p.99-179

- S. NYE, Joseph, *Bound to Lead: the changing nature of American power*, Basic Books, New Editions, 1991
- McGann, James G. and R. Kent Weaver, eds. *Think Tanks and Civil Societies: Catalysts for Ideas and Action*. New Brunswick, New Jersey: Transaction Publishers, 2000.
- MCGANN, James, Global Go to Think Tank, 2012: http://repository.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1006&context=think_tanks
- MEDVETZ, Thomas. *Think tanks in America*, Chicago and London: The University of Chicago Press, 2012, 45-47
- MEDVETZ, Thomas, *Think tanks in America*, Chicago and London: The University of Chicago Press, 2012, p.70-75
- MEDVETZ, Thomas, Terra Obscura: Vers une Théorie des *Think Tanks* Américains, in Yann Bérard, Renaud Crespin, *Aux Frontières de L'expertise: Dialogues entre Savoirs et Pouvoirs*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2010, Chapter II, p. 157. Also available under: <http://sociology.ucsd.edu/faculty/bio/documents/Medvetz.10.Terra.pdf> p. 8
- MONTOBBIO, Manuel, *La geopolítica del pensamiento: los think tanks y política exterior*, Barcelona: Producción CIDOB Edicions, 01/2013, p.19-26, available under: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/94f9dcoo4e4455a6ac4abd1063f90368/DT2-013_Montobbio_Geopolitica_think-tanks_politica_exterior_Spain_España.pdf?MOD=AJPERES&-CACHEID=94f9dcoo4e4455a6ac4abd1063f90368
- PONSA, Francesc y XIFRA, Jordi, *El marketing de las ideas: Los "think tanks" en España y en el mundo*, Barcelona: Niberta, 2009, p. 25-34
- PONSA, Francesc, *Los embriones de think tanks en España*, l'Observatoire des Think Tanks, 29/07/2012, <http://www.oftt.eu/thematiques/europe/article/los-embriones-de-los-think-tanks-en-espana>
- DE SAUSSURE, Ferdinand, *Cours de linguistique Générale*, Wiesbaden, Harrassowitz, 2, 1968, p. 272
- SENGE, Peter, *The Fifth Discipline: The Art & Practice of The Learning Organization*, N. York [etc.]. Random House, 2006.
- SERRA DEL PINO Jordi, "Inteligencia proactiva", *Inteligencia y seguridad: revista de análisis y prospectiva*, 10, 2011, p. 55-74
- A. SMITH, James, *Idea Brokers: Think Tanks And The Rise Of The New Policy Elite*, New York: Free Press, 1991
- TZU, Sun, *l'Art de la guerre*, Paris: Flammarion, 1999

URRUTIA, Olivier, *La France des think tanks*, l'Observatoire des Think Tanks, 21/07/2011, <http://www.oftt.eu/press/our-contributions/article/la-france-des-think-tanks>

URRUTIA, Olivier, *Les think tanks américains face à la crise: Debt, Leadership and Defence*, L'Observatoire des Think Tanks, 7/10/2011, <http://www.oftt.eu/thematiques/north-america/article/les-think-tanks-americains-face-a-la-crise-1>

View the definition on the Portail de l'Intelligence Economique, Centre national de ressources et d'information sur l'intelligence économique et stratégique (Portal of Economic Intelligence, National Centre for Resources and Information on Economic and Strategic Intelligence), <http://www.portail-ie.fr/article/572/Les-definitions-de-l-intelligence-economique>

View the definition *soft law* proposed by the Portail de l'Intelligence Economique, <http://www.portail-ie.fr/lexiques/read/90> Consulted 21/06/2013

View the statutory references of the Spanish Institute of Strategic Studies under: <http://www.ieee.es/quienes-somos/que-es-ieee/>

VEDRINE, Hubert, French Minister for Foreign Affairs 1997-2002, Speech, 1999



Natividad Fernández Sola

Professor of International Law and International Relations and Jean Monnet professor at Zaragoza University; currently Visiting Professor, Higher School of Economics, Faculty of World Economy and International Affairs, Moscow.

E-mail: nfernan@unizar.es.

- Submitted: September 2013

- Accepted: October 2013

THE PROPOSED REFORM OF THE EUROPEAN EXTERNAL ACTIONS SERVICE AND ITS IMPLICATIONS FOR THE EUROPEAN UNION'S SECURITY POLICY

The aim of this article is the analysis of the European External Actions Service's shortfalls, to determine whether these are structural or circumstantial, the assessment of the draft reform submitted by the European Union High Representative for Foreign Affairs and Security Policy and the proposal, where relevant, of reform guidelines to improve this policy, also under review, and in particular in accordance with the conclusions of the European Council in December 2013.

European External Actions Service Reform, EU Common Foreign and Security Policy, decision-making process, European security and defence policy institutions and bodies

THE PROPOSED REFORM OF THE EUROPEAN EXTERNAL ACTIONS SERVICE AND ITS IMPLICATIONS FOR THE EUROPEAN UNION'S SECURITY POLICY

I: INTRODUCTION

One of the areas in which the Lisbon Treaty on the European Union, in effect since December 1st 2009, amended the Treaties of Rome of 1957 and the Treaty of the European Union of 1991 was in Foreign Policy and European Security. Among the new provisions, article 27.3 TUE provided for the establishment of a High Representative for Foreign Affairs and Security Policy and a European External Actions Service (EEAS).

This represented the culmination of a long process of institutional reform of European foreign policy, that had started out with the formalisation, in 1970, of European Political Cooperation, its later institutionalisation in the Single European Act of 1987 and its transformation into an EU intergovernmental cornerstone of Common Foreign and Security Policy with the Maastricht Treaty which came into force in 1993.

This new arrival in the institutional make-up of the EU aroused much expectation¹ in terms of the realism of the concept, in foreseeing its close cooperation with the diplomatic services of the Member States and with a composition of officials drawn from both the Council and the Commission as well as staff seconded from the Member States' diplomatic corps. The idea was to put an end to the multitude of centres where European external action had been formulated and put into action². It was the fruit of a complex and fragmented constitutional structure; but one which at the same time allowed for significant participation from the Member States, which are generally

1 * FERNÁNDEZ SOLA, Natividad, "El Servicio de Acción Exterior de la Unión Europea », *DT R.I.Elcano* nº 46/2008, 10.11.2008. See also ALDECOA LUZÁRRAGA, Francisco (coord.), *La diplomacia común europea. El Servicio Europeo de Acción Exterior*, Madrid, Marcial Pons ed., 2011 and CORNAGO, Noé, GUINEA, Mercedes (coords.), *Revista Cuadernos Europeos of Deusto*, Monographic nº 44, 2011.

2 Up to 22 European bodies had an input of some kind in the foreign and common security policy, according to Howorth and Le Gloannec; a situation which leads them to recognise the institutional logic of the creation of the EEAS. HOWORTH, Jolyon and LE GLOANNEC, Anne-Marie, "The Institutional Logic behind the EEAS", in European Policy Center, "The EU Foreign service: How to build a More Effective Foreign Policy?", *EPC Working Paper* n.28, 2007, pp.28-34.

reticent in relinquishing competences in matters of foreign policy and security, a last stronghold of their sovereignty in the classic sense. Coherence, consistency and unity in European external action was the mantra that had been constantly repeated since the Treaty of Maastricht, with the Lisbon Treaty attempting to provide a definitive proposal. With the provision of an External Action Service, in the form of a pan-European diplomatic corps, it was devised to assist the new High Representative, who would sit as a member of the Commission and, at the same time chair and coordinate the Council of Foreign Ministers.

After a lengthy gestation period, the Council adopted the decision of 26th July 2010 on its organization and functioning.¹ After the first appointments, the service commenced operations on 1st January 2011 with the transfer of the corresponding Council and Commission staff. The structure is made up of a central administration and Delegations of the European Union (EU) in countries and in international organisations around the world whose staff largely belonged to the EEAS. The central administration, managed by the executive Secretary-General is organised into Directorates-General over geographical, cross-disciplinary and multilateral areas. Development and neighbourhood policies, security and peace-building, human rights and the promotion of democracy are reflected in the structure. In concrete terms the majority of staff from the Commission's Directorate-General for External Relations were transferred, along with part of the staff from the Development Directorate-General (the remainder of which merged with the Directorate-General on External Cooperation into the Directorate-General for Development Cooperation). The management of development cooperation programmes remains under the auspices of the Commission², along with expansion, trade, humanitarian assistance and civil protection. For its part, the Council Secretariat transferred to the EEAS the staff of the Directorate-General for External and Political-Military affairs, and therefore the structures of CSDP and crisis management.

This new European bureaucracy for the implementation of the EU's common foreign policy generated some confusion among community institutions and the Ministries of Foreign affairs of the EU member States. As M. E. Smith has pointed out, while many of the questions raised referred to the traditional supranational or intergovernmental controversy regarding the body governing external policy, others referred to the future that awaited EU policy under the management of this new institutional machinery³.

1 Council Decision, 26 July, 2010, establishing the organisation and functioning of the EEAS, *DO L 2010 201/30*.

2 Without prejudice to the respective roles of the Commission and the EEAS in programming; Article 9, Council decision 26 July, 2010, *cit*.

3 SMITH, Michael E. "The European External Action Service and the Security-Development Nexus: organizing for Effectiveness or Incoherence?", *Journal of European Public Policy*, 2013.

As the organisations of the Common Security and Defence Policy are included within the European External Actions Service, the deficiencies of the latter will also have their impact on the former. At the same time the weaknesses and inconsistencies in relation to the Common Security and Defence Policy, in an incomplete European Union, cannot be disguised by a “European Diplomatic Corps” at the service of an as yet imperfect policy.

Based on the premise that, as is frequently the case in international relations, internal norms and players are as important as the content⁴, the objective of this study is to analyse the deficiencies of the EEAS that affect the Common Security and Defence Policy (CSDP) and determine whether the deficiencies are structural or circumstantial, and to propose guidelines for reform that could deal with these and increase the efficiency of the EEAS and the High Representative as the managers of Foreign Policy, including the CSDP. Such an analysis is timely, given that the European External Actions Service ⁵ awaits reform to address the necessities observed during its three years of existence and in view of the European Council’s forthcoming review of the CSDP in December 2013.

1. Objective of the Lisbon Treaty in relation to EU external action and the limitations of the European External Actions service in achieving this

The objective of the last major reform of the constitutive treaties was to promote the EU’s role as an actor on the world stage. Hence the focus of the Lisbon Treaty on the Union’s external action⁶, apparently doing away with the former distinction between external relations and foreign and security policy, in other words, between trade and development policies, the traditional content of the first pillar of the community, and the foreign and common security and defence policies (CFSP and CSDP), until then constituting the second pillar of the EU. In pursuit of this new focus, Title V of the TEU resulting from Lisbon lays down a set of general principles that should guide

4 RAMOPOULOS, Thomas, ODERMAT, Jed, “EU Diplomacy: Measuring Success in Light of the Post-Lisbon Institutional Framework”, in A. Boening, J. F. Kremer and A. van Loon (eds.), *Global Power Europe. Theoretical and Institutional Approaches to the EU’s External Relations*, vol.I, Springer Verlag, 2013, p.19.

5 Council decision 2010/427/ EU, 26 July, which establishes the organisation and functioning of the European External Action service forecasts in article 13.3 that the EU’s High Representative for Foreign Affairs and Security Policy will undergo a review of same.

6 The European Union, which since the Lisbon Treaty has a sole legal international policy, instead of the previous ones corresponding to the European Community, EURATOM and the EU itself; see FERNÁNDEZ SOLA, N, “La subjetividad internacional de la Unión Europea”, *Rev. Derecho Comunitario Europeo*, vol.6-II, 2002, pp.85-112.

the Union's action on the international scene and its aims. It refers to the prevention of conflicts, streamlining trade and sustainable development, acting in accordance with the values of democracy, respect for human rights, and the rule of law. Nevertheless, the Lisbon Treaty maintains the specific norms and procedures pertaining to the CFSP and the CSDP⁷, which means that unanimity continues to be the rule for the adoption of decisions in this field. Even though the Treaty envisages formulas of flexibility such as enhanced cooperation, permanent structured cooperation and constructive abstention (article 31 TEU), these are theoretical possibilities in relation to which the EU and the Member States continue to demonstrate their reticence in practice.

Overall the most relevant change that the Lisbon Treaty introduces in terms of foreign policy is the creation of the EEAS as an independently functioning body charged with assisting the High Representative of the EU⁸ who, subsequent to the Treaty, in addition to the competencies of his predecessor in previous versions of the treaties, takes on the majority of those corresponding to the Commissioner for Foreign Relations and the external functions of the country in the role of rotating presidency of the Council (article 18 TEU). The High Representative, originally designated in the draft of the constitutional Treaty as European Minister of Foreign Affairs⁹, is thus designated as the institutional link between the Council and the Commission in matters of European foreign policy.

The European External Actions Service constitutes, both in its composition and organisation, the best reflection of this search for coherence in EU foreign policy. It unifies the services of foreign relations and policy respectively –formerly separated into Commission and Council – and places them under the aegis of the new High Representative.

Undoubtedly, a positive internal aspect of the EU's external action is the staff members' identification with the service, despite their different origins. Juncos and Pomorska explain this attitude on the basis of material calculations and psychological

7 In accordance with Title V, article 24, the limited role of the Commission and the European Parliament is maintained, as well as the traditional exclusion of the Court of Justice from practically all decisions adopted in the fields of CFSP and CSDP. See Antonio MISSIROLI, "The New EU Foreign Policy System after Lisbon: A Work in Progress", *European Foreign Affairs Review*, 15, 2010, pp.427-452; VAN ELSUWEGE Peter and Hans MERKET, "The Role of the Court of Justice in ensuring the Unity of the EU's External Representation" in S. Blockmans and R. A. Wessel (eds.), *Principles and practices of EU external representation: Selected legal aspects*, The Hague, CLEER Working Papers 2012/4.

8 Throughout this work we shall use the term "High Representative" in the masculine gender as a generic denomination of the institution, despite the fact that the incumbent HR is a woman.

9 BROK, Elmar. European Convention, Working Group VII, working document 26, 4781, "The External Representation of the European Union", and BROK, Elmar, VAN DER LINDEN, René, CUSHANAHAN, John, LAMASSOURE, Alain. working document 46, 5331.

factors, and while they demonstrate the negative prospects of short-term professional promotion for their members, they nevertheless value other indicators (prestige or work-satisfaction)¹⁰. The consequence of this personal implication of the EEAS staff members is positive for the construction of a more robust EU foreign policy.

Nevertheless, more than three years since its inception, the EEAS presents problems that go beyond those related to its own evolution and development as a newly formed body, or brought about by personality clashes between ex European officials in charge of external affairs¹¹. Other problems have arisen that derive from its staffing structure, difficulties over issues of international law and the problems of EEAS agenda-setting¹². One of the first problems detected in the new service was the presence of a substantial number of high-ranking officials that generated major intergovernmental negotiations concerning the definitive structure of the service and the selection of personnel. But it also gave rise to disputes within the Service and the Commission over issues such as their respective competences in foreign policy issues and available resources. At the present time the structure of the upper echelons of the service is generating more confusion over the implementation of a common foreign policy and this affects the functioning of the EEAS. As the report on the reform of the EEAS points out¹³, there is no need for an Executive Secretary General and Chief Operating Officer supported by two deputies. This institutional design, along with the high number of Director Generals, most of which are national diplomats, stems largely from politicking over staffing rather than a response to the demands of a functional rationality.¹⁴ It is therefore a circumstantial problem of structure, which could be resolved without major difficulty.

On the other hand, the rigid division of the service into the geographic areas apportioned to these high-ranking officials could produce an unnecessary rigidity in their functioning and impede the development of cross-cutting functions between these and the structures responsible for missions and operations developed under the Common Security and Defence Policy. In this sense, the proposed reform of the EEAS presented by the High Representative contemplates the possibility of merging

¹⁰ JUNCOS, Ana E., POMORSKA, Karolina, 'In the Face of Adversity': Explaining the Attitudes of EEAS Officials vis-à-vis the New service", *Journal of European Public Policy*, 2013

¹¹ SMITH, Michael E., "The European External Action Service and the Security-Development Nexus...", *cit.*

¹² VANHOONACKER, Sophie and POMORSKA, Karolina, "The European External Action service and Agenda setting in European Foreign Policy", *Journal of European Public Policy*, 2013, <http://dx.doi.org/10.1080/13501763.2012.758446>

¹³ European External Action Service, *EEAS Review*, July 2013, p.4. It also includes the proposal to reduce the number of posts for high-ranking officials and increase responsibilities at directorship level.

¹⁴ JUNCOS, Ana E., POMORSKA, Karolina, *op. cit.*

posts where different geographical areas are covered by the same policy instruments.¹⁵

In all, perhaps the most salient problem facing the High Representative, and indirectly the EEAS, is the unresolved confusion over the international representation of the EU and the assignment of powers on external action to the President of the European Council (articles 15.5 and 6 TUE)¹⁶, the High Representative¹⁷ and the President of the Commission (article 17.6 TUE). These should all guarantee the coherence of external action with other European policies (article 26.2 TUE); but the High Representative's coordinating capacity is greater in the area of CFSP than in his role as Vice-President of the Commission in external community affairs, where his capacity is restricted by the competences of other Commissioners. In practical terms this could result in a certain lack of coordination between an initiative of foreign policy, security and defence, and a development cooperation initiative, for example. In addition, another scenario that generates confusion in the Treaty concerning the role of the High Representative in foreign policy is that an initiative has to be implemented by the High Representative and the Member States, thereby using both EU and national resources (article 26.3 TUE). This lack of clarification with regard to sharing responsibilities could lead one back to the situation prior to the Lisbon Treaty¹⁸, although in areas of security and defence the risk is less evident, as ambiguity seems to exist only in operations with civilian components or where funds are required that are managed by the Commission.

Although according to the terms of its constitutive Treaty, the European External Actions Service, in addition to assisting the work of the High Representative, also assists the President of the European Council, the President of the Commission and the Commission¹⁹, it also has its own personnel to draft and advise on its external competences.

¹⁵ European External Action Service, *EEAS Review*, July 2013, p.4.

¹⁶ Various representatives at the Convention that drew up the European Constitution Treaty rejected the institutionalisation of the President of the European Council on the grounds that it would become a figure without parliamentary control and would add greater confusion to the external representation of the EU and bureaucratic rivalry between the different figures.

¹⁷ The High Representative holds the Presidency of the Foreign Affairs Council and the CFSP and the CSDP, and the Vice Presidency of the European Commission (articles 18 and 27 TUE), and may propose the appointment of special representatives (article 33 TUE) and is head of the EEAS (article 27.3 TUE).

¹⁸ FERNÁNDEZ SOLA, Natividad, "The Stakes of the European External Action Service... ", cit. and RAMOPOULOS, Thomas and ODERMATT, Jed. " EU Diplomacy: Measuring Success... ", cit., p.20)

¹⁹ Article 2.2. of the Council Decision of 26 July, 2010, regarding the organisation and functioning of the European External Actions Service, refers to such assistance in the exercise of their respective functions in the area of the Union's external relations. (DO L 201 of 3.8.2010).

For these reasons, and despite the existence of progress reports pointing to the beneficial effects of the existence of the EEAS on the EU's external activities²⁰, it has also been recognised that certain reforms introduced by the Lisbon Treaty in the area of EU external activity have not only not contributed to improving their management and efficacy, but to a certain extent have constituted a step backwards.²¹ In the view of M. E. Smith, the negative effects of the rulings of the Lisbon Treaty are due to factors relating to the structure of the institutional apparatus which oversees European foreign policy. One of these would be the failure of the Lisbon Treaty to effectively reorganise the broad framework of the EU's foreign policy giving scope to the EEAS as a new body, but not an institution of the Union. One could say that the EEAS has had to find its own location, independent from other actors on the foreign policy stage, mainly from the Commission²². We believe that the situation of the European External Actions Service merely reflects the ambiguities that weigh upon the body it is serving, namely: the High Representative of the Union for foreign policy who, as we

20 See annual reports of the European External Actions Service (EEAS, Report by the High Representative to the European Parliament, the Council and the Commission, 22.12.2011). A formal and positive review in Alberto PRIEGO MORENO, "Presente y futuro de la acción exterior of la EU", *Documento marco* 10/2013, IEEE, Madrid

21 This is despite the existence of various provisions in the Lisbon Treaty that tend to buffer these possible risks by establishing common principles governing EU external activities or strategic interests. According to article 21.3, "The Union shall respect the principles and pursue the objectives set out in paragraphs 1 and 2 in the development and implementation of the different areas of the Union's external action covered by this Title and by Part Five of the Treaty on the Functioning of the European Union, and of the external aspects of its other policies. The Union shall ensure consistency between the different areas of its external action and between these and its other policies. The Council and the Commission, assisted by the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, shall ensure that consistency and shall cooperate to that effect.". Article 26, for its part, "1. The European Council shall identify the Union's strategic interests, determine the objectives of and define general guidelines for the common foreign and security policy, including for matters with defence implications. It shall adopt the necessary decisions [...]

2. The Council shall frame the common foreign and security policy and take the decisions necessary for defining and implementing it on the basis of the general guidelines and strategic lines defined by the European Council. The Council and the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy shall ensure the unity, consistency and effectiveness of action by the Union.
3. The common foreign and security policy shall be put into effect by the High Representative and by the Member States, using national and Union resources.

22 SMITH, Michael E., "The European External Action Service and the Security-Development Nexus...", *op. cit.*, HEMRA, Staffan, RAINES, Thomas, WHITMAN, Richard, *A Diplomatic Entrepreneur: making the most of the European External Action service. A Chatham House Report*, London, Chatham House, 2011. These authors affirm that, in search of a systematic determination of his role, the High Representative has not found a *modus operandi* that is satisfactory for all those involved in EU external activities, while at the same time providing coherence in an effective European foreign policy.

have already said, must also find his own space in EU foreign policy, breaking away from and identifying his scope and powers with respect to the figures of the President of the European Council, the President of the Commission and the rotating Presidency of the Council for sector policies, but with an external projection.

Moreover, in spite of the fact that the EU has evolved, reinforcing its role as a diplomatic player, its ambitions clash with the reality of international Law which regulates this arena; a legal arrangement traditionally centred on the sovereign state as the subject of diplomatic activity, where on occasion the presence of the Union depends on the good will of third countries in accepting it as a diplomatic player²³ or its own Member States in not placing obstacles in its way. It is also true to say, as we shall see later, that the acceptance of the EU as a political and diplomatic player has been reinforced by the unifying or harmonising function of the EU Delegations with respect to the Member States.

2. Operational problems of the European External Actions service affecting the common security and defence policy; ideas for reform

If we focus on the current problems facing the EEAS, which are reflected in security and defence policy, we could divide them into challenges of organisation and functioning, although these are intertwined and condition one another mutually. We must emphasise the ambiguous institutional position of the Special Representatives; the lack of definition of the role of the EU Delegations in third countries; the problem of coordination within the Commission in terms of its resources and competences in relation to the EU's external activities; the structural isolation of the organisations in charge of the Common Security and Defence Policy with respect to the rest of the apparatus and the lack of definition of the relationship between the Special Representatives, the CSDP missions and EU Delegations in territories where they overlap. The majority of these factors impact negatively on the common security and defence policy's necessary comprehensive approach, and on EU foreign policy.

We cannot disconnect ideas for the reform of the EEAS from those related to the proposal of a reconsideration of the Common Security and Defence Policy (CSDP), impatiently awaited by the Member States, to be dealt with at the December 2013 European Council²⁴. The reality is that while focusing on bringing the structure of

²³ WESSEL, Ramses A., VAN VOOREN, Bart, "The EEAS's Diplomatic Dreams and the Reality of European and International Law", *Journal of European Public Policy*, 2013.

²⁴ See EEAS, Deputy Secretary General, Note to the Attention of the HR/VP Catherine Ashton for Decision, European Council discussion on CSDP (2013), Brussels, 22 May 2013, EEAS/DSG1/BV/am (2013) 1371555 and *EEAS-Review 2013*, July 2013; and the Report of the High Representative

the EEAS into line with the needs of the different policies of the Union, determined efforts are also underway to give greater momentum to the security and defence policy making it effective and credible, and an instrument for the Member States, providing a strong and united representation of the EU in the world²⁵.

2.1. The ambiguous position of the Special Representatives

The present structure and composition of the EEAS leaves the Special Representatives in an ambiguous situation, as they currently have very little connection with the EU Delegations in the corresponding countries and with central services. This goes back to the time prior to the existence of the EEAS when the external representation of the EU was in the hands of the Commission, through its Delegations in third countries. Their appointment by the then High Representative was designed to fill a gap facilitating the presence of the EU in places where it was dealing with foreign policy issues, of non-community competence. According to the organisation chart of the service in 2011 and the current one for 2013, the Special Representatives report directly to the High Representative, although in the current organisation chart there is a link to the General Vice secretary that did not exist in the first organisation structure. But their total isolation from the civil and military bodies that plan and direct CSDP is maintained. On the other hand, this “isolation” makes the figure of the Special Representatives more acceptable to the Member States, who tend to identify them less with the central EU bodies and regard them as a solution that is “less institutional” or “closer” to their interests. This peculiar situation of the Special Representatives, which tends to be resolved functionally, could be a potential source of duplicities and inconsistencies in the EU’s external actions in conflict areas and areas of strategic importance which, for this very reason, have been assigned a Special Representative. It is also true that their very existence depends on the High Representative who, following the establishment of the EEAS, was not even in favour of maintaining them; this is somewhat surprising given that the Special Representatives provide on the ground information and experience hugely useful for CFSP planning, execution and evaluation and for CSDP missions in particular. Notwithstanding, their task has not always been in harmony with CSDP missions, EU Delegations or national diplomatic representations.

/Director of the European Spatial Agency on Common Security and Defence Policy, *Preparing the December 2013 European Council on Security and Defence*, of 15 October 2013.

25 European Commission, Communication “A New Deal for European Defence. Towards a more Competitive and Efficient Defence and Security Sector”, July 2013, COM (2013) 542 final. The Commission Report centres on the defence industry and revindicates its competence for to regulate and manage it.

