

**SUMARIO**

Miguel Ángel Ballesteros Martín

**PRESENTACIÓN DE LA REVISTA ELECTRÓNICA DEL IEEE**

Rafael Calduch Cervera

**IMPACTO DE LA CRISIS ECONÓMICA EN LAS POLÍTICAS DE DEFENSA:  
ESTUDIO COMPARADO**

Diego Navarro Bonilla

**LECCIONES APRENDIDAS (Y POR APRENDER): METODOLOGÍAS DE  
APRENDIZAJE Y HERRAMIENTAS PARA EL ANÁLISIS DE INTELIGENCIA**

José Martín y Pérez de Nanclares

**SEGURIDAD Y ACCIÓN EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA: LA CRECIENTE  
RELEVANCIA DE LA DIMENSIÓN EXTERIOR DEL ESPACIO DE LIBERTAD,  
SEGURIDAD Y JUSTICIA**

Mariola Urrea

**EL CONTROL DE FRONTERAS EXTERIORES COMO INSTRUMENTO PARA LA  
SEGURIDAD: UNA APROXIMACIÓN AL NUEVO MARCO JURÍDICO DE FRONTEX**

Carlos Echeberría

**LA VIGENCIA DEL TERRORISMO DE AL QAIDA EN LAS TIERRAS DEL MAGREB  
ISLÁMICO (AQMI): EJEMPLO DE SUPERVIVENCIA Y DE ADAPTABILIDAD**

Mª Dolores Algora Weber

**LOS HERMANOS MUSULMANES DESPUÉS DE LA “REVOLUCIÓN DEL 25 DE  
ENERO”: DE LOS IDEALES DEL PASADO A LOS DESAFÍOS POLÍTICOS DEL  
PRESENTE**

Dra. Beatriz Larriba Hinojar

**EL MODERNO CONFLICTO TAILANDÉS: CUESTIONES Y PERSPECTIVAS DE  
SEGURIDAD NACIONAL**



# Índice

---

*Miguel Ángel Ballesteros Martín*

PRESENTACIÓN DE LA REVISTA ELECTRÓNICA DEL IEEE ..... 3

*Rafael Calduch Cervera*

IMPACTO DE LA CRISIS ECONÓMICA EN LAS POLÍTICAS DE DEFENSA: ESTUDIO COMPARADO ..... 7

*Diego Navarro Bonilla*

LECCIONES APRENDIDAS (Y POR APRENDER): METODOLOGÍAS DE APRENDIZAJE Y HERRAMIENTAS PARA EL ANÁLISIS DE INTELIGENCIA. 23

*José Martín y Pérez de Nanclares*

SEGURIDAD Y ACCIÓN EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA: LA CRECIENTE RELEVANCIA DE LA DIMENSIÓN EXTERIOR DEL ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA ..... 47

*Mariola Urrea*

EL CONTROL DE FRONTERAS EXTERIORES COMO INSTRUMENTO PARA LA SEGURIDAD: UNA APROXIMACIÓN AL NUEVO MARCO JURÍDICO DE FRONTEX ..... 65

*Carlos Echeberría*

LA VIGENCIA DEL TERRORISMO DE AL QUIDA EN LAS TIERRAS DEL MAGREB ISLÁMICO (AQMI): EJEMPLO DE SUPERVIVENCIA Y DE ADAPTABILIDAD..... 83

*M<sup>a</sup> Dolores Algora Weber*

LOS HERMANOS MUSULMANES DESPUÉS DE LA “REVOLUCIÓN DEL 25 DE ENERO”: DE LOS IDEALES DEL PASADO A LOS DESAFÍOS POLÍTICOS DEL PRESENTE.....97

*Dra. Beatriz Larriba Hinojar*

EL MODERNO CONFLICTO TAILANDÉS: CUESTIONES Y PERSPECTIVAS DE SEGURIDAD NACIONAL .....133





Director de la Revista del IEEE

*Miguel Ángel Ballesteros Martín*

## **PRESENTACIÓN DE LA REVISTA ELECTRÓNICA DEL IEEE**

Con la publicación del número cero de nuestra revista electrónica se cumple una vieja aspiración del Instituto Español de Estudios Estratégicos, que viene a cubrir el hueco de una revista de seguridad y defensa de carácter científico.

El Instituto nació hace 42 años en el seno del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional como centro de pensamiento e investigación. Desde sus inicios, han trabajado y colaborado militares y civiles, especialistas en diversos campos pero especialmente en el ámbito de la defensa, y desde hace unos años en el más amplio de la seguridad.

Sus numerosas publicaciones, como son los 157 *Cuadernos de Estrategia* publicados, a los que hay que añadir el *Panorama Estratégico* anual y el *Panorama Geopolítico de los Conflictos*, han ido aportando análisis y conocimiento en el campo de la seguridad y la defensa.

El Instituto se ha convertido, por méritos propios, en un centro pensamiento y análisis de referencia en España. De sus líneas de investigación en el ámbito de la seguridad y defensa, ya han salido varias tesis doctorales. Tras consolidarse en este objetivo, al que han contribuido tanto analistas del Instituto como colaboradores del mundo universitario y de los centros

de pensamiento nacionales y extranjeros, era preciso buscar el reconocimiento científico de algunas de nuestras publicaciones.

Con esa idea, hace un año surgió el proyecto de lanzar una revista electrónica, que recogiera artículos de carácter científico. Mediante esta publicación, de periodicidad cuatrimestral, pretendemos abrir un nuevo espacio para los jóvenes investigadores españoles y para los autores más prestigiosos y reconocidos de nuestro país en materia de seguridad y defensa.

El rigor científico, la calidad, originalidad y actualidad de los trabajos publicados, refrendados por evaluadores externos de prestigio en su ámbito, serán las principales características de esta revista. En este caso, se publica exclusivamente en español. Es nuestra intención que progresivamente los artículos se presenten tanto en inglés en español.

De esta forma, esperamos ir ganando la confianza de las principales bases de datos que reconocen la calidad y el rigor científico de las publicaciones académicas.

El IEEE cumple así una de sus principales misiones: reforzar la investigación sobre los temas de seguridad y defensa en el ámbito universitario, con el que colabora desde su creación en cursos de posgrado, seminarios, foros de debate, conferencias, etc.

La nueva revista electrónica quiere ser un paso más hacia la plena incorporación del IEEE y del Ministerio de Defensa al debate académico sobre cualquier aspecto de interés en seguridad y defensa.

Inauguramos la revista electrónica del IEEE con un número que se ocupa de algunas de las cuestiones más relevantes en el panorama actual de la seguridad y defensa. Los catedráticos Antonio Fonfría y Rafael Calduch analizan el impacto que ha tenido la crisis financiera internacional sobre los presupuestos estatales y el gasto público en defensa en los países de nuestro entorno geopolítico.

Asimismo, hemos incluido dos trabajos relacionados con las nuevas tecnologías y la seguridad. José Miguel Castillo presenta las últimas herramientas informáticas aplicadas al campo de la prospectiva, que contribuirán a la mejor sistematización de la predicción de futuros escenarios, terreno en el que se desarrolla una de las líneas de investigación del Instituto. El artículo describe los resultados obtenidos en la realización de proyectos de investigación en los que ha participado el IEEE.

Por su parte, Luis Joyanes analiza cómo se debería articular una estrategia española en ‘cloud computing’, un concepto que está cambiando los procedimientos de gestión de las empresas y que se está aplicando también a las administraciones públicas. La computación en la nube, indudablemente, acarrea ciertos riesgos y problemas de seguridad, descritos en el trabajo de Joyanes.

La gestión del conocimiento tiene también su espacio en el número cero de nuestra revista. Diego Navarro explica cómo pueden aprovecharse las lecciones aprendidas, el conocimiento acumulado, aplicados a la inteligencia en seguridad y defensa. En este contexto, la doctrina militar sirve de ejemplo a otras administraciones, públicas y privadas, por las razones que expone el profesor Navarro en su trabajo.

Diversos aspectos de la seguridad en la política exterior europea son analizados por los catedráticos Mariola Urrea y José Martín y Pérez de Nanclares. El primero de los artículos se ocupa de cómo ha evolucionado la agencia europea FRONTEX desde su creación en 2005, y de su impacto en la seguridad de las fronteras exteriores de la UE. Esta agencia se presenta como un ejemplo de “comunitarización” de políticas y procedimientos en el seno de la UE. El artículo de José Martín describe la progresiva incorporación de la seguridad y defensa a los sucesivos tratados de la Unión, desde la caída del muro de Berlín y el derrumbe del bloque soviético.

En nuestra presentación, no podíamos dejar a un lado el análisis de algunos de los principales conflictos que están teniendo lugar en distintas partes del mundo. La expansión de Al Qaeda en el Magreb es analizada en el artículo de Carlos Echeverría desde una perspectiva original. El autor vincula la filial magrebí de Al Qaeda a la actividad delincuencia común, al mismo tiempo que desarrolla su estrategia concebida para alcanzar objetivos políticos a medio plazo.

Las principales características de los Hermanos Musulmanes, auténticos protagonistas y grandes beneficiados de los acontecimientos de 2011, comúnmente denominados Primavera Árabe, son descritos en el artículo que ha escrito de María Dolores Algora. La autora enfatiza el profundo carácter árabe y musulmán de ese movimiento, y advierte que los resultados de las revueltas en las que los ciudadanos exigían reformas democráticas a sus gobernantes, nunca pueden ser equiparables al de movilizaciones sociales similares en el ámbito occidental.

En un brillante y novedoso análisis, la antropóloga Kathleen Reedy repasa una de las instituciones más influyentes de la sociedad afgana: los consejos de ancianos. Reedy se pregunta si, en último término, estas contribuyen a que pervivan las tradiciones o a reforzar la influencia de ciertos grupos de poder sobre el resto de la población, a la que privan de sus derechos fundamentales. Las luchas y las estructuras de poder locales se trasladan al gobierno de Kabul, e influyen en la seguridad y en la evolución del conflicto.

Finalmente, Beatriz Larriba aborda los aspectos más significativos del que denomina como “*moderno conflicto tailandés*”, con la insurgencia que se registra en el sur del país como uno de los principales actores implicados.

Desde aquí quiero agradecer a todos los que han aceptado colaborar en este ilusionante proyecto formando parte de su consejo de redacción, del consejo editorial o como evaluadores externos porque gracias a ellos, con su trabajo y sus sugerencias estamos logrando que esta revista vea la luz. También quiero animar a todos aquellos que están investigando en temas relacionados con la seguridad y la defensa a enviarnos sus artículos realizados con rigor científico, para que entre todos podamos realizar una revista en este campo, que logre el reconocimiento de la comunidad científica.



*Rafael Calduch Cervera\**

# IMPACTO DE LA CRISIS ECONÓMICA EN LAS POLÍTICAS DE DEFENSA: ESTUDIO COMPARADO

---

\* Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales. Universidad Complutense de Madrid



## 1. LA CRISIS ECONÓMICA INTERNACIONAL Y SU IMPACTO EN LAS POLÍTICAS DE DEFENSA NACIONAL

**E**n la actual coyuntura mundial, el análisis comparado entre las políticas de defensa de algunas de las principales potencias mundiales, debe realizarse en el marco general de la crisis internacional que se desencadenó en 2008. Descendiendo al terreno concreto de sus orígenes y evolución, debemos distinguir claramente los antecedentes, el desencadenante, los efectos y las políticas anticrisis elaboradas por los gobiernos y los organismos internacionales.

Respecto de los orígenes, se está abriendo paso la teoría de que en los primeros años del siglo XXI los grandes inversores internacionales se movieron en un entorno de crecientes incertidumbres sobre la evolución futura de los mercados de productos básicos, como el petróleo y el gas natural, las materias primas y los minerales raros.

Estas incertidumbres estaban inducidas parcialmente por una creciente demanda de las potencias emergentes como Brasil, India o China, pero sobre todo el principal factor de incremento del precio se debió a una creciente especulación en los mercados de futuros, ya que la producción de la mayoría de recursos energéticos y materias primas no experimentó reducciones tan drásticas que justificaran el espectacular aumento de los precios en los mercados mundiales.

Como demuestran los datos del mercado de petróleo, la demanda petrolífera de Estados Unidos, que experimentó un incremento desde los 16 millones de barriles/día de principios de los 90 hasta el entorno de los 21 millones de barriles/día en 2005-2007, equivalente al aumento en un 30 % del consumo, antes de la reducción provocada por la crisis económica. Por su parte la producción de los países OPEP durante el mismo período se aumentó en un 37 % y la de los países no OPEP en un 21 %, resultando

una producción mundial total de 73,5 millones de barriles/día. Resulta evidente que el incremento del precio del petróleo desde los 45-47 \$ hasta los 110 \$ durante esas dos décadas no respondía sólo a la dinámica entre la oferta y la demanda, incluso considerando la inflación media mundial de ese período.<sup>1</sup>

Paralelamente en algunos países como Estados Unidos, Reino Unido o España se desarrolló una importante especulación en el mercado inmobiliario que tuvo como efecto directo un incremento de los créditos hipotecarios asumidos por las familias y una sobrevaloración de los activos de la banca nacional.

Ambas tendencias exigieron una constante expansión del sistema crediticio, nacional e internacional, que sólo podía mantenerse ignorando las ratios de solvencia y liquidez mínimas de las entidades financieras, lo que fue alimentado por los interesados informes de las agencias de calificación. Parte de esta demanda crediticia se generó con productos financieros cada vez más complejos y volátiles, que permitieron a la banca multinacional seguir concediéndose préstamos por vías indirectas y difícilmente controlables por las autoridades monetarias nacionales (Reserva Federal USA y bancos centrales) o internacionales (Banco Central Europeo; Fondo Monetario Internacional).<sup>2</sup>

En este contexto internacional la quiebra de Lehman Brothers el 15 de Septiembre de 2008 desencadenó una crisis financiera en la economía norteamericana que se propagó por el resto del sistema financiero mundial provocando, a medio plazo, un proceso de recesión económica y el afloramiento del excesivo endeudamiento, tanto público como privado, en el que habían incurrido algunas de las principales potencias económicas.

En 2008 el grado de endeudamiento público de los países de la OCDE variaba mucho. Junto a países fuertemente endeudados como Japón (180,7% PIB); Grecia (110,6% PIB); Italia (98 % PIB) o Bélgica (90 % PIB), otros mantenían un endeudamiento moderado, como Irlanda (28 % PIB); Corea del Sur (29 % PIB); España (33,7 % PIB); Alemania (39,5 % PIB); Estados Unidos (40,1 % PIB) o Francia (53,4 % PIB).<sup>3</sup> El impacto de la crisis financiera y las políticas adoptadas por los gobiernos marcaron claramente las diferencias en la solvencia y credibilidad a corto plazo de las economías de los países, generando nuevos movimientos especulativos en los mercados internacionales de valores y de deuda. En tan sólo dos años las cuentas públicas de muchos de los países solventes se vieron seriamente afectadas por unos déficits públicos crecientes.

Uno de los principales efectos de la crisis económica ha sido la revisión de las polí-

---

1 WILLIAMS, J.R.- *Oil Price History and Analysis*. <http://www.wtrg.com/prices.htm> (consultado 01/08/2011)

2 WHITE, L- H.- *Housing Finance and the 2008 Financial Crisis*.- CATO Institute. August, 2009. <http://www.downsizinggovernment.org/hud/housing-finance-2008-financial-crisis> (consultado 01/08/2011)

3 - Datos obtenidos de la OCDE. Véase: [http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=GOV\\_DEBT](http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=GOV_DEBT) (consultado 01/08/2011)

ticas económicas, tanto fiscales como financieras, que venían aplicando los gobiernos de esas grandes potencias internacionales. El aval financiero que los gobiernos concedieron en los primeros meses a sus bancos para evitar el colapso económico, unido a la recesión económica de 2009 y 2010, generaron unos déficits presupuestarios difíciles de cubrir con la emisión de deuda pública en unos mercados internacionales saturados de papel y con unas incertidumbres crecientes sobre la solvencia de muchas economías que tan sólo unos meses antes eran consideradas sólidas y fiables.

En efecto, en tan sólo un año el déficit público de países como Irlanda (14,3 % PIB); Grecia (13,5 % PIB); Reino Unido (11,3 % PIB); España (11,2 % PIB) o Estados Unidos (11 % PIB), superó la barrera del 10 % alertando a los mercados mundiales sobre las dificultades futuras que podrían encontrar las economías de estos países para hacer frente a la creciente deuda pública que estaban emitiendo.

Estas inciertas expectativas internacionales se agudizaron por el impacto que la recesión económica provocó en el sector privado, con una reducción de la actividad productiva, un aumento del desempleo y de la morosidad hipotecaria de las familias, una apreciable caída de los ingresos públicos por impuestos y una falta de liquidez por la reducción del crédito bancario.

Desde 2010, para contener los incrementos de déficit y deuda pública, los gobiernos vienen aplicando diversas medidas para ajustar los presupuestos, lo que está dificultando la recuperación económica a corto plazo.

Al investigar el impacto que la crisis económica ha tenido en el gasto mundial de defensa, en contra de lo que podría esperarse, se aprecia la continuidad de una tendencia expansiva iniciada antes de 2008. Según las estadísticas publicadas por el *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI) entre 2005 y 2011 el gasto en defensa a precios constantes de 2010 aumentó en todas las regiones del mundo salvo en Europa, destacando entre los países los casos de Arabia Saudí, China y Estados Unidos. (Ver tablas nº 1 y 2)

Tabla nº 1 - Gasto Militar por regiones  
(miles millones \$USA a precios constantes 2010)

2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	
<b>1336</b>	<b>1380</b>	<b>1431</b>	<b>1507</b>	<b>1607</b>	<b>1623</b>	<b>1625</b>	Total Mundial
<b>22,7</b>	<b>23,6</b>	<b>24,6</b>	<b>27,8</b>	<b>28,6</b>	<b>29,6</b>	<b>32,2</b>	África
7,3	7,3	8,0	9,4	10	10,5	13,1	Norte de África
15,3	16,3	16,6	18,4	18,6	19,1	19,1	África Subsahariana
<b>631</b>	<b>644</b>	<b>664</b>	<b>714</b>	<b>767</b>	<b>791</b>	<b>780</b>	Américas
579	588	605	650	701	721,4	712,7	América del Norte
4,7	5,0	5,6	5,7	6,2	6,3	6,5	América Central y Caribe
47,2	51,0	53,5	58,6	60,3	63,6	61,1	América del Sur
<b>236</b>	<b>249</b>	<b>267</b>	<b>283</b>	<b>317</b>	<b>322</b>	<b>330</b>	Asia y Oceanía
1,2	1,4	1,9	1,9	1,8	2,0	2,2	Asia Central
173	185	201	212	236	240	250	Asia Oriental
41,4	41,9	42,6	47,1	54,5	54,8	53,0	Asia del Sur
19,8	20,9	22,2	22,9	24,6	24,9	24,6	Oceanía
<b>356</b>	<b>365</b>	<b>373</b>	<b>384</b>	<b>392</b>	<b>375</b>	<b>376</b>	Europa
287	289	290	296	303	289	283	Europa Occidental
47,9	53,4	58,9	64,9	66,4	65,5	72,1	Europa Oriental
21,7	22,3	23,7	22,4	21,9	21,0	20,5	Europa Central
<b>90,5</b>	<b>97,7</b>	<b>103</b>	<b>99</b>	<b>103</b>	<b>105</b>	<b>106</b>	Oriente Medio

Fuente: SIPRI <http://www.sipri.org/research/armaments/milex/resultoutput/worldreg2011>

Tabla nº 2 – 10 Países con mayor gasto militar en 2011

Clasificación 2011 (2010)	País	Gasto en Millardos \$USA a tipos de cambio de mercado	Cambio porcentual 2010-2011	Cambio porcentual 202-2011	Porcentaje del PIB (estimado)
1 (1)	Estados Unidos	711	-1,2	59	4,7
2 (2)	China	143 (estimado)	6,7	170	2,0 (estimado)
3 (5)	Rusia	71,9 (estimado)	9,3	79	3,9 (estimado)
4 (3)	Reino Unido	62,7	-0,4	18	2,6
5 (4)	Francia	62,5	-1,4	-0,6	2,3
6 (6)	Japón	59,3	0	-2,5	1
7 (9)	India	48,9	-4,9	66	2,6
8 (7)	Arabia Saudí	48,5	2,2	90	8,7
9 (8)	Alemania	46,7 (estimado)	-3,5	-3,7	1,3 (estimado)
10 (11)	Brasil	35,4	-8,3	19	1,5
	<b>Mundial</b>	<b>1.738</b>	<b>0,3</b>	<b>42</b>	<b>2,5</b>

Fuente: SIPRI (11 Octubre 2012) <http://www.sipri.org/research/armaments/milex>

El análisis de estos datos nos revela tres importantes hechos:

1.- Que a nivel mundial el impacto de la crisis económica no ha sido costado por los presupuestos defensa, ya que muchos gobiernos han considerado prioritario el mantenimiento de la seguridad nacional a otras políticas y han recurrido al gasto en defensa como un instrumento económico anticrisis;

2.- A diferencia del resto del mundo, en Europa una parte del coste de la crisis se ha repercutido directamente en los presupuestos de defensa con la finalidad de reducir el déficit público. Francia constituye la excepción más destacada de esta tendencia;

3.- La singularidad del caso europeo demuestra que los fundamentos políticos y culturales sobre los que descansan las políticas de defensa en Europa son claramente distintos de los que imperan en Estados Unidos y el resto del mundo.<sup>4</sup>

A la luz de estos hechos cabe preguntarse si el modelo europeo de políticas de defensa, en el que se aprecia una decisiva influencia de la seguridad cooperativa generada por la integración de la UE, responde a la tendencia futura que imperará en el sistema político internacional o, como sostuvo Robert Kagan, corresponde a una herencia de la guerra fría en la que buena parte del coste económico de la defensa europea corrió a cargo de las dos superpotencias (Estados Unidos y la Unión Soviética), fenómeno que no se producirá durante la próxima década.

Cualquiera que sea la respuesta a esta interrogante, lo cierto es que incluso las potencias que han mantenido el aumento en sus presupuestos militares, se han visto obligadas a moderarlos y a revisar sus doctrinas estratégicas para la próxima década. Ello evidentemente no sólo está afectando a los programas de adquisición de material militar y a la disponibilidad de personal (militar y civil) de los ejércitos, sino que también incidirá en la operatividad de las unidades y en el compromiso para futuras misiones internacionales de pacificación.

## 2. EL CASO DE ESTADOS UNIDOS

De nuevo en este terreno la experiencia de Estados Unidos marca en buena medida la evolución previsible en la industria internacional de este sector. En los debates presupuestarios entre el Departamento de Defensa (DoD) y el Congreso para los años

---

4 - El Gobierno alemán en el presupuesto de defensa para 2012 ascenderá a 31.680 millones de € con una reducción a 30.430 millones de € en 2015.

[http://www.bmvg.de/portal/a/bmvg/!ut/p/c4/NYvBCsIwEET\\_aDeBCqU3SoDoJL3YekvbEfaapKybevHjTQ7OwDvMY\\_CJpdEe5K1QinbDEaeFuvkDczg8vFLmskKgSG9xTDn-g035WBouKTirFRaFCz1YSw55YtmoyczFAK05Km15p9Y\\_-tre7aS6npjXXfsA9hPMPWnFFxQ!!/](http://www.bmvg.de/portal/a/bmvg/!ut/p/c4/NYvBCsIwEET_aDeBCqU3SoDoJL3YekvbEfaapKybevHjTQ7OwDvMY_CJpdEe5K1QinbDEaeFuvkDczg8vFLmskKgSG9xTDn-g035WBouKTirFRaFCz1YSw55YtmoyczFAK05Km15p9Y_-tre7aS6npjXXfsA9hPMPWnFFxQ!!/) (consultado el 01/08/2011)

El Reino Unido tiene previsto reducir su presupuesto de defensa entre 2010 y 2015 en un 8,5% en términos reales.

<http://www.mod.uk/DefenceInternet/AboutDefence/Organisation/KeyFactsAboutDefence/DefenceSpending.htm> (consultado el 01/08/2011)

El Gobierno italiano aprobó en Mayo de 2010 una reducción del 10% del presupuesto de defensa inicialmente aprobado por un total de 14.280 millones de € y que ya incluía una reducción del 0,4% respecto del presupuesto de 2009. Para el año 2011 se contempla una reducción del gasto operativo y de mantenimiento de un 20%.

<http://www.defensenews.com/story.php?i=4645413> (consultado el 01/08/2011)

La excepción a esta tendencia de recortes en el gasto de defensa la constituye Francia que tiene previsto aumentar su gasto en defensa en 2.600 millones de € entre 2010 y 2013.

<http://ambafrance-us.org/spip.php?article1751&xtor=AL-13>

fiscales 2011 y 2012, se estableció muy claramente la necesidad de un reequilibrio de la fuerza (*rebalancing of force*) y una adquisición asumible financieramente (*acquisition affordability*) mediante la reforma de los procedimientos de adquisición y mantenimiento de material militar, incluida la revisión de programas de I+D en fase de desarrollo, para optimizarlos presupuestariamente.