EU presence in Afghanistan provides us with a clear example of this lack of coordination of external activity, despite the provision of training to 5000 Afghan police officers. From December 2001 onwards there were several successive Special Representatives in the conflict region, coinciding with the EU Police Mission (EUPOL-Afghanistan) since 2007²⁶, with the European Gendarmerie Force (EUROGENDFOR-Afghanistan) operating since 2009 and with the diplomatic presence of Member States, some of them participants in the NATO military mission in the country (NATO-ISAF), clearly under the leadership and organisation according to the frequently erratic, strategic and operational criteria of the United States of America. In the interest of concentrated and coordinated efforts, the Special Representative in Kabul is, at the same time, Head of the EU Delegation in Afghanistan and traditionally played a political role, including that of coordinating the positions of the Member States on the ground. But their connection with the European police and gendarmerie missions was extremely limited. The very existence of the latter reveals the lack of coordination of European efforts in the Asian country.²⁷

Improved links and interconnections between the Special Representatives and the other CSDP bodies and the geographic and cross-cutting departments should be reflected in a new organisation chart. Greater integration of the Special Representatives and their staff within the overall structure of the EEAS is a widely accepted idea; among other reasons, as a cost-saving measure.²⁸ It has been suggested that the Decision on the organisation and functioning of the EEAS should oblige EU Delegations to support, communicate and consult with the Special Representative and promote the figure of the Special Representative, who simultaneously carries out the functions the Head of the EU Delegation. As these proposals are all reasonable, perhaps now is the moment to review the figure of the Special Representatives given the change represented by the capacity for political representation assigned to the EU heads of Delegations. In these conditions, it would appear that their figure has a *raison d'être* in the management of regional matters surpassing the scope of any specific EU Delegation.

26 GROSS, Eva, "The EU in Afghanistan", in Gross and Juncos (eds.), *EU Conflict Prevention and Crisis Management. Roles, Institutions and Policies*, Oxon, Routledge, 2011.

27 The European Gendarmerie Force is primarily in the service of the European Union, but can also be placed at the service of other international organisations, such as the UN, NATO or the OSCE. In the case of Afghanistan, the EGF is taking part in the NATO training programme. See characteristics of the Gendarmerie Force in Afghanistan at: <http://www.eurogendfor.org/eurogendfor-missions/eurogendfor-afghanistan> and those of the EU police mission in Afghanistan at: http://europa.eu/legislation_summaries/foreign_and_security_policy/cfsp_and_esdp_implementation/ps0006_en.htm

28 EEAS 2.0, Draft Recommendations..., *cit.*, p.13. A reference could be included under articles 5 and 6 of the Decision establishing the organisation and functioning of the EEAS. The Report on the Reform of the EEAS presented by the High Representative in July 2013 proposes the full inclusion of the Special Representatives within the EEAS along with the transfer of their personnel and budget.

2.2. Organic isolation of the CSDP

In order to fully understand the problem, one has to situate the crisis management bodies within the structure of the EEAS. In the initial corporative management organisation chart designed in February 2011 by the High Representative, reporting to the Head of Operations and the Executive Secretary General together with their respective delegates, were the Political and Security Committee and the Military Committee and, by extension, as structures in times of crisis, the Military Staff, the Crisis Management and Planning Directorate (CMPD) and the Civil Planning and Conduct Capability (CPCC); with the advice of the Committee for Civilian Aspects of Crisis Management (CIVCOM) and the Political Military Group (PMG). As consultative bodies there were the European Satellite Centre, the European Defence Agency and the EU Institute of Security Studies. Reporting directly to the High Representative, but separate from the former, were the Special Representatives and the Directorate of Crisis Response and Operational Coordination, together with the Situation Centre and the legal service. In the organisation chart of 2013, the situation is much more complex on account of the number of new Directorates; moreover the following changes have occurred: CIVCOM and PMG now report to the Political and Security Committee. The crisis management structures (EUMS, CMPD and CPCC) no longer report to the Military committee but directly to the High Representative. In the same block of crisis management structures a division of security policy and conflict prevention now exists that deals with issues such as conventional arms and arms of massive destruction, peacekeeping and peace-building, mediation and sanctions, and, with no hierarchical links, the Operation Centre recently activated as the EU's Operational Headquarters²⁹. In addition to these consultative bodies is the European College of Security and Defence. Outside the formal crisis management structure, as had been the case until now, is the Crisis Response and Operational Coordination Department³⁰ and the recently renamed Intelligence Analysis Centre (IntCen)³¹.

As an operational scheme, one detects a certain organic isolation between the CSDP prevention and crisis management structures and the rest of the service's organisation chart³². This situation has a legal basis in that the Decision on the organisation and

29 Strange arrangement on account of its lack of links with any other body and because the Centre of Operations remains a subdivision of the operations division of the EU Military Staff (EUMS).

30 This directorate extends into three subdivisions: strategic planning, Centre of Operations and consular crisis management.

31 In 2011 the Operations Centre was renamed as the Intelligence Analysis Centre (IntCen).

32 Article 4 of Council Decision establishing the EEAS, cit. *The travaux préparatoires* indicate proposals such as the Slovakian recommendation that ESDP and crisis management stay out of the

functioning of the EEAS states that the specificities of these structures, as well as the particularities of their functions, recruitment and the status of the staff be respected and the authority of the High Representative shall be respected³³. This precept, enshrined in TEU article 40 and TFEU articles 3 to 6, underlines the nature of an EU still partially structured with pillars, despite their formal disappearance.

As all these bodies emanate from the Secretary General of the Council, the stated requirement in the Decision establishing the EEAS of assuring full coordination among all the subsidiary structures represents a challenge. The lack of any organic link –except via the High Representative – between these bodies and the other General directorates and sections that could be involved in a comprehensive response to any given crisis, raises doubts about whether the EEAS is functioning as well as it should³⁴. To a certain extent, this relative position reflects the lack of real integration of the CSDP in the European External Actions Service; ultimately, the lack of integration of said policy into EU external action as a whole.

Dealing with this situation would require that the work of these bodies should remain within the structure of the geographical and cross-cultural departments of the EEAS, so that the CSDP could be truly part of the EU's foreign and security policy; and, as such, part of the Union's bilateral relations with third countries. Thus the comprehensive approach of the Union's foreign policy would be truly enhanced, given that each action in a given region would take account of the action developed by the current geographical directorates³⁵, as well as the possible or incurred civilian or military CSDP operations, demanding and facilitating joint planning, common objectives, coordinated and complementary instruments, the direct implication of EU Delegations³⁶, of Special Representatives, where they exist, and of national Embassies, in short, EU visibility not carved up into sectors, financial programmes, etc³⁷.

EEAS. Finland, on the other hand, saw the inclusion of the crisis response and the crisis management tasks within the EEAS as a “major structural improvement; see “EEAS 2.0: A Legal Commentary on the Council Decision 2010/427/ EU establishing the organisation and functioning of the European External Action service”, EU Foreign Policy, *CEPS Paperbacks*, 7/2/2013.

33 Council Decision on the organisation and functioning of the EEAS, 2010, *cit.*, article 4.

34 Graphically, on the EEAS organisational chart, “the bubble on the upper right” is the term used to refer to the combined group of bodies under CSDP and how they fit into the Service. The chart clearly underlines the lack of integration with the rest of the EEAS components.

35 Although that would be their organic level, the geographical and thematic departments are called *Managerial Directions* and not General Directorates.

36 A review of the procedures of crisis management is following along these lines with the recommendation that the Head of the Mission must provide knowledge of the terrain for the planning phase of a CSDP action and be in close contact with activities related to such policy in the country.

37 An integral approach to security, including the CSDP missions themselves, should be mindful of the other related areas partially or exclusively falling under the Commission's powers, crisis prevention;

There are clear examples of contemporary issues that require this coordination or comprehensive focus but that, due to structural inertia, are still dealt with in different bodies, not always in communication with one another. To this effect we shall merely mention the examples of Kosovo and transatlantic relations. In Kosovo, it has been recommended that the Atlantic Alliance operation (KFOR) be substituted by an EU operation that would highlight the Union's adoption of responsibilities in its neighbourhood. This recommendation, put forward by Germany, Italy, France and Poland, requires going beyond crisis management structures and involves taking into account relationships with NATO as well as contacts with the US Department of Defence and high-ranking US officials. Equally, one would have to consider the upcoming expiry date for the EU EULEX Kosovo mission's mandate in June 2014³⁸. If we limit ourselves to mentioning the main bodies, such action would require joint planning and implementation on behalf of the Political and Security Committee (PCS), the Crisis Management and Planning Directorate (CMPD), the Military Staff (EUMS), as well as the Direction for Europe and Central Asia through its Direction of Western Balkan Countries and the Direction for America through its Direction for the United States and Canada and the service for Foreign Policy Instruments, all of the afore-mentioned in collaboration with the Special Representative for the Balkans and the Commission to ensure a global approach.

The need for a comprehensive approach, in this case including trade as well as security issues, can be appreciated in the newly formed Transatlantic Trade and Investments Partnership (TTIP). This is not only a commercial question regarding the competence of the services of the Commission, in which issues of lifting restrictions, free trade and relations with the World Trade Organisation and other trade partners come into play. Security and defence have the potential to play a role in this arena³⁹ where the style of links between the defence allies is determined. Without entering into the importance and complexity of the trade sanctions that arms embargos decree, given that the Commission is looking for markets for the EU's defence industries, while the European Defence Agency is promoting the strength of the industry, it would be difficult to deny a certain role for the EU Delegations in achieving this, in this particular instance in Washington. Thus a comprehensive approach with the participation of these European players should prevail.

civil protection; post-conflict stabilisation; security sector reform, or those falling under other EEAS departments. See BLOCKMANS, Steven, CREMONA, Marise, CURTIN, Deirdre, DE BAERE, Geert, DUKE, Simon,... "EEAS 2.0: A Legal Commentary on Council Decision ...", *op. cit.*

38 9 July 2013 the North Atlantic Council declared the full operational capability of the Kosovo Security Force (KSF) whose mission is to conduct civil protection operations and to assist the civil authorities in responding to natural disasters and other emergencies. <http://www.aco.nato.int/kfor/news-room/press-releases/full-operational-capability-declared-for-kosovo-security-force.aspx>

39 See EEAS, Deputy Secretary General, Note to the Attention of the HR/VP... *cit.*

The question of the CSDP structures, their direct relationship with the High Representative, their configuration and relationship with the rest of the EEAS needs further analysis within the reform of the EEAS. The result should be endorsed by the European Council. Part of the equation is the well-known problem of the establishment of a permanent capacity for the planning and implementation of EU civilian and military operations, and the doubt concerning the continued activation of the Centre of Operations to that effect⁴⁰, with its limited impact and physical and conceptual potential for expansion. But while all of this serves only to resolve the question of the very structure of the CSDP bodies themselves, and not their relationship with the rest of the EEAS; it is also true to say that, as they do not report to a national Operational Headquarters, the coordination of a European HQ with the rest of the service should be somewhat simpler.

The proposed reform of the EEAS does not comment on the topic, as it is more a matter for the reconsideration of the CSDP. But it echoes the call by the High Representative for the Situation Room, (organically included among the divisions of Military Staff) to be co-located with the Commission's Emergency Response Centre to create a single EU facility. This would allow for the joint and continued work of the EEAS and the bodies of the Commission in this field. It also speaks out in favour of mechanisms that would make the expertise of the Military Staff personnel available to all policy departments of the Service and increase synergies between the geographical experts of the Intelligence Centre with the Delegations and the policy departments of the Service⁴¹: practical formulas that would serve to palliate some of the current deficiencies.

2.3. On the ground coordination of CSDP missions, EU Delegations, embassies of member States and European Union partners.

The theoretical separation -at institutional level- and even more so, the real separation, were it to occur, between the CSDP missions and the Delegations, the Special Representatives, the Embassies of the member States and the EU partners constitutes

⁴⁰ We ought to bear in mind that the EU Centre of Operations was activated for the first time on 23 March 2012 by the Foreign Affairs Council to improve coordination and reinforce civilian and military synergies between the three actions of the CSDP in the Horn of Africa: the military EUNAVFOR ATALANTA, the EU training mission in Somalia (EUTM Somalia) and the civilian EU capacity (with a component of military personnel) NESTOR (EUCAP NESTOR), http://www.eeas.europa.eu/csdp/structures-instruments-agencies/eu-operations-centre/index_en.htm

⁴¹ European External Action Service, *EEAS Review*, July 2013, pp.5-6. Includes the formula of short-term staff loans in both directions between the Military staff (EUMS) and other policy departments.

another obstacle to a comprehensive approach to crisis management on behalf of the Union. The role of representation assigned to EU Delegations in third countries and to international Organisations⁴² is relevant to the promotion and enlargement of the scope of EU external action and its visibility.

Although it has members that do not belong to the EEAS, such as those in charge of trade policy, the effectiveness of the representative work of the Union is guaranteed by the Delegation Head, who coordinates the activities of all its members and receives instructions from the High Representative and the EEAS or the Commission for the powers granted by Treaties, and is responsible of their execution in the host country.

With regard to what concerns us here, EU action in foreign and common security policy and humanitarian intervention can achieve greater visibility and credibility with the support of the head of the delegation⁴³ over the territory of the state in which an EU mission is engaging. Even if it lacks powers in the specific field of CSDP missions and operations being developed in the zone, and is involved in the command chain, it can serve as a local political guide to the head of the operation, who has the obligation to coordinate and consult his action insofar as it generates an impact in the political sphere. Besides the Delegations should constitute an important added value for the European External Action Service if they are equipped with a good information service equally useful to the Commission and the Member States⁴⁴.

It has also been suggested that the European Delegations should assume responsibility for the protection of civilians and intervention in situations of crisis or humanitarian aid⁴⁵, which contrasts with the Delegations' shortage of personnel and financial means for such tasks .

42 The EU Delegations to Third Countries and international Organisations, not being part of the EEAS, while not reflected in the organisation chart, but are included in the regulations of the Decision of the Council of 26 July 2010, which establishes the functioning and organisation of the EEAS, *DO L 201 of 3.8.2010*.

43 When the Treaty of Lisbon came into effect, the EU delegations assumed the responsibilities under CSDP and, consequently, broadened their agenda to embrace all issues which allowed for a global relationship with the host countries. It also gave strategic depth and stability to its coordination work.

44 The EU Delegations are far from alleged European embassies, whose presence would exercise greater influence on third countries and would permit the drafting of joint diplomatic initiatives. See "Towards the Establishment of a Common European Diplomacy, paper by Mr. Íñigo MÉNDEZ DE VIGO, member of the Convention", Working Group VII, working document 55, 3/XII/2002, p. 5. In a similar vein, the written Declaration of agreement with article 116 of the internal regulation of the European parliament of E. Brok, N. Fontaine, B. Geremek, J. Leinen e I. Méndez of Vigo, *Foreign Policy, Security and Defense Union*. PE 0010/2007, 31/I/2007.

45 BARNIER, Michel. "For a European Civil Protection Force: Europeaid", May, 2006. To date the only competence transferred to the EEAS is that relating to consular protection, but only on request by the Member States as established in article 5.10 of the 2010 Decision establishing the Service, *cit*.

An agreement between the Member States recognising that the Head of the EU Delegation would preside over meetings of the national representatives in a third country would serve as a basis for the coordination of the activities of their embassies. And that is what happens in places where a mission from the European Union is deployed, or in conflictive areas like Nairobi, Kampala, Sana'a, Cairo, Tripoli... The Lisbon Treaty provides for the organisation of a combined effort for the evacuation of European citizens in cases of natural disasters or political emergencies. Nevertheless, recent cases (Libya, Tunisia, Egypt and Yemen) highlight the fact that the Member States coordinate their efforts, but do not act jointly – as a European Union-.

A possible innovation in the reform of the EEAS would be to introduce a body that would link up Delegations, working bi-directionally and coordinating with the general guidelines of the EU's foreign policy in the region and globally.

As regards the diplomatic missions of the Member States, their cooperation with the EEAS is provided for in the Treaty (articles 32 and 35 TUE and 221 TFUE). This relatively weak link could be described as circumstantial for various reasons. Firstly, in view of the efforts of the EU Delegations in involving the Mission Heads of the various national Embassies in the search for common positions and, to a certain extent in European decision-making concerning that particular country. Secondly, on account of the progressive adaptation of the Member States to the existence of a new representative body of the Union as a whole, the EEAS, and to certain EU Delegations in third countries and to international Organisations which, rather than carrying out the role of traditional national diplomacy, constitute an efficient complement to the diplomatic work of the Member States; this formula should provide for a slow transfer of all tasks that can be jointly managed ⁴⁶.

In spite of this, a clearer, more unmistakeable definition of the respective tasks of the national and European diplomatic services is necessary and a greater coordination between the EEAS and the national diplomatic missions as well as with the Delegations of the EU.

2.4. *Intelligence capacity within the EEAS*

One of the key questions for the planning of an efficient foreign policy is to have at one's disposal the best information on international affairs. The question has been

⁴⁶ Spain would transfer its Embassy in Yemen to the offices of the EU Delegation in Sana'a at the end of 2012. A few months previously, Luxembourg had transferred its embassy in Ethiopia to the EU Delegation in the country. Memorandum of Understanding 10 December 2012, Press A 568/12, Brussels, 10 December 2012.

raised as to how the mere fact that a third of the staff in the Service comes from the Member States could contribute towards an increase of the Union's "political intelligence" given that the EEAS should be in the best place to provide political information, as a common service for all Member States and European institutions ⁴⁷. The EU delegations also have staff for the development of economic intelligence.

Within the central bodies, the EU Centre of Intelligence Analysis (IntCen), formerly SitCen, acts as the nucleus of EEAS activity on intelligence issues. It generates benchmark-based analyses of intelligence, mainly strategic-political, emanating from all possible sources to provide high-quality information on public security (internal and external) to the Council. The Centre of Intelligence in cooperation with the EUMS Intelligence Division, provides a functional structure, the Single Intelligence Analysis Capacity –SIAC- where combined analyses from civilian and military sources are produced. Much of the EU intelligence comes from persons deployed on the ground : EU Special Representatives, European Delegations via political advisors, commanders of a military or civilian operation of the Union (operative military intelligence), but also from the Member States.

Given that almost invariably the services of civilian and military intelligence work together, in accordance with the procedure established by the collaboration agreement SIAC, there should be no requirement for a new body, thus following the philosophy of the EU Military Staff to achieve a coherent military arrangement that would cover all military fields and avoid cutting off the area of intelligence. A hypothetical unified intelligence and security service would be turned down by several Member States, on the grounds of it being in conflict with structures of national defence and for financial reasons, which would make it difficult to bring about in the short-term.

2.5. Experts in security and defence in the EU Delegations

Another idea worth considering would be the integration of experts in security and defence in the Delegations of the EU (in some at least)⁴⁸. This initiative would be the logical consequence of taking on competences in security and defence issues on behalf of the EU and the resulting inclusion in the EEAS of the political and military organisations of the policy, which should be reflected in the Delegations of third countries, as occurs with the presence of other experts in the various policies of

⁴⁷ Enlargement provides the EU with language capacity, principally in Russian, which is very useful for sharing information.

⁴⁸ For the first time the suggestion of CSDP attachés is included among the formal academic recommendations for the review of the EEAS in VV.AA, EEAS 2.0, *Draft Recommendations for the 2013 EEAS Review*, SIEPS, EUI, CEPS, June 2013, p.13.

the EU. The lack of qualified staff in the EU Delegations in this essential political arena means that any action in this sphere has to be organised from Brussels; without the inestimable on-site information and knowledge of the Delegations or generic information provided by the Head of the Delegation.

The incorporation of these experts could be considered desirable, at least in the Delegations where there are EU operations and in countries considered to be of strategic military importance for the Union. The supply of information for the decision-making process, the coordination of Member States on the ground and the application of CSDP decisions could be in the hands of this “councillor of security and defence” in the Delegations of the EU, always under the coordination of the Head of the Mission. The EEAS review presented by the High Representative says as much when it proposes the extension of the pilot programme of detached security/military experts⁴⁹.

Currently there only exists a kind of military attaché in the EU Delegation to the United Nations in New York and in the Delegation to the African Union in Addis Ababa (AU). It is easy to understand why, given that the EU Delegation in New York is in charge of the organisation of United Nations peacekeeping missions and of EU involvement as a global player in these missions. In the second case, the presence of an expert in dealing with security and defence with the AU is explained by the Union's responsibilities in the organisation's member states, principally involved in CSDP missions.

2.6. A clash of competences between the EEAS and the European Commission; shared responsibilities

The division of competences between the EEAS and the European Commission in determined areas of EU external action or the modalities of joint cooperation between them is a structural problem that derives from the Treaty, which the EEAS cannot resolve on its own. The two most contentious issues relate to the use of resources and the assignment of tasks⁵⁰, in other words: the question of by whom and with what means external action is carried out and coordination between them. Two areas in particular related to CSDP have been the focus of review : development policy and the defence market. More specifically, to identify whether in a given crisis zone the

49 European External Action Service, *EEAS Review*, July 2013, p.6.

50 The management of cooperation programmes is under the responsibility of the Commission without prejudice to the various roles of the Commission and the EEAS in its programming (Article 9, Decision of the Council, 26 July 2010, cit.).

financial and economic instruments of development cooperation controlled by the Commission are used, or the military instruments, the police and experts in governance and civil administration, specific to security and defence policy under the control of the High Representative and managed by the EEAS. The fact that the Commission maintains considerable competences in the area of development to a certain extent marginalises the High Representative in this area⁵¹. However, the Council Decision establishing the EEAS does not limit itself to “policy-making” functions, as with those concerning CFSP, but also identifies it as guarantor of the consistency of external action, developing proposals close to the work of the Commission; nevertheless, this latter has been somewhat relegated in practice⁵².

The second area of controversy is that of the defence industry, where the European Defence Agency (EDA), included within the EEAS, plays an important role in its promotion. Its close coordination and collaboration with the Commission must be viewed as essential here. Nevertheless, the Commission tends to deal with this issue within the framework of its competences in regulating the internal market for defence. This is demonstrated in its proposal to promote a common security and defence policy⁵³. The fact that the main European companies in the defence sector have moved towards dual-use technology could serve to increase the prominence of the institution as a player in matters of European defence. This in itself could be a non sequitur, as Simón suggests⁵⁴, as it runs the risk of worsening one of Europe’s most pressing problems: an aversion to the use of force and the perception of military power as a central component of foreign policy.

Naturally enough, the establishment of a bureaucratic organisation such as the EEAS is not going to resolve the political issue; it is evident at the same time that the EU Delegations in interested third countries and the EDA should be involved in any efforts to promote the industry⁵⁵.

51 Concerning coordination between development and security SMITH, Michael E., “The European External Action service and the Security-Development Nexus...”, *cit.*

52 See article 2.1, paragraphs 1 and 3 of the decision which mentions two tasks of the EEAS: support for the High Representative in directing and formulating policy proposals in the field of CFSP/ CSDP and support for the High Representative in ensuring the consistency of the EU external actions as a whole.

53 European Commission, Communication “A New Deal for European Defence. Towards a more Competitive and Efficient Defence and Security Sector”, July 2013, *cit.*

54 SIMÓN, Luis. “Setting the Tone, The 2013 French White Paper and the Future of European Defence”, *RUSI Journal*, vol. 155, n.4, 2013, p.6.

55 Cooperation between the EEAS and the services of the Commission also at the level of the EU Delegations is contemplated in article 5 of the decision that establishes the organization and functioning of the EEAS in the joint decision of the Commission and the High Representative on the mechanisms of cooperation for the management of the EU Delegations, March 2012.

Given that the Lisbon Treaty does not offer any guidelines on the demarcation of powers in areas of shared responsibility, it must fall upon the Court of Justice, on the basis of TEU article 40, to clarify the boundary between the CFSP and the rest of the EU's external action, as it did with the "ECOWAS" judgement in 2008. In it, the Court clarifies the scope of Community development cooperation policy and specifies when CFSP action is possible, and consequently, annulled the Council decision of 2004, adopted on the basis of joint action 2002/589/CFSP, with a view to a European Union contribution to the ECOWAS, in the framework of the Moratorium on Small Arms and Light Weapons⁵⁶.

Difficult as it is to draw a dividing line between competences, it is equally difficult to determine the ways and means of implementing them in cases where coordinated action of the Commission and the High Representative via the Council is required. Currently, the modalities for cooperation in affecting decision-making are set out in the agreements on inter-service cooperation between the services of the Commission and the EEAS⁵⁷. According to these, the proposals for CFSP action are the subject for discussion in the relevant Council working groups (thematic, geographic or the Committee for Civilian Aspects of Crisis Management -CIVCOM-)⁵⁸. In its role as Commission representative in the working groups, the service of the Foreign Policy Instrument -FPI- is consulted by the EEAS from the first stage of the implementation of CFSP measures, (with the exclusion of military operations), and fully implicated in discussions on possible alternatives. Once an agreement has been reached by the Political and Security Committee -PSC- to launch a CFSP initiative⁵⁹, the FPI draws

⁵⁶ Judgment of the Court of Justice (Grand Chamber) 20 May 2008. Commission of the European Communities versus Council of the European Union. Action for Annulment Article 47 EU - Common foreign and security policy – Decision 2004/833/CFSP. Application of Common Action 2002/589/CFSP Combating the proliferation of small arms and light weapons Community competence. Development cooperation policy. Case C-91/05., *Rec.* 2008 I-03651, DO C 171 of 5.7.2008. Cited: Decision 2004/833, whereby Common Action 2002/589/CFSP is applied with a view to a European Union contribution to ECOWAS in the framework of the Moratorium on Small Arms and Light Weapons, on account of both their aim and their content, two components, neither one of which is incidental to the other, one falling within Community development cooperation policy and the other within the CFSP...In effect, in view of article 47, the EU Court of Justice is opposed to the fact that the Union, basing itself on the EU Treaty, should adopt a measure that could have been adopted validly, on the basis of the EC; the Union cannot resort to a legal basis corresponding to the area of CFSP to dictate provisions that correspond to a competence attributed to the Community by the EC Treaty.

⁵⁷ For specifics on the inter-service cooperation, see the "Working Arrangements", *SEC(2012) 48*.

⁵⁸ The EEAS review report, *EEAS Review* (p.6) calls on the Council to reconsider the rotating presidency of some of the Council's working groups, such as that of counter-terrorism, the Athena special committee, or that of Africa, the Caribbean and the Pacific subject to the discretion of the High Representative for the sake of greater political coherence.