Ambos criterios tienen una incidencia directa sobre la actividad de la industria de defensa, ya que un reequilibrio de la fuerza implica una distribución diferente de las unidades así como del material utilizado por éstas, es decir la prioridad de unos programas de armamento y el abandono o sustitución de otros. Al mismo tiempo, la adopción de sistemas de adquisición y mantenimiento del material militar más eficientes supone una mayor competencia entre los proveedores, un control más riguroso sobre los criterios de productividad y rentabilidad de los programas aprobados, incluidos los posibles retornos, y una mayor penalización del DoD a los incumplimientos de las cláusulas de contratación por las empresas proveedoras de material y servicios, incluyendo el abandono definitivo de los planes de adquisición. (Ver tabla nº 3)

Tabla nº 3.– Situación de los Programas de Armamento propuesta por el DOD en los presupuestos del año fiscal 2011

<b>Programas de armamento reducidos o cancelados por el DoD</b>	<b>Situación en 2011</b>
F-35 Joint Strike Fighter (JSF) Extra Engine	Pendiente de continuidad
C-17 Globemaster Strategic Airlift Aircraft	Cancelado
Next Generation (CG(X)) Cruiser	Cancelado
Third Generation Infrared Surveillance (3GIRS)	Cancelado
Net-Enabled Command Capability (NECC)	Cancelado
Command Ship Replacement (LCC---R)	Demorado a 2015
Expeditionary Fighting Vehicle (EFV)	Cancelado
F-35B Short Take-Off/Vertical Landing (STOVL) Joint Strike Fighter (JSF)	Pendiente de continuidad
SLAMRAAM Surface-to-Air Missile	Reducido
Non-Line-of-Sight Launch System	Propuesta de cancelación
EP-X Manned Airborn Intelligence, Surveillance, and Reconnaissance Aircraft	Propuesta de cancelación
SM-2 Block IIIB Missile	Propuesta de cancelación

Fuente: **Olson, L.-** *Fiscal Year 2012. Defense Spending Request Briefing Book.*  
[http://www.armscontrolcenter.org/policy/securityspending/Fiscal\\_Year\\_2012.pdf](http://www.armscontrolcenter.org/policy/securityspending/Fiscal_Year_2012.pdf)

En el *Memorandum del 3 de Noviembre de 2010*,<sup>5</sup> el Subsecretario de Defensa establecía las medidas de optimización económica y de control del crecimiento de costes que deberían aplicar los directores de todos los departamentos y las agencias del DoD. En particular establecía cinco categorías de medidas:

A.- Disponibilidad de material asequible financieramente y control del crecimiento del coste

B.- Incentivar la productividad y la innovación industrial

C.- Promover la competencia real entre los proveedores

D.- Mejorar la tramitación en los servicios de adquisición

E.- Reducir los procesos no productivos y la burocracia

Destacan las medidas destinadas a incentivar la productividad y la innovación en la industria de defensa con la finalidad de alcanzar una competencia real entre los contratistas:

1.- Recompensa a los contratistas con cadenas de suministro eficaces y sistemas indirectos de gestión del gasto;

2.- Incremento de los tipos de contrato de precio fijo que incentive el objetivo firme (*Fixed-Price Incentive Firm Target –FPIFT*) respecto de los contratos de precio fijado en firme (*Firm-Fixed-Price*) para los programas por encima de 100 millones de \$ de la *Acquisition Category ID* (ACAT I) y una revisión de los contratos superiores a esta cantidad para el resto de niveles de ACAT, generalizando los contratos con un techo del 120 % y una ratio compartida del 50/50;

3.- Ajuste de los libramientos de pago para incentivar el rendimiento;

4.- Extensión del programa piloto de la US Navy para convertirlo en un Programa Superior de Concesión de Incentivos (*Superior Supplier Incentive Program*);

5.- Revigorizar la investigación de la industria independiente y el desarrollo y protección de la tecnología básica de defensa;

6.- Presentación de una estrategia competitiva de adquisición para cada etapa del programa;

7.- Remover obstáculos a la competitividad;

8.- Incrementar el papel dinámico de las pequeñas empresas en la competencia por el mercado de la defensa.

---

<sup>5</sup> - Under Secretary of Defense.- *Implementation Directive for Better Buying Power – Obtaining Greater Efficiency and Productivity in Defense Spending* (03 Noviembre 2010).

[http://www.ndia.org/Advocacy/Resources/Documents/LegislativeAlerts/Implementation\\_Directive\\_6Nov2010.pdf](http://www.ndia.org/Advocacy/Resources/Documents/LegislativeAlerts/Implementation_Directive_6Nov2010.pdf) (Consultado 03/08/2011)

Como se puede apreciar, el DoD ha iniciado una amplia reforma de su política de promoción y adquisición del material de defensa cuyos efectos todavía no pueden ser evaluados definitivamente pero que, tomando en cuenta los antecedentes históricos de este tipo de reformas, tendrá un impacto decisivo en la reorganización de la industria de defensa de Estados Unidos durante los próximos años.

### 3. EL CASO DE LAS PRINCIPALES POTENCIAS EUROPEAS

La opción europea de reducir el gasto de defensa para contribuir a la reducción del excesivo endeudamiento de las economías, ha inducido a los gobiernos de sus principales potencias a llevar a cabo una revisión de las condiciones para los programas de armamento ya aprobados, una demora durante los próximos años de la ejecución de nuevos programas, incluso con la cancelación de algunos de ellos, y a estimular la producción conjunta con otros países.

Naturalmente estos recortes presupuestarios en defensa debían compatibilizarse con las prioridades estratégicas aprobadas, aunque en el caso del Reino Unido impuso la publicación en 2010 de una nueva Estrategia de Seguridad Nacional que vino a sustituir a la aprobada tan sólo dos años antes.

#### 3.1 Reino Unido

El Gobierno conservador de David Cameron decidió reducir el presupuesto de defensa en un 8 % a través de importantes ajustes en el personal y los planes de adquisición de material. Tales recortes deberán sin embargo garantizar los dos objetivos estratégicos considerados esenciales: el mantenimiento del despliegue en Afganistán y la creación de una defensa equilibrada para 2020.

Los ajustes contemplados suponen un ahorro de 20.000 millones de libras esterlinas. Para ello se prevé reducir las tropas en 17.000 hombres (7.000 en el Ejército de Tierra, 5.000 en la Marina y otros 5.000 en la Fuerza Aérea) hasta 2015 junto con una reducción de 25.000 en el personal de la defensa civil.

En cuanto a los recortes en los programas de adquisición y mantenimiento de material militar se ha decidido:<sup>6</sup>

- 1.- Reducir el número de cabezas nucleares, manteniendo los actuales *Trident SLBM*;

---

6 HM Government.- *Securing Britain in an Age of Uncertainty: The Strategic Defence and Security Review* (2010); págs. 21 a 27.

<http://www.analisisinternacional.eu/archivo/viejos/doc14.pdf>

UK Ministry of Defence.- *Equipment, Support and Technology for UK Defence and Security: A Consultation Paper*.- [http://www.mod.uk/NR/rdonlyres/F4ACE80C-BFD7-463D-99A6-2B46098BB0C4/0/cm7989\\_Eqpt\\_supp\\_tech\\_ukdef.pdf](http://www.mod.uk/NR/rdonlyres/F4ACE80C-BFD7-463D-99A6-2B46098BB0C4/0/cm7989_Eqpt_supp_tech_ukdef.pdf) (Consultados 03/08/2011)

- 2.- Retirada de tropas de bases en el extranjero, especialmente los 20.000 hombres establecidos en Alemania para el año 2020;
- 3.- Demorar el desmantelamiento de los submarinos nucleares de la clase *Vanguard*
- 4.- Retirada progresiva de los *Nimrod MRA4* y los *Harrier* junto con una reducción de las flotas de *Tornados*, lo que permitirá el cierre de tres bases áreas;
- 5.- Reducción del número de portaaviones y modernización de sus estructuras para hacerlos interoperables con aviones tipo *Joint Strike Fighter*;
- 6.- Sustitución de los destructores tipo 42 por los del tipo 45;
- 7.- Concentración de las unidades en un número de bases más reducido que permita la venta de las bases clausuradas;
- 8.- Reducción del número de tanques y artillería pesada;
- 9.- Renegociación de los contratos con la industria de defensa.

### 3.2 Francia

Como consecuencia del *Libro Blanco de la Defensa*, en 2009 se aprobó la *Loi n° 2009-928 du 29 juillet 2009 relative à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014 et portant diverses dispositions concernant la défense*.<sup>7</sup> En este texto legal se establece un gasto de defensa para todo el período de 185.000 millones de € (calculados a precios de 2008) de los que 102.000 millones de € irán destinados a la adquisición de material militar.<sup>8</sup>

A pesar de los ajustes presupuestarios anunciados por el gobierno francés, los planes de adquisición de material se mantuvieron por el Ministro Hervé Morin mediante las previsiones de un incremento de los ingresos hasta el año 2013 en 2.600 millones de € debido a la venta de inmuebles y las bandas de frecuencia en telecomunicaciones asignadas a defensa y no utilizadas.

En consecuencia el impacto de los recortes sobre el presupuesto de equipamiento inicialmente previsto se estima que no superará los 1.300 millones de €, permitiendo así mantener los principales programas como el avión de combate *Rafale* (Dassault); la participación y adquisición del A-400M; las *Fragatas Europeas Multimisiones* (FREMM); los submarinos nucleares de ataque de la clase *Suffren*; el sistema avanzado de infantería de combate o el *Equipamiento integrado y de comunicaciones del infante* (FELIN). En cambio se ha considerado posponer el desarrollo del *Mirage 2000D* y la

---

7 .- El texto de la ley puede consultarse en. <http://mjp.univ-perp.fr/defense/lpm2009.htm> (consultado 04/08/2011)

8 .- *Annuaire Statistique de la Défense 2010-2012*  
<http://www.defense.gouv.fr/content/download/133340/1317464/file/ANNUAIRE%20Star2010-2011.zip> (consultado 04/08/2011)

adquisición del *Avión de Transporte Cisterna Multifunción A-330*. En términos generales, el impacto de las limitaciones presupuestarias francesas en defensa afectará menos a su industria que en los casos británico y alemán.

### 3.3 Alemania

En el caso alemán los recortes presupuestarios están inducidos no tanto por la crisis económica que debe situar el déficit presupuestario por debajo del 3% del PIB, de acuerdo con los criterios de convergencia, cuanto por la reorganización profunda que está experimentando la *Bundeswehr* en su proceso de transformación en un ejército profesional.<sup>9</sup>

El informe elaborado por la Comisión creada por la Canciller Angela Merkel recomendaba reducir el presupuesto de 2010 en 450 millones de €, para alcanzar la cifra de 31.000 millones de €, de los que 250 millones de € corresponderían al recorte de programas en desarrollo o de adquisición de materia militar.

Entre sus recomendaciones se señalaban:

a). Una capacidad operativa del Ejército de Tierra de 6 Brigadas, integradas por 6 batallones, más una Brigada Paracaidista destinada a operaciones especiales, junto con dos Estados Mayores de dirección y control de estas Brigadas operativas;

b).-Una reducción del personal de las FAS de 252.000 a 165.000 hombres de los que 7.500 hombres serían voluntarios y 157.000 personal profesional. El servicio voluntario se establece por un período de 23 meses con una fase inicial de prueba de 6 meses. Finalmente y tras los cambios realizados por el Parlamento se contempla un objetivo de fuerza para el 2013 de 185.000 hombres compuesto de 170.000 profesionales y 15.000 voluntarios;

c).- Entre los recortes en material destacan los relativos al programa del *A-400M* y de los helicópteros *NH-90* y *Tigre*, junto con la suspensión temporal del pedido de 37 *Eurofighters*, un 25% de los 400 vehículos armados *Puma* y el sistema de *misiles de defensa MEADS*.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> .- Dado que la legislación federal establece el reclutamiento obligatorio como fórmula para el cumplimiento ciudadano de la obligación de defensa del país, por lo que la instauración del modelo de ejército profesional requeriría una modificación constitucional, para evitar este escollo legal el gobierno alemán ha dejado en suspenso la aplicación de esta normativa sin derogarla formalmente.

<sup>10</sup> .- "The Global Financial Crisis..."- *op. cit.* pp. 47-50.

#### 4. CONCLUSIONES

1ª La crisis económica internacional, aunque de origen financiero ha terminado afectando al crecimiento de las economías occidentales y, a medio plazo, ha generado respuestas diferenciadas entre los diversos países y regiones respecto de las prioridades de respuesta a la necesaria reducción del déficit presupuestario y el endeudamiento público.

2ª Las principales potencias europeas, a diferencia de la tendencia mundial, han optado por realizar reducciones significativas en su gasto de defensa mediante la reducción del personal, civil y militar, y de programas de adquisición de armamento. Sin duda, ello terminará afectando a su capacidad operativa a medio plazo. El caso de Francia es la excepción.

3ª Estas reducciones en el presupuesto de defensa de las potencias europeas obligará a sus industrias de defensa a buscar alternativas siguiendo cuatro líneas básicas de planificación: a) potenciar la internacionalización, bien mediante la producción conjunta de material avanzado y/o potenciando las exportaciones a terceros países; b) reforzar la standarización y modularidad del material; c) incrementar los retornos en la adquisición de material y d) desarrollar aplicaciones civiles de los programas de investigación o de producción de material militar.

## BIBLIOGRAFÍA

- BUFFOTOT, P.- “Endettement et défense. Les conséquences de la crise de l’endettement sur la défense”.- *Défense et Stratégie*; nº 29 (Été 2010); págs. 16-28 <http://mjp.univ-perp.fr/defense/ds29.pdf> (consultado 06/08/2011)
- CROTTY, J.- “Structural Causes of the Global Financial Crisis: A Critical Assessment of the ‘New Financial Architecture’”.- *Economics Department Working Paper Series*,. nº 16 (2008); 61págs. [http://scholarworks.umass.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1017&context=econ\\_workingpaper](http://scholarworks.umass.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1017&context=econ_workingpaper) (02/08/2011)
- ENERGY INTERNATIONAL AGENCY.- *Annual Energy Outlook with Projections to 2035*.- [http://www.eia.gov/forecasts/aeo/pdf/o383\(2011\).pdf](http://www.eia.gov/forecasts/aeo/pdf/o383(2011).pdf) (consultado el 02/08/2011)
- KAGAN, R.- *Poder y debilidad*.- Madrid. Taurus. 2003
- NATIONAL INSTITUTE FOR DEFENSE STUDIES.- “The Global Financial Crisis and International Security: Impacts on Defense Budgets of Major Countries”.- *East Asian Strategic Review 2011*; pp. 10-55. [http://www.nids.go.jp/english/publication/east-asian/pdf/2011/east-asian\\_e2011\\_01.pdf](http://www.nids.go.jp/english/publication/east-asian/pdf/2011/east-asian_e2011_01.pdf) (consultado el 02/08/2011)
- ROSE, A. K.; SPIEGEL, M. M.- “Cross-Country Causes and Consequences of the 2008 Crisis: Early Warning”.- *Federal Reserve Bank of San Francisco. Working Papers Series*, nº 17 (July, 2009); 53 págs. <http://www.frbsf.org/publications/economics/papers/2009/wp09-17bk.pdf> (consultado 02/08/2011)
- SIPRI.- *Background Paper on SIPRI Military Expenditure Data 2010* (2011)
- TAYLOR, J.B.- “The Financial Crisis and the Policy Responses: An Empirical Analysis of What Went Wrong”.- BANK OF CANADA.- *A Festschrift in Honour of David Dodge*.- November, 2008; 18 págs. <http://www.nvieg.net/teaching/taylor1.pdf> (consultado 02/08/2011)
- WATTS, B.- *The US Defense Industrial Base: Past , Present and Future*.- Washington. Center for Strategic and Budgetary Assessments. 2008. [http://www.csbaonline.org/4Publications/PubLibrary/R.20081015.\\_The\\_US\\_Defense\\_In/R.20081015.\\_The\\_US\\_Defense\\_In.pdf](http://www.csbaonline.org/4Publications/PubLibrary/R.20081015._The_US_Defense_In/R.20081015._The_US_Defense_In.pdf) (Consultado 03/08/2011)





*Diego Navarro Bonilla*

## LECCIONES APRENDIDAS (Y POR APRENDER): METODOLOGÍAS DE APRENDIZAJE Y HERRAMIENTAS PARA EL ANÁLISIS DE INTELIGENCIA

Se plantea la interrelación efectiva entre inteligencia y aprovechamiento de lecciones aprendidas como forma específica de gestión del conocimiento de una organización. Se toma como base y principio metodológico la doctrina militar para proponer seguidamente una aplicación a diferentes ámbitos de actividad en organizaciones públicas y privadas basadas en el aprendizaje continuo que hacen del conocimiento un activo real y estratégico. Una sistematización del estudio de casos a lo largo del tiempo y el aprendizaje de lecciones debe orientarse a la mejora de procesos superiores, incorporando los resultados a las capacidades de prospectiva y a la propia identidad corporativa basada en la experiencia compartida. Se revisan los conceptos de proyección y extrapolación y sus diferencias como formas de explotación proactiva de una situación pasada, dentro de los métodos predictivos en análisis de inteligencia. Se propone finalmente una especialización del analista de inteligencia que contribuya al diseño y puesta en marcha de Centros de Análisis de Lecciones Aprendidas en organizaciones públicas y privadas para mejorar su competitividad.

*Lecciones aprendidas, Inteligencia, Conocimiento aplicado, Historia de la guerra, Análisis de Inteligencia, Explotación de información, Gestión del conocimiento, Organizaciones inteligentes.*

*This paper is focused on the effective interaction between intelligence and learned lessons methodology as a specific form of knowledge management for action in an organization. Learning lessons is also proposed as a process included in the analytical and forecast capabilities by means of past exploitation. Although firstly based on the principles of military doctrine it may be applied to different areas of activity in public and private fields. A systematic study of cases in a timeline and the ways of learning should be applied to the continuous improvement of processes in all levels of a learning organization, including the own identity based on the shared experience. It is also reviewed the concepts of projection, extrapolation and forecasting and their differences as proactive forms of intelligence. A final reflection is written on the increasing opportunity of specialization for intelligence analysts to the design and implementation of Units of Analysis and exploitation of Learned Lessons in public and private organizations to improve their competitiveness.*

*Learned Lessons, Intelligence, Applied Knowledge, History of War, Intelligence Analysis, Information Exploitation, Knowledge Management, Learning Organizations.*

## PASADO Y FUTURO: IMPLICACIONES PARA INTELIGENCIA

La generación de nuevo conocimiento, sea éste tácito (know-how) o explícito (registrado y documentado) se sitúa en la base del proceso de aprendizaje en toda organización. También ha sido el fundamento tradicional, por acumulación, de la evolución y las revoluciones científicas como ya sentenciase Kuhn. Un aprendizaje proactivo que, a grandes rasgos, se articula en torno a tres funciones principales: observación y recopilación de experiencias, acciones para cambiar el modo de hacer las cosas e incorporación y comunicación fluida de estos cambios introducidos en una organización para que obtenga beneficios evaluables de ese aprendizaje proactivo. El arte o la ciencia, según se mire, de aprender de la experiencia del pasado de forma organizada, regulada y pragmática puede contemplarse como una contribución relativamente moderna. Sí lo es su carácter sistemático y procedimental. Sin embargo, lejos de constituir una práctica contemporánea, la interpretación y la explotación de las lecciones hunden su razón de ser en el mismo corazón de la Historia. Si la anterior reflexión se centrara específicamente en la historia militar, se comprobaría que la recopilación, organización y aplicación proactiva de la experiencia registrada de la guerra ha sido una práctica indisolublemente ligada a la propia evolución de la historia mundial del conflicto y a la elaboración subsiguiente de una determinada doctrina en cada momento histórico. Es decir: en su contexto y en cada multiplicidad de causas, circunstancias, explicaciones y dimensiones.

El objetivo de estas páginas es ofrecer una serie de líneas maestras en torno a una posible metodología de lecciones aprendidas que liderasen las unidades especiales de

análisis y prospectiva dentro de organizaciones denominadas inteligentes<sup>1</sup>. Es decir, aquellas estructuras que basan gran parte de su conocimiento proactivo en la explotación del aprendizaje continuo y compartido en todos los niveles dentro de su estructura. A partir de las enseñanzas contrastadas que ofrecen inicialmente los Centros Oficiales de Análisis de Lecciones Aprendidas para los Ejércitos de varios países se llegaría a un principio de propuesta que pudiera ser aplicada a otros ámbitos y organizaciones, tanto públicas como privadas y no únicamente de carácter militar propiciando así la aplicación del conocimiento retrospectivo con fines estratégicos.

*¿Hasta qué punto, grado y nivel la enseñanza de los hechos del pasado es un activo aprovechable, reutilizable o extrapolable en situaciones actuales y futuras? La acumulación sistemática de ejemplos y casos está en la base y fundamento de los llamados CALL (Center for Army Lessons Learned) instituciones centradas en la extracción de enseñanzas para el futuro a partir de experiencias observadas y sistematizadas en las que se desarrolla una sinergia de capacidades, tanto históricas como analíticas y documentales, en torno a ese conocimiento depurado<sup>2</sup>. Pero es indudable que la respuesta a la anterior pregunta no siempre ha obtenido consenso entre los expertos. Brillantes historiadores militares como Hew Strachan han dedicado relevantes trabajos a este asunto: es decir, a valorar la utilidad o no de la historia militar y su “aplicación didáctica universal”<sup>3</sup>. Desde la misma concepción primigenia y crítica de Clausewitz (“De los ejemplos”) hasta los tratados de Liddell Hart o Fuller, llegaríamos a autores contemporáneos como Gary Sheffield<sup>4</sup> o Vincent Desportes<sup>5</sup> que relativizan las enseñanzas de la Historia a la hora de suministrar modelos pretéritos como ejemplos aparentemente pertinentes para la toma de decisiones con carácter prospectivo. De manera más específica para el estudio no tanto de la historia de la guerra como de la inteligencia, recientes síntesis como las llevadas a cabo por Timothy Walton, han reivindicado en su selección de ejemplos históricos la trascendencia del estudio retrospectivo y su aplicación directa al aprendizaje en inteligencia<sup>6</sup>. Estudiar el pasado es el primer paso para identificar patrones de comportamiento en una línea temporal diacrónica<sup>7</sup>. Así es factible comprender*

---

1 SENGE, Peter, *The Fifth Discipline: The Art & Practice of The Learning Organization*, N. York [etc.]. Random House, 2006.

2 CHUA A. y LAM Wing, “Center for army lessons learned: knowledge application process in the military”, *International Journal of Knowledge Management*, vol. 2, nº 2 abril-junio 2006, 69-82.

3 STRACHAN, Hew, *Ejércitos europeos y conducción de la guerra*, Madrid, Ejército, 1985, 27-38.

4 SHEFFIELD Gary, “Military Past, Military Present, Military Future: The Usefulness of Military History”, *Rusi Journal*, vol. 153, nº 3, 2008, 102-107.

5 DESPORTES Vincent, *Décider dans l'incertitude*, 2ª ed., París, Économica, 2007, 49-58.

6 WALTON Timothy, *Challenges in Intelligence Analysis: Lessons from 1300 BCE to the Present*, Cambridge University Press, 2010.

7 NAVARRO BONILLA Diego, “Historia de la Inteligencia”, en GONZÁLEZ CUSSAC José Luis (coord.), *Inteligencia*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2012, 215-280.

fenómenos similares y sus manifestaciones o evoluciones en cada corte temporal. De ese conocimiento del pasado se derivan incluso productos informativos específicos tales como los llamados Manuales de Área o Guías de soldados en territorio hostil<sup>8</sup>. En todo caso, con la Historia conseguimos seleccionar los hechos más relevantes pero, sobre todo, “reorganizarlos” y valorar su grado de aprovechamiento para orientar con eficacia futuras acciones. Y, no menos importante: con ella fabricamos también una especial capacidad mental orientada a superar dificultades y mejorar el grado de adaptabilidad, flexibilidad en las soluciones o, como suele decirse actualmente, “resiliencia”, mediante el uso proactivo de los estudios de casos previos<sup>9</sup>. Se contribuye de esta manera, aunque de modo parcial, a la innovación que toda organización y muy especialmente los ejércitos en su conjunto, deben llevar a cabo para afrontar los entornos y los contextos cambiantes de la guerra pero con una configuración organizativa de sus miembros dinámica, abierta, flexible y orientada a la adaptabilidad proactiva continuada.

En realidad, es ahí donde sitúo el valor fundamental del análisis retrospectivo de los hechos para un profesional analista de inteligencia: no tanto en la creación de un listado de soluciones perfectamente adaptables como si dispusiéramos de un libro de respuestas prescriptivas o fórmulas magistrales para situaciones que se presenten (la “solución de la escuela” de la que habla John Keegan)<sup>10</sup>. Se trata más bien de una especial configuración intelectual del analista que acumula ejemplos, observaciones y enseñanzas para incrementar sus capacidades de analogía e interrelación y lograr así una mayor creatividad en el planteamiento flexible de soluciones y no tanto en su aplicación rígida y directa. Cuantos más ejemplos conozca, cuanto mayor sea su nivel de comprensión de los hechos pasados, mayor “sensibilidad” tendrá para interrelacionar y descubrir respuestas. En mi opinión, el estudio de la historia militar y de su inteligencia empleada en cada momento actúan como fuente de inspiración y factor multiplicador de las capacidades creativas e innovadoras por analogía y no tanto por aplicación directa, de un analista enfrentado a situaciones parecidas o incluso disímiles. Es, en gran medida, el “estudio inteligente del pasado”, dinámico y creativo tal y como acertadamente propone José Luis Gómez Blanes a partir de su estudio comparativo de las obras de Sumida (*Decoding Clausewitz*), Duggan (*Strategic Intuition*), Jones (*The Art of War in the Western World*) y Rommel (*La infantería al ataque*)<sup>11</sup>.

No es preciso argumentar que la consideración de la historia en general y la historia militar en particular como fuente de experiencias y enseñanzas provechosas descansa en muchos pasajes y tratados de *Re Militari* y *Re Politica* de los siglos XVI y XVII que

---

8 Recuérdese el éxito editorial que supuso en plena Guerra de Irak la reedición facsímil de las *Instructions for American Servicemen in Iraq during World War II*, United States Army, 1943. University Of Chicago Press, 2007.

9 MURRAY, Williamson, *Military adaptation in war with fear of change*, Cambridge University Press, 2011.

10 KEEGAN, John, *El rostro de la batalla*, Madrid, Ejército, 1990, 31.

11 GÓMEZ BLANES, José Luis, “La auténtica revolución militar”, *Ejército*, 850, en-feb. 2012, 24-30.

reivindicaron el estudio de los clásicos con fines de aprendizaje. Escribía Fray Juan de Santa María en su *Tratado de República y Policía Christiana para reyes y príncipes y para los que en el gobierno tienen sus veces*, (Lisboa, Antonio Álvarez, 1621) que era cosa muy necesaria “en los reyes para hallarse advertidos en los presentes y proveer en los por venir, porque a quien tiene siempre ante los ojos lo pasado, raras veces lo engañará el tiempo en lo por venir; y el que revolviere las historias de los pasados, hallará las novedades de los presentes y aún las verdades que los aduladores encubren”.

Revolver en ese pasado para encontrar la advertencia, la enseñanza, la lección aprendida que les hiciera prudentes y avisados y despejar así la neblina del desconocimiento presente, por fuerza se situó entre las numerosas aptitudes y capacidades del ministro juicioso y, en suma, competente y hasta respetado. En nuestros días, es frecuente recuperar muchas de esas enseñanzas históricas a través de tratados, memorias y breviaros que se aplican al mundo empresarial, a la política o a cualquier esfera de actividad. Así, es fácil hallar semanalmente entre las estanterías de novedades editoriales ejemplos de recuperación y aprovechamiento de enseñanzas en obras tan dispares como el brevario del cardenal Mazzarino para el buen gobierno político<sup>12</sup> o la identificación de las buenas prácticas de la gestión innovadora de la Compañía de Jesús<sup>13</sup>, por no hablar del sempiterno Sun Tzu y su *arte de la guerra*, continuamente reeditado y repetidamente aplicado a los negocios, al deporte y hasta las relaciones personales.

El perfecto militar, al igual que el perfecto príncipe, debían acreditar prudencia, equilibrio y previsión, siendo el estudio sistemático de los buenos consejos y las malas ocasiones pasadas una de las llaves ineludibles para conseguir la excelencia en el mando y en la dirección de la *res publica*. Al menos, obviamente, desde un punto de vista teórico, pues no faltaron tampoco críticas y observaciones puestas al demasiado leer y al poco hacer.