⁵⁹ This mechanism is exclusive to civilian operations thanks to its financing mechanism managed

up a declaration of budgetary impact for each one of them, in consultation with the relevant services of the Commission and the EEAS. The working group of external relations advisors (RELEX) approves the budget and once the Council adopts the CFSP initiative in accordance with article 28 TEU, this permits the FPI to prepare the Financial Decision in consultation with the Commission following an accelerated procedure. The High Representative, as Vice President of the Commission, is empowered to adopt these financial decisions; a power that can be delegated to the Director of the FPI. This organisation implements the financial decisions adopted. The civilian CSDP missions deployed on the ground, as well as the CPCC, may be required to facilitate technical advice and mentoring as part of a whole spectrum of programmes that fall within its remit and expertise.

If a CFSP initiative is designed to impose sanctions, the Commission's sanction team as well as that of the EEAS are involved in the decision-making process. Following the creation of the EEAS an integration of the two teams would be desirable, although legally problematic⁶⁰.

2.7. The EEAS and a comprehensive approach to EU foreign policy

Today, the Common Security and Defence Policy is the sum of many vectors; many of them working in opposite directions of varying force and intensity. They represent not only the interests of the member States, but also the orientation of the various institutions of the EU. The decision resulting from this tension of forces reveal which of them is dominant, but reduces their content depending on the opposing or completely different vectors; in other words, the result is not always the fruit of a comprehensive approach with a common European strategic interest as its axis.

The deficiencies we have referred to in terms of structure and functioning of the EEAS impact negatively on the necessary comprehensive approach to foreign policy and, in particular, of the EU's Common Security and Defence Policy. A comprehensive approach that requires coordination between crisis management and the other directorates of the service, between the directorate and the Commission, coordination with the Member States in Brussels and on the ground and the agile use of all available instruments at the Union's disposal. These deficiencies were evident, for example, in the Commission's opposition to the existence of a thematic Directorate in the EEAS

by the Foreign Policy Instrument (FPI). In the case of military operations, these are financed by the Member States via their contribution to Athena.

60 PORTELA, Clara, "Sanctions and the Balance of Competences", Review of Balance of Competences, United Kingdom Government, February 2013, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/224432/evidence-clara-portela.pdf

on energy security⁶¹, despite consensus on the existence of this type of structure alongside the geographic departments.

A comprehensive approach on security and defence policy can be translated operationally into procedures for crisis management, which have been the subject of a limited review which was not directly reflected in the EEAS's organisation chart, but in the *modus operandi* in these cases. A review of existing crisis management procedures is explained by the establishment of the CPCC, the CMPD, the implementation of the Lisbon Treaty and the creation of the EEAS, along with the expertise and practice accumulated over a period of over ten years; all of which did not exist when the original procedures were drawn up in 2003. The ultimate goal is to bring about a comprehensive approach and better integration of the civilian and military aspects of crisis management, and in particular better coordination between the EEAS and the Commission⁶²

The importance of successfully achieving a comprehensive approach to crisis management relates to the visibility of the CSDP missions. One of the current subjects for discussion relating to the CSDP focuses on increasing the effectiveness, visibility and impact of said policy. There is no doubt about the major visibility of CSDP missions if we compare their very low cost to the humanitarian aid or development initiatives carried out by the Commission at a cost of almost ten times the amount allocated to a CSDP initiative. Let us put forward just one example, that of European cooperation in Mali. The country received €660 million from the 10th European Development Fund (EDF) plus €167 million in the context of European Strategy for the Sahel; but with the current crisis in the region, the EU has provided extra funding since January 2013 to the tune of €250 million in humanitarian aid,

61 Energy security is the subject of foreign policy debate, and not just energy policies, given their political and economic conditioning factors. The relevant services of the Commission (energy and neighbourhood) and of the EEAS, in particular the Middle East Directorates I and II, Russia and the South Mediterranean should combine efforts in this area. Prior to that, Member States with stances on the issue should establish a common strategy with the main energy providers of the Union: Russia, Central Asia, Mediterranean countries and the Middle East.

62 The procedures of crisis management should be revised following the EEAS Review, the publication of the Common Communication on Comprehensive approach and in view of the conclusions of the Member States on the enhancement of the CSDP. This comprehensive approach should also preside over the CSDP civilian missions and the structures they depend from (proposal by Germany, official document "Improving Civilian CSDP Management", May 2013). It is not surprising that one of the suggestions made to the High Representative was the development of a combination of EU security assistance tools to include the reform of the security sector, training and equipment; so as to combine with the resources, structures and instruments of capacity creation both from a military and a civilian perspective; it would also address the Union's lack of finance when supplying equipment to third parties as part of a training mission (EEAS, Deputy Secretary General, Note to the Attention of the HR/VP... cit.). The EEAS review report accepts a later review of the CSDP operations management procedures (*EEAS Review*, cit., p.6).

from, among others, the Instrument for Stability⁶³. The recent EU training mission (EUTM) in Mali is estimated to cost €12.3 million for the mandate initially planned to last for 15 months⁶⁴ and its visibility as an EU initiative—although not necessarily its impact—has to be greater than all the quoted economic aid. However, the dominant stance of some Member States and dissent over policy does not bode well for the EU as a global player.

3. Conclusions

The hybrid nature -neither supranational nor inter-governmental- of the EEAS explains the difficulty of generating a foreign policy that combines the interests of the Member States, the Commission and the European Parliament, each one of these institutions with its own agenda and interests. The establishment of the EEAS during the worst financial crisis Europe has faced since 1929, has not been conducive to its success⁶⁵. Similarly a lack of leadership in the service has not helped.

In the years that have passed since the establishment and commencement of operations of the European External Actions Service, it has shown itself to be suffering from the same ailments as the CSDP, although it has the same potential to present an integrating and regenerating policy for a declining Europe in international affairs which otherwise appears unstoppable.

The review currently outlined contains short- and long-term recommendations for organisation, staffing and functioning, perhaps without addressing major internal and legal changes that would be required for certain essential strategic questions; but putting forward proposals that at least allow for improvements in relation to the main deficiencies in foreign policy management and in particular in relation to the issue of CSDP. We should bear in mind the forthcoming discussion on the action plan for its enhancement at the December 2013 European Council meeting, and the institutional transition due to take place in 2014, which advises against transcendental change at this time. The proposals outlined and others such as an acceleration of the process making funds available and an increase in financial resources for the preparation of foreign policy initiatives, the creation of a centre of logistics and administrative

63 See EEAS, EU Training Mission in Mali, factsheet updated February 2013, http://consilium.europa.eu/media/1892457/factsheet_eutm_mali_en_.pdf

64 Council of the European Union, EU Training Mission in Mali launched Brussels, 18 February 2013, 6340/13.

65 LARIVÉ, Maxime H. A., "Reflections on the EEAS Review", *Foreign Policy Association*, 22 August 2013, <http://foreignpolicyblogs.com/2013/08/22/reflections-on-the-eeas-review/>

services shared between CSDP missions and Special Representatives as well as the strengthening of the political planning capacity of the EEAS give a clear idea of the awareness of these problems and the willingness to deal with them.

Regarding the changes that could bring about an improvement in common security and defence policy, some require not very extensive restructuring of the European External Actions Service organisation chart. Others permit the present design to be maintained, by changing operational procedures to facilitate the participation of all the players who should be taken into account and who could bring positive elements to the table in terms of security and defence policy decision-making.

A more complex task is that of providing the EU with a permanent capacity for planning and implementation of civilian and military operations within the organic structure of the EEAS which, undoubtedly, would simplify the structures and procedure of the CSDP. One option might be for it to be constituted on the basis of enhanced cooperation or as a permanent structured cooperation, although these formulas of flexibility have not been used up to now.

As previously stated, reforms taking place in EU external representation tend to create a new code of governance of the EU's external action. The European External Actions Service, as well as the High Representative for Foreign Affairs and Security Policy, are baroque exercises aimed at coherently reconciling the traditional foreign activity of two institutions. This demands unity, expertise and the professionalisation of the service, far-reaching sensitivities and ability in identifying common interests while avoiding political differences and an overload of input from the Member States through their national diplomatic services, but involving them at the same time⁶⁶. All of this inevitably results in an elevated degree of complexity in the organisation and functioning of the EEAS.

Nevertheless, the best organisation chart and institutional framework cannot compensate for the necessary political will to move forward. And that, in our view, is the situation with regard to the organisations involved in the common security and defence policy. Undoubtedly improvements could be made concerning the location of the Special Representatives; procedural norms could be modified to enhance the figure of EU Delegation leaders in third countries and in international organizations, to permeate the geographical and cross-cutting structure of the EEAS with the work of the organisations of security and defence, to define and delimit the competences of the Commission in this terrain, etc. But none of these measures can combat a lack of political entente, the *impasse* generated by Member States such as the United Kingdom, which refuses any possible advance in CSDP and opposes greater integration, despite the benefits to be gained for all at a time of dangerous cut-backs

66 FERNÁNDEZ SOLA, Natividad, "The Stakes of the European External Action service ...", *cit.*, p.65.

in defence budgets⁶⁷.

If the institutional framework is a pre-requisite for cohesion and the effectiveness of EU external action, it is not the only one –or it is not sufficient–; there must also be a consciousness of the need to act “as Europe” and the political will to do so. With the same conviction with which the Member States decide to launch and participate in CSDP military or civil missions, where they would have difficulty in acting individually, they should now proceed towards a rationalisation of European diplomacy by progressively cutting back on national corps and providing a greater role for the EEAS where, of course, national diplomats can and should be included. But not just diplomats. International relations are increasingly multi-sector and interdisciplinary which should lead to the EEAS combining the best high-ranking officials in all the areas in which the EU is involved internationally. For a common security and defence policy, the EEAS should include the best members of the Armed Forces of the Member States, the best strategists, the best officials and the best private sector professionals for the development of civilian missions, the best specialists in the market place and in the fields of defence, development, energy security, the environment, etc. A conservatism that rejects the necessary restructuring of European diplomacy is indefensible, bearing in mind the global nature of international affairs. The only result can be that of a European diplomacy that is irrelevant, out of date and obsolete.

The risks are lower in the EEAS than at national level, on account of the heterogeneous composition of the service with its multiple specialities and nationalities and diverse institutional interests. Functional logic led to a Common Security and Defence Policy in which national interests are included in the overall European interest, without the disappearance of a national defence policy for risks not shared with European partners. Now is the moment to develop in a coherent manner all the instruments and players that take part in this policy, beyond those which are exclusively military. It is worth reminding ourselves that we are entering into a dynamic of replacing military intervention with silent military missions: knowledge and anticipation, military diplomacy, prevention and dissuasion⁶⁸.

The Armed Forces of the member States are equipped to deal with such endeavours, but perhaps not as their main mission. Besides, all of them require the support of civilian players and their corresponding coordination. In this transition the simultaneous adaptation of the EEAS and of national, military and diplomatic services could be

67 The CSDP approach of the so-called Weimar quintet (France, Germany, Spain, Italy and Poland) in favour of greater integration in matters of the defence and military industry, and the creation of a European Operational Headquarters to direct EU military operations, vis-à-vis the stance of the UK, which opposes initiatives furthering such a policy, reflects the duality of philosophies surrounding the issue and the difficulties in the path of its development.

68 On the concept of silent security, see BLACKHAM, Jeremy and PRINS, Gwyn. “Why Things Don’t Happen: Silent Principles of National Security”, *RUSI Journal*, vol.155, n.4, 2010, pp.14-22.

of great benefit and generate complementarities where there are existing clashes of competences.

Bibliography

- BALFOUR, Rosa, BAILES, Alyson., KENNA, Megan, "The European External Action Service at Work. How to Improve EU Foreign Policy", *ECP Issue Paper*, no.67, January 2012.
- BLACKHAM, Jeremy, PRINS, Gwyn., "Why Things Don't Happen: Silent Principles of National Security", *RUSI Journal*, vol.155, n.4, 2010, pp.14-22.
- BLOCKMANS, Steven, CREMONA, Marise, CURTIN, Deirdre, DE BAERE, Geert, DUKE, Simon, ECKES, Christina, HILLION, Christophe, VAN VOOREN, Bart, WESSEL, Ramses, WOUTERS, Jan, *EEAS 2.0. Draft Recommendations for the 2013 EEAS Review*, SIEPS, European University Institute, CEPS, June 2013.
- BLOCKMANS, Steven., HILLION, Christophe. (eds.), "EEAS 2.0: A Legal Commentary on Council Decision 2010/427/ EU Establishing the Organisation and Functioning of the European External Action Service", EU Foreign Policy, *CEPS Paperbacks*, 7/2/2013.
- BRADY, Hugo, FERNÁNDEZ SOLA, Natividad, "Building a European External Action Service: a Difficult Birth?", in Elvire Fabry, Gaëtane Ricard-Nihoul, *Think Global, Act European*, The Contribution of 14 European Think Tanks to the Spanish, Belgian and Hungarian Trio Presidency of the European Union, Brussels, Notre Europe, 2010, pp.158-163.

- CARTA, Caterina, *The European Union Diplomatic Service. Ideas, Preferences and Identities*, Oxon, Routledge, 2012.
- European Union External Action. *EEAS Review*, July 2013.
- FERNÁNDEZ SOLA, Natividad, "The Stakes of the European External Action service What is needed in order to become a European Diplomatic Corps ? », in *La Unión europea como actor global. Las nuevas dimensiones de la política exterior europea*, Universidad CEU-San Pablo, Madrid, siglo XXI editors, 2011, pp.49-67.
- GROSS, Eva, JUNCOS, Ana E. (eds.), *EU Conflict Prevention and Crisis Management. Roles, Institutions and Policies*, Oxon, Routledge, 2011.
- JUNCOS, Ana E., POMORSKA, Karolina, 'In the face of adversity': explaining the attitudes of EEAS officials *vis-à-vis* the new service", *Journal of European Public Policy*, 2013, DOI:10.1080/13501763.2012.758451. <http://dx.doi.org/10.1080/13501763.2012.758451>
- LARIVÉ, Maxime H. A., "Reflections on the EEAS Review", *Foreign Policy Association*, 22nd of August 2013, <http://foreignpolicyblogs.com/2013/08/22/reflections-on-the-eeas-review/>
- LEHNE, Stefan, *More action, better service: How to strengthen the European external action service. Policy Outlook*, Washington DC, Carnegie. December, 2011, <http://carnegieendowment.org/2011/12/16/more-action-better-service-how-to-strengthen-european-external-action-service/8kz4>
- RAMOPOULOS, Thomas, ODERMATT, Jed, "EU Diplomacy: Measuring Success in Light of the Post-Lisbon Institutional Framework", in A. Boening, J. F. Kremer and A. van Loon (eds.), *Global Power Europe. Theoretical and Institutional Approaches to the EU's External Relations*, vol.I, Springer Verlag, 2013, pp.19-35.
- SIMÓN, Luis, "Setting the Tone. The 2013 French White Paper and the Future of European Defence", *RUSI Journal*, vol.158, n.4, 2013, pp.38-44.
- SMITH, Michael E., "The European External Action Service and the security-development nexus: organizing for effectiveness or Incoherence?", *Journal of European Public Policy*, 2013, DOI:10.1080/13501763.2012.758441, <http://dx.doi.org/10.1080/13501763.2012.758441>
- VANHOONACKER, Sophie, POMORSKA, Karolina, "The European External Action Service and agenda setting in European Foreign Policy", *Journal of European Public Policy*, 2013, DOI:10.1080/13501763.2012.758446, <http://dx.doi.org/10.1080/13501763.2012.758446>
- WESSEL, Ramses A. & VAN VOOREN, Bart, "The EEAS's diplomatic dreams and the reality of European and international law", *Journal of European Public Policy*, 2013, DOI:10.1080/13501763.2012.758455, <http://dx.doi.org/10.1080/13501763.2012.758455>



Antonio Juan Briones Peñalver

Department of Business Economics. Faculty of Business Studies. Technical University of Cartagena (UPCT). Calle Real 3, 30201, Cartagena (Murcia), (e-mail: aj.briones@upct.es).

- Submitted: June 2013

- Accepted: November 2013

THE ECONOMICS OF SECURITY AND DEFENCE. TRANSFER OF KNOWLEDGE AND INNOVATION RELATED TO THE DEFENCE INDUSTRY

The objective of this paper is to provide a definition of the economics of security and defence and its basis within the framework of a research study in companies belonging to the defence industry. It will analyse the security and defence economy and cooperation relationships among organisations, which were the subject of our doctoral thesis. One of the key points addressed in the article highlights defence's role as an agent of Research, Development and Innovation (R&D&I). Emphasis is placed on the transfer of technology from defence to civil applications, known as dual-use technology. We believe that pooling the knowledge of organisations by means of strategic alliances is vital for the transfer of technology from the defence sector. European Union security and defence strategies are other aspects that the paper examines. Our aim is to highlight the importance of collaboration between defence and civilian society through closer economic ties and the knowledge transfer that results from R&D&I. On the other hand, we stress the dynamic role played by companies that gain a competitive edge from the economic value of defence and thereby render the civilian use of such technology possible. In essence, the innovation that stems from national defence is extremely important for business performance.

Defence economy, Cooperation relationships, R&D&I (Innovation), National defence, Defence industry, Knowledge, Civil technology, Dual-use technology, Strategic alliances, Strategy, Competitive advantage, Business performance

THE ECONOMICS OF SECURITY AND DEFENCE. TRANSFER OF KNOWLEDGE AND INNOVATION RELATED TO THE DEFENCE INDUSTRY

I: INTRODUCTION

Today, “knowledge transfer” is seen to be the vertex of the defence sector’s organisational pyramid, revealing the strategic management of the companies with which it interacts. In this respect, General Ballesteros¹ affirms that knowledge transfer explains capacity-based strategic planning and the pre-eminence of effective decision-making within the defence function. Academic research regards knowledge management as “the art of creating value with the intangible assets of an organisation”². This is all based on a model where a competitive advantage derives from the creation, acquirement, storage and dissemination of knowledge emerging from organisations where this represents the central basis for managing intangible assets.

The outcome of this relationship consists in processing information using new knowledge of greater added value. It thus follows that firms, aware of the importance of the management of the intangible assets, have placed their bets on the evaluation of intellectual capital as an appropriate organisational response to achieve better results and lasting competitive advantages over time.³

To achieve this, organisations require all knowledge to be externalised through business-to-business cooperation relationships whereby people disseminate the knowledge they have beyond their company, sharing their know-how and expertise. Today, with a view to technological development, it has been

1 BALLESTEROS, M.A. “La transferencia mutua de conocimiento Defensa-Sociedad. El proceso estratégico”, Ciclo de Conferencias “*El papel de desarrollo y transferencia tecnológica de la Defensa y las Fuerzas Armadas en el Sistema de I+D+I*”, Autonomous University of Madrid, Spanish Institute for Strategic Studies, Madrid, 2010.

2 MARTÍNEZ, A.; CEGARRA, J.G. AND SÁNCHEZ, M.T. “*Managing Environmental Knowledge as a Way to Improve Business Performance*”, Managing Services in the Knowledge Economy (MSKE), Universidad Lusíada de Famalicão, Portugal, 2009.

3 BUENO, E.; JERICÓ, P. AND SALMADOR, M.P. Experiencias en Medición del Capital Intelectual en España: El Modelo Intelec. In Bueno y Salmador (eds.). *Perspectivas sobre Dirección del Conocimiento y Capital Intelectual*. Instituto Universitario Euroforum Escorial, 2010 pp. 111-121.

proven that the sharing of knowledge between organisations by means of alliances is a successful way of fostering a communication interface with the outside world and is key to business success since it allows unique skills to be acquired⁴.

These business relations that give rise to network organisations may be established by means of contractual relations, whether formal or informal. On the basis of this model, it is reasonable to believe that new cycles of learning and knowledge cycles will commence, in which interrelationships enable the procurement and distribution stages to also generate new knowledge⁵ as this is disseminated among the agents of an “R&D&I defence system”. It is thus envisaged, when processes lead to situations of economic downturn, as is currently the case, that the “knowledge society” be developed as a more advanced stage vis-à-vis the information society.⁶

This would also encompass business development with the aim of achieving a National Defence Knowledge and Innovation System with a focus on certain technological, social and economic aspects in order to overcome the “challenges that remain”⁷.

By means of introduction, the paper shall provide a definition of the economics of security and defence, and what underpins it, as a preliminary outline, since academic, scientific, and university literature on the matter is scant. The concept of the economics of defence in the context of business economics, which in turn relates to defence or the defence industry, has affinity with the cooperation relationships that exist between organisations, strategic alliances, management of knowledge and the economic value of innovation and the R&D linked to dual-use technology associated with the security and defence industry. There is a vacuum of literature devoted to this area of economic thinking and its sources, as regards what is understood as “the economics of security and defence” and the economically valuable knowledge generated by national defence R&D activities that merits our attention and further research.

At an initial stage, we consider that the economic decision -of what to produce

4 BRIONES, A.J. “Determinantes estratégicos en el modelo de modernización de las fuerzas armadas y sistemas de defensa. Análisis de los procesos de cooperación con organizaciones externas”, *Doctoral Thesis*, Technical University of Cartagena (UPCT), 2007.

5 CEGARRA, J.G. AND RODRIGO, B. “Influencia de los Componentes del Capital Humano en el Proceso de Aprendizaje Relacional”, *European Research on Management and Business Economics (IEDEE)*, Vol. 9 (3), 2003, pp. 187-210.

6 BUENO, E. AND SALMADOR, M. P. “Análisis Interdisciplinar de la Función y Proceso de Innovación en un Modelo Económico Evolutivo y Sostenible”, *AECA documents*, (2010).

7 BUENO, E. “La urgente evolución de la sociedad de la información a la sociedad del conocimiento: El reto de la innovación”, *Boletín Intellectus*, (electronic version www.iade.org), 16, April 2010a, pp. 17-25.

and for whom- may be taken, either by the market or by an agent responsible for economic planning. Effectiveness, accountability and transparency form the essential foundation of any institutional planning and management of public funds. In particular, the public defence sector, given its importance within Europe, both due to its economic bearing and the number of people it comprises, as well as the diverse range of goods and services that it entails, requires a planning and information system providing quality and accountability with a view to ensuring good governance. Therefore, the realities of national defence necessitate examination of the “*economics of security and defence*” to account for the costs it implicitly bears, as well as additional analysis of the efficiency of resource management and the major technological advances related to the defence industry.

In light of the above, and bearing other factors in mind, companies with links to the public defence sector deserve to be considered a dynamic business sector and as agents of “R&D&I” in the context of the wider economy. That is to say, a major catalyst for business innovation activities in the pursuit of improvement to the goods and services offered by the companies that interact with the defence sector across the whole of industry.

Finally, as a consequence of collaboration between military and civil R&D, technological innovation specific to the defence sector has developed that in turn facilitates development and social well-being for the system within the economy as a whole⁸.

Therefore, in this article, by introducing the concept of “economics of security and defence”, and the areas in which this new economic concept plays a role, we stress the importance of the defence sector’s collaboration with society and civil demands. In this regard, through the economic approach of the national defence sector and the knowledge transferred to industry, innovation and excellence are considered to be economic strategies that entail business R&D&I results. Likewise, technological knowledge from R&D activities within defence may be of great economic and social value if applied to civil use.

2. DEFINITION OF THE ECONOMICS OF SECURITY AND DEFENCE.

The *modernisation* of the armed forces arises from the new notion of defence as a state function that benefits society, where its continued evolution is indispensable; both with respect to its structures and to the resources needed for it to carry out its

8 BUENO, E. “El Papel del Desarrollo y Transferencia Tecnológica de la Defensa y las Fuerzas Armadas en el Sistema de I+D+I”, in Briones, A.J. (Dr): *Aula Abierta y Foro de Estudio de Seguridad y Defensa*. Technical University of Cartagena (UPCT), 2011.

activities adequately⁹

This modernisation process leads to the continued socio-economic development of the organisation itself in such a way as to:

- a) maximise *defence logistics*, thereby establishing certain criteria for the effectiveness of this organisation in terms of staffing;
- b) provide support for *defence system procurement* (resources, equipment and infrastructure);
- c) promote higher quality over quantity (fewer soldiers and more technical experts);
- d) boost specialisation as compared to diversity;
- e) promote rationalisation and restructuring, which will make increased material resources available; and
- f) increase budgetary resources.

These overtones to the modernisation of the armed forces give rise to reflection on what we understand by the “*economics of security and defence*” today. Application of the economic discipline within the defence sector is riddled with challenges. Along the way towards this, it becomes clear that “at the outset of modernity, the field of economics was based on the values provided by land and labour”¹⁰

The authors reiterate that “production and wealth are linked to these values” and to “political economy”. Likewise, these Portuguese academics¹¹ underline that “the economy, dematerialised by new technologies, widens the distance separating human beings and disassociates the concept that they had of human nature and other humans”; namely, the grandeur associated with political economy.

On that account, if one considers political economy -or “economic science”- to be the relationships between people, values and the factors associated with the labour that generates wealth, the “*economics of security and defence*”, should also be deemed a discipline. It can thus be defined as “*the result of partnership between the security and defence means and resources that find their origin in the state, whereby they are made available to society and serve to benefit a region’s well-being*”.

⁹ BRIONES, A.J., 2007, op.cit.

¹⁰ COVAS, A., AND COVAS, M.DAS M. *Modernização Ecológica, Serviços Ecosistémicos e Riscos Globais. Ruralidades V*. Universidade do Algarve, Portugal, 2010, pp. 17.

¹¹ COVAS, A Y COVAS, M.DAS.M, 2010, op.cit

The outcome of this vision of the “economics of security and defence” requires that the modernisation of the armed forces be considered as the aspect that improves the efficacy of the use of the resources allocated to defence services. The Strategic Defence Review means that this ministry has augmented its command and control capacity, thereby reaching a high level of technology. In parallel, it has enhanced armed forces intelligence. All of this serves to guarantee national and international security and defence, allowing Spain to participate in joint military operations.

3. THE BASIS OF THE ECONOMICS OF SECURITY AND DEFENCE.

The art of *management*, in reference to both the public sector and the defence sector, has two more explicit objectives:

- (1) upholding citizens’ fundamental rights
- and (2) facilitating the provision of basic services to a welfare society¹².