En pleno siglo XVIII, la revolución militar de los dos siglos anteriores daba paso a una concepción científica ilustrada propia en la conducción de la guerra en la que, con mayor fuerza, se recuperaba el estudio del pasado con una intencionalidad pragmática, no simplemente de erudición o vana acumulación de datos. Aprender de los errores se situaba ya en el terreno de la máxima y de la doctrina. Se posibilitó así la creación de grandes proyectos documentales en torno a los llamados depósitos de la guerra, vinculados a los incipientes Estados Mayores europeos<sup>14</sup>. Estos *Depots of Military Knowledge* fueron verdaderas bibliotecas y centros de acumulación documental especializados que comenzaron a crecer a finales del siglo XVIII y comienzos del XIX.

---

12 MAZZARINO Giulio, *Breviario para políticos*, prefacio Umberto Eco, Barcelona, Random House Mondadori, 2007. Existe edición con traducción de Alejandra de Riquer, Barcelona, Acantilado, 2007.

13 LOWNY Chris, *El liderazgo al estilo de los jesuitas: las mejores prácticas de una compañía de 450 años que cambió el mundo*, Barcelona, Verticales de bolsillo, 2008.

14 NAVARRO BONILLA Diego, “Antecedentes históricos en la organización de la información y la documentación aplicada a la seguridad y la defensa de los estados”, *Anales de Documentación*, 10, 2007, 281-296.

En ellos, los militares profesionales dispondrían de grandes volúmenes de información bibliográfica con objeto de poder llevar a cabo la reducción del pasado a enseñanzas presentes. Aprender de los éxitos y de los errores en una suerte de acumulación masiva de ejemplos ha continuado hasta nuestros días, configurando un más que efectivo maridaje entre historia, ciencias de la documentación y análisis procedimental de casos. Esta recopilación sistemática y duradera en el tiempo de ejemplos útiles, por fuerza se vinculó a las capacidades de secciones, departamentos y servicios de inteligencia que volvieron a revalidar la vieja máxima latina de la historia como maestra de vida y experiencia. Hurgar en los orígenes históricos de la asimetría en el combate, recuperar ejemplos válidos de cómo aprovechar las características geográficas de un territorio o incrementar el conocimiento sobre las operaciones de contrainsurgencia en una época y en un teatro de operaciones concreto siguen propiciando numerosas contribuciones actuales<sup>15</sup>. Queda entonces por dilucidar si, como defiende Víctor Davis Hanson, cada conflicto, cada batalla y cada enfrentamiento sería en realidad un capítulo más de una historia universal de los medios, características y modos en los que se verificó el combate desde el inicio de los tiempos. Es decir, una suerte de *continuum predecible* en la historia de la guerra en la que sólo los elementos colaterales hubiesen evolucionado pero no así los fundamentos considerados permanentes. Todo ello con permiso del historiador británico John Keegan, quien consideró la batalla como la unidad mínima de estudio para la historia militar, necesitada de su contexto específico, sus características particulares, su “rostro”, aún cuando rechazó cualquier “lógica suprema de la guerra de carácter [o aplicación] universal”.<sup>16</sup>

En vez de eso, el conocimiento de las guerras pasadas sólo permite establecer parámetros amplios de lo que podemos esperar legítimamente de las nuevas. La escala de la logística y la naturaleza de la tecnología cambian, pero los motivos, las emociones y la retórica se repiten a través de los siglos y, por eso, suelen ser predecibles [...] Es cierto, las comunicaciones instantáneas del siglo XXI pueden agilizar la toma de decisiones de maneras que resultaban impensables en el pasado. Los generales de hoy deben ser cautos a la hora de hacer declaraciones públicas que pueden influir en millones de personas en todo el mundo. Pero todo esto no son más que nuevas arrugas en al marchito rostro de la guerra. El explosivo improvisado contra el Humvee blindado no es más que una versión moderna de la catapulta frente a la muralla defensiva o del arcabuz frente a la cota de malla. La larga historia de la guerra sugiere que no hay una primacía establecida de la táctica defensiva o la ofensiva. No hay una ley que dicte que un tipo de arma gana a otro, sólo que determinadas estrategias y tecnologías proporcionan una victoria transitoria sobre adversarios menos preparados<sup>17</sup>.

---

15 BECKETT Ian F.W. y John Pimiott, *Counter-Insurgency: lessons from History*, Pen & Sword, 2011.  
BENSAHEL Nora y OLIKER Olga, *Security Force Assistance in Afghanistan: Identifying Lessons for future efforts*, Santa Mónica, Rand Corporation, 2011.

16 KEEGAN, John, *El rostro de la batalla*, Madrid, Ejército, 1990, 32-33.

17 HANSON Víctor Davis, *Guerra: el origen de todo*, Madrid, Turner, 2011, 34-40.

En última instancia, el aprendizaje de modelos, prototipos, ejemplos o patrones para su incorporación a procesos superiores de creación de valor en una organización se nutre de muchas otras disciplinas y áreas de estudio y conocimiento, facilitando el pensamiento crítico, transversal y multidimensional hasta alcanzar una suerte (muchas veces ilusoria) de “omnicomprensión” desde múltiples dimensiones: “La Inteligencia proactiva pretende actuar en, o incluso, modelar la realidad para poder evitar que riesgos y amenazas puedan llegar a devenir”<sup>18</sup>.

“Aunque desde siempre los Estados Mayores han intentado prever las características de los futuros conflictos, el nacimiento del TRADOC norteamericano y la extensión de este modelo a los ejércitos de otros países condujeron a la sistematización de los estudios prospectivos, decididos a definir los escenarios de empleo futuro de los Ejércitos. Estos estudios intentan ampliar el análisis de conflictos pasados (tradicionalmente la principal fuente de pensamiento militar) con el concurso de otras ciencias sociales (demografía, economía, geopolítica...) con el fin de prever las características del combate futuro y diseñar y organizar el tipo de ejércitos más apto para ellos”<sup>19</sup>.

A pesar del escaso interés académico, cuando no directa aversión, demostrado durante décadas por la Historia Militar en muchos países, es preciso subrayar la enorme trascendencia y aplicación que esta especialización de la Historia ofrece para la investigación en inteligencia:

Los cursos que en la actualidad se imparten sobre Afganistán e Irak estudian los intereses geopolíticos estadounidenses en el petróleo o el síndrome de estrés posttraumático de los veteranos en lugar del heroísmo de los marines en Faluya o las claves del éxito del general David Petraeus a la hora de sofocar la insurgencia islamista radical en Bagdad. Nótese que, con estos tres ejemplos, los académicos contemporáneos quieren impartir lecciones relevantes para la actualidad al centrarse en los aspectos sociales de las guerras de Estados Unidos que tradicionalmente han sido pasados por alto, pero olvidan que los estudiantes de hoy pueden extraer, de hecho, valiosas enseñanzas si aprenden por qué los americanos aterrizaron en Normandía y resistieron allí<sup>20</sup>.

Otra vinculación inherente en esta definición y caracterización de las lecciones aprendidas es su presencia en los planes de formación de los profesionales de los ejér-

---

18 SERRA DEL PINO Jordi, “Inteligencia proactiva”, *Inteligencia y seguridad: revista de análisis y prospectiva*, 10, 2011, 55-74.

19 FRÍAS SÁNCHEZ Carlos Javier, “Iraq y Afganistán: conflictos del pasado, ¿ejércitos del pasado?”, *Ejército*, 847, oct. 2011, 18.

20 HANSON Víctor Davis, *Matanza y cultura*, Madrid, Turner; México, Fondo de Cultura Económica, 2006.

bitos. De hecho y no por casualidad ni capricho, entre las asignaturas de los años de academia siempre figuró el estudio de historia militar. En el tratado de Leopoldo R. Ornstein, profesor de Historia militar en la Escuela Superior de Guerra argentina, se reservaron profundas consideraciones no tanto sobre el valor sino sobre el método de estudio, análisis y explotación de las lecciones aprendidas en un temprano 1957:

“La experiencia a extraer del estudio de la Historia Militar jamás surgirá de deducciones artificiosas, sino de pruebas concretas y que constituyan verdades indudables. Esas verdades hay que buscarlas y para hallarlas es forzoso remitirse a la investigación de las causas en todo fenómeno que se analiza, especialmente en aquello que desvirtúa las reglas consagradas [...] Es en el campo de las contradicciones que aparecen con tanta frecuencia en la guerra, donde se oculta el más productivo venero de experiencias. Esta es la razón que nos obliga a enfrentarnos indefectiblemente con el análisis comparativo de diferenciación”<sup>21</sup>.

Se habla con frecuencia del concepto, ya clásico, de revolución en los asuntos militares. En realidad, a lo largo de los siglos, se ha asistido a transformaciones determinantes en la forma de conducir, plantear o comprender la guerra y sus fundamentos. Bien por los avances tecnológicos empleados en cada época, bien por las transformaciones en las comunicaciones en tiempo real o por la formación de los mandos cada vez más profesionalizados o por una conjunción de todo ello, lo cierto es que el estudio de cada revolución militar se asemeja a un *puzzle* progresivo y acumulativo y a una continua generación de tipos de guerra que se superponen. Las características del conflicto en la Historia determinaron el paso de una revolución militar a otra hasta llegar al concepto actual de “guerra asimétrica” estudiada entre otros por el general británico Rupert Smith en su determinante obra *The Utility of Force*. Otros expertos como Van Creveld<sup>22</sup> o Anthony McIvor han analizado minuciosamente la naturaleza cambiante de la guerra contemporánea hasta sentar las bases del paradigma de conflicto armado de nuestros días<sup>23</sup>. Es así cómo se avanza desde una transformación o revolución de los asuntos militares, estudiadas primero por Michael Roberts, John Keegan o Geoffrey Parker<sup>24</sup> para el caso de la Edad Moderna hasta desembocar en la contemporánea Revolución en los Asuntos Militares. De allí se pasaría a la Revolución en los Asuntos de Inteligencia (*RIA: Revolution in Intelligence Affairs*) propuesta en su momento

---

21 ORNSTEIN Leopoldo, *El estudio de la Historia militar: bases para una metodología*, Buenos Aires, Círculo Militar, 1957, 345.

22 CREVELD Martin Van, *The changing Face of War: lessons of combat, from the Marne to Iraq*, N. York, Presidio Press, 2006.

23 MCIVOR Anthony, (ed.), *Rethinking the principles of war*, Annapolis, Naval Institute Press, 2005.

24 PARKER Geoffrey, *La revolución militar: innovación militar y apogeo de Occidente 1500-1800*, Madrid, Alianza, 2002.

por Deborah Barger<sup>25</sup> y, más recientemente, por William Lahneman<sup>26</sup>. Y la siguiente etapa sería otro tipo de transformación descrita por Carmen A. Medina:<sup>27</sup> es decir, la específicamente orientada hacia procesos que alcanzan de lleno a la mente del analista, haciendo del análisis de inteligencia y de las formas de pensamiento crítico, transversal una apuesta de innovación como propugna David T. Moore<sup>28</sup>. En cualquier caso, sea revolución o transformación, tal y como plantearon Len Scott y R. Gerald Hughes, estamos ante un paradigma inevitable en el que el factor inteligencia, bien aprovechado, integralmente concebido e imaginativamente actualizado ofrece sus mayores capacidades dentro de las herramientas preventivas<sup>29</sup>. Las menciones expresas hechas por las estrategias de seguridad nacional (la española fue aprobada durante 2011) así lo corroboran por su parte.

Sin embargo, en ese *puzzle* aludido, hay piezas que se repiten, que son inherentes a todas las épocas, persistentes desde el comienzo de los tiempos. Considero la información una de ellas, constantes, imprescindibles, determinantes y definitorias<sup>30</sup>. En toda época se busca la excelencia de los nuevos paradigmas, la forma novedosa de afrontar nuevos y viejos problemas. No importa el grado de innovación y cambio que introduzcan las transformaciones e incluso las revoluciones porque la validez del estudio del contexto de una situación, su ubicación en el espacio y en el tiempo y la extracción no sólo de datos sino de enseñanzas en forma de nuevo conocimiento, seguirá manteniendo su vigencia. Véase, por ejemplo la validez de todo lo anterior en ámbitos tan específicos como la inteligencia sociocultural<sup>31</sup>. Disponer de un conocimiento en profundidad de los múltiples factores históricos que han intervenido en la configuración de una lengua, una identidad o un conjunto de valores y creencias contribuye a

---

25 BARGER Deborah, *Toward a Revolution in Intelligence Affairs*, Santa Mónica, Rand Corporation, 2005.

26 LAHNEMAN William, *Keeping U.S Intelligence Effective: The Need for a Revolution in Intelligence Affairs*, Maryland, Scarecrow, 2011.

27 MEDINA Carmen A., "What to Do When Traditional Models fail: The Coming Revolution in Intelligence Analysis", *Studies in Intelligence*, Vol. 46, nº 3, 2002, 23-28.

28 MOORE, David T., *Sensemaking: A structure for an Intelligence Revolution*, Washington, National Defense Intelligence College, 2011.

29 SCOTT Len y HUGHES R. Gerald, "Intelligence, Crisis and Security: Lessons from History?", *Intelligence and National Security*, vol. 21 nº 5, 2006, 653-674. SCOTT Len y HUGHES R. Gerald, "Intelligence in the Twenty-First Century: Change and Continuity or Crisis and Transformation", *Intelligence and National Security*, vol. 24 nº 1, 2009, 6-25.

30 JACKSON Peter y SCOTT Len, "The Study of Intelligence in Theory and Practice", *Intelligence and National Security*, vol. 19, nº 2, 2004, 294-322.