On the other hand, for management within an institution such as the armed forces, the Ministry of Defence follows the economic guidelines below, drawing a distinction between the “*modernisation of logistics*” and the “*rationalisation of defence*”. The following section shall describe the different domains of this organisational model associated with the economics of security and defence.

Firstly. The *modernisation of logistics* during the life cycle of system acquisitions (arms systems, infrastructure, and information and telecommunication systems) calls for the optimisation of capabilities within their joint action, encompassing the following general principles:

- 1) addressing the logistical process in its respective phases (planning, programming, budgeting and implementation);
- 2) organising defence around joint action, coordinated by the Ministry, without distinguishing between its three armed forces;
- 3) exploiting the huge potential that exists for the negotiation of contracts with different companies, with a view to achieving the status of preferential client;
- and 4) undertaking system maintenance, using an overall approach by means of the organisation of logistics activity and the examination of the different aspects of armament programmes –operational, technological, industrial, economic or others–

¹² GONZÁLEZ, M.; HUERTA, J.; LÁZARO, J.F., AND MUÑOZ, A. *Eficiencia en la gestión de recursos, proyectos y contratos de la Administración Pública. Especial referencia al ámbito de la Defensa*. Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado-UNED, 2008, pp. 111.

with the involvement of multidisciplinary teams of experts.

Secondly. As regards the *principle of rationalisation of defence* and the reorganisation of material resources, it is essential to account for the large amount of fixed assets that the armed forces possess and the wide-ranging and demanding maintenance requirements thereof. Optimisation of their use and their proper organisation can lead to reduced costs and, consequently, boosts resources for other activities such as peacekeeping.

Against this background, the concepts of security and defence currently warrant complex management remedies in favour of good governance of the assets held by a defence organisation, with efforts made in various areas of its economic management, *inter alia*, human resources, investment, procurement, outsourcing, regulation of the industrial sector and of movable assets. This leads one to believe that Adam Smith was correct when he stated that military institutions governed economic growth¹³

In this regard, the first contemporary economist justifies the need to examine the *economics of security and defence* in greater depth, alluding to the fact that the institutions created to work towards the aim of the betterment and well-being of nations, require an industry to support them to emerge.

Recently, it has become evident that security, economic development and human freedom are inseparably entwined¹⁴. The perils of insecurity are directly ascribed to environmental deterioration, underdevelopment, overpopulation and the violation of rights in general. The four areas that are closely connected to military security are politics, economics, social aspects and environmental aspects¹⁵. Professor Bueno¹⁶ highlights the role of the armed forces in the knowledge society, as they act as a key agent for the development of R&D, the generation of innovation and the transfer of technological assets to the companies with which they have links. As a result, military defence is directly related to the economy in terms of human, economic and social development. It thus merits the attention of researchers and academics, as well as of civil and military strategists.

4. DEFENCE AS AN AGENT OF R&D&I.

¹³ HACKER, B.C. "Regularity order, and prompt obedience. On military institutions in enlightenment thought", *Actas del XVII Conferencia Internacional de Ciencias Históricas*, Vol. I, 1990, pp. 159-167, Madrid.

¹⁴ TOMÉ, L. "Segurança e complexo de segurança: conceitos operacionais", *JANUS.NET, e-Journal of International Relations*, Vol. 1 (1), Autumn, 2010, pp. 33-49.

¹⁵ BUZAN, B. *People, States and Fear: An Agenda for the International Security Studies in the Post-Cold War Era*. Boulder, Colorado: Lynner Rienner, 1991, pp. 19-20.

¹⁶ BUENO, E., 2011, op.cit.

The twenty-first century presents a myriad of challenges in the field of international defence where research relating to a culture of national defence is a priority in order to improve citizens' knowledge and the dissemination of information about the *"challenges of the strategic transformation and modernisation of the armed forces and the role of defence as an agent of R&D&I"*.

Faced with this backdrop of transformations to national defence, the main areas of activity for intelligence and knowledge are as follows:

- (1) training, professionalism and voluntarism of armed forces staff;
- (2) the nature of risks, threats and global conflicts;
- (3) restructuring, rationalisation and modern, sustainable technology;
- (4) joint international missions;
- (5) military intervention as part of international networks;
- (6) humanitarian aid and military stabilisation;
- (7) European security and defence policy;
- and (8) civil and military international cooperation.

All this is necessary to raise awareness of and publicise the role of the armed forces and armies as part of a multidisciplinary model for security and defence.

The analysis of the modernisation and professionalisation process of the armed forces undertaken over the last twenty years, the establishment of a European Common Security and Defence Policy, the National Defence Directives and the Strategic Defence Review are some of the aspects that justify broadening knowledge of the key factors at play in the change process within the defence sector, also known as the defence industry. With this purpose in mind, a study was undertaken to link the field of national defence with civilian and military industry.

Collaboration between industry and the defence sector and the various R&D programmes of the agents involved, both military and civil, illustrates the new focus on society. As well as being a techno - scientific alliance, put into practice by means of knowledge transfer and R&D cooperation, it is worth highlighting the role of the armed forces in economic transformation and value creation as well as the exchange of knowledge between agents¹⁷. Nonetheless, there continues to be little academic literature addressing modernisation and professionalisation determinants

¹⁷ BUENO, E. *"Conocimiento e innovación para dirigir situaciones complejas de cambio y crisis"*: Hacia un modelo económico evolutivo-sostenible". In Micheli, J.; Medellín, E.; Hidalgo, A. and Jassó, J. (Coordinators). *Conocimiento e innovación: un reto ante el cambio y la crisis*, Plaza y Valdés, Mexico (forthcoming publication), 2010b.

for the armed forces and defence systems. There are also very few academic texts dealing with the underlying strategic driving forces as grounds for concluding that national defence is a real R&D&I agent.

This situation makes reliance on firms related to the defence industry necessary, incorporating the armed forces and defence systems into the knowledge and innovation society, wherein the defence industry is committed to innovation and business excellence measures; i.e. quality and corporate social responsibility. The national defence sector will be able to reach its military modernisation and professionalisation targets by means of these interorganisational relations, cooperation and the establishment of strategic alliances.¹⁸

Based on the elements considered as part of an analysis of “the cooperation processes of companies relating to the defence industry¹⁹”, a research study (doctoral thesis) sets out innovation and excellence measures (corporate social responsibility and quality). These provide results on the basis of organisational variables, which make up a business landscape that is significant to an industry that has adapted itself to the changes brought about by the modernisation and professionalisation of the defence sector.

This study outlines the new Approach for Defence Organisation (EOD), addressing the socio-economic and military results that institutional change within the armed forces and defence systems gives rise to as a result of the modernisation policy of the Ministry of Defence. The repercussions of these measures are apparent in different areas (technological, social and economic fields) and thus concern all of society.^{20 21}

Some of the considerations outlined in the research study call attention to various aspects of a strategic and economic nature such as “success and good performance, outstanding practice, culture, conscience, ethics, innovation” etc. These serve to formulate factors and components to denote indices for innovation and business

18 BRIONES, A.J. AND LABORDA, F. “Capacidades de innovación tecnológica en empresas relacionadas con la Industria de Defensa”, *Revista de Economía Industrial, Ministry of Industry, Tourism and Trade*, Vol. 378, 2010, pp. 135-146.

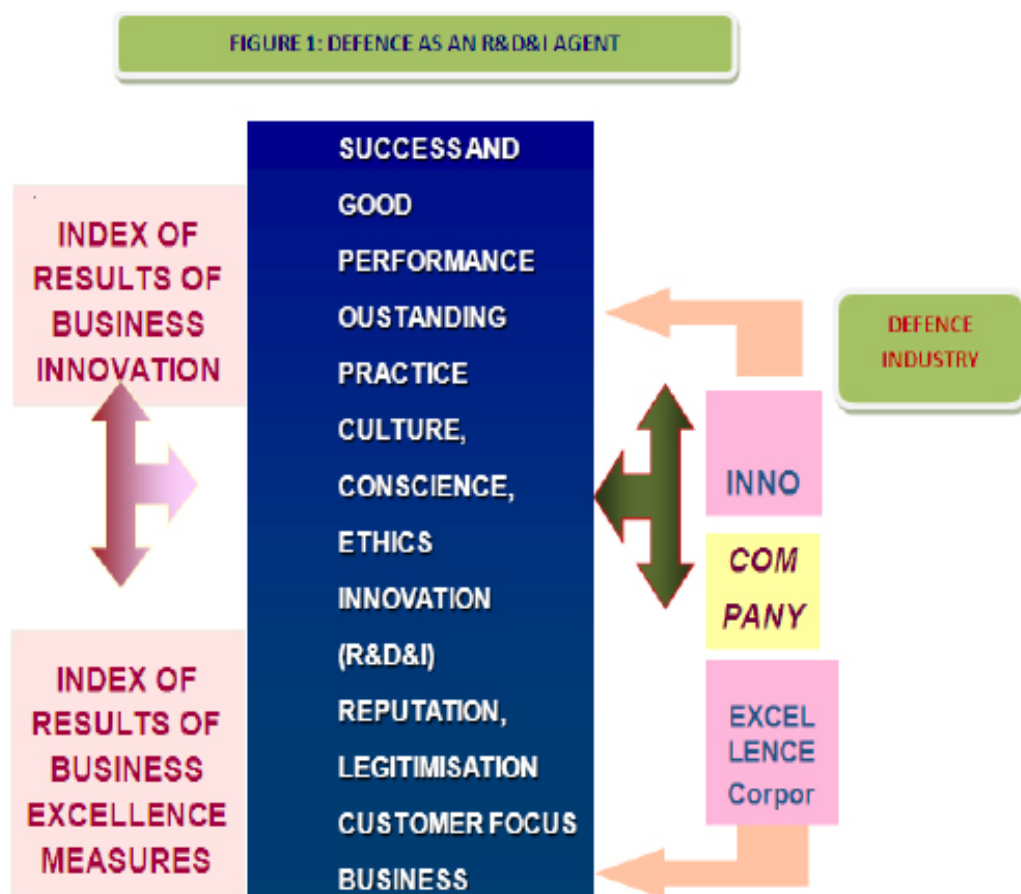
19 BRIONES, A.J. *Gobierno en la Industria de Defensa. Estudio de Investigación de los Procesos de Cooperación entre Organizaciones*. Diego Marín, L.E. Murcia, 2009a.

20 BRIONES, A.J. “El Nuevo Modelo de Fuerzas Armadas y la Industria de Defensa”, pp. 25-39. In Briones, A.J. (Dr): *Gobierno en la Industria de Defensa. Aula Abierta y Foro de Estudio de Seguridad y Defensa*. Diego Marín, L.E. Murcia, 2009b.

21 BUENO, E. “Ciencia, Defensa y Sociedad. Una reflexión sobre estrategia, I+D, y Buen Gobierno”; pp. 15-24. In Briones, A.J. Coordinator, “Gobierno en la Industria de Defensa. Aula Abierta y Foro de Estudio de Seguridad y Defensa. Spanish Ministry of Defence and Technical University of Cartagena (UPCT), D.M. Librero Editor, 2009.

excellence, measured by the importance of the variables used in the doctoral thesis research questionnaire, and which result in findings that are significant and characteristic of the firms that have contractual relations with the Ministry of Defence (see Figure 1).

In this case, defence as an agent of R&D&I provides companies active within the industries of the sector with a strategic vision in terms of innovation and excellence (social responsibility and quality), which are reflected in improved business performance and in their competitiveness or competitive edge. These are the factors that determine the armed forces' modernisation policy.



Source: Prepared by the author

5. ECONOMIC INTERORGANSIATIONAL RELATIONS

Interorganisational relations improve the link-up between science and technology, foster the emergence of science-based industries and encourage companies to utilise science to gain a competitive edge. They can be understood as a system of aspects

that maximises economic revenues and the assets of corporate groups. Strategic management considers interorganisational relations to be highly significant since a company carries out its activities in open systems that depend on their environment for survival and to meet objectives.

The armed forces use interorganisational relations due to the benefits that these deliver, and due to the need to engage with firms in the industry, just as the destinations of economic resources within defence budget demonstrate. Accordingly, these may be formed to carry out any activity along the value chain of the organisation of the armed forces, such as their supply operations in times of war. The military companies sector is of great interest for international security, both in terms of geographical extension as well as diversification of products/services and turnover²². In this case, the use of interorganisational relations is warranted on the grounds of economic logistics for military supply chains.

On the other hand, the recompenses associated with the procurement of foreign material have evolved into a system of industrial cooperation and economic business relations. This transformation has its origin in experience; and close cooperation with the Ministry of Defence in a network with suppliers²³, as well as the setting up of strategic “joint ventures”²⁴.

This text shall draw up a handful of proposals and recommendations for establishing interorganisational relations and strategic alliances that are the result of the research study chosen as a reference point. These are set out below:

- Inter-company cooperation is a valid strategic option with respect to other growth possibilities and is invaluable to 21st century organisations.
- Cooperation determinants are confidence, commitment, flexibility, communication, coordination and control in the light of potential conflict situations.
- A network is an organisational structure that responds to a new style of management, as well as to new ways of organising relations between companies.
- ICTs have become the main tools for the implementation of processes for inter-company cooperation and for the development of interorganisational networks.
- Interorganisational relations take place with a view to cutting costs, boosting

22 POZO, P. “La privatización de la formación militar y policial en programas internacionales de Reforma del sector de la seguridad”. In *Fernández, J.J.; Jordán, J., and Sansó-Rubert, D.: Seguridad y Defensa Hoy*. Plaza y Valdés Editores, Mexico, 2008, pp. 178.

23 BUENO, E., 2009, op.cit.

24 NAVARRO, E.G. *Externalización y financiación privada en el sector defensa (EPR)*, Executive Report, Información de Defensa y Seguridad (IDS), Madrid, 2003.

technological progress and enhancing shareholder prospects by the use of collaborative ICT tools.

- Willingness to cooperate with the Ministry of Defence depends on prior experience, the creation and exploitation of synergies and the potential to boost business performance.
- The business attitude demonstrated in relations with the defence organisation depends on the streamlining of activities as part of the new armed forces model and a lack of difficulties connected with Ministry of Defence public procurement.
- The innovation strategy and excellence measures produce business results as part of the Defence Organisation Approach (EOD)
- Business specialisation is positively associated with performance, interorganisational relations and the enhancement of cooperation agreements.
- Specialisation has an impact on the degree of innovation, social responsibility measures, total quality management and continuous quality improvement.

6. EU STRATEGY ON ECONOMICS OF SECURITY AND DEFENCE

The *strategic shift* makes it necessary to advance the view that our security is inextricably linked to that of neighbouring countries and of other countries located in areas of high economic and strategic interest. Today, the joint action strategy finds expression in the political project of the construction of a European defence and security area. The conflicts that now arise exhibit specific characteristics that call for solidarity and the creation of an external force to resolve them, usually a multinational one. In order to achieve this, national defence necessitates the participation of all activities suitable for cooperation²⁵, together with an economic and organisational structure that accounts for its three major components: military defence, economic defence and civil defence (civil protection). These, once coordinated, constitute a body of measures and resources tailored to the specificities of the country and its cooperation possibilities²⁶.

25 ALONSO-BAQUER, M.; GARCÍA, J.; VERGARA, J.A., AND BLESÁ, P. "Aspectos de la seguridad y defensa en el Mediterráneo: información, globalización y conflictos", VI Ciclo de Cultura de Defensa, *Aula de Cultura e Historia Militar Comandante Villamartín*, Fundación Emma Egea, June, Cartagena, 2003.

26 MATEO, L. (1996): "Relaciones de causalidad entre economía y defensa nacional en España. Análisis de dependencias y vulnerabilidades económicas. In *Dependencias y Vulnerabilidades de*

The issue of financing always constitutes a major economic hindrance, as does the problem that arises from the technical capacity demonstrated by the troops made available by the forces involved in conflicts. In order to tackle both of these concerns, it is advisable to promote international agreements and to establish fora for expression such as “*international cooperation development*” between the coastal countries of the Mediterranean and neighbouring states, who in this way express the continuing concern of their governments about defence industry firms and EU defence systems²⁷.

García-Pérez²⁸ analyses the process of linking security and defence policy on a European stage (ESDP) and identifies particular concern about clarifying several socio-political factors that will shape the results achieved as part of the institutionalisation of European defence policy with a view to integrating the countries of Europe and providing them with collective powers through European Union efforts. The definition of European security encompasses first of all European states, as well as countries outside of Europe including, undeniably, the United States and intergovernmental organisations that require economic security.

In this respect, EU Member States endorse the progressive improvement of their military capabilities in the treaties of the European Union. Likewise, in order to carry out their missions, they may establish “*Permanent Structured Cooperation*” within the EU framework. The important decision to create a European Defence Agency was to contribute significantly to achieving these goals²⁹. Research into the economic reactions and behaviour of organisations is thus relevant, as are the effects of these institutions on corporate structures, which may be bound to the aforementioned structure for cooperation among the defence systems of the EU. The White Paper and government decisions on the military capabilities necessary to guarantee security defence determine, with due regard to international commitments, the main focal points in terms of security and the financial resources that defence policy necessitates.

Military capabilities are developed through an operational command structure, which is composed of integrated systems involving the army, navy and air force. These

la Economía Española: Su Relación con la Defensa Nacional. Strategy Dossiers. Spanish Institute for Strategic Studies. Second Section: Medios para la Defensa. CESEDEN (Spain). No. 80, 1996, pp. 57-78.

27 CANALES, A. “La seguridad colectiva como factor determinante del cambio estratégico”. *En Dependencias y Vulnerabilidades de la Economía Española: Su Relación con la Defensa Nacional. Strategy Dossiers.* Spanish Institute for Strategic Studies. Second Section: Medios para la Defensa. CESEDEN (Spain). No. 80, 1996, pp. 15-36.

28 GARCÍA-PÉREZ, R. *Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea*. Ed. UNED and Instituto Universitario General Gutiérrez-Mellado, 1st Edition, Madrid, 2003.

29 GARCIA-PEREZ. R., 2003, op.cit.

complement one another and, since their joint use is envisaged, they have the means at their disposal required for close coordination of their respective activities. The three forces will carry out the missions that may be assigned to each armed force and shall enable specific missions to be undertaken in times of peace. The preparation of these missions falls under the remit of the respective chiefs of staff: the Army Chief of Staff (JEME), the Navy Chief of Staff (AJEMA) and the Air Force Chief of Staff (JEMA), under the supervision of the Chief of Defence Staff (JEMAD). The three forces constitute a single System of Spanish Defence (SDE), which is structured around their specific doctrines and fields of action, in order to meet *security and defence* needs by means of a joint economic strategy, with strength pooled and community action undertaken among EU member states with their respective military capabilities.

7. INNOVATION STEMMING FROM KNOWLEDGE AND RESEARCH

Bueno³⁰ states that “in the new international geopolitical order, the process of innovation is what allows a dynamic to be created for the evolving nature thereof and enables sustainable development to be achieved in the coming decades”. Innovation is advancement applied to technological development as a result of research. A company will remain faithful to this principle as it seeks to improve through innovation, since the life cycles of products are getting shorter, clients more demanding and competition fiercer and these very same technological advances speed up the improvement process³¹. The “act of innovating” accelerates the construction of a new economic model based on a sequence of knowledge connections between the scientific world, technology and society or between agents and institutions³².

The Defence Technology and Innovation Strategy (ETID) contributes to the centralisation of knowledge management for research and development (R&D) activities, the prioritisation of strategic technological capacities, and the planning of R&D activities. The most relevant objectives pursued are: (1) research and technology (R&T) activities and technological innovation; and, (2) coordination and cooperation between agents for defence R&T activities. These considerations point to challenges and give certain bodies of the Ministry of Defence, such as the Directorate-General of Armament and Equipment (DGAM), the role of agents within the National System of Technological Innovation. In the same vein, scientific development is guaranteed by knowledge and research, promoting the participation of SMEs, universities and research institutes in defence R&T.

30 BUENO, E., 2011, pp. 175, op.cit.

31 BRIONES, A.J. AND LABORDA, F., 2010, op.cit.

32 BUENO, E. “La Sociedad del Conocimiento: Una realidad inacabada”, in Micheli, J.; Medellín, E.; Hidalgo, A. and Jassó, J. (Coordinators). *Conocimiento e Innovación: Retos de la Gestión Empresarial*, Plaza y Valdés, Mexico, 2008, pp. 25-55.

The Directorate-General of Armament and Equipment³³ defines six Functional Areas of Action (FAA) that link Research and Technology (R&T) to military needs, and which cover the spectrum of technologies that are of interest to defence: armament, ISTAR (intelligence, surveillance, target acquisition, and reconnaissance), platforms, personal protection, protection of platforms and facilities, ICTs and simulation. What is more, this foresight activity seeks to identify threats and determine which technologies could be implemented to respond to them. Business-to-business cooperation and coordination with the civil sector facilitated by the Ministry of Defence will allow for the optimisation of available resources, thereby fostering technological advances and exploiting synergies. This forward-looking vision defines military technological capabilities and solutions arising from defence R&T and innovation linked to the challenges of tomorrow. The international cooperation programmes implemented by various industrial sectors are mirrored in the European Defence Agency (EDA), which enhances the international competitiveness of economic agents operating within a European Defence Equipment Market. A European security and defence consensus therefore exists and is put into practice by means of inter-company cooperation and strategic alliances in order to ensure military capabilities within the defence sector in the European Union and its member states.

8. THE IMPORTANCE OF THE TRANSFER OF TECHNOLOGY FROM DEFENCE R&D ACTIVITIES TO CIVIL APPLICATIONS

The national defence sector, in its role as an agent of R&D&I, has launched many different initiatives within an aerial, naval or ground context that have led to an *Integrated International Security Area* (hereafter IISA) that elicits technology transfer from defence R&D activities to civil applications. Spanish firms now participate in activities or studies relating to the integration of security systems, given the characteristics of technological innovation processes, by means of participation in international consortia or in the different European Commission framework programmes.

In Spain, the European Aviation Safety Agency (EASA) is responsible for the specific tasks of regulation and implementation in the field of aviation safety. Given the complexity and the breadth of the areas affected by the IISA's alignment today, for example, and for airborne platforms, the issue of Unmanned Aircraft Systems (hereafter, UAS) operating in non-segregated airspaces as integrated security systems has not yet been addressed. There are many initiatives that have been carried out, or that are currently in the development stage, within military and civilian organisations together with private sector collaboration; nevertheless, until the present day, these have not succeeded in making safe operation of UAS possible inside airspace shared

33 DGAM, *Estrategia de Tecnología e Innovación para la Defensa ETID-2010*, Technical Secretariat General, Ministry of Defence; <http://www.o6o.es>, 2010, pp. 72.

with conventional aviation. The absence of a pilot of crew on board these aircraft makes them key elements of a successful IISA where missions are carried out from airports to conflict zones with the risk to staff at a bare minimum. In this way, and as a compensating factor, these *international joint defence* initiatives are fostering aggregated research efforts in parallel with civil research, with the involvement of all technical actors. In addition, this establishes an international framework of knowledge and industrial capacity building, as well as some extremely favourable profitability prospects.

By the same token, technological advances in the fields of communication, in navigation and positioning, as well as an increase in processing capacity and reliability, have led to the development of an unmanned airborne platform system for civil use, not merely in a commercial sense, but also since this is open to other governmental bodies, such as security, border control and civil protection bodies.

The Technology Watch and Foresight System (hereafter SOPT) of the Sub-Directorate for Technology and Centres, which falls under the Directorate-General of Armament and Equipment, offers a general overview in one of its monographs of the development brought about by Electronic Warfare (EW) in Spain. This presents itself as the organisation that carries out the following activities:

1. continuous and systematic technology monitoring;
2. technology foresight, prioritisation of technologies and areas of interest for the defence sector;
3. support for R&D&I activity planning;
4. knowledge management;
5. technical assistance for the procurement of technology-based systems.

This system (SOPT) is currently a network organisation formed by nodes known as Technological Observatories. These are set up within specific fields relating to, *inter alia*, weapons systems, electronics, information technology and robotics, in addition to a managing node pertaining to the Ministry of Defence, which carries out technology watch activities and leads joint efforts in international organisations.

The SOPT describes multifunctional intelligence systems using programmes that constitute the future trends of Electronic Warfare (EW), taking a time horizon close to the year 2030 as a reference point. These have been supplied by companies such as, *inter alia*, INDRA, EADS-CASA, GMV, IECISA, TELEFÓNICA SOLUCIONES and TECNOBIT, and Spanish universities. All this results in the generation of a real R&D&I system, where the defence sector acts as a catalyst for inventions and the companies that make up the industry and participating institutions constitute the research, development and innovation poles whose EW projects will eventually give rise to a safer defence system in which the following exist:

1. faster localisation of risks;
2. threat detection capacity enhancement; and,
3. greater precision for said localisation and area of surveillance.

9. CONCLUSIONS

Over the course of the last few decades, a series of developments in the field of defence have substantially altered the operational framework of the armed forces. The *European Security and Defence Policy*, the objectives set in the National Defence Directives and the Strategic Defence Review are courses of action relating to defence, and discussed in this text, which have had an impact on the transfer of knowledge and innovation associated with the defence industry.

In this respect, in order to respond to the challenges that they faced, and where new commitments and operational requirements arose, all agents involved, defence industry firms, institutions, universities and research institutes, readied themselves for R&D&I activities coupled with technology goals that would open international borders to them and boost their socio-economic activity. This text considers that the defence sector forms its own economic structure as regards the allocation of resources and agents with which it interacts, knowledge transfer processes and the technological research that it itself generates.

For this reason, and since academic literature has neglected to conceptualise the *economics of security and defence*, the author has endeavoured to propose a definition of this. The paper outlines this using the *Knowledge-Innovation System* and indicates that this “is an economy of revenue generated by the restructuring taking place within the armed forces and by collaboration between military and civil R&D, based on the *coupling of innovation and technology* in the defence sector, which facilitates this discipline of “*socio-economic well-being*”.

Moreover, we conceptualise the “*economics of security and defence*” as “*the result of partnership between the security and defence means and resources that find their origin in the state, whereby they are made available to society and serve to benefit a region’s well-being*”.

Tied into this consideration of “science”, the defence sector strategy is intended to underpin research and innovation and the creation of inter-company cooperation networks. General Ballesteros³⁴ prompts one to view the role of the *economics of*

34

BALLESTEROS, M.A., 2010, *op.cit.*

security and defence as one, which, as part of its forward-looking capacity-based strategy, generates knowledge of a high economic and scientific value, with remarkable application in the defence industry. This brings us closer to the initial definitions used in the text and the economic foundations set out below.

On this front, the *defence innovation system* is considered to be an *R&D&I agent* that helps subsequent positioning within the business landscape. A company must thus *constantly innovate*, since the life cycles of products are getting shorter, clients more demanding and competition fiercer and rapid technological change is underway. All of this entails *defence innovation as progress applied to the technological development of companies*, involving a new product or service, new processes and technology related to armed forces equipment. Given this backdrop, innovation can be understood as a *business strategy arising from collaboration between companies*, as a result of interorganisational relations within the defence sector. Moreover, it is innovation and these techno-scientific alliances that have a decisive impact on the business performance of firms in the defence industry.

Bibliography

- ALONSO-BAQUER, M.; GARCÍA, J.; VERGARA, J.A., AND BLESAS, P. “Aspectos de la seguridad y defensa en el Mediterráneo: información, globalización y conflictos”, *VI Ciclo de Cultura de Defensa, Aula de Cultura e Historia Militar Comandante Villamartín, Fundación Emma Egea*, June, Cartagena, 2003.
- BALLESTEROS, M.A. “La transferencia mutua de conocimiento Defensa-Sociedad. El proceso estratégico”, *Ciclo de Conferencias “El papel de desarrollo y transferencia tecnológica de la Defensa y las Fuerzas Armadas en el Sistema de I+D+I”*, Autonomous University of Madrid, Spanish Institute for Strategic Studies, Madrid, 2010.
- BRIONES, A.J. “Determinantes estratégicos en el modelo de modernización de las fuerzas armadas y sistemas de defensa. Análisis de los procesos de cooperación con organizaciones externas”, *Doctoral Thesis*, Technical University of Cartagena (UPCT), 2007.
- BRIONES, A.J. *Gobierno en la Industria de Defensa. Estudio de Investigación de los Procesos de Cooperación entre Organizaciones*. Diego Marín, L.E. Murcia, 2009a.
- BRIONES, A.J. “El Nuevo Modelo de Fuerzas Armadas y la Industria de Defensa”, pp. 25-39, 2009b. In Briones, A.J. (Dr): *Gobierno en la Industria de Defensa. Aula Abierta y Foro de Estudio de Seguridad y Defensa*. Diego Marín, L.E. Murcia, 2009.
- BRIONES, A.J. AND LABORDA, F. “Capacidades de innovación tecnológica en empresas relacionadas con la Industria de Defensa”, *Revista de Economía Industrial, Ministry of Industry, Tourism and Trade*, Vol. 378, pp. 135-146, 2010.
- BUENO, E. “La Sociedad del Conocimiento: Una realidad inacabada”, in Micheli, J.; Medellín, E.; Hidalgo, A. and Jassó, J. (Coordinators). *Conocimiento e Innovación: Retos de la Gestión Empresarial*, Plaza y Valdés, Mexico, pp. 25-55, 2008.
- BUENO, E. “Ciencia, Defensa y Sociedad. Una reflexión sobre estrategia, I+D, y Buen Gobierno”; pp. 15-24. In Briones, A.J. *Coordinator Gobierno en la Industria de Defensa. Aula Abierta y Foro de Estudio de Seguridad y Defensa*. Spanish Ministry of Defence and Technical University of Cartagena (UPCT), D.M. Librero Editor, 2009.
- BUENO, E. “La urgente evolución de la sociedad de la información a la sociedad del conocimiento: El reto de la innovación”, *Boletín Intellectus*, (electronic version www.iade.org), 16, April, 17-25, 2010a.
- BUENO, E. “Conocimiento e innovación para dirigir situaciones complejas de cambio y crisis”: Hacia un modelo económico evolutivo-sostenible”. En Micheli,

- J.; Medellín, E.; Hidalgo, A. and Jassó, J. (Coords.). *Conocimiento e innovación: un reto ante el cambio y la crisis*, Plaza y Valdés, Mexico, 2010b.
- BUENO, E. “El Papel de Desarrollo y Transferencia Tecnológica de la Defensa y las Fuerzas Armadas en el Sistema de I+D+I”, in Briones, A.J. (2011) (Dr): *Aula Abierta y Foro de Estudio de Seguridad y Defensa*. Technical University of Cartagena (UPCT), 2011.
- BUENO, E. AND SALMADOR, M. P. “Análisis Interdisciplinar de la Función y Proceso de Innovación en un Modelo Económico Evolutivo y Sostenible”, *AECA Documents*, 2010.
- BUENO, E.; JERICÓ, P. AND SALMADOR, M.P. Experiencias en Medición del Capital Intelectual en España: El Modelo Intelec. In Bueno y Salmador (eds.). *Perspectivas sobre Dirección del Conocimiento y Capital Intelectual*. Instituto Universitario Euroforum Escorial, pp. 111-121, 2000.
- BUZAN, B. *People, States and Fear: An Agenda for the International Security Studies in the Post-Cold War Era*. Boulder, Colorado: Lynner Rienner, 1991.
- CANALES, A. “La seguridad colectiva como factor determinante del cambio estratégico”. In *Dependencias y Vulnerabilidades de la Economía Española: Su Relación con la Defensa Nacional. Strategy Dossiers*. Spanish Institute for Strategic Studies. Second Section: Medios para la Defensa. CESEDEN (Spain). Nº 80, pp. 15-36, 1996, Spanish Ministry of Defence.
- CEGARRA, J.G. AND RODRIGO, B. “Influencia de los Componentes del Capital Humano en el Proceso de Aprendizaje Relacional”, *European Research on Management and Business Economics (IEDEE)*, Vol. 9 (3), pp. 187-210, 2003.
- COVAS, A., AND COVAS, M.DAS M. *Modernização Ecológica, Serviços Ecosistémicos e Riscos Globais. Ruralidades V*. Universidade do Algarve, Portugal, 2010.
- DGAM. *Estrategia de Tecnología e Innovación para la Defensa ETID*, Technical Secretariat General, Ministry of Defence; <http://www.o60.es>, 2010.
- GARCÍA-PÉREZ, R. *Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea*. Ed. UNED and Instituto Universitario General Gutiérrez-Mellado, 1st edition, Madrid, 2003.
- GONZÁLEZ, M.; HUERTA, J.; LÁZARO, J.F., AND MUÑOZ, A. *Eficiencia en la gestión de recursos, proyectos y contratos de la Administración Pública. Especial referencia al ámbito de la Defensa*. Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado-UNED, 2008.
- HACKER, B.C. “Regularity order, and prompt obedience. On military institutions in enlightenment thought”, *Actas del XVII Conferencia Internacional de Ciencias Históricas*, Vol. I, pp. 59-167, Madrid, 1990.

- MARTÍNEZ, A.; CEGARRA, J.G. AND SÁNCHEZ, M.T. “Managing Environmental Knowledge as a Way to Improve Business Performance”, *Managing Services in the Knowledge Economy (MSKE, 2009)*, Universidad Lusíada de Famalicão, Portugal, 2009.
- MATEO, L. “Relaciones de causalidad entre economía y defensa nacional en España. Análisis de dependencias y vulnerabilidades económicas. In *Dependencias y Vulnerabilidades de la Economía Española: Su Relación con la Defensa Nacional. Strategy Dossiers*. Spanish Institute for Strategic Studies. Second Section: Medios para la Defensa. CESEDEN (Spain). No. 80, pp. 57-78. Spanish Ministry of Defence, 1996.
- NAVARRO, E.G. *Externalización y financiación privada en el sector defensa (EPR)*, Executive Report, Información de Defensa y Seguridad (IDS), Madrid, 2003.
- POZO, P. “La privatización de la formación militar y policial en programas internacionales de Reforma del sector de la seguridad”. In *Fernández, J.J; Jordán, J., and Sansó-Rubert, D.: Seguridad y Defensa Hoy*. Plaza y Valdés Editores, Mexico, 2008.
- TOMÉ, L. “Segurança e complexo de segurança: conceitos operacionais”, *JANUS. NET, e-Journal of International Relations*, No. 1 (1), Autumn, pp. 33-49, 2010.



Ricard Zapata-Barrero

Professor of Political Science, Universitat Pompeu Fabra (Barcelona).

ricard.zapata@upf.edu

- Submitted: August 2013

- Accepted: November 2013

THE EXTERNAL DIMENSION OF MIGRATION POLICY IN THE MEDITERRANEAN REGION: PREMISES FOR NORMATIVE DEBATE

In recent years, policies on migratory flows have taken a new direction, based on an external dimension that entails the implementation of policy beyond state borders. This article aims to unravel the meaning of externalisation, which is not only seen as a new policy orientation, but also as a new discourse based on the idea that confrontation over migration between countries of origin and destination does not lead to the resolution of problems and that it is more beneficial for all parties to negotiate and cooperate. This article is structured into two parts: in chapter one we will examine the “externalisation” category in detail, based on the practices it encompasses; in chapter two we will present the main threads of a debate that has only just begun and the main criticisms of the issue, and we will conclude by highlighting the premises of a normative debate that has arisen as a result of these new practices.

Externalisation, migration, policy, policies, EU, Mediterranean, external dimension

THE EXTERNAL DIMENSION OF MIGRATION POLICY IN THE MEDITERRANEAN REGION: PREMISES FOR NORMATIVE DEBATE

I: INTRODUCTION: THE CONTEXT AND OBJECTIVE

In recent years, policies relating to the management of migration flows have taken a new direction, based on an *external dimension* that entails the implementation, by destination countries, of policies to manage migratory flows beyond their borders. For some time now, the European Union has been drawing a clear distinction between the control of land borders and the control of migration flows. Little by little, the two, which were initially used almost interchangeably, have grown further and further apart by force of circumstance. There seems to be a clear logic to this argument: “before migrants come and ask to be let in, it is better to prevent them from leaving”. Images of Ceuta and Melilla, the Canary Islands and, more explicitly and large-scale, what happened in Lampedusa in October 2013 – an unacceptable boat tragedy that resulted in the death of more than 200 people, partly on account of the inhumane requirements of Italian law which discourages locals from helping migrants in distress - also demonstrate the political difficulty of defining boundaries that are both national (Italian) and European. As R. Zapata-Barrero already pointed out in 2007, in the case of Spain, state management of European borders poses conceptual and policy challenges which evidence the contradictions between policy practices for the management of human mobility and the very foundation of the state’s foreign policy.

If we are to review the institutional framework contextualising our starting point, we should begin with the conclusions of the Tampere Summit of 1999, which aimed to develop common policies with countries of origin, create a common European asylum system, introduce measures to ensure the fair treatment of third-country nationals and manage migratory flows. The official conclusions outlined a global approach to migration, and can be considered a milestone in the development of a common migration policy. The full report stressed the importance of preventing and addressing the root causes of migration and therefore paved the way for placing greater emphasis on the external aspects of migration. The main objective of this approach is to link the internal migration cooperation policies of the countries of origin and transit, including political, economic, development and human rights matters. Therefore, it was internal migration policy that justified the need for external action.

The guidelines set by the Summit can be regarded as the first official inclusion of migration in EU external relations and the creation of a framework for the establishment of a common policy in this area.

A review of how the EU reacts to these situations in the Euro-Mediterranean context reveals the following: on the one hand, at the Seville European Council of 2002, the need to use instruments of EU external relations to manage illegal migration was explicitly recognised for the first time. The obligation to include a “readmission of illegal immigrants” clause in all future association or equivalent agreements between the EU and third countries was also presented at the meeting of the Council. After indications of new trends in the means of entry of immigrants (from Ceuta and Melilla to the Canary Islands), the Spanish and Moroccan governments undertook an initiative with the support of the EU: the Euro-African Conference on Migration and Development, held in Rabat in July 2006.¹ This action was one of the first attempts to demonstrate the EU’s priorities: the inclusion of development and the African countries in the EU’s external policy on migration. The Conference in Rabat gave rise to a second one on Migration and Development, which was held in Paris², and brought together fifty-six of the countries that were involved in the African migration routes.

We must also mention the EU-African Ministerial Conference on Migration and Development held in Tripoli in November 2006³, where, for the first time, Africa and the European Union approved a joint strategy to address the challenges and harness the positive benefits of international migration. The EU and African Action Plan on trafficking in human beings, officially approved at the conference, is an integral part of the global strategy adopted in Tripoli.

The main conclusions of these two conferences were recognition of poverty and underdevelopment as the causal factors of migration, and the need to develop specific action plans. Furthermore, the collective responsibility and solidarity of the African stakeholders, i.e., the countries of origin and destination, was extended to include the countries of transit. The Maghreb countries are therefore obliged to take proactive stances that will very likely lead to amendments of their legal and institutional arrangements.

1 The Rabat Declaration and Action Plan: Euro-African Ministerial Conference on Migration and Development:

2 On 25 November 2008, the second Euro-African Ministerial Conference on Migration and Development was held in Paris on the occasion of France’s presidency of the Council of the European Union. It was inspired by the findings of the three working sessions for the implementation of the Rabat Action Plan, which were held, respectively, in Rabat (March 2008), where experts were brought together to address the issue of legal migration; in Ouagadougou (May), to discuss the fight against illegal immigration, and in Dakar (July), to assess the link between migration and development.

3 EU-African Ministerial Conference on Migration and Development in November 2006 <http://www.africa-union.org/root/au/Conferences/Past/2006/November/SA/EU/EU-AU.htm> (in English and French)

Finally, it is important to mention the dialogue on migration in the Western Mediterranean (5+5). At a conference held in Algeciras (and continued in Évora),⁴ this multilateral forum sought to include a number of Sub-Saharan African countries in the discussions, thus incorporating transit countries as stakeholders and establishing all aspects of integration and development as priorities for the period. This signalled the intention to make the countries of origin and transit of migrants collectively responsible for solidarity and integration. The so-called Global Approach to Migration announces the need for a balanced, global and coherent approach aimed at gathering relevant policies to fight against illegal immigration and, in cooperation with third countries, to expand the benefits of legal migration. It stipulates that migration issues are central to the EU's relations with a broad range of third countries, including, in particular, the neighbouring countries east and south of the Union. In fact, the Global Approach results from the invitation made by the European Council to the Commission in late 2005. The Commission advanced in its global approach to external relations, development and employment, and justice and security, fixing target actions focused on Africa and the Mediterranean. It also suggests including new political areas that were not part of the initial global approach, such as legal measures regarding migration and integration, mentioning the need to instil greater efficiency in EU decision-making in this area.

To summarise early institutional action, the EU's first reaction to human mobility that violated human dignity in the Mediterranean was to demand that responsibility be shared with the countries of origin and, secondly, a change of approach, linking migration and development, and implementing state policy outside the jurisdiction of the nation, in the territory of the countries of origin, with the latter countries' agreement. Various strategies have been developed in the EU with the aim of managing the flow of migrants before they leave their countries of origin. We can see that this new approach could be expressed either through restrictive border control policies or proactive policies aimed at reducing the causes that lead to the decision to emigrate. Another feature of this new approach is bilateralism, i.e., it only occurs when there is interaction between two countries (receiving and sending countries) with a view to jointly managing the migration process. The change demonstrates a very clear turn in policy: what was once seen as a problem that divided at least two states is now seen as a way of uniting them.

With this new approach, it is interesting from a theoretical perspective to draw a distinction between two policy practices that are initially seen as linked: border control and management of migration flows. This practice reveals an assumption that

4 Dialogo 5+5 para las migraciones en el Mediterráneo. Dialogue 5+5 for migration in the Mediterranean. Sexta Conferencia Ministerial sobre la Migración en el Mediterráneo Occidental Évora (Portugal), 26 y 27 de mayo de 2008 Sixth Ministerial Conference on Migration in the Western Mediterranean in Évora (Portugal), 26 and 27 May 2008.

has accompanied migration policy during all these years: the link between border control and the management of migration flows. That is to say, work in the area has always been carried out on the premise that the only way to manage migratory flows was to develop border control policies.

In this context, this article attempts to theorise the externalisation of migration policy and identify the interpretations and definitions that apply to this phenomenon. We will also attempt to identify the main criticisms received, which ultimately depend on where we draw the line that separates the field of human rights. Finally, we will attempt to demonstrate that externalisation is not just a new policy orientation, but a new theoretical discourse based on the idea that *c o n f r o n t a t i o n* over migration between countries of origin and destination does not lead to the resolution of problems, and that it is more beneficial for the parties concerned to negotiate and cooperate. The question is what institutional narrative should be used to describe this discourse, because, as we shall see, there are several possible philosophies which are not all consistent because they have different interests and objectives. This article is structured into two parts: in chapter one we will examine the “externalisation” category in detail, based on the practices it encompasses; in chapter two we will present the main threads of a debate that has only just begun and the main criticisms of the issues, and we will conclude by highlighting the main points of the normative debate that has arisen as a result of these new shifts in policy in the hope of encouraging additional empirical research on the subject.

I. THE EXTERNALISATION CATEGORY AND THE PRACTICES IT ENCOMPASSES

The main purpose of this paper is to open up a line of analysis categorising a set of political practices that imply interaction between two countries and affect the domestic policy of the decision-making actor. The Mediterranean area is the territorial context of this interaction. These new directions in immigration policy are labelled by the EU itself as an external dimension of migration policy, but two other terms are also used, and are perhaps more appropriate to an academic discussion: namely, the externalisation of immigration policy, or simply, extra-territorialisation of immigration policy. Whatever the term, there is a set of basic characteristics that form a common conceptual core: the link between policy and territory and sovereignty, in the sense that policymaking and the implementation and outcomes of these decisions differ territorially. There is a sort of hierarchical relationship in this two-territory relationship, in that there is one state with monopoly over both the decision-making process and the basic policy outcomes (this being the receiving country), and another where the policy is implemented and that only influences indirectly, through common meetings and agreement.

Our most immediate goal is to delimit the category of “externalisation of policies” (and its related notions). This categorisation will be carried out through three main complementary steps. The first step is conceptual, and has the basic purpose of defining the notion of “externalisation” with reference to immigration policy (section 1.1). As a second step, and situating the study within the current debate, the main research focus will be outlined, proposing two main approaches (section 1.2). Finally, the third step will be more empirically-oriented. This last phase is aimed at delimiting the notion of “externalisation” through a set of policy practices (section 1.3).

1.1 Definition: what does “externalisation” mean in defining an immigration policy?

Traditionally a core aspect of state sovereignty, immigration control began by moving up to the inter-governmental level. It was then brought closer to supra-national governance and is now gradually moving out towards the realm of EU foreign relations⁵. Without entering the debate on whether extra-territorial control is a new phenomenon or a new step in an old process of cross-governmental cooperation logic⁶, what can be said is that the notion refers to a set of political practices with diverse, yet inter-related conceptualisations, emphasising different aspects of these shared practices. All perhaps come under the common umbrella of designing governance and policy extension beyond borders, between at least two countries sharing a specific asymmetrical relationship, not only in terms of power and socio-economic disparities, but also in their capacities to politically-respond to the same phenomenon: the movement of people between one country and the other. A number of phenomena are grouped under the category of “externalisation”⁷.

- a) Elements of the domestic system that have international implications, such as the creation of camps for different types of migrants, outside and inside borders.
- b) Increased emphasis on external borders and on the fight against illegal immigration, such as border control measures, the construction of fences, patrols, and so on.
- c) Measures for the repatriation of “illegal” migrants, re-admission agreements,

5 LAVENEX, Sandra “Shifting Up and Out: The Foreign Policy of European Immigration Control”, *West European Politics*, vol. 29, no. 2, 2006, pp. 329-350.

6 LAVENEX, Sandra, “Politics of Exclusion and Inclusion in the Wider Europe”, in De Bardeleben, J. (ed.) *Soft or Hard Borders? Managing the Divide in an Enlarged Europe*, London, Ashgate, 2005, pp. 123-144.

7 DEBENEDETTI, Sara, *Externalization of European asylum and migration policies*. Florence: School on Euro-Mediterranean Migration and Development, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2009.

and means of transport to third countries (for example, group flights).

- d) Proposals for the processing of asylum claims outside the European territory, for instance through regional protection and transit processing centres.
- e) Action targeting “root causes” and attempts to link migration and development.

The term “externalisation” has an economic origin. It involves “the transfer of a business function to an external entity, requiring a degree of coordination and trust between the outsourcer and this external entity”⁸. Taking into account the international dimension of the migration phenomenon, this cooperation seeks to engage countries of origin and transit in the control of migration flows. At its core is the notion of “remote control”, which involves shifting the locus of control further afield from the common territory.⁹ The more traditional type of instrument are visa policies.¹⁰ A second is the mobilisation of third countries in the control of migration flows to Europe.¹¹ This practice implies at least two main premises:

- a) Shifting migrants at the border through state agents (visas), private actors (carrier sanctions), third states (cordon sanitaire in East and South of Europe).
- b) Extra-territoriality: processing demands in relation to the management of migration flows outside the EU.

What this also means is that migration is being integrated as a major stake in international negotiations and expresses, directly or indirectly, the co-responsibility of a common interest: to control people’s movements. Following this line of thought, some authors are beginning to talk of externalisation policy as a new mode of governance.¹²

Drawing on M.E. Smith’s¹³ distinction between four types of boundaries – geopolitical, institutional/legal, transactional and cultural – external governance can be said to occur when the institutional/legal boundary is moved out beyond the circle

8 RIJPM, Jorrit and CREMONA, Marise “The Extra-Territorialisation of EU Migration Policies and the Rule of Law” *EUI Working Papers*. LAW. European University Institute, 2007.

9 ZOLBERG, Aristide, “The Archaeology of ‘Remote Control’”, in A. Fahrmeir, O. Faron, and P. Weil (eds.) *Migration Control in the North Atlantic World: The Evolution of State Practices in Europe and the United States from the French Revolution to the Inter-War Period*, New York, Berghen Books, 2003.

10 See, among others, TRAUNER, Florian, and KRUSE, Imke, *EC Visa facilitation and Readmission Agreements: Implementing a New EU Security Approach in the Neighbourhood*. CEPS Working Document No. 290, 2008. SÁNCHEZ-MONTIJANO, Elena, VAQUER i FANÉS, Jordi y VIILUP, Elina (eds.) *La política de visados para el siglo XXI: más allá de la cola del visado*, Barcelona: Cidob editorial, 2012.

11 LAVENEX, Sandra, op cit, 2006, p. 334.

12 See, for example, LAVENEX, Sandra, op cit, 2006, pp. 329-350.

13 SMITH, Michael “The European Union and a Changing Europe: Establishing the Boundaries of Order”, *Journal of Common Market Studies* 34, 1996, pp. 13-18.

of Member States. Thus, the crucial criterion is the extension of the legal boundary of authority.¹⁴

External governance is thus defined as the “shifting of the legal boundary beyond institutional integration”, and is interpreted in terms of extra-territorialisation, designating the fact that the EU *acquis* reaches beyond EU territory to affect third countries, and how these third countries adopt the EU *acquis* and values in their own legal orders¹⁵. In this respect, there is also a conceptual link between “extra-territorialisation” and “external governance”. The term extra-territorialisation was proposed by J. Rijpma and M. Cremona¹⁶ and covers the means by which the EU attempts to push back its external borders. In other words, how it uses “remote control policies” to control unwanted migration flows. “Extra-territorialisation” includes the way in which the EU and its Member States attempt not only to prevent non-Community nationals from leaving their countries of origin, but also to ensure that if they manage to do so, they remain as close to their country of origin as possible, or in any case outside the EU territory. It furthermore covers measures that ensure that if individuals do manage to enter the EU they will be repatriated or removed to ‘safe third countries’”.¹⁷

Based on recent practices by the EU and its Member States, as well as literature on the matter, different forms of extra-territorialisation come under the policy externalisation category:

- a) Autonomous policy action that requires third countries’ cooperation. Namely, political action taken by a political entity, independently of a third country, which nevertheless impacts on the legal order of that third country and the position of third country nationals outside the territory of the EU. For instance, visa policies or the FRONTEX agency.
- b) External policy action, such as international agreements and cases where third countries undertake to align their domestic law with the community *acquis*, or other complex interactions. Examples of this include the immigration liaison officers’ network by regulation, an effective return policy and elaboration of a list of safe countries of origin.
- c) Promotion of EU *acquis* amongst third countries in the adoption of their own domestic legal orders. This can be done through formal agreements such as

¹⁴ LAVENEX, Sandra, “EU External Governance in Wider Europe”, *Journal of European Public Policy*, vol. 11, no. 4, 2004, pp. 680–700.

¹⁵ RIJPMMA, Jorrit, and CREMONA, Marise, *op cit*, 2007.

¹⁶ *idem*.

¹⁷ *idem*.

association agreements.

To sum up this conceptual analysis, all these related meanings share the view that there is a strong link between the externalisation of policies and an orientation towards managing migratory flows. In the end, what the externalisation policy seeks is to reduce flows and/or control them. From this basis, some basic inter-related premises can be established:

- a) Inside/outside territory is no longer a frame of reference for policy-making, since there is a growing trend to go beyond these traditional limits in drawing up new policies related to immigration (a fact pointed out by D. Bigo¹⁸). There is a link, then, between external and internal policies. In other words, an external practice has the aim of provoking internal effects.¹⁹
- b) It thus follows that there is a shared understanding of the state's obligations engaged by a territorial nexus.²⁰
- c) Perhaps the best expression to capture the meaning of "externalisation of policy" is "policy at a distance", or "remote policy".²¹ That is, policies implemented in the sending country, yet which seek to impact on the receiving country's internal dynamics. It follows, then, that the search for policy solutions with the domestic territory is less motivated by the search for innovative solutions than by the internal need for security and stability.
- d) The notion of inter-dependence explains why a state/the EU chooses to engage in external action, and hence bind third countries to the fulfilment of its internal policy goals.²² This externalisation is primarily conditioned by the construction of a "security community" in a geopolitical context. If we take the European Member States and the European Union as a territorial framework

18 BIGO, Didier, "The Möbius ribbon of internal and external security (ies)", in M. Albert, M., Jacobson, D., and Y. Lapid (eds.) *Identities, Borders, Orders: Rethinking International Relations Theory*, London, University of Minneapolis Press, 2001.

19 It is not so much seen as the "external effect" of internal policy (LAVENEX, Sandra and UÇARER, Emek, "The External Dimension of Europeanization: The Case of Immigration Policies", *Cooperation and Conflict*, Vol. 39, no. 4, 2004, pp. 417-443.), but rather, as the "internal effect" of external action in relation to migration policy.