31 PATTON Kerry, *Sociocultural Intelligence: A New Discipline in Intelligence Studies*, London, N. York, Continuum, 2010. DAVIS Karen D. (ed.), *Cultural Intelligence and Leadership: an introduction for Canadian Forces Leaders*, Kingston (Ontario), Canadian Defence Academy Press, 2009, IX.

mejorar el proceso de identificación y aprovechamiento de lecciones aprendidas para las fuerzas desplegadas.

## I. CONCEPTO, DOCTRINA Y DEFINICIONES

En este contexto de cambios y adaptaciones necesarias a las dinámicas que impone la naturaleza cambiante de los riesgos, peligros y amenazas a la seguridad global y la propia esencia de la información, se retoman métodos, procedimientos y formas de refinar la calidad de la inteligencia como herramienta preventiva insustituible. Uno de ellos es el análisis de lecciones aprendidas.

Una lección aprendida es, según define el Mando de Adiestramiento y Doctrina del Ejército de Tierra Español: “El conocimiento contrastado y sancionado según el nivel correspondiente, extraído del análisis de experiencias en operaciones y ejercicios y que pueda servir para mejorar la organización, preparación y empleo del Ejército”<sup>32</sup>.

Por su parte, la doctrina OTAN define las lecciones aprendidas (LL: *Learned Lessons*) como: “people, things and activities related to the act of learning from experience to achieve improvements. The idea of LL in an organization is that through a formal approach to learning, individuals and the organization can reduce the risk of repeating mistakes and improve the chance that successes are repeated. In the military context, this means reduced operational risk, lower cost and improved operational effectiveness”<sup>33</sup>.

El examen sistemático de la información disponible sobre una materia incluye también la evolución en el tiempo de sus características, fundamentos, rasgos definitorios, modificaciones, permanencias y analogías. Disponer de ese conocimiento básico y, sobre todo, actualizarlo, resulta imprescindible para elaborar una observación detallada y avanzar pronósticos y estimaciones de una situación.

El origen de una lección aprendida se sitúa en la valoración positiva y asimilación de una enseñanza, tanto favorable como desfavorable a los objetivos de la organización. Si es favorable y positiva para mantener su vigencia, si es desfavorable para evitarla y proponer nuevos modos o prácticas. Ahora bien, **¿cuándo se puede decir que una “buena práctica” (*Best Practice*) se convierte en un tipo específico de lección aprendida?** Una buena práctica es una actividad, un método o simplemente un modo de resolver un asunto de probada efectividad a través de un análisis, de tal modo que

---

32 España. Ejército de Tierra. Mando de Adiestramiento y Doctrina. Procedimiento de Lecciones Aprendidas. Instrucción Técnica 02/07

33 NATO Joint Analysis and Lessons Learned Centre, *The NATO Lessons Learned Handbook*, 2ª ed., 2011; [http://www.jallc.nato.int/newsmedia/docs/Lessons\\_Learned\\_Handbook\\_2nd\\_edition.pdf](http://www.jallc.nato.int/newsmedia/docs/Lessons_Learned_Handbook_2nd_edition.pdf). Fecha de consulta: 24.01.2012

puede ser replicada en circunstancias análogas. La buena práctica, integrada en el conjunto de conocimientos tácitos de una organización, debe convertirse en conocimiento explícito al ser documentada e incorporada al listado de experiencias positivas de las que extraer una enseñanza. Una buena práctica requiere actualización, validación y verificación. Debería ser regularmente sometida a un proceso de auditoría de experiencias aprendidas para acreditar que, efectivamente, sigue manteniendo su vigencia y que su incorporación al proceso de aprendizaje de la organización reporta, de manera efectiva y cuantificable, beneficios tangibles o intangibles. Dicho de otro modo: lo que sirvió una o n veces para una circunstancia concreta no garantiza por sí sola una garantía ilimitada de éxito en el futuro.

El análisis de Inteligencia y, por extensión, el analista como perfil profesional especializado, debe incorporar, entre sus múltiples métodos, herramientas y principios, el aprovechamiento de esa base de conocimientos acumulados a lo largo del tiempo sobre las materias que interesan a la organización. Debe asimismo buscar de manera eficaz su aplicación a un futuro a corto, medio o largo plazo. Se trata de hacer de esa experiencia observada, acumulada, integrada, valorada e interpretada un repositorio de casos útiles, pertinentes y aplicables a una línea temporal futura. Es decir: el análisis de inteligencia y el de lecciones aprendidas convergen en un mismo punto conducente hacia el objetivo común de generar nuevo conocimiento que reduzca la incertidumbre de una organización y mejore su tasa de aprendizaje continuado y compartido.

Una lección procede en origen de la observación pormenorizada de un hecho, una actividad diaria, un resultado o un método, de la que se extraen elementos de información aislados. La observación de estos hechos, entendidos como objetos singulares de aprendizaje (por ejemplo, el patrón común de ataque de esquifes piratas en las bases de Puntland o las variantes de la colocación de IED's en las carreteras de la provincia de Helmand en Afganistán frente a las de la ciudad de Herat) da paso a una recopilación, procesamiento, valoración e interrelación sistemática de todos y cada uno de ellos. Para cada incidente singularizado se genera una matriz basada en la descomposición de sus partes, características y rasgos definitorios. En realidad, de lo que se trata es de aplicar un procedimiento de descripción pormenorizada de un hecho observado a través de metadatos que actúan como campos de información, por utilizar terminología propia de las ciencias de la documentación. La Doctrina OTAN propone un conjunto de metadatos para cada hecho observado con lo que se gana en normalización a través de un lenguaje de marcado, facilidad de integración y comparación de recursos de conocimiento entre organizaciones. Entre ellos se sitúa: **Fecha** de la observación, **Lugar**, posición o localización, **Nombre** de la operación, ejercicio o experimento, **Fuente** de origen: observación directa, entrevista, encuesta, **Impacto**: crítico, deseable, útil, **Frecuencia** de ocurrencia: frecuente, ocasional, raro, **Niveles**: político, estratégico, operacional, táctico, etc. La lista es y puede ser más extensa. Una vez más, las capacidades que acumulan los documentalistas en el uso y aplicación de lenguajes de marcado de documentos basados en estándares como XML, hacen de este perfil profesional uno de los más pertinentes para desarrollar numerosas tareas en gestión y organización de información en el ámbito de la seguridad y la defensa que nos ocupa. Esa normalización será, además, clave para definir proyectos superiores de

web semántica o generación de ontologías que redunden en una mejora de capacidades informacionales de la organización<sup>34</sup>.

Las herramientas de los analistas de lecciones aprendidas incluyen estadística avanzada, simulación de escenarios y modelos matemáticos. Sin embargo, el valor añadido que aporta el trabajo de un analista de lecciones aprendidas se sitúa en su capacidad para ofrecer recomendaciones, cambios, modos diferentes de llevar a cabo acciones que se acoplen al nuevo aprendizaje: innovación.

Si el analista forma parte de una estructura que ha incorporado en su cultura organizacional, además, la necesidad de compartir conocimiento a través de modelos ágiles, participativos y en red se llega a un escalón superior de sinergia basada en la cooperación por vía de aprendizaje. De ahí que herramientas de trabajo colaborativo en red como las wikis hayan demostrado su utilidad en la explotación de lecciones aprendidas generadas por analistas de inteligencia tal y como ha apuntado Kristan J. Wheaton, de la Mercyhurst University, anteriormente Mercyhurst College<sup>35</sup>.

Para concluir, una lección aprendida es a mi juicio un resultado deseable de la transformación sistemática de una experiencia observada en solución efectiva aplicable. Ello se consigue gracias a un proceso de analogía y comparación retrospectiva con casos similares, validación y de proyección hacia el futuro con objeto de extraer nuevo conocimiento que sirva para mejorar la calidad de múltiples procesos dentro de una organización. Una lección aprendida reduce el riesgo y la incertidumbre, aumenta la eficacia y reduce el coste de la ineficiencia. Es una suerte de aprendizaje científico del pasado, sea éste inmediato o remoto, basado en métodos sistemáticos que se orientan hacia el futuro y hacia la mejora continua. Pero, como se verá más adelante, su interés no sólo se circunscribe al ámbito de la eficacia y la eficiencia. De hecho, penetra en la cohesión interna de sus miembros y hasta en el orgullo por compartir una marca de identidad que funciona y que demuestra sus éxitos por vía de experiencia acumulada, de pasado compartido, aprovechado una y otra vez.

## ESQUEMA Y FASES DE UN MÉTODO DE ANÁLISIS DE LECCIONES APRENDIDAS

La explotación de lecciones aprendidas es un método que se articula en torno a la identificación y selección de observaciones y casos. A continuación, su análisis pormenorizado deberá propiciar la extracción de la lección aprendida y el fundamento de

---

34 SENSO, José Antonio, “Gestión del conocimiento y tecnologías semánticas en inteligencia y defensa”, *Inteligencia y Seguridad: Revista de Análisis y Prospectiva*, nº 10, 2011, 29-53.

35 WHEATON Kristan J., *The Warning Solution: Intelligent Analysis in the Age of Information Overload*, Afcea, 2001.

su utilidad singular futura. Se deben escoger hechos concretos similares en diferentes momentos y colocarlos en una línea temporal de evolución para estudiarlos simultáneamente y determinar su grado de analogía o disparidad. A partir de ahí, comprobada la pertinencia o no de la analogía, podrá ser incorporada a la doctrina o al conjunto de normas ejemplares que guíen la decisión en circunstancias similares. Sin embargo, la búsqueda de analogías históricas ofrece frecuentemente efectos contrarios y resultados muy divergentes: reitérese lo que Clausewitz había manifestado al relativizar la enseñanza de la historia militar como depósito de enseñanzas: “Hay cuestiones que se repiten con frecuencia, en las que nada podría probar una docena completa de casos, porque es igualmente fácil encontrar otra docena de casos análogos con desenlace contrario”. Entonces, ¿qué hacer?

La búsqueda de las causas, el contexto en que se produjeron las circunstancias tanto las análogas como las dispares, contribuye decisivamente a la comprensión del fenómeno y a la deducción de la correspondiente experiencia, tal y como señala, de nuevo, Ornstein. El estudio comparativo de las similitudes y las diferencias de casos parecidos en el tiempo debe arrojar el siguiente resultado:

- A. “los casos en que a igualdad de procedimientos empleados en situaciones semejantes se obtuvieron los mismos resultados en épocas diferentes.
- B. Los casos en que “a pesar de la similitud de situaciones y procederes, se llegó a desenlaces totalmente opuestos”.

En ambos casos podemos obtener lecciones aprendidas, tanto en positivo como en negativo.

El análisis crítico comparativo es un método basado en el estudio sistemático de lo que fue adecuado en un momento dado para concluir si puede proyectarse hacia el presente o el futuro y con qué grado de pertinencia. Comprobación y contraste de los ejemplos analizados son esenciales para determinar la “posible eficacia futura de un procedimiento verificado en un solo acontecimiento”. Y ello porque éste “debe ser sometido a repetidas experimentaciones demostrativas de que, en igualdad de condiciones, produjo también en otros casos similares idénticos resultados”. Y esa comprobación teórica, intelectual y de gabinete descansa, por fuerza, hasta que se produzca un nuevo conflicto, en la mesa de la historia militar, “ya que en las contiendas del pasado existen numerosos ejemplos que revelan esas coincidencias, aunque guardando lógicamente las diferencias derivadas de la diversidad de épocas, causas y circunstancias concurrentes”<sup>36</sup>. Son precisamente estas circunstancias concurrentes, aglutinadas de forma genérica bajo el concepto de “contexto situacional”, las que un analista de lecciones aprendidas debe saber no sólo identificar sino valorar con precisión, ya que son los factores que alteran, modifican y hacen evolucionar un asunto hacia una dirección u otra.

---

36 ORSTEIN Leopoldo, “op cit.” 331.

Por otra parte, no se puede olvidar que precisamente el estudio de casos es un método habitualmente empleado en los métodos de investigación en ciencias sociales con especial aplicación al análisis de inteligencia con objeto de entresacar patrones comunes y contribuir al marcado de inferencias. Es lo que proponen Sarah Miller y Randolph Pherson (2011) al ofrecer una metodología rigurosa útil para un analista en doce capítulos que van desde el asesinato de Benazir Bhutto hasta los disturbios en Belgrado<sup>37</sup>. Las técnicas con las que se analizan estos casos varían desde el análisis de hipótesis comparadas que ya identificase en su trabajo clásico Robert Clark<sup>38</sup> hasta la identificación de escenarios simples o el análisis *pre-mortem* de Heuer y Pherson<sup>39</sup>. Por su parte, Hans Prunckun también ha defendido esta metodología del *case study* como parte del conjunto de métodos, técnicas y conocimientos exigibles a un analista de inteligencia:

Case studies are studies of single issues or problems and can be manifested in a person, a group, an incident, or an event. It is a systemic way of examining a problem extending beyond the use of a limited number of variables by providing an in-depth investigation into the target phenomena. Case studies can be single or multiple cases and need not be solely qualitative. Instead, they can use a quantitative paradigm or a mixed approach. This type of research design is well suited to strategic intelligence projects (see, for example, the case study into the 1986 Libyan air raid by the U.S. Air Force in retaliation of terrorist bombing in Europe targeting American Interests<sup>40</sup>).

A partir de las fases y propuestas elaboradas por OTAN explicitadas en la doctrina oficial se determinan cuáles son las funciones, competencias y requerimientos exigibles a un oficial experto en lecciones aprendidas<sup>41</sup>. Así, su formación especializada se actualiza a través de los cursos que actualmente se ofrecen dentro del SWEDINT. Véase, por ejemplo, cómo el *NATO Lessons Learned Staff Officer Course* busca alcanzar los siguientes objetivos generales y de aprendizaje:

37 BEEBE Sarah Miller y PHERSON Randolph H., *Cases in Intelligence Analysis: Structured Analytic Techniques in Action*, CQ Press, 2011.