20 GIL-BAZO, María-Teresa, "The Practice of Mediterranean States in the Context of the European Union's Justice and Home Affairs External Dimension. The Safe Third Country Concept Revisited", *International Journal of Refugee Law*, vol. 18, no. 3-4, 2006, p.593.

21 This term was taken from BIGO, Didier and GUILD, Elpeth, "Policing at distance: Schengen visa policies", in (eds.) *Controlling Frontiers. Free Movement into and within Europe*. Hants (England), Burlington (USA), Ashgate, 2005, pp. 233-263.

22 LAVENEX, Sandra, "EU External Governance in Wider Europe", *Journal of European Public Policy*, vol. 11, no. 4, 2004, pp. 681.

of reference, this would mean having the main aim of ensuring the area of freedom, security and justice within the Union.²³

1.2 Two approaches to externalisation

What the very recent literature on this subject suggests is that there are, at least, two main approaches to externalisation that orient arguments for normative debate. The original one can be labelled as a “remote control approach”, where the basic objective is to have internal effects in receiving countries in terms of security.²⁴ The rationale behind this is that potential migrants wishing to enter Europe can be “controlled” before they reach the destination country. Another premise of “remote control” is based on the supposition that it is much more difficult to expel unwanted migrants once they have arrived in European territory because of legal and human protections.²⁵ This is a security-based philosophy and reactive approach and reflects what could be called a “policy as restriction”, in the sense that it establishes policy with the aim of restraining the movement of people.

The second approach is development-based and proactive in character. Its basic orientation is not to restrain the movement of people, but to construct an alternative through political innovation. Its rationale is that we must seek to influence, while also reducing, the push factors motivating people to leave their home countries. This approach is far more centred on the causes than on the effects of migrants’ exit-option. It has a preventive dimension and can be labelled, in contrast to “remote control”, as the “root cause approach”.²⁶ Schematically, both approaches can be presented as follows:

23 In a document about the priorities and objectives for external relations in the field of justice and home affairs, the President’s Office clarified that the main aim of the external dimension was the creation of a common area of Freedom, Security and Justice within the EU. Council of the European Union “European Union priorities and policy objectives for external relations in the field of justice and home affairs”, Doc.7653/00 6, June 2000

24 “Remote control” was initially conceptualised by ZOLBERG, Aristide, op cit., 2003.

25 Also see GUIRAUDON, Virginie, “Before the EU Borders: Remote Control of the ‘Huddled Masses’”, in: K. Groenendijk, E. Guild and P. Minderhoud (eds.) *In search of Europe’s Borders*, Brussels, Migration Policy Group, 2003.

26 An initial formulation of these two approaches can be found in C. Boswell (2003). The basic difference is that a distinction is drawn between the externalisation and prevention approaches, and externalisation is identified with the remote control approach. However, we have placed the two approaches (the remote control and root cause approaches) in the externalisation category.

Table I Two approaches to the externalisation of migration policy

Remote control approach	Root cause approach
Security-based	Development-based
Reactive (control of flows)	Proactive (preventive)
Policy as restriction	Policy as innovation

In empirical terms, one could say that the “remote control approach” defines the domestic and/or EU migration control tools traditionally applied to engage sending and transit countries, such as combating illegal entry, migrant smuggling and trafficking. In contrast, the “root cause approach” relates more directly to innovative tools, developing preventive mechanisms that address the causes of migration.²⁷ This approach is highlighted in several EU institutional documents, but is often still seen as wishful thinking.

In 1992, the Council of the European Union adopted a specific Declaration on the principles governing the external aspects of migration policy in which it recognised: “(...) the importance of analysing the causes of immigration pressure, and analysing ways of removing the causes of migratory movements”.²⁸ For this purpose, it laid out the various elements of root cause approaches, and these can be regarded as the dimensions defining the development-based philosophy:

- Conflict prevention, preservation of peace, full respect for human rights and the rule of law;
- Protection of refugees and displaced people by the region of origin should be the rule, except in cases of “particular need”;
- Support for economic and trade liberalisation;
- Provision of development aid;
- Fight against illegal immigration;
- Finalisation of readmission agreements;
- Cooperation in situations of mass influx.

Apart from the multilateral framework of the Euro-Mediterranean Partnership (EMP), external governance takes place at the bilateral level through association agreements. The Agreement concluded between Tunisia and Morocco includes

27 PAPADOPOULOS, Apostolos, “Editorial: Migration and Human Security in the Balkans”, *Migration Letters*, vol. 4, no. 2, 2007, pp. 95-100.

28 EUROPEAN COUNCIL “Declaration on principles of governing external aspects of migration policy”, Annex 5 of *Conclusions of the Presidency of the European Council meeting in Edinburgh*, 11-12 Bull EC 12-1992, December 2002.

identical provisions on migration policy, which is given first priority in the list of co-operation issues in the social field (Chapter III, Article 71). In Article 71, the contracting parties agree to carry out projects and programmes aimed at: “(a) reducing migratory pressure, in particular by improving living conditions, creating jobs and developing training in areas from which emigrants come”; and “(b) resettling those repatriated because of their illegal status under the legislation of the state in question”.²⁹ Finally, we can also mention the European Commission Communication stating the need for a thematic approach, emphasising the need to change the focus of the external dimension of migration policy from a security-based to a more development-based one centred on root-cause concerns:

“Policy developments (...) referring to migration and development and to legal economic migration are probably destined to exert the more innovative effects. This goes in parallel with the fact that until recently the external dimension of the migration policy has been prevalently built around the objective of better managing the migratory flows with a view to reducing the migratory pressure on the Union. Although this remains a valid goal, the additional challenge today lies in the development of policies which recognise the need for migrant workers to make our economies function in those sectors where the EU is facing labour and skills shortages and, at the same time, which maximise both for the migrants and for their countries of origin the benefits triggered by the migration. This presupposes an approach which goes beyond the questions of border control and fight against illegal immigration, to incorporate other dimensions of the migratory phenomenon, in particular development and employment.”

³⁰

This implies that the future thematic programme would have the following five strands: ³¹

- Fostering links between migration and development;
- Promoting well-managed labour migration;
- Fighting illegal immigration and facilitating the readmission of illegal immigrants;
- Protecting migrants against exploitation and exclusion;
- Promoting asylum and international protection, including through regional protection programmes.

This root cause approach also belongs to the human rights framework referred to in

29 LAVENEX, Sandra, *op cit*, 2004, p. 334. 680–700.

30 Thematic programme for cooperation with third countries in the areas of migration and asylum, Brussels, 25.1.2006, COM (2006) 26 final (3.2. Strategic guidelines, p. 10);

31 *idem*.

the Report of the Global Commission on International Migration (October, 2005).³² Within the section on state sovereignty and responsibility, it is argued that: “The Commission also urges states to uphold those provisions of the trafficking and smuggling protocols that emphasise the need to combat the root causes of these phenomena by alleviating poverty, underdevelopment and a lack of equal opportunities, and by paying special attention to economically and socially depressed areas” (p. 58).

1.3 Identifying the practices and actions of policy externalisation

There is a concern in defining the different strategies for the externalisation of migration

Policies. A. Papadopoulos³³, for instance, identifies three basic strategies:

- *remote control* strategy: transfer of border controls to third countries and/or border countries;
- *remote protection* strategy: emphasis on the extra-territorial dimension of refugee protection;
- *capacity-building* strategy in certain sending and transit countries, which mainly includes the transfer of know-how, surveillance technologies, facilities and institutions.

In a bid to identify the concrete practices that define this policy, the following table shows three dimensions of practices through which the externalisation of policies is conceptualised, and the different actions within each:

Table II The main practices and actions involved in the externalisation of migration policy

Diplomatic practices	External institutions	Policies
Bilateral meetings	Camps and processing centres	Visa
Multilateral meetings	Immigration offices	Return
Readmission agreements	Border control	Repatriation
		Extradition policies

³² This report is available at the Global Commission's website: www.gcim.org.

³³ PAPADOPOULOS, Apostolos, *op cit.*, 2007, pp. 95-100.

I will now proceed to describe these.

1.3.1 Diplomatic practices

This refers to activities taking place outside the territory.³⁴ Such activities could consist of bilateral (between sending/receiving countries) or multilateral meetings (among several countries or at the regional level). These diplomatic practices may also include political agreements affecting the lives of people who try to migrate, such as, most importantly, re-admission agreements, which is a primary tool for the management of migration flows.

Broadly defined, such agreements establish a mutual commitment from each party to welcome back, without any formalities, certain categories of persons at the other party's

request. Their main purpose is to combat irregular entry. Re-admission agreements tend to be bilateral because Member States' differing legal systems render the multilateral approach too complex.³⁵

Readmission agreements are agreements whereby each party undertakes to welcome back those persons who passed through its territory before illegally entering and living in the territory of the other party.

However, it is important to point out that in bilateral agreements, the word "readmission" can have up to three different meanings: firstly, "repatriation", which means that an illegal immigrant of a state must be readmitted by the country of which he is a citizen; secondly, "readmission", strictly speaking, refers only to the admission by a state of a non-national who passed through this state on his way to another country where he is an illegal immigrant; and thirdly, "transit", which refers to the passage of a foreign person through a state on his way to another (usually the state of which he is a national) on his way from the country where he is an illegal immigrant.

1.3.2 External institutions

34 LAVENEX, Sandra, op cit, 2006, pp. 329-350.

35 HURWITZ, Agnes. "The Externalization of EU Policies on Migration and Asylum: Re-admission Agreements and Comprehensive Approaches", paper presented at the UNU-WIDER Conference "Poverty, International Migration and Asylum", Helsinki, 27-28 September 2002 (full text of the conference is available at: ; <http://archive.unu.edu/update/downloads/43wider1.pdf>)

The term “external institutions” refers to the building of structures with the specific functional aim of implementing one or several dimensions of policy externalisation. This institutional structure does not have, in principle, a permanent status, but is circumstantial and pursuant to a political decision. This category encompasses, for instance, camps and processing centres, which have the function of receiving irregular migrants in specifically designated places.³⁶ It also includes immigration offices, which have an added diplomatic dimension given their aim of establishing contact between the potential immigrant and the receiving country before the migratory process is embarked upon, as well as other border control institutions, which may include joint border patrols³⁷ or police control networks, such as the Spanish SIVE and the European FRONTEX.³⁸

1.3.3 Policies

Finally, there are also a set of policies related to the management of migratory flows, such as visa, return and repatriation policies. While each policy covers a different aspect and has its own specific legal interpretation, they all produce the same result: the obligation of the migrant to abandon his plan to emigrate and return to his point of origin. We will now take a closer look at the general definitions of each policy action.

Return is the case when persons seeking to enter Spain, who do not meet all the requirements or have not completed the required formalities, are intercepted at the border, denied entry and “(forced to) return to their country of origin.” The “return” therefore does not refer to illegal entry attempts, but to entry authorisation denials. The administrative act by which a foreigner who attempted to enter Spain illegally is returned to his country of origin is known as *repatriation*. Finally, *extradition* is the process whereby a person who has been accused or convicted of an offense under the law of one state is arrested in another and returned to stand trial or to serve a sentence that has already been imposed.

While international cooperation in criminal matters is strong, there is still the rule that a state is only obliged to extradite a foreign criminal if it has an international treaty with the state requesting extradition. In the absence of an extradition treaty, the requested state is empowered to extradite the criminal, but is not obliged to do so.

36 While “camps” is the familiar name spread by NGOs, the official name is “centres of temporary stay” or “reception centres”.

37 LAVENEX, Sandra, *op cit*, 2006, p. 334. 329-350.

38 DEBENEDETTI, Sara, *op cit*, 2009.

2. THE DEBATE: EXTERNALISATION AND THE MAIN CRITICISMS

In this section, we will present the main threads of a debate on externalisation that has only just begun. It is particularly interesting to consider the reasons given to justify this shift in policy direction. At this point, we can say that externalisation came about in response to the shortcomings of traditional migration management policies (section 2.1.). After looking at this, we will move on to the arguments put forward by those who criticise this policy shift because it takes a Eurocentric and securitisation approach (section 2.2.). And, finally, we will examine the factors that underlie externalisation and affect the development of the new policy shift (section 2.3.).

2.1 Externalisation as a response to the shortcomings of traditional policies

In this section we will explore the reasons and justification for having to externalise migration policies which were initially confined to the domestic sphere (within state borders). What is the rationale behind the externalisation of policy? The general response is that domestic migration policies were insufficient for controlling migration flows and that it therefore became necessary to develop the external dimension. C. Boswell³⁹ notes that European states have experienced an increase in illegal immigration due to the restrictive immigration policies of recent decades. This, in turn, has given rise to the need to cooperate with the countries of origin and transit in combating illegal migration until such time as immigration is established as a priority issue in EU external policy. S. Debenedetti⁴⁰ speaks about the importance that coordination of national Member State legislation has had in the development of an external dimension. As a result, harmonisation of migration policy has enhanced the role played by the EU and made association and cooperation with third countries a policy instrument for the control of migration.

The need of national agents to circumvent the restrictions by developing migration policy at the domestic level is another factor that has enabled the inclusion of immigration in EU external policy. Within this framework, several actors⁴¹ have highlighted the importance of the role played by internal policy and, particularly, the legal and social

39 BOSWELL, Christina, “‘The External Dimension’ of EU immigration and asylum policy”, *International Affairs*, vol. 79, no. 3, 2001, pp. 619-683.

40 DEBENEDETTI, Sara, *op cit*, 2009.

41 C. Joppke (1998), V. Guiraudon (2000), V. Guiraudon and G. Lahav (2000), and S. Lavenex (2006)

limitations of liberal democratic states in developing migration policy at the intergovernmental level. It has been pointed out that it is easier for the architects of restrictive policy to operate at the transgovernmental level because their actions lack transparency. Here, groups in favour of immigration policies (pro-migration organisations) have less room to manoeuvre. Guiraudon and Lahav⁴² argue, for instance, that migration control functions have been delegated to three spheres. Apart from the change from the national arena to the intergovernmental one, and from here to local agents (through decentralisation), there has also been a shift outwards, from the state to non-state agents (airline companies, transport companies, etc.). For Guiraudon⁴³, the shift from the national level to the intergovernmental level has been possible because of what she calls the *venue shopping* framework; and, because of the authorisation of the officials responsible for migration control, they can operate in international spaces in different ways.

Firstly, they can avoid judicial constraints and eliminate adversaries at the national level, and enlist much-needed cooperating parties, particularly in origin and transit countries. The tension between the local and state level over migration control and, particularly, the local actors' desire to have a say in migration matters that fall within their remit also play an important role. Guiraudon and Lahav⁴⁴ point out that delegating responsibility for migration control to the local authorities is an old trick that is used when it is necessary to tighten migration policy at the state level. This demonstrates, therefore, a change of action on the part of non-state and foreign agents towards the exterior. The authors maintain that the abolition of the EU's internal borders and, hence, the outward "shift" of its external borders is the main reason for sharing the burden of immigration with private stakeholders and third countries.⁴⁵ The penalties imposed on transport companies are an example of how European states are imposing stricter controls on passengers before reaching EU territory. S. Lavenex⁴⁶ has also observed a change – in the first case – "upwards" in the intergovernmental sphere, and then "outwards", but her viewpoint is different. She sees these shifts in migration policy as part of the EU's external policy and not as a process of sharing the burden between state and non-state actors.

42 GUIRAUDON, Virginie and LAHAV, Gallya "A Reappraisal of the State Sovereignty Debate: The Case of Migration Control" *Comparative Political Studies*, vol. 33, no. 2, 2000, pp. 163-195

43 GUIRAUDON, Virginie, "European Integration and Migration Policy: Vertical Policy-making as Venue Shopping" *Journal of Common Market studies*, vol. 38 no. 2, 2000, 251-271.

44 GUIRAUDON, Virginie. and LAHAV, Gallya, *op cit.*, 2000, pp. 163-195

45 FERRER-GALLARDO, Xavier, and KRAMSCH, Olivier- Thomas, "El archipiélago-frente Mediterráneo: fractura, ensamblaje y movimiento en el contorno sur de la UE", in R. ZAPATA-BARRERO and X. FERRER-GALLARDO (eds.) *Fronteras en movimiento: Migraciones en el contexto Mediterráneo*, Barcelona, Edicions Bellaterra, 2012, pp. 79-102.

46 LAVENEX, Sandra, *op cit.*, 2006, p. 334. 329-350.

Following the same line of reasoning, Boswell⁴⁷ and Lavenex⁴⁸ highlight the fact that externalisation of migration control instruments and increased cooperation between third countries are more a logical continuation of the transnational cooperation that already existed than a new phenomenon⁴⁹. The abolition of internal borders has also given rise to the development of the external dimension of migration policy, in an attempt to harmonise the policies of new Member States and transit states.⁵⁰ According to Boswell⁵¹, in the 1980s and '90s, state and EU officials were convinced that the most appropriate way to protect the Schengen area was to externalise border control, limit the number of asylum seekers and step up cooperation in order to combat people trafficking. The development of an area without borders within the EU also paved the way for the perception of immigrants as a threat to the EU and its Member States. This has prompted the reactive rhetoric that legitimises the restrictive policies of policymakers in the area of migration, focusing their discourse on the strengthening of the external borders in order to control migration flows.⁵²

2.2 Criticisms of the externalisation of migration policies: Eurocentrism and the securitisation approach

The externalisation of immigration policies has its advantages in terms of efficient management of migration flows and a shared commitment by the countries of origin and destination. However, the severest critics have questioned how this change in policy direction is affecting third countries and immigrants, particularly those in need of international protection. The EU's approach has been branded as unnecessarily Eurocentric in that it only benefits the Union and its Member States.

As a result of growing communitisation, the need for Member State policies and legislation that are conducive to convergence in migration control matters is

47 BOSWELL, Christina, *op cit.*, 2001, pp. 619-683

48 LAVENEX, Sandra, *op cit.*, 2006, pp. 329-350.

49 Also see GEDDES, Andrew, "International Migration and State Sovereignty in an Integrating Europe" *International Migration*, vol. 39 no. 2, 2001, pp. 21-42.

50 In addition to the previous literature, see also J. Rijpma and M. Cremona (2007).

51 BOSWELL, Christina, *op cit.*, 2001, pp. 619-683

52 See LINDSTRÖM, Channe, "European Union Policy on Asylum and Immigration. Addressing the Root Causes of Forced Migration: A Justice and Home Affairs Policy of Freedom, Security and Justice?" *Social Policy & Administration*, vol. 39 no. 6, 2005, 587-605, DEBENEDETTI, Sara, *op cit.*, 2009. ZAPATA-BARRERO, Ricard, "Political Discourses about Borders: On the Emergence of a European Political Community", in H. Lindahl (ed.) *A Right to Inclusion or Exclusion? Normative Fault Lines of the EU's Area of Freedom, Security and Justice*, Oxford, Hart Publishing, 2009b, pp. 15-31.

also becoming apparent. The common ground for this convergence is the moment migrants express their desire to emigrate. Accordingly, the first externalisation actions taken by JHA officials are expressed in what has been termed the remote control approach, which focuses, according to Lavenex, on finding ways to control migration before migrants cross state borders. The main criticism is the unilateralism of the EU approach, which favours control and the combat of illegal migration over an approach that links migration and development.⁵³ Over-emphasis on control neglects important aspects such as the promotion of legal migration and humanitarian concerns like immigrants who require international protection. Furthermore, the Eurocentric approach overlooks the needs of the countries of origin, which already suffer inequalities and lack of infrastructure.

Advocating a more proactive approach in the area of migration, Sterkx asserts that externalisation has focused exclusively on the export of migration control instead of focusing on the root causes of migration. A quote by a Commission official in an article by Sterkx published in 2004 is quite explicit: “(...) There is no progress at EU level and Member States do not want to progress on migration policy. They just shift responsibility to lots of countries. The main building block is lack of will to progress at the internal level, and because of that they shift to other countries. Third countries have to do the job we are not able to do (...)”.

53 See, among others, LAVENEX, Sandra and UÇARER, Emek, *op cit.*, 2004, pp. 417-443, STERKX, Steven “Curtailling the comprehensive approach: Governance export in EU asylum and migration policy”, ECPR Joint Sessions of Workshops, Workshop 16: *Who Makes Immigration Policy?* Uppsala, April 2004, BENDEL, Petra, “Immigration Policy in the European Union: Still bringing up the walls for fortress Europe?” *Migration Letters*, vol. 2, no. 1, 2005, pp. 20-31. KOFF, Harlan, “Security, Markets and Power: The Relationship Between EU Enlargement and Immigration” *European Integration*, vol. 27, no. 4, 2005, pp. 397-415 LINDSTRÖM, Channe, *op cit.*, 2005, 587-605. VAN MUNSTER, Rens, *The EU and the Management of Immigration Risk in the Area of Freedom, Security and Justice*. Political Science publications, no. 12. University of Southern Denmark, 2005, BALDWIN-EDWARDS, Martin “Inmigración en el Mediterráneo. Cambio de perspectiva: de la seguridad al desarrollo regional”, in Y. Courbage, T. Yousef, G. Martine, P. Fargues et al. *Población y desarrollo en el mediterráneo. Transiciones demográficas y desigualdades socioeconómicas*, Barcelona, Icaria/ IEmed, 2009, pp. 367-384, LAVENEX, Sandra, *op cit.*, 2006, pp. 329-350. RODIER, Claire “Analysis of the external dimension of the EU’s asylum and immigration policies - summary and recommendations for the European Parliament” *The European Parliament, Policy Department*, 2006, DEBENEDETTI, Sara, *op cit.*, 2009, RIJPM, Jorrit, and CREMONA, Marise, *op cit.*, 2007, WOLFF, Sarah, “Border Management in the Mediterranean: Internal, External and Ethical Challenges” *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 21 no. 2, 2008, pp. 253-271, DOVER, Robert, “Towards a Common EU Immigration Policy: a Securitization Too Far.” *European Integration*, vol. 30, no. 1, 2008, pp. 113-130, KRUSE, Imke *The EU’s Policy on Readmission of Illegal Migrants*. Max Planck Institute for the Study of Societies, Germany, 2002, Available at: <http://socsciz.ucs.d.edu/~aronatas/scrretreat/Kruse.Imke.pdf> <http://socsciz.ucs.d.edu/~aronatas/scrretreat/Kruse.Imke.pdf>, MARTÍN y PÉREZ DE NANCLARES, José (coord.) *La dimensión exterior del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en la Unión Europea: en busca de una acción de la Unión Europea eficaz, coherente y coordinada*, Madrid: Iustel, 2012.

Joint border control operations have been quite successful in reducing the number of illegal immigrants (the “unwanted immigrants” category). However, ever more restrictive migration policies in Europe have merely resulted in immigrants seeking out alternative and often more dangerous routes for entering Europe. Rodier⁵⁴ argues that, instead of resolving the issue of unwanted migration, stricter controls at the EU’s external borders have merely resulted in the movement of the borders and conflict with migrants into neighbouring countries. This is a problem because people in need of international protection are at risk of being deprived of this right. C. Lindström⁵⁵ specifically criticises the fact that the greater attention afforded to migration control is jeopardising application of the right of non-refoulement of migrants at risk, which is what is happening with asylum seekers who are sometimes returned to their countries of origin. C. Boswell⁵⁶ highlights the secondary effects of restrictive EU migration policy and claims that efforts to restrict the arrival of immigrants have, conversely, led to a rise in “illegal” migration.

Dover⁵⁷ also criticises the EU’s security-centred approach to immigration and claims that its policy in relation to Sub-Saharan Africa is counterproductive, both in terms of higher transaction costs and physical danger, as it forces immigrants to look for alternative entry routes. As a result of restrictive EU policies, the number of migrants attempting to enter the EU illegally has increased, although the number of migrants seeking entry has remained the same. Dover⁵⁸ points out that many illegal migrants are unaware of the most appropriate channels for entering the EU and therefore enter illegally unintentionally.⁵⁹ By denying them legal access to its territory, the EU contributes to economic and social insecurity in the region instead of promoting development (which it officially claims to be doing in, for instance, the ENP Action Plans).⁶⁰ Using the same argument, Rodier⁶¹ asserts that the more countries willing to introduce control mechanisms at their borders, the more likely instability is to increase in the region and the greater the risk of human rights abuse.

Koff⁶² examines the approach of the EU in the context of enlargement and argues

54 RODIER, Clair, *op cit.*, 2006

55 LINDSTRÖM, Channe, *op cit.*, 2005, 587-605.

56 BOSWELL, Christina, *op cit.*, 2001, pp. 619-683

57 DOVER, Robert, *op cit.*, 2008, pp. 113-130

58 ibidem

59 Also see RODIER, Clair, *op cit.*, 2006

60 “Neighbourhood Policy Strategy Paper” Communication from the Commission, COM (2004) 373 final

61 RODIER, Clair, *op cit.*, 2006

62 KOFF, Harlan, *op cit.*, 2005, pp. 397-415

that the threat of uncontrolled, illegal migration movements has not been demonstrated. The author claims that by focusing solely on the security aspect of migration policy, there is a real risk of promoting irregular migration and, moreover, encouraging people trafficking and criminal organisation activity, and that instead of reducing the risk to public and human safety, it has actually increased it.

Another critic of the approach followed by the EU, Dover⁶³ claims that the EU's exclusion policies for Sub-Saharan African nationals are racist because they are perceived as unsuitable for European citizenship on account of their origin. This systematic racism is further reinforced by migration control technology which is (more or less) effective at keeping out unwanted immigrants. The result of this reactive policy is that the prediction is fulfilled: the number of migrants from Sub-Saharan Africa trying to enter the EU by unsafe and illegal means has increased, as have the number of right-wing nationalists in the EU, as they see how their invasion and chaos argument is corroborated. In the same vein, Van Munster⁶⁴ talks about the technical-management framework of immigration and highlights the danger of seeing migration as a problem that can easily be solved with technology solutions aimed at managing the risk. When immigration is seen solely in terms of risk, the possibility of understanding this complex socio-economic phenomenon in more depth is reduced, as are ways of assessing the pros and cons of its consequences.

Critics of the Eurocentric approach have basically focused on the EU's readmission policy. According to Sterkx,⁶⁵ the fact that the agreement is reciprocal, and therefore binds the two parties to the readmission obligation, demonstrates gross hypocrisy on the part of the EU because, obviously, it is highly unlikely that an EU Member State will ever have to readmit an illegal immigrant from a third country. Indeed, this is the main reason why the EU has found it difficult to persuade third states to sign these agreements.⁶⁶ The hypocrisy of the EU is further evidenced by the fact that it purports to implement human rights protection, but it does so only in relation to its own citizens, while neglecting those of the nationals of other states.⁶⁷ The countries of origin see this "double standard" as one of the biggest obstacles to understanding. How can you tell what is worthy of being treated in accordance with international human rights standards and what is not?

Furthermore, not much consideration is given to the selection criteria of

63 DOVER, Robert, *op cit.*, 2008, pp. 113-130

64 VAN MUNSTER, Rens, *op cit.*, 2005.

65 STERKX, Steven, *op cit.*, 2004.

66 See also F. Trauner and I. Kruse (2008).

67 DOVER, Robert, *op cit.*, 2008, pp. 113-130

countries with which to negotiate readmission agreements.⁶⁸ For example, the EU should examine the human rights record of the country with which it is negotiating a readmission agreement in order to ensure the safe return of repatriates. However, this is hardly ever the case, and it can have serious consequences for individuals who are returned.⁶⁹ Debenedetti⁷⁰ highlights the responsibility of the EU and its Member States in the readmission process. The fact that many third countries have an abysmal record in the area of human rights (Libya, for example) puts the lives of migrants returned to their countries of origin at risk. However, this fact is not really taken into account by the EU when signing readmission agreements.

As we are aware, immigration issues have become increasingly important in the European Neighbourhood Policy (ENP). On this point, Rodier⁷¹ has pointed out that while the action plans should reflect the interests of both parties, this has not been the case when it comes to migration. The EU focuses solely on its own interests, which include measures to restrict unwanted migration flows, and only accepts highly qualified migrants as labour. Many countries that cooperate with the EU are obliged (through the so-called “principle of conditionality”) to develop a management system for the prevention or stoppage of migration flows.⁷² Based on this observation, S. Wolff⁷³ argues that the ENP is basically a policy that establishes a “trade-off system”, whereby the EU grants partner countries access to its internal market and EU programmes in return for compliance with its requests, which are always aimed at ensuring security in the region for the benefit of the EU.⁷⁴ Therefore, if the action plans include conditionality clauses and put the interests of the EU above those of its neighbouring countries, there is reason to question how equality and dialogue are implemented by the EU. Lavenex and Uçarer⁷⁵ go a step further and argue that the restrictive migration policies and conditionality clauses that the EU uses in its agreements with other countries may actually damage its image in the outside world. Europe’s integrity will be severely compromised if it continues to act solely in its own interests, instead of implementing mechanisms to assist countries in need.

68 STERKX, Steven, *op cit.*, 2004

69 LINDSTRÖM, Channe, *op cit.*, 2005, 587-605 and RODIER, Clair, *op cit.*, 2006.

70 DEBENEDETTI, Sara, *op cit.*, 2009.

71 RODIER, Clair, *op cit.*, 2006

72 LINDSTRÖM, Channe, *op cit.*, 2005, 587-605 and RODIER, Clair, *op cit.*, 2006.

73 WOLFF, Sarah, *op cit.*, 2008, pp. 253-271

74 WOLFF, Sarah. and ZAPATA-BARRERO, Ricard, “*Border Management: Impacting on the construction of the EU as a polity?*” in S. WOLFF, F.A.N.J. GOUDAPPEL & J. W. de Zwaan (Eds.), *Freedom, Security and Justice after Lisbon and Stockholm. The Hague, T.M.C Asser Press*, 2011, pp. 117-134.

75 LAVENEX, Sandra and UÇARER, Emek, *op cit.*, 2004, pp. 417-443

Clearly, there is a contradiction between the sovereignty of states when selecting migrants seeking to enter their territories, and the developed countries' responsibility towards developing nations in the context of human rights. On this point, Dover⁷⁶ has pointed out that some aspects of the EU's approach to migration contradict the Declaration of Human Rights and the Treaty on European Union (which follow the declarations of the United Nations). In accordance with international declarations, the EU must help persons in their regions of origin or grant them access to the EU Member States. By placing government responsibility on the state where the risk originates, the EU is neglecting its responsibility towards third countries and missing out on the opportunity to import much-needed immigrant workers. One example of a transfer of responsibility and, incidentally, the externalisation of policy, is the case of readmission agreements.

Rijpma and Cremona⁷⁷ focus on the fundamental value of the rule of law that the EU aims to promote and protect, arguing that it poses a challenge to the externalisation of its migration policy. From the perspective of the law, the difficulty of cooperating with third countries in matters relating to migration is a lack of common standards and guarantees between the parties.

Now that we have identified the main criticisms of the overly solipsist approach of the EU, let us take a look at the factors which, according to the current debate, underlie externalisation and assess how these affect its development.

2.3 The factors underlying and affecting the development of externalisation

We have identified at least three of the factors underlying policy externalisation, and affecting the development of this new shift in policy. Firstly, there are the geopolitical factors; secondly, the Schengen context and enlargement of the EU and, thirdly, there is the domestic arena, which includes the development of migration control, an increase in extreme right-wing parties and other constraints that policymakers are facing in the field of migration.

2.3.1 Development-based geopolitical factors

In the Euro-Mediterranean space there exist diverse typologies of factors affecting

⁷⁶ DOVER, Robert, *op cit.*, 2008, pp. 113-130.

⁷⁷ RIJPMMA, Jorrit, and CREMONA, Marise, *op cit.*, 2007.

an impact on a renewed development of the externalisation of migratory policies. Firstly, for those countries on the northern shore of the Mediterranean, the demographic and economic projections in relation to the southern Mediterranean countries seem to suggest the non-sustainability of a policy of development assistance aimed at maintaining the labour force of these countries “in situ”. This is especially the case when these northern Mediterranean countries will continue to need constant flows of labour,⁷⁸ making the expansion of migratory management a necessity. Thus, the growth of the Euro-Mediterranean migratory system down towards the south, increasingly involving sub-Saharan African countries, is forcing the abandonment of the narrow approach focused solely on migration control. In order to conceive a successful, flexible model, it is essential to alternatively envisage a policy that further considers the dynamics of the labour markets, as well as a positive relation between migration and development.

This perspective elucidates the results of the first Euro-Mediterranean Ministerial Conference on Migration, held in November 2007, which established the fundamental principle of recognition of the economic and social benefits that regular migration can bring, for the source, destination and transit countries. Moreover, the agreement highlights the importance of strengthening joint management through shared responsibility with a more global and balanced approach. In terms of more concrete objectives, it emphasises the need to speed up procedures related to the migratory process and to promote regular migration within the Euro-Mediterranean area, taking into account the respective labour markets.⁷⁹

Also in this line, one should note the important change in recent years in how existing relations between mobility and development are conceptualised. Adding to the paradigm “more development for less migration”, there is now greater awareness about the relations between mobility and socio-economic development. In this new conceptualisation, the relation between migratory and development cooperation policies does not aim to reduce the migratory pressure, but rather to optimise the positive impact of migration in the origin and destination countries.⁸⁰

In this new conceptual framework, it is especially relevant to bear in mind that for the Euro-Mediterranean space, the causal link between migration and the North/

78 COLLYER, Michael, “The Development Impact of Temporary International Labour Migration on Southern Mediterranean Sending Countries: Contrasting Examples of Morocco and Egypt”, *Sussex Centre for Migration Research, Working Paper*, 2004.

79 EUROMED “Ministerial Conclusions of the First Euro-Mediterranean Ministerial Meeting on Migration”, 2007, Available at: http://www.eu2007.pt/UE/vEN/Noticias_Documentos/20071119Conclusoeseuromed.htm

80 See the following publications, among others: FARGUES, Philippe. “Migraciones en el Mediterráneo: un panorama general”, in Y. Courbage, T. Yousef, G. Martine, P. Fargues (eds.). *Población y desarrollo en el mediterráneo. Transiciones demográficas y desigualdades socioeconómicas*. Barcelona: Icària/ IEmed, 2009, pp. 267-283, y BALDWIN-EDWARDS, Martin, op cit.2009, pp. 367-384.

South economic imbalance derives from the enlargement of free trade and globalisation. This fact should be considered when defining Euro-Mediterranean cooperation. Consequently, the detachment of migratory policies from the development policies of the countries of origin would be incongruous, as both have a growing geostrategic link.

This change of paradigm – from “more development for less migration” to “better migration for more development” – integrated the official European rhetoric with the launch of the Global Approach to Migration by the Commission⁸¹, having found its practical expression in the organisation of the two Euro-African conferences in Rabat and Tripoli and, more recently, in the proposal for circular migration and mobility partnerships.⁸² We should bear in mind that the Euro-African Conference on Migration and Development, held in Rabat in July 2006, was one of the first and, at least symbolically, the clearest attempt to showcase the European priorities over this next period: pushing forward the development dossier and engaging African countries in foreign policy strategies related to migration.⁸³

In their turn, there is a growing need for agreement between the southern Mediterranean countries as regards the regulation of migratory flows. This need emerges particularly from the increase of irregular flows, by sea, land or air. These new migratory dynamics force transit countries (and in some cases, also of destination, such as Morocco) to adapt their role and redraw their agenda of priorities when dealing with the external dimension of migration.

Nevertheless, there are other factors that explain the externalisation of migratory policies. In the European Union, migration has become part of foreign policy. This process began with the Tampere programme, which put forward a space of freedom, security and justice, reflecting a new comprehensive approach that also envisaged exploring the links between migration, trade and political cooperation as tools to reduce the “push factors” characterising countries of origin.⁸⁴ Tampere also introduced an approach whereby third countries were involved in the management of migration, with source countries undertaking border control and the re-admission of returned

81 European Council, Presidency Conclusions. Annex I: Global Approach to Migration: Priority Actions focusing on Africa and the Mediterranean. 15/16 December 2005.

82 EUROPEAN COMMISSION “On circular migration and mobility partnerships between the European Union and third countries”, COM (2007) 248 final, 2007, Available at: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0248:FIN:EN:PDF>

83 AUBARELL, Gemma, “Europe, the Mediterranean and Migrations: New Paradoxes”, *Mediterranean Yearbook*, Med.2007, Barcelona, IEMed.-CIDOB, 2008, Available at: <http://www.iemed.org/anuari/2007/aarticles/aAubarell.pdf>

84 Tampere European Council 15/16 October 1999. Towards A Union of Freedom, Security and Justice.

emigrants.⁸⁵ Later, the Commission enhanced this external dimension and broadened the fields of action to address the root causes of migration.⁸⁶ In 2005, the Global Approach to Migration⁸⁷ strengthened the need for a comprehensive and coherent strategy, simultaneously encompassing the fight against irregular immigration and cooperation with third countries, putting special emphasis on countries of the neighbouring area (south and east of the EU). In general, the integration of migration into the EU's foreign policy agendas reveals a constant attempt to balance cooperation with the agendas of security and development.

2.3.2 The Schengen context and enlargement of the EU: transfer of policy and conditionality

One of the factors that directly affects the externalisation of migration policy is the realisation of the four fundamental freedoms of the common market (the free movement of goods, services, capital and people). The step towards a more integrated Europe began very early, in 1985, when the Schengen area without internal borders was agreed between a number of Central European States. The Schengen package and the resulting secondary legislation have become an integral part of the EU treaties, and its successive enlargements. The free movement of people within the EU abolished interior borders and made the nation states more vulnerable to the consequences and effects of migration. This raises security concerns for governments, as they no longer control the internal borders of the EU and, to make up for it, additional security measures have been implemented in the EU's external borders.⁸⁸

At the same time, a “spatial shift” has taken place in the EU with the emergence of new borders and spaces due to EU enlargement. In terms of the level of development, the relationship with some of the new neighbouring countries is very asymmetric, and this also contributes to the focus on security and the creation of new types of borders between “them” and “us”. Furthermore, in the context of Europeanisation, it is

85 The strategy of returns can be followed in COM (2002) 175 final. Green paper on a community return policy on illegal residents and Presidency Conclusions. Seville European Council, 21 and 22 June 2002.

86 COM (2002) 703 final. Communication on Integrating Migration in the European Union's Relations with Third Countries.

87 28 Brussels European Council, 15/16 December 2005, Presidency Conclusions. Annex I: Global Approach to Migration: Priority Actions focusing on Africa and the Mediterranean.

88 MISILEGAS, Valsamis, “The borders paradox: the surveillance of movement in a Union without internal frontiers”, in H. Lindahl (ed.) *A Right to Inclusion or Exclusion? Normative Fault Lines of the EU's Area of Freedom, Security and Justice*, Oxford, Hart Publishing, 2009, pp. 33-64

becoming increasingly important for more and more Member States and the EU itself to maintain good relations with the countries of origin. As we have seen, the European Neighbourhood Policy (ENP), in operation since 2004, could serve as an example for the promotion of good relations with neighbouring countries.

The idea that “Europe Strengthens” illustrates the other side of the coin, that is, the fear of large-scale unchecked migration. This fear is strongly related to the negative impact that uncontrolled migration would have on the social cohesion of the Member States and the EU as a whole. This climate of fear and uncertainty could affect policies aimed at controlling immigration and take them to the more restrictive end of the spectrum.⁸⁹ However, even before the accession of the new Member States, the EU had already expanded its security regime in order to reduce the import of certain internal security risks (such as organised crime and uncontrolled population movements). This way of dealing with the issue of migration is exacerbating the democratic deficit of the EU.

On the other hand, the EU is keen to maintain good relations with other states in order to promote adaptation to a liberal democratic political and social culture. This is particularly true in the case of countries involved in accession negotiations with the EU and whom it is hoped will adopt the community *acquis* (initially the Schengen *acquis*, which was incorporated into the main body of EU law with the Amsterdam Treaty). Lavenex and Uçarer⁹⁰ use the policy transfer framework to examine how the EU influences neighbouring non-Member State countries, providing them with incentives for adapting their policies to those of the EU. The forms of adapting these policies include unilateral emulation, adaptation to externalisation and the transfer of policy through conditionality. Furthermore, the degree of alignment or mismatch between the policies of the EU and the internal arrangements in the third country, national patterns of interest in the third country and the costs of non-adaptation for third countries have an impact on the method and effectiveness of the policy transfer process.

The EU has used the principle of “Conditionality” to encourage compliance. This is basically a reward system whereby the EU rewards countries of origin that comply with its conditions and withholds the reward if they fail to do so. This strategy is often used by the EU to encourage third countries involved in accession negotiations to adapt to the community *acquis*. However, for conditionality to be successful, it must meet certain requirements. Firstly, the standard to be transferred must be determined and clear; secondly, the value attributed to the expected reward and the speed with which this will be obtained and, finally, the promise/threat of the EU has to be credible.

89 GEDDES, Andrew, *Immigration and European Integration: Towards a Fortress Europe?* Manchester University Press, Manchester, 2000.

90 LAVENEX, Sandra and UÇARER, Emek, *op cit.*, 2004, pp. 417-443.

Lavenex and Uçarer⁹¹ provide examples of the mechanisms used by the EU to transfer policy to non-Member States. Countries can be classified into five groups, depending on their link with the EU. For example, Turkey and the Balkan countries, which have pre-accession agreements with the EU, have increased cooperation with the Union on migration policy. Adaptation to the community acquis in the areas of asylum and immigration has become an integral part of preparations for Turkey's accession to the EU. The situation is similar for the countries of former Yugoslavia. In addition, the changes made to the pre-accession agreements with these countries are similar to those of new Member States. The latter found themselves forced to adapt to the migration acquis in order to accede to the Union. The decision by third countries to implement the community acquis requires compliance with "inappropriate conditions", and making accession conditional upon the transfer of policy carries a huge price, should it fail to do so. It therefore has a "numbing" effect on the opposition at home. Adaptation to the community acquis by third countries is important for the EU as it enables it to control migration flows from these third countries more effectively. The objective is basically to prevent and divert the movement of people within the EU, but it has given rise to the creation of a "buffer zone" around the Union.⁹² To summarise, the Schengen framework and EU enlargement appear to have affected the development of the external dimension of EU immigration policy. Firstly, the abolition of internal borders within EU territory has made nation states more vulnerable to the consequences and effects of migration. To make up for this, additional security measures have been implemented at the external borders of the EU. Secondly, it is becoming increasingly important for Member States and the EU itself to maintain good relations with non-member countries in order to avoid the feeling of being under constant threat of migrant influxes. In effect, the fear of an uncontrolled movement of people within the EU has given rise to more restrictive policies and greater cooperation with third countries for the management of migration flows.

2.3.3 Factors at the state level

Factors at the state level have also contributed to the externalisation of migration policy in the EU. In this respect, a fundamental aspect that has had a direct effect on policy orientation is the emergence of new right-wing parties. Boswell⁹³ claims that, since the 1980s, political parties have been competing for votes with the promise to restrict unwanted migration, and that the redefinition of migration in a discourse that focuses on security and threats ("Europe Strengthens") has paved the way for the

⁹¹ *idem*

⁹² LINDSTRÖM, Channe, *op cit.*, 2005, 587-605

⁹³ BOSWELL, Christina, *op cit.*, 2001, pp. 619-683

entry of xenophobic forces.⁹⁴ Without a doubt, the emergence of radical, populist right-wing parties, typified by their ethno-nationalist xenophobia and anti-populism, has had a very direct impact on the reactive policy discourse of traditional parties, especially when the party has been part of government.⁹⁵

In addition to the fast route to publicity that immigration has provided to right-wing parties on account of the fear and uncertainty it generates, there is a second factor that is closely related to the first one: the increasingly strong link between migration policy and negative public opinion. However, negative opinion is not so much generated by immigration as by its management and governability⁹⁶, and this explains why a reactive policy that focuses more on security and the interests of the public has been gaining ground.

These two factors have unquestionably contributed to the search for alternative policy orientations in the management of migration, promoted the externalisation of policy and demonstrated that the EU and Member States are willing to force the countries of origin to take part in the control of migration flows, either by encouraging or coercing them to cooperate, using, as we have seen, the conditionality strategy. The discourse justifying the externalisation of policy lies, in this case, in showing that internal policy measures were not sufficient to address the problem of migration.

There is, however, a third important domestic factor which has had an impact on externalisation: institutional dynamics at the state level. Joppke⁹⁷, for example, argues that limited sovereignty might explain why states accept unwanted immigration. In Europe, judicial and moral constraints have prevented states from complying with zero migration targets since the channel for hiring immigrants was closed. This is due in large part to the fact that the courts have invoked the rights of immigrants and their families in open opposition to restrictionist policymakers⁹⁸.

Based on this, Guiraudon⁹⁹ claims that the design and implementation of policy has taken on a vertical dimension since the 1980s, and that an ongoing venue-shopping framework is the most adequate to account for the timing of the creation, the form

94 For additional reading on political discourse in relation to the management of immigration in general and growing populism and traditionalism, see the paper by R. Zapata-Barrero (2009c)

95 ZAPATA-BARRERO, Ricard, *Fundamentos de los discursos políticos en torno a la inmigración*. Madrid: Trotta, 2009c.

96 This is the “governance hypothesis” we advocate elsewhere, Zapata-Barrero, Ricard, *op cit.*, 2009b, pp. 15-31

97 JOOPKE, Christian, “Why Liberal States Accept Unwanted Immigration” *World Politics*, vol. 50 no. 2, 1998, pp. 266-293

98 See also BOSWELL, Christina, *op cit.*, 2001, pp. 619-683, and LAVENEX, Sandra, *op cit.*, 2006, pp. 329-350.

99 GUIRAUDON, Virginie, *op cit.*, 2000, 251-271.

and the content of EU cooperation on migration matters. This framework implies that governments have circumvented national constraints on migration control by creating transnational cooperation mechanisms backed by the law and the public officers responsible for migration control.¹⁰⁰ In other words, constraints at the state level (judicial and logistics restrictions) to managing global migration control have prompted national actors to “flee” to the inter-governmental level that is externalisation. The major problem here is that because the latter arena is not restricted by supranational bodies, there is very little transparency, making it the ideal setting in which to strengthen reactive policies over proactive ones. The externalisation scenario currently fosters the remote control approach, and has become the main obstacle to shifting towards a more proactive approach based on development and “root causes”.

3. IN CONCLUSION: PREMISES FOR A NORMATIVE DEBATE

The policy shift in the management of migration flows known as “externalisation” requires setting the terms for a new normative debate based on the idea put forward by Zolberg¹⁰¹, i.e., that “remote policies” exist. This type of policy orientation calls for reflection, because, in a way, it challenges the traditional migration debate framework. Furthermore, given that the issue is related to the externalisation of borders, there are implications with regard to the extent of the sovereignty of states that have not yet had their say on the policy. Along with the debate on externalisation comes a theoretical debate which calls for deeper reflection on state governance and sovereignty. We must also remember that the relationship between two countries, despite being called a bilateral relationship, is in fact asymmetrical; it is a relationship with an unequal balance of power and de facto unilateralism.¹⁰² Indeed, we must start with the premise that the movement of people is not a problem in itself and that it should not be the subject of discussion unless it has three dimensions that generally go together:

- a) A political dimension, because most people move from non-democratic states – or at least developing democracies – to consolidated democracies.
- b) An economic dimension, a movement from developing economies to consolidated economies.

¹⁰⁰ *ibidem*

¹⁰¹ ZOLBERG, Aristide “Matters of State: Theorizing Immigration Policy”, in C. Hirschman, P. Kasinitz and J. Dewind (eds.) *The Handbook of International Migration: The American Experience*, New York, Russell Sage, 1999, pp. 71-93.

¹⁰² ZAPATA-BARRERO, Ricard, “The Spanish Governance of EU borders: Normative Questions”, *Mediterranean Politics*, vol. 12 no. 1, 2007, pp. 85-90.

- c) Thirdly, an obvious social dimension: the movement of people attracted by our welfare and social rights systems. In other words, the movement of people between advanced democracies, similar economies and basic social rights is not part of the problem in the movement of people.

The second theoretical issue raised by the new shift in policy is the impact that a new type of relationship, based not on trade or defence, but on the movement of people, has on international relations. Transformation of the movement of people into a geopolitical issue is new and has obvious global ethical implications.¹⁰³ Countries of origin and destination are in the process of developing their respective foreign policies, taking into consideration issues relating to migration and following the guidelines for cooperation in bilateral/multilateral relations. As a starting point, we can state that immigration policies at the EMP level have not been effective enough to establish a common Euro-Mediterranean strategy. In contrast, policies at the national level (both North and South) are being developed in several fields, such as foreign affairs relations, development cooperation and border control programmes. In this respect, in addition to the EMP dynamic, other multilateral processes have been simultaneously active in this field, thus creating a scenario of overlapping strategies that despite prioritising the issue of migration, do not offer a homogeneous framework to find solutions to this shared problem. After making Barcelona the headquarters of the Mediterranean Union, and after the so-called Arab Spring revolutions, the time has come to take stock of the situation and to establish a new agenda in relation to human mobility.¹⁰⁴ Interpretation of human mobility in the Mediterranean region will determine the basis of policy responses to this global phenomenon.

103 See, for example, the special monograph devoted to the new debates on the ethics of migration in ZAPATA-BARRERO, Ricard, and PÉCOUD, Antoine (eds) "New perspectives on the Ethics of International Migration", *special issue of American Behavioral Scientist*, vol. 56 no. 9, 2012.

104 The main issues have already been discussed in ZAPATA-BARRERO, Ricard, "Borders in motion. Concept and Policy Nexus", *Refugee Survey Quarterly*, vol 32, no. 1, 2013, pp. 1-23.

Bibliography

- ARAGALL, Xavier, MUIXÍ, Marta and BURGOS, Marta, "Contexto institucional en el espacio euromediterráneo: análisis del actual escenario de estrategias y políticas en torno a la gestión de las migraciones", in R. Zapata-Barrero and X. Ferrer-Gallardo (eds.), *Fronteras en movimiento: Migraciones en el contexto Mediterráneo*, Barcelona: Edicions Bellaterra, 2012, pp. 105-142.
- AUBARELL, Gemma, ZAPATA-BARRERO, Ricard, and ARAGALL, Xavier, "New Directions of National Immigration Policies: The Development of the External Dimension and its Relationship with the Euro-Mediterranean Process", *Euromesco Papers*, Paper 79 (February), 2002
- AUBARELL, Gemma, "Europe, the Mediterranean and Migrations: New Paradoxes", *Mediterranean Yearbook, Med.2007*, Barcelona, IEMed.-CIDOB, 2008, Available at: <http://www.iemed.org/anuari/2007/aarticles/aAubarell.pdf>
- BALDWIN-EDWARDS, Martin "Inmigración en el Mediterráneo. Cambio de perspectiva: de la seguridad al desarrollo regional", in Y. Courbage, T. Yousef, G. Martine, P. Fargues et al. *Población y desarrollo en el mediterráneo. Transiciones demográficas y desigualdades socioeconómicas*, Barcelona, Icària/ IEMed, 2009, pp. 367-384
- BENDEL, Petra, "Immigration Policy in the European Union: Still bringing up the walls for fortress Europe?" *Migration Letters*, vol. 2, no. 1, 2005, pp. 20-31.
- BIGO, Didier and GUILD, Elpeth, "Policing at distance: Schengen visa policies", in (eds.) *Controlling Frontiers. Free Movement into and within Europe*. Hants (England), Burlington (USA), Ashgate, 2005, pp. 233-263.
- BIGO, Didier, "The Möbius ribbon of internal and external security (ies)", in M. Albert, M., Jacobson, D., and Y. Lapid (eds.) (2001) *Identities, Borders, Orders: Rethinking International Relations Theory*, London: University of Minneapolis Press.
- BOSWELL, Christina, "The External Dimension of EU immigration and asylum policy", *International Affairs*, vol. 79, no. 3, 2001, pp. 619-683.
- COLLYER, Michael, "The Development Impact of Temporary International Labour Migration on Southern Mediterranean Sending Countries: Contrasting Examples

- of Morocco and Egypt”, *Sussex Centre for Migration Research, Working Paper*, 2004.
- EUROPEAN COMMISSION “Neighbourhood Policy - Strategy Paper” Communication from the Commission, COM (2004) 373 final. Available at: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0373:FIN:ES:PDF>
- COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION “European Union priorities and policy objectives for external relations in the field of justice and home affairs”, Doc.7653/00 6, June 2000
- EUROPEAN COUNCIL “Declaration on principles of governing external aspects of migration policy”, Annex 5 of *Conclusions of the Presidency of the European Council meeting in Edinburgh*, 11-12 Bull EC 12-1992, December 2002.
- EUROPEAN COUNCIL, Presidency Conclusions. *Annex I: Global Approach to Migration: Priority Actions focusing on Africa and the Mediterranean*. 15/16 December 2005.
- DEBENEDETTI, Sara, *Externalization of European asylum and migration policies*. Florence: School on Euro-Mediterranean Migration and Development, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2009.
- 253-271, DOVER, Robert, “Towards a Common EU Immigration Policy: a Securitization Too Far.” *European Integration*, vol. 30, no. 1, 2008, pp. 113-130.
- EUROMED “Ministerial Conclusions of the First Euro-Mediterranean Ministerial Meeting on Migration”, 2007, Available at: http://www.eu2007.pt/UE/vEN/Noticias_Documentos/20071119Conclusoeseuromed.htm
- EUROPEAN COMMISSION “On circular migration and mobility partnerships between the European Union and third countries”, COM (2007) 248 final, 2007, Available at: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0248:FIN:EN:PDF>
- FERRER-GALLARDO, Xavier, and KRAMSCH, Olivier-Thomas, “El archipiélago-frente Mediterráneo: fractura, ensamblaje y movimiento en el contorno sur de la UE”, in R. ZAPATA-BARRERO and X. FERRER-GALLARDO (eds.) *Fronteras en movimiento: Migraciones en el contexto Mediterráneo*, Barcelona, Edicions Bellaterra, 2012, pp. 79-102.
- FARGUES, Philippe. “Migraciones en el Mediterráneo: un panorama general”, in Y. Courbage, T. Yousef, G. Martine, P. Fargues (eds.). *Población y desarrollo en el mediterráneo. Transiciones demográficas y desigualdades socioeconómicas*. Barcelona: Icaria/ IEmed, 2009, pp. 267-283
- GEDDES, Andrew, *Immigration and European Integration: Towards a Fortress Europe?* Manchester University Press, Manchester, 2000.