38 CLARK Robert M., *Intelligence Analysis: a Target-Centric Approach*, 3ª ed., Washington, CQ-Press, 2009.

39 HEUER Richards J. y PHERSON Randolph H., *Structured Analysis Techniques for Intelligence Analysis*, Washington, CQ Press, 2010

40 PRUNCKUN Hank, *Handbook of Scientific Methods of Inquiry for Intelligence Analysis*, Maryland, Scarecrow, 2010, 57

41 Lessons Learned Policy. Bi-Strategic Command (Bi-SC) Directive 80-6. Lessons Learned. Allied Command Operations (ACO) Directive 80-1.

**NATO Lessons Learned Staff Officer Course**

<http://www.forsvarsmakten.se/en/Swedish-Armed-Forces-International-Centre/Courses-at-SWED-INT/NATO-LL-SOC/>

Preparar a los oficiales expertos en Lecciones Aprendidas para gestionar y llevar a cabo un proceso de Lecciones Aprendidas en la organización, aplicando la formación, proceso, herramientas y compartición de información. El curso impartirá también conocimientos de aprendizaje organizacional, observación, obtención, técnicas básicas de análisis así como la aprobación, asignación e implementación de lecciones identificadas antes de validarlas como lecciones aprendidas.

1. Introducir los principios de la gestión del conocimiento y el aprendizaje organizacional así como el papel jugado por las lecciones aprendidas en estos principios y la teoría de la innovación así como el uso de escenarios.
2. Proceso de lecciones aprendidas de la OTAN: Principios, ejemplos, herramientas, técnicas y aplicaciones.
3. Elementos de apoyo a las capacidades de lecciones aprendidas: desarrollar una comprensión de los elementos de apoyo a través de la doctrina, organización, formación, material, liderazgo, personal e interoperabilidad que permita la ejecución del proceso de lecciones aprendidas
4. Ejemplos de aplicación y proyectos prácticos

**PROPUESTA DE PROCESO DE LECCIONES APRENDIDAS (adaptada a partir del manual del NATO-JALLC)**

FASE	COMETIDO
<b>I. Observación y recopilación de experiencias y prácticas</b>	Recoger y poner a disposición de la organización las experiencias observadas. Definir genéricamente el contenido de cada observación. Se utilizará un formato normalizado disponible en cualquier momento. El resultado es un repositorio compartido de experiencias susceptibles de convertirse, finalmente, en Lecciones Aprendidas



<p><b>5. Control y auditoría</b></p>	<p>Verificación de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li><b>a. La lección aprendida se ha difundido correctamente a los órganos implicados</b></li> <li><b>b. El resultado se basa en criterios de eficiencia y eficacia, disponiendo con criterios de calidad de los recursos de información y cualificación de los intervinientes</b></li> <li><b>c. Todas las fases del ciclo se desarrollan bajo parámetros e indicadores verificables</b></li> <li><b>d. Se aplican indicadores de medición del éxito del aprendizaje de lecciones para mejorar los resultados de la organización.</b></li> </ul>
--------------------------------------	--

## **APLICACIONES A UNA ORGANIZACIÓN: PERFILES Y ESPECIALIZACIÓN PROFESIONAL**

La celebración del 2º Congreso Internacional de Inteligencia (Universidad Carlos III-Universidad Rey Juan Carlos, Madrid, 22-24 noviembre 2010) ha permitido configurar un foro de discusión académica en España en torno a la inteligencia como disciplina científica y, más concretamente sobre la “cultura de inteligencia como elemento para la reflexión y la cooperación”. Precisamente, una de las conclusiones de este Congreso se ha centrado en la necesidad de contemplar la historia de la inteligencia desde una óptica que resulta pertinente para el objetivo de estas páginas:

El estudio de la historia de la práctica de la inteligencia y de los servicios de inteligencia no se debe considerar únicamente un ejercicio de conocimiento erudito del pasado, sino que debe servir también para conocer el origen y la naturaleza de los actuales servicios de inteligencia, comprender mejor nuestro presente y elaborar un cuerpo de lecciones aprendidas capaz de guiar la práctica y proyectar intervenciones futuras. El avance de los estudios históricos exige emprender como una tarea internacional un repertorio sistemático y completo de las múltiples fuentes de interés para el estudio de la historia de la inteligencia.

Conviene, en este punto, detenerse en la definición, misión y funciones de estos centros que, en la mejor tradición de los depósitos de conocimiento militar del siglo

XIX anteriormente mencionados, configuran una modalidad actualizada de entornos de análisis y generación de conocimiento para la acción y la decisión. En Lisboa opera desde hace años el *Joint Analysis and Lessons Learned Centre* (JALLC) En octubre de 2010 publicó su *Lessons Learned Handbook*, una obra de referencia para comprender los fundamentos de su actividad basada en el aprendizaje de la experiencia y en cómo ésta, llega a convertirse en palanca de cambio en situaciones, modelos o prácticas manifiestamente caducas o ineficientes.

El JALLC, situado en Monsanto, a las afueras de Lisboa, desarrolla sus funciones de análisis conjunto de operaciones, ejercicios y experiencias para mantener un continuo suministro de lecciones aprendidas y conocimiento especializado en el seno de la Alianza Atlántica. Una de sus principales características es que ha conseguido articular una doctrina propia en torno al llamado proceso de lecciones aprendidas de la OTAN. Las capacidades analíticas se suman a las de gestión documental a través del mantenimiento de la *NATO Lessons Learned Database*, verdadero repositorio de interés para identificar, aprovechar y reutilizar las enseñanzas sancionadas positivamente procedentes de las operaciones en las que las fuerzas de la Alianza tienen presencia de efectivos. Esta base de datos ofrece a los usuarios una herramienta de gran potencial, basada en el análisis y en los resultados organizados, descritos y archivados, disponibles en todo momento.

Estas lecciones aprendidas derivan de acciones desarrolladas, ejecutadas y resueltas, bien fueran ejercicios, operaciones o experimentos, que alcanzaron unos resultados. Éstos sería positivos o adecuados a los planteamientos iniciales o, por el contrario, negativos y completamente desviados. Entre los dos límites que marcan los extremos del éxito y del fracaso, se producen numerosos estadios intermedios por los que la experiencia ha transitado ofreciendo un caudal informativo inestimable de prácticas, métodos y soluciones. Esta realidad, que en el ámbito militar tiene una larga tradición analítica y de estudio, puede servir de base que permita su aplicación a otros entornos de actividad. Véase el mundo empresarial en el que, aprender de los errores y de los aciertos, requiere el establecimiento de un modelo preciso, una metodología bien fundamentada y una voluntad de contemplar la acumulación de lecciones como un ejercicio imprescindible para la generación de conocimiento nuevo y hacer del aprendizaje progresivo, integral y dinámico un factor atractivo para la toma de decisiones basada en modelos temporales.

¿Se puede recopilar, organizar, analizar, regular o calcular el proceso de incorporación de lecciones aprendidas en mi organización? Se puede y se debe. Es más, conscientes del valor que tiene la dinamización de perfiles profesionales que pueden readaptarse a entornos de aprovechamiento del conocimiento en organizaciones públicas o privadas, surge la siguiente pregunta: ¿Quién puede ser responsable de un programa de Análisis de Lecciones Aprendidas? ¿Qué perfil de una organización puede formar parte de esta metodología de trabajo? En realidad, cualquier persona dentro de una organización, mientras desempeña su cometido, contribuye con sus observaciones y aportaciones críticas, por microsectoriales o específicas que sean, a comprender acciones puntuales para ofrecer enseñanzas por analogía, estudio y superación. La participación activa de

los miembros de una entidad configura un trabajo corporativo en red que suministra, de manera continua y natural, un conjunto de experiencias que pueden convertirse, una vez iniciado el proceso de identificación de lecciones, en generación de lecciones aprendidas. En última instancia, de lo que se trata es de demostrar continuamente que esta forma de que los empleados ofrezcan su propia visión sobre casos exitosos puede aportar valor efectivo a la organización. Pero debe realizarse a través de una planificación y sistematización del aprovechamiento de los hechos del pasado, de sus observaciones y de su transformación en Lección Aprendida como categoría específica de recursos de conocimiento a disposición de la dirección estratégica de la organización.

En numerosas empresas se ha sistematizado el tradicional “buzón del empleado”, orientándose hacia una mayor participación de todos y cada uno de los empleados y operarios, favoreciendo así una organización más transversal, horizontal y colaborativa. Sus indicaciones, propuestas y observaciones de mejora han conseguido en muchos casos reducir costes en las distintas áreas de las cadenas de valor y de negocio, revalidando así la tendencia hacia el aprovechamiento transversal de capacidades de una organización en la que todos y cada uno de los integrantes tiene voz e importancia por sí mismos.

Para ello, propongo que cada organización, sea pública o privada, centrada en un sector de actividad o en otro, tenga su propio plan de lecciones aprendidas. Junto al plan de conservación de documentos vitales, el plan de prevención de desastres o el plan estratégico de comunicación, el de lecciones aprendidas se incorpora a los llamados planes inteligentes de una organización basada en el aprendizaje continuo. En todos ellos, la información, su protección y aprovechamiento proactivo para mejorar la posición competitiva e innovadora de la organización conforman un activo informacional de primer orden.

Así, todo empleado, convertido en un sensor de observación de buenas y malas prácticas, volcaría de forma normalizada y en un lenguaje completamente controlado su conocimiento, sus consideraciones, observaciones y críticas orientadas a la mejora continua. El repositorio de lecciones aprendidas se iría enriqueciendo, de este modo, gracias a la aportación de todos los integrantes de la organización, con independencia de su responsabilidad o puesto de ocupación, haciéndola más permeable, horizontal y participativa. La incorporación de capacidades propias de la web semántica enriquecería y superaría la mera acumulación de experiencias ofreciendo un resultado de enorme interés, basado en el aprendizaje continuo y en la creación de nuevos significados para cada lección en su contexto e interrelación con las demás.

La gestión y explotación de las lecciones aprendidas quedaría encomendada a las unidades de inteligencia de la organización. En todo el plan de lecciones aprendidas debería jugar un papel esencial el profesional de archivo o el documentalista de la organización, capaz de ofrecer numerosas respuestas a tareas propias de una gestión, organización y explotación de la información para convertir este repositorio y todos los demás recursos de conocimiento, tanto tácito como explícito que maneja la institución, en un resultado de valor añadido. Cargar en el sistema integrado las experiencias que han sido resueltas de forma satisfactoria puede, en cierto modo, recordar a los grandes

ficheros de jugadas de ajedrez, en las que el estudio sistemático de los movimientos, las circunstancias y el modo en que se resolvieron, ofrece una acumulación de lecciones aprendidas de enorme trascendencia para el refinamiento de la próxima jugada.

Las tareas de estos analistas de lecciones aprendidas, entendidos como trabajadores del conocimiento retrospectivo, especializado y sectorial de áreas muy específicas dentro de la organización, responden a un modo de sistematización muy preciso que alcanza un alto grado de eficiencia y eficacia cuando los resultados de su trabajo se aplican a procesos superiores de decisión y de explotación proactiva.

## ANÁLISIS Y PROSPECTIVA: EN TORNO AL CONCEPTO DE PROYECCIÓN Y EXTRAPOLACIÓN

¿En qué medida un hecho del pasado observado, identificado y analizado, incorporado incluso a nuestro repositorio de lecciones aprendidas, puede ofrecer una respuesta acertada a un problema del presente o incluso del futuro? Esta reflexión conduce directamente hacia las técnicas de predicción y prospectiva bajo el paraguas de los denominados estudios de futuro. A este respecto es oportuno recuperar la reflexión que sobre los conceptos de extrapolación, proyección y predicción plasmó Robert M. Clark en su tratado *Intelligence Analysis: a Target-Centric Approach*. Como indica Clark, “el valor de una predicción descansa en la valoración de las fuerzas que configuran los hechos futuros y en el modelo del objetivo”. Junto a la extrapolación, los otros dos enfoques prospectivos son la proyección y la predicción.

Una extrapolación es una afirmación de lo que se espera que va a ocurrir basándose únicamente en observaciones del pasado. Inicialmente, se podría pensar que el estudio sistemático de la historia de la inteligencia, la observación paciente de los hechos y su estudio formalizado podrían ofrecer un cuadro aproximado de lo que podría suceder. No obstante, como indica Clark, la extrapolación pura y dura es el método predictivo más simple y también el más conservador. También el más limitado y peligroso. Generalmente es útil en el corto plazo siempre que se asuma que las fuerzas (las circunstancias concurrentes que se mencionaban arriba) que actúan sobre el objetivo no cambian de forma rápida sino gradual en el tiempo, con inercia. Algo que, naturalmente, requiere siempre muchos matices.

La proyección, por el contrario, es más fiable: abarca un rango temporal más amplio y se basa en un principio esencial: las fuerzas que han venido actuando sobre un hecho en el pasado y hasta la fecha, cambiarán irremediabilmente en un futuro, sea éste próximo o lejano. La proyección incluye dos técnicas de análisis: las dos de carácter cualitativo: sintético/analítica y el razonamiento probabilístico. Es aquí donde la generación de alternativas y de escenarios de evolución futura de un hecho se torna una tarea fundamental para el trabajo del analista. Y es también aquí donde tiene sentido la aplicación de técnicas del árbol y redes de influencia, así como la correlación y la regresión, la estimación de probabilidad y el análisis sensitivo.