- GEDDES, Andrew, "International Migration and State Sovereignty in an Integrating Europe" *International Migration*, vol. 39 no. 2, 2001, pp. 21-42.
- GIL-BAZO, María-Teresa, "The Practice of Mediterranean States in the Context of the European Union's Justice and Home Affairs External Dimension. The Safe Third Country Concept Revisited", *International Journal of Refugee Law*, vol. 18, no. 3-4, 2006, pp. 571-600.
- GUIRAUDON, Virginie, "European Integration and Migration Policy: Vertical Policy-making as Venue Shopping" *Journal of Common Market studies*, vol. 38 no. 2, 2000, 251-271.
- GUIRAUDON, Virginie, "Before the EU Borders: Remote Control of the 'Huddled Masses'", in: K. Groenendijk, E. Guild and P. Minderhoud (eds.) *In search of Europe's Borders, Brussels, Migration Policy Group, 2003*.
- GUIRAUDON, Virginie and LAHAV, Gallya "A Reappraisal of the State Sovereignty Debate: The Case of Migration Control" *Comparative Political Studies*, vol. 33, no. 2, 2000, pp. 163-195.
- HURWITZ, Agnes. "The Externalization of EU Policies on Migration and Asylum: Re-admission Agreements and Comprehensive Approaches", paper presented at the UNU-WIDER Conference "Poverty, International Migration and Asylum", Helsinki, 27-28 September 2002 (full text of the conference is available at: <http://archive.unu.edu/update/downloads/43wider1.pdf>)
- JOPPKE, Christian, "Why Liberal States Accept Unwanted Immigration" *World Politics*, vol. 50 no. 2, 1998, pp. 266-293
- KOFF, Harlan, "Security, Markets and Power: The Relationship Between EU Enlargement and Immigration" *European Integration*, vol. 27, no. 4, 2005, pp. 397-415.
- KRUSE, Imke *The EU's Policy on Readmission of Illegal Migrants*. Max Planck Institute for the Study of Societies, Germany, 2002, Available at: <http://socsci2.ucsd.edu/~aronatas/scrretreat/Kruse.Imke.pdf><http://socsci2.ucsd.edu/~aronatas/scrretreat/Kruse.Imke.pdf>.
- LAVENEX, Sandra, "EU External Governance in Wider Europe", *Journal of European Public Policy*, vol. 11, no. 4, 2004, pp. 680-700.
- LAVENEX, Sandra, "Politics of Exclusion and Inclusion in the Wider Europe", in De Bardeleben, J. (ed.) *Soft or Hard Borders? Managing the Divide in an Enlarged Europe*, London, Ashgate, 2005, pp. 123-144.
- LAVENEX, Sandra "Shifting Up and Out: The Foreign Policy of European Immigration Control", *West European Politics*, vol. 29, no. 2, 2006, pp. 329-350.
- LAVENEX, Sandra and UÇARER, Emek, "The External Dimension of Europeanization:

- The Case of Immigration Policies”, *Cooperation and Conflict*, Vol. 39, no. 4, 2004, pp. 417-443.
- LINDSTRÖM, Channe, “European Union Policy on Asylum and Immigration. Addressing the Root Causes of Forced Migration: A Justice and Home Affairs Policy of Freedom, Security and Justice?” *Social Policy & Administration*, vol. 39 no. 6, 2005, 587-605.
- MARTÍN y PÉREZ DE NANCLARES, José (coord.) *La dimensión exterior del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en la Unión Europea: en busca de una acción de la Unión Europea eficaz, coherente y coordinada*, Madrid: Iustel, 2012.
- MISILEGAS, Valsamis, “The borders paradox: the surveillance of movement in a Union without internal frontiers”, in H. Lindahl (ed.) *A Right to Inclusion or Exclusion? Normative Fault Lines of the EU’s Area of Freedom, Security and Justice*, Oxford, Hart Publishing, 2009, pp. 33-64.
- PAPADOPOULOS, Apostolos, “Editorial: Migration and Human Security in the Balkans”, *Migration Letters*, vol. 4, no. 2, 2007, pp. 95-100.
- RIJPMMA, Jorrit and CREMONA, Marise “The Extra-Territorialisation of EU Migration Policies and the Rule of Law” *EUI Working Papers*. LAW. European University Institute, 2007.
- RODIER, Claire “Analysis of the external dimension of the EU’s asylum and immigration policies - summary and recommendations for the European Parliament” *The European Parliament, Policy Department*, 2006
- SÁNCHEZ-MONTIJANO, Elena, VAQUER i FANÉS, Jordi and VIILUP, Elina (eds.) *La política de visados para el siglo XXI: más allá de la cola del visado*, Barcelona: Cidob editorial, 2012.
- SMITH, Michael “The European Union and a Changing Europe: Establishing the Boundaries of Order”, *Journal of Common Market Studies* 34, 1996, pp. 13-18.
- STERKX, Steven “Curtailling the comprehensive approach: Governance export in EU asylum and migration policy”, ECPR Joint Sessions of Workshops, Workshop 16: *Who Makes Immigration Policy?*, Uppsala, April 2004.
- TRAUNER, Florian, and KRUSE, Imke, *EC Visa facilitation and Readmission Agreements: Implementing a New EU Security Approach in the Neighbourhood*. CEPS Working Document No. 290, 2008.
- VAN MUNSTER, Rens, *The EU and the Management of Immigration Risk in the Area of Freedom, Security and Justice*. Political Science publications, no. 12. University of Southern Denmark, 2005.
- WOLFF, Sarah, “Border Management in the Mediterranean: Internal, External and

Ethical Challenges” *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 21 no. 2, 2008, pp. 253-271.

WOLFF, Sarah, and ZAPATA-BARRERO, Ricard, “Border Management: Impacting on the construction of the EU as a polity?” in S. WOLFF, F.A.N.J. GOUDAPPEL & J. W. de Zwaan (Eds.), *Freedom, Security and Justice after Lisbon and Stockholm. The Hague*, T.M.C Asser Press, 2011, pp. 117-134.

ZAPATA-BARRERO, Ricard, “The Spanish Governance of EU borders: Normative Questions”, *Mediterranean Politics*, vol. 12 no. 1, 2007, pp. 85-90.

ZAPATA-BARRERO, Ricard, “Political Discourses about Borders: On the Emergence of a European Political Community”, in H. Lindahl (ed.) *A Right to Inclusion or Exclusion? Normative Fault Lines of the EU's Area of Freedom, Security and Justice*, Oxford, Hart Publishing, 2009b, pp. 15-31.

ZAPATA-BARRERO, Ricard, “Fundamentos de los discursos políticos en torno a la inmigración”. Madrid: Trotta, 2009c.

ZAPATA-BARRERO, Ricard, and PÉCOUD, Antoine (eds) “New perspectives on the Ethics of International Migration”, *special issue of American Behavioral Scientist*, vol. 56 no. 9, 2012.

ZAPATA-BARRERO, Ricard, and FERRER-GALLARDO, Xavier, (eds.) *Fronteras en movimiento: Migraciones en el contexto Mediterráneo*, Barcelona, Edicions Bellaterra, 2012.

ZAPATA-BARRERO, Ricard, “Borders in motion. Concept and Policy Nexus”, *Refugee Survey Quarterly*, vol 32, no. 1, 2013, pp. 1-23.

ZOLBERG, Aristide, “The Archaeology of ‘Remote Control’”, in A. Fahrmeir, O. Faron, and P. Weil (eds.) *Migration Control in the North Atlantic World: The Evolution of State Practices in Europe and the United States from the French Revolution to the Inter-War Period*, New York, Berghan Books, 2003.

ZOLBERG, Aristide “Matters of State: Theorizing Immigration Policy”, in C. Hirschman, P. Kasinitz and J. Dewind (eds.) *The Handbook of International Migration: The American Experience*, New York, Russell Sage, 1999, pp. 71-93.



María del Pilar Bardera Mora
Doctor of Psychology. Commander Psychologist

REVIEW

OF THE BOOK: PSYCHOLOGY IN THE ARMED FORCES

Author: Daniel Donoso Rodríguez (coord.)

Editorial: Ministry of Defence . Edition 2012

NIPO: 083-12-094-X (paper edition)

ISBN: 978-84-9781-743-1 (paper edition)

NIPO: 083-12-095-5 (edición en línea) (1.071 pages)

The recently published book, *Psicología en las Fuerzas Armadas* (Psychology in the Armed Forces), is a unique, complete and much-needed work on Spanish Military Psychology. As Juan Montero Vázquez, Inspector General of Health and General of the Medical Division at the time, aptly pointed out at the book launch, Military Psychology was very much in need of a reference guide and this work has “filled a very obvious void”. While it is true that a number of books have been published on the subject¹, they focus more on historical or legislative matters than on strictly academic and applied aspects, which is the case of the book we are reviewing here.

The coordinator of the book, Daniel Donoso Rodríguez, is a Commander Psychologist

¹ For example, Capdepon Torres, A.J. (1990). *La Psicología Militar en España, Según sus Documentos: (Datos para una historia)*. Ministry of Defence.

in the Spanish Army's Health Corps and is currently serving in the Psychology Division of the Health Directorate of the Army. Donoso has a wealth of experience and has held various posts in the Armed Forces, including the position of commissioner in the area of operations. He holds a PhD in Psychology and has a strong academic background which, coupled with his years of service as a Military Psychologist, have enabled him to obtain an overall picture of the subject which he conveys in the book. Thirty-seven other professionals also contributed to the book so that a wide range of areas could be covered.

This work consists of forty-two chapters, grouped into four broad areas: clinical health, education and research, organisations and human resources and military operations, which take up 1071 pages. In the introduction, the coordinator carries out a brief but complete review of each of the chapters. It is not our intention here to provide a summary of such an extensive piece of work or to repeat what the coordinator has already said, but, for the reader's benefit, we will provide a commentary on the content of this compendium.

The first area covered in the book is Clinical Health Psychology. This section includes forensic aspects and the psychological care provided at the different levels and in the area of operations, while making reference to some specific interventions. Thus, the first three chapters are devoted to forensic psychology in the Armed Forces, and include a review of the legislation and the day-to-day work of psychologists at the different assessment levels, such as the Ordinary Medical-Forensic Board and the Medical-Forensic Psychiatric Board, with special attention being afforded to the tools for detecting symptom simulation (faking bad or malingering) and dissimulation (faking good or dissimulation) in forensic contexts. Chapters four, five and six address clinical intervention in Psychology Practices and Centres. Chapters seven to nine look at the participation of military psychologists in the prevention of drug addiction, and chapter ten, entitled *Trastorno por estrés postraumático. Neurosis traumática de Guerra. Enfoque cognitivo conductual focalizado en el trauma* (Post-traumatic stress disorder. Traumatic Neurosis of War. Cognitive Behavioural Approach focused on Trauma) addresses a subject that has aroused much interest in recent years and given rise to numerous publications; it describes a study in which subjects with this disorder were treated with cognitive-behavioural techniques. Finally, the last chapter in this section of the book (chapter eleven) looks at a unique practice, namely, that carried out by Military Psychologists in the Occupational Centre for people with intellectual disabilities, known as Centro Especial no.1 (CEISFAS). With the exception of this last chapter, the first part of the book covers activities which are carried out by all military psychologists, considering that at all levels and military forces, psychologists perform psychological assessments, participate in plans for the prevention of drug addiction and treat different types of psychological problems.

However, this is not the case with the second part of the book, which is devoted to Educational Psychology and Research – areas that are not necessarily linked. Only

about twenty military psychologists, out of a workforce of more than two hundred, work in military education centres, and because they are no less important, the subsequent chapters in this section cover areas of major interest, which are dealt with style and quality. Chapter twelve, on the training received by military psychologists at the Military Health School, gives readers an idea of the skills required for the practice of the profession. That said, however, a career in the armed forces requires somewhat more than knowledge and skills; it calls for certain values, which are also addressed in military education centres, as described in chapter twelve. The next three chapters cover the practice of psychology in the education centres of the three armed forces. Chapters seventeen and eighteen look at history and research methodology in the field of Military Psychology before making way for four chapters devoted to a review of the research carried out in different fields such as psychosocial risks in military personnel (which we recommend you read in connection with chapter twenty-seven), the simulation of psychopathology in the armed forces based on a review of empirically supported research (to be read, ideally, in conjunction with chapter two), an analysis of stressors and psychological repercussions in peacekeeping operations in conflict zones (chapter related to part four of the book) and jet lag (which should be read, ideally, in conjunction with chapters twenty-four and twenty-five). The coordinator is thanked for addressing these matters, given that it is as important to describe the work of military psychologists and the way they are organised as it is to examine the contributions of other psychologists and scientific findings aimed at improving their performance. A quality manual such as this one could not fail to examine the progress and opportunities offered by science, and we therefore recommend you read this section of the book, even though its position in the book could be debated.

A classical topic opens the area on Organisational Psychology: “Leadership and the exercise of command”, and a general approach is taken to concepts and competencies. The next chapter in this section addresses the selection procedure for pilots and operational staff, an area of operations that gave rise to industrial psychology and, in fact, military psychology in the early decades of the 20th century. Chapter twenty-seven looks at social psychology as a specialty in accident prevention in the Armed Forces and the following chapters deal with negotiation, social skills and another unique activity - the work carried out in military prisons.

The last part of the book is devoted to intervention in military operations. The most current and complex aspects are dealt with extreme professionalism. This is the case of the work of psychologists in emergencies and natural disasters (the subject of chapter thirty-one), where the different techniques and procedures for working with victims are reviewed. The next chapter looks at a specific example, namely, the use of psychology in the Military Emergency Unit.

Chapter thirty-three is devoted to a controversial and highly topical issue: “The Role of Resilience in the Armed Forces”. The subject of this chapter is the well known Comprehensive Soldier Fitness (C.S.F.) programme that the U.S. Army introduced

some years ago to prevent and treat psychological problems using “positive psychology”, and it is obvious that there is a need to introduce psychological resilience-building programmes like those of the U.S. in our armed forces. The next two chapters are closely related to this one; chapter thirty-four looks at how the psychological strength of a military unit can be assessed using an instrument (CEPPU) that has been used for years in our armed forces and which has proven very useful in providing advice to management and designing activities to build resilience and psychological strength. Chapter thirty-five looks at a specific proposal for resilience-building and fitness preparation in operations. Engagement with staff during and after missions is addressed in chapter thirty-six, thus closing the deployment cycle. Chapters thirty-seven and thirty-eight look at survival techniques for hostages and the prevention of traffic accidents in operation areas.

The next two chapters focus on psychology applied to diving and to staff posted on warships, a subject on which very little has been written. In this case, two writers with a long career in the Navy, and who have spent years researching the content presented here, provide very interesting views on the subject. In addition, ailments affecting navy staff such as *tankeritis*, sleeping disorders and hypokinetic diseases are analysed in detail.

The final chapters cover the psychologist’s role in psychological operations, and psychological aspects of violence and terrorism; unique aspects which have rarely been addressed by our military psychologists, but which are nonetheless of great importance to the armed forces and society, and should therefore be included here.

The reader will find an excellent treatise on past, present and future aspects of military psychology in this manual, where classical aspects are interweaved with emerging ones and where the specialties of psychology as a core science have been subdivided to cover specific practices in the military environment, given that military psychologists are not characterised by the instruments they use, but by the aim of the intervention.

Born at the end of the First World War, Military Psychology was listed as an area of expertise by the American Psychological Association in 1946, the year in which Division 19 (the Society for Military Psychology) was established. Psychology was introduced as a Basic Specialty to the Spanish Armed Forces of the Army Health Corps pursuant to Law 17/1999, of 18 May, on the Armed Forces’ Personnel System. It is regulated by Ministerial Order 141/2001, of 21 June, which sets out the functions and structure of Military Psychology; the functions in question are becoming increasingly better defined and the scope of the work is getting wider and wider. This manual is not only a work tool for us psychologists, and particularly new military psychologists, it is an opportunity to increase awareness and knowledge of our work.

Some years have passed since the authors delivered their first drafts to Commander Psychologist Donoso; however, their enthusiasm and expectations should serve as a flagship for the specialty and as an incentive for further publications on the subject.



Santos Castro Fernández.
Adviser of of the Spanish Institute of Strategic Studies

REVIEW

OF THE BOOK: THE REVENGE OF GEOGRAPHY

Author: Robert D. Kaplan

Editorial: RBA, Edition august 2013

ISBN: 9788490560037 (480 pages)

Last August, the publisher RBA presented in Spain Robert D. Kaplan's book entitled: "The Revenge of Geography", with the very illustrative and provocative subtitle, "What the Map Tells Us About Coming Conflicts and the Battle Against Fate". In his work, Kaplan gives us the opportunity to return to century-old, but still relevant analyses and debates on the impact of geography on the history of humanity and the coexistence or confrontation of nations, peoples and civilisations.

And he does so accurately, without falling into the all-too-easy pitfall of simplistic geographic determinism. To the contrary, his emphasis on the impact of geography is influenced and balanced at all times by a permanent focus on the human factor and, moreover, an endorsement of the probabilistic determinism of R. Aron, of whom he claims to be a loyal follower.

This book is packed with knowledge, enriched with brilliant strategic vision, evocative, daring in its predictions and rich in ideas, with which you may agree or disagree, but which are open to intense debate, in any event.

Geography is the lens through which Kaplan sees the world; the vast geography that shapes spaces, connects large territories and sets boundaries; geography as the

mother of history, as a backdrop to the unfolding of humanity.

The reader will take great pleasure in finding history and geography reunited in the right balance, in line with the best tradition of the Annales School, one of whose founders - Fernand Braudel – Kaplan pays tribute to, acknowledging his indebtedness to his monumental work on the Mediterranean.

The course taken by Kaplan is comprehensive and current. Even though he looks back to the past, to lost civilisations, his interest in the palpable present, such as the War in Syria and instability in Iraq, is evident.

He presents his views on Europe, China, India, Iran and the United States with clarity and audacity. Of particular interest is his opinion, with a certain perspective, on two decisive military interventions of recent decades: the first being in the Balkans and the second in Iraq, the two extremes, the two – western and eastern - borders of the old Ottoman Empire broken up after World War I. These are two clear examples of how geography has affected the course of history of nations and states.

Kaplan describes himself as a “realist” and embraces the maxim of this approach, that is, the belief that geography, history and culture act as constraints to military intervention.

When confronted with political considerations, Kaplan always favours realism over any form of humanistic idealism. He is aware of the consequences of doing so and of the controversy surrounding realism, which is regarded as amoral and therefore not well received. He is in fact more focused on interests than on values, but his logic is unquestionable and his interpretation of how states behave is probably accurate.

Rightly or wrongly, Kaplan, like many Americans, cannot or does not even try to hide his Euroscepticism, his distrust of a European Union that refuses to assume its responsibility as a major player in the global arena. Indeed, when talking about a reluctant Europe, he makes the odd uncharacteristic error, such as not mentioning Italy as one of the founding members of the European Union, or having a biased view of Catalonia.

His interpretation of the Cold War is particularly interesting, not from an ideological perspective, but from a geopolitical one; he points to the pressure of Russia's continental power in Eurasia and the pressure of the United States' sea and air power in the Middle East and Southeast Asia. To use his own words, “the destinies of Europe and China would both be affected by the very spread of Soviet power over the Heartland, even as the Greater Middle East and Southeast Asia in the Eurasian rimland would feel the pressure of American sea and air power”. (page 226)

Since the Cold War, geopolitics has prevailed over ideology, that is, “geography has had its revenge”; once again it draws the master plans of history, perhaps it never ceased to do so.

Nevertheless, Kaplan's central idea is not undermined by the odd distortion.

In short, we should not underestimate the impact of geography because it is geography that enables us to speak about the strength and vigour of the so-called emerging countries. The reputations of Halford J. Mackinder and Alfred Mahan are restored, and in their wake we have this engaging work by Robert D. Kaplan.



Pilar Requena

Associate Professor of International Relations at the Complutense University of Madrid and journalist at TVE

REVIEW

OF THE BOOK: PAKISTAN ON THE BRINK. THE FUTURE OF PAKISTAN, AFGHANISTAN AND THE WEST.

Author: Ahmed Rashid

Editorial: Ediciones Península (september 2013)

ISBN: ISBN-10: 8499422543 y ISBN-13: 978-84-9942-254-1 (304 pages)

As the writer points out in the preface to the book, this is his third book on “the wars in Afghanistan, and on political developments in Pakistan and Central Asia, framed by the U.S. administrations that have tried to tackle these issues”. While living in the Pakistani city of Lahore, Ahmed Rashid witnessed the wars and political events in the region, and in Afghanistan and Pakistan in particular, for three decades.

“Pakistan on the Brink” is part of a trilogy that began with “Taliban”, which became a bestseller after the September 11 attacks and was one of the only books on the movement at the time; it recounts events as seen through the eyes of this on-the-ground reporter. We believe we are not mistaken in saying that Rashid’s first book

is a truly analytical account of events and that this is perhaps also true of his most recent book and earlier one, "Descent into Chaos". The chapters of the book can be read at random or in order and, while it is not essential, it is recommended you read the author's previous works in order to familiarise yourself with the present situation and gain a more in-depth understanding of a part of the world, the birthplace of Al Qaeda, which, to use the words of Rashid, "remains beset by extremist groups and nuclear weapons".

In Rashid's two previous books, he made it crystal clear that the all-powerful Pakistani intelligence agency, ISI, had allowed the Afghan Taliban to reside in Pakistan-based sanctuaries after they were defeated and driven out of Afghanistan in 2001. Here they managed to regroup and prepare for their comeback in 2003. Despite the title, "Pakistan on the Brink", this country is not the only focus of the third book in the trilogy; indeed, it would be impossible to analyse the current situation in Afghanistan without also looking at the history of Pakistan and vice versa. Nevertheless, it does include an in-depth analysis of everything he believes is not working in Pakistan, and he exposes and adds to the list of incompetencies he attributed to the United States in his earlier book, "Descent into Chaos".

In addition, he makes it clear that the Obama administration has been just as incompetent in dealing with the Afghanistan situation as the two previous Bush administrations. And the feeling that underlies his analysis of the situation in the country is one of absolute desolation. The support given by the ISI to the Afghan Taliban and their allies has not only worsened relations with the United States (which reached a point of maximum tension with the death of Bin Laden - the event that opens the book), it has also led to the Pakistani Taliban, even more extremist and jihad than their Afghan counterparts, getting out of control. Their aim is to overthrow the Pakistani government, and they are at war with the army and the ISI, pushing Pakistan to the edge of an abyss. Rashid recalls the frustration of a number of historic Afghan Taliban leaders at Pakistan's determination to hamper talks between Afghanistan and the United States.

The author also points out that, apart from the Afghan dimension, there are other internal problems facing Pakistan. Rashid explains how the country's erroneous political strategy, based on its military doctrine, has given rise to the disastrous situation of the country today and blames senior army officers for this.

In short, the book aims to get to the root of the problems facing these two countries, captives of religious fanaticism: politics, senseless violence and, above all, large-scale corruption.

As a warning to those who believe that the withdrawal of international troops will not lead to greater insecurity or instability, or chaos or civil war, the author points out that we are taking a huge risk if we ignore the efforts aimed at establishing peace and stability in the two countries, and reminds readers that Afghanistan and Pakistan "have a greater impact on global stability than anywhere else". In the last chapter, Rashid outlines the attitudes and policies that the different stakeholders need to change

if the region is to be saved from further disaster. However, the preceding pages of this book and his earlier works suggest that the chances of these changes taking place are slim.

While Rashid finds it hard to be optimistic, he does not want to close the window of hope for peace altogether. This hope is born out of his thorough knowledge of the region and his authoritative and influential contacts. For our part, we are inclined to suspect that it is also born out of a love for his country, which flows from every page.

In the preface, the author expresses his hope that “younger readers will one day read my trilogy as a single document that covers a terrible period of mankind’s history, from which crucial lessons were learned that made it impossible to repeat such death and destruction”. In addition, this book is a must read for all those wishing to become better acquainted with this part of the world and, above all, anyone who has the power to decide on the fate of these two countries today or in the immediate future. I will never tire of saying that it is necessary to be familiar with the past in order to understand the present and prepare for the future. And Rashid’s trilogy can assist us in this task.