Finalmente, la prospectiva (*forecasting*) trata de dar respuesta predictiva a la evolución de un acontecimiento en el futuro pero teniendo en cuenta especialmente las fuerzas dinámicas (no las estáticas como la inercia) que, inadvertidamente, actúan sobre el modelo. Es decir: los factores determinantes que actuarán para modificar en un sentido o en otro la realidad de un hecho. La prospectiva dibuja, como se suele decir, futuros. Además de ello, la prospectiva requiere herramientas analíticas y perfiles profesionales (analistas) que comprendan un mismo problema desde disciplinas diversas y complementarias y desde una perspectiva no lineal sino transversal y crítica. Llegados a este punto, no parece superfluo incluir las tres reflexiones finales que Clark realiza con respecto a la prospectiva: 1. No predice el futuro, pero puede someter la incertidumbre a niveles probabilísticamente razonables. 2. La prospectiva fallará si no incorpora elementos transversales como la demografía, valores, formas culturales y creencias, tecnología, economía, etc., y 3. Los “futuros alternativos”, son definidos por el juicio humano, la creatividad y la imaginación.

## CONCLUSIONES

1. Una lección aprendida es un tipo de conocimiento generado como resultado de una metodología basada en la observación sistemática de hechos retrospectivos con fines de mejora continua y de aprendizaje. No es una mera acumulación erudita de ejemplos útiles ni una garantía de soluciones rígidas y aplicables sin más. Su validez contrastada obliga a que se oriente inevitablemente hacia la acción en forma de cambio en el modo de hacer las cosas y a la mejora de numerosos procesos dentro de una organización. Es por tanto una palanca de innovación y creatividad para la mejora por vía de conocimiento y análisis.
2. Es, asimismo, parte fundamental de los subsistemas de información y gestión del conocimiento que se incorporan al capital intelectual de la organización y contribuyen de manera inequívoca a robustecer su aprendizaje organizacional. Elaborarlas pero, sobre todo, compartirlas internamente y defenderlas (comunicarlas) externamente hace más fuerte a una organización.
3. Toda organización, con independencia de su estructura (jerárquica, horizontal, en red, etc.) de sus fines, sus flujos de información y de sus funciones, incrementa sus niveles de mejora, innovación, competitividad y posicionamiento al diseñar y ejecutar su propio plan de lecciones aprendidas incorporando a expertos del análisis.
4. La vinculación del análisis de lecciones aprendidas con el análisis de inteligencia sitúa a sus profesionales en una posición privilegiada para desempeñar numerosas tareas que hacen del estudio retrospectivo una mejora competitiva por vía de aprendizaje sistemático de los aciertos y los errores.
5. El tradicional aprovechamiento del conocimiento tácito y explícito dentro de

una organización da paso a una sinergia de áreas y acciones basadas en la información. Así, la interacción entre el archivo de la organización (custodio y garante de su memoria institucional, sus derechos y su posición), el departamento de inteligencia competitiva y los expertos en lecciones aprendidas refuerzan las capacidades de mejora continua y compartida de los tipos de conocimiento generado, acumulado, organizado, valorado, analizado y explotado.

6. Considero una apuesta de futuro la incorporación de unidades de análisis de lecciones aprendidas a organizaciones tanto públicas como privadas para alcanzar sus fines y objetivos, basándose en el registro continuo, normalizado y actualizado de sus experiencias, transformadas en conocimiento de utilidad contrastada.
7. La sinergia entre planes y subsistemas de información en una misma organización refuerza su nivel de competitividad e innovación, pero también le otorga mayor flexibilidad y capacidad de adaptación a los riesgos, peligros, amenazas y oportunidades que surjan. El plan de lecciones aprendidas debe ser uno de los subsistemas más activos en los objetivos de “resiliencia” y adaptabilidad organizativa.
8. Finalmente, la organización inteligente que desarrolla su propio subsistema de lecciones aprendidas refuerza la identidad corporativa al subrayar el valor de la experiencia común y la superación de toda la entidad, no sólo a través de los éxitos disfrutados por todos sus miembros, sino, lo más importante, a través de los fallos con fines de mejora continua y compartida. Todos y cada uno de los departamentos, divisiones y unidades que configuran la organización encuentran así, en la gestión de lecciones aprendidas un elemento aglutinador más de la propia cultura y valores de la organización. La lección aprendida refuerza la identidad y el orgullo de la superación por vía de esfuerzo continuo y conocimiento especializado. Algo que los departamentos de comunicación institucional también pueden aprovechar para sus objetivos de refuerzo de marca corporativa.





*José Martín y Pérez de Nanclares*

*Catedrático de Derecho Internacional Público de la Universidad de Salamanca*

## **SEGURIDAD Y ACCIÓN EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA: LA CRECIENTE RELEVANCIA DE LA DIMENSIÓN EX- TERIOR DEL ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA\***

---

\* Este trabajo se inserta dentro de un proyecto de investigación más amplio financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación (DER2009-13679) y del que el firmante de este trabajo es su investigador principal.



## I. ASPECTOS GENERALES: EL PERMANENTE ANHELO DE INCLUIR LAS CUESTIONES DE SEGURIDAD Y DEFENSA EN LA AGENDA DE LA UE

Desde el premonitorio rechazo de la Asamblea Nacional de Francia al fallido Tratado por el que se intentaba crear la *Comunidad Europea de Defensa* en 1954 hasta hoy el anhelo de una defensa común europea ha estado siempre presente en el proceso de integración europea. Sin embargo, en nuestro continente integración europea y defensa colectiva han discurrido hasta la pasada década por caminos diferentes y sin intersección alguna entre ellos. Ciertamente, el objetivo último de las tres Comunidades Europeas creadas por los Tratados de París (1952) y Roma (1957) concernía indirectamente al ámbito militar; no en vano consistía precisamente en lograr una paz duradera en Europa encauzando la enquistada ‘cuestión franco-alemana’<sup>1</sup>. Pero la articulación de la seguridad colectiva en Europa se ha hecho sobre todo en torno a la Alianza Atlántica (OTAN) y, en mucha menor medida, a la Unión Europea Occidental (UEO); de hecho, en el ADN de la UEO ha estado desde su mismo origen en octubre de 1954 hasta su defunción por inanición en 2010 la renuncia a disponer de una estructura militar propia, quedando ésta bajo el paraguas de la OTAN.

---

<sup>1</sup> Es bien conocida la afirmación recogida en la Declaración Schuman de 9 de mayo de 1950 en la que se establecía que “Europa no se hará de una vez ni en una obra de conjunto; se hará gracias a realizaciones concretas, que creen en primer lugar una solidaridad de hecho”. Y ello exigía que “la oposición secular entre Francia y Alemania quede superada” mediante un proceso de integración que “sentará las bases concretas de una federación europea indispensable para la preservación de la paz”.

Sin embargo, el nuevo contexto, derivado del desmoronamiento del 'bloque del Este' y con él la desaparición de la amenaza militar real que entrañaba la 'guerra fría', labró las condiciones necesarias para buscar una convergencia de aquellos dos caminos sin intersección y poder aspirar a ir introduciendo la seguridad y la defensa en la agenda de la Unión Europea (UE). El Tratado de Maastricht (1992) desbrozó el terreno de manera efectiva<sup>2</sup> y, una vez sedimentada la cuestión a través de las inapreciables reformas en la materia en las estaciones intermedias de Ámsterdam (1997) y Niza (2001)<sup>3</sup>, ha sido el Tratado de Lisboa (2007) el que ha traído consigo un nuevo marco jurídico que permite a la UE desarrollar una cierta política de defensa propia dentro del marco de la *Política Exterior y de Seguridad Común* (PESC).

Pero lo cierto es que en la actualidad la cuestión de la seguridad en la UE trasciende con creces a la regulación de la PESC<sup>4</sup>. La internacionalización del fenómeno del

2 Como escribió Esther Barbé, el Tratado de Maastricht fue “el punto de encuentro de dos procesos que durante largos años se habían mantenido formalmente alejados: la construcción europea y las instituciones de seguridad y defensa”; BARBÉ, Esther: *La seguridad en la nueva Europa*, Catarata, Madrid, 1995, p. 157. En efecto, es el Tratado de Maastricht el que, sobre el germen de la modesta *Cooperación Política Europea* del Acta Única Europea (1986), colocó por primera vez a la entonces Comunidad Europea en la agenda de la defensa europea. Se hizo de manera más programática ('podría conducir') que jurídica y, como ha demostrado la realidad posterior, más en el plano de las intenciones que en el de las realidades. Se articula además de manera aún muy nebulosa ya que el programa en tres fases hacia esa defensa europea estaba aún muy desdibujado; y, continuando con la metáfora empleada por Esther Barbé en la obra citada a propósito del 'triángulo de la seguridad europea', la UEO seguía manteniendo un 'papel bisagra' (vinculación a la OTAN para los asuntos militares y base para la actuación defensiva de la Unión) que no termina de hacer posible una verdadera política defensiva propia de la UE. Véase igualmente HERRERO DE LA FUENTE, Alberto A.: “Del 'Informe Davignon' a la Política Europea de Seguridad y Defensa. Una evolución más aparente que real”, en ALDECOA LUZARRAGA, Francisco (coord.), *Los tratados de Roma en su cincuenta aniversario: perspectivas desde la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y de Relaciones Internacionales*, Marcial Pons, Madrid, 2008, pp. 1249-1276.

3 Entre la amplia literatura existente sobre la situación de la PESC antes del Tratado de Lisboa puede verse los trabajos de BARBÉ, Esther: “Evolución, presente y perspectivas futuras de la Unión Europea y de la Política de Seguridad y Defensa Común”, en PALOMARES LERMAN, Gustavo (ed.), *Política de Seguridad de la Unión Europea: realidades y retos para el siglo XXI*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, pp. 23-40; FERNÁNDEZ SOLA, Natividad: “La política europea de seguridad y defensa en el debate sobre el futuro de la Unión Europea”, *Boletín Europeo de la Universidad de La Rioja* 2003, núm. 11, pp. 10-26; GARCÍA PÉREZ, Rafael: *Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea*, UNED e Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, Madrid, 2003; GONZÁLEZ ALONSO, Luis Norberto: “La política europea de seguridad y defensa después de Niza”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo* 2001, núm. 9, pp. 197-240; HERRERO DE LA FUENTE, Alberto A.: “La política europea de seguridad y defensa”, en RAMÓN CHORNET, Consuelo (coord.), *Derechos y libertades ante las nuevas amenazas a la seguridad global*, Tirant lo blanch, Valencia, 2005, pp. 79-130.

4 No es momento de detenernos en la interesante cuestión conceptual sobre el alcance de la noción de 'seguridad colectiva' y su diferenciación de otros conceptos afines ya que adoptaremos un concepto amplio. Resulta, con todo, de interés la lectura del reciente trabajo de ORAKHELASHVILI, Alexander: *Collective Security*, Oxford University Press, Oxford, 2011, especialmente pp. 4-21 ('Essence and Definition of Collective Security'). Siguen siendo también muy útil las reflexiones conceptuales que Esther BARBÉ hacía en su citada obra, *op. cit.* pp. 23-60.

terrorismo y su consolidación como una amenaza duradera tras los sucesos del 11S ampliaron la panorámica de las exigencias de seguridad colectiva en un nuevo mundo globalizado del que Europa queda ya lejos de su epicentro. Igualmente, la desaparición de las fronteras entre los Estados miembros en el seno de un ‘mercado único’ ha exigido la adopción de medidas compensatorias de seguridad en aspectos como el control las fronteras exteriores (para combatir la inmigración irregular) o la cooperación policial y judicial en materia penal (para luchar contra la delincuencia transfronteriza). Y será precisamente a esta dimensión ajena a la política de defensa en sentido propio a la que pretendemos dedicar las siguientes reflexiones, concretamente a lo que se ha dado en denominar *Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia* —en adelante, ELSJ— (II), dentro del cual su dimensión exterior está cobrando en los últimos tiempos una relevancia creciente (III) que justifica conceder cierta atención a las principales acciones desplegadas por la Unión en la materia (IV) para a la postre intentar calibrar adecuadamente sus deficiencias y potencialidades (V).

## II. LA CUESTIÓN DE LA SEGURIDAD EN LA UE: ALGO MÁS QUE LA POLÍTICA COMÚN DE SEGURIDAD Y DEFENSA

### 1. La seguridad en el seno de la PESC: hacia una política común de seguridad y defensa

El nuevo marco jurídico de la Unión que ha establecido el Tratado de Lisboa en relación con la PESC (arts. 21 a 46 TUE) no sólo impulsa la puesta en marcha de una política diplomática más eficiente con figuras como la Alta Representante o el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE)<sup>5</sup>, sino que también despeja buena parte de los obstáculos existentes anteriormente para el desarrollo de una verdadera política de defensa propia en el seno de la Unión (ej. actualización de los objetivos de las misiones Petersberg, creación de una Agencia Europea de Defensa). Así, por lo que específicamente respecta a la defensa, los tratados constitutivos se refieren a una Política *Común* de Seguridad y Defensa (PCSD) —hasta entonces se hablaba más genéricamente de Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD)— con al menos tres elementos de particular relevancia. En primer lugar, se constata una combinación entre unos objetivos ambiciosos (art. 3.5. y 21 TUE) y una articulación muy modesta<sup>6</sup>. En segundo

5 Véase, entre la ya abundante bibliografía existente al respecto, la reciente obra colectiva coordinada por Francisco ALDECOA LUZARRAGA, *La diplomacia común europea: el Servicio Europeo de Acción Exterior*, Marcial Pons, Madrid, 2011.

6 La regulación concreta de la PESC está revestida de tal grado de peculiaridades institucionales (preeminencia del Consejo Europeo y uso de la unanimidad, exclusión de los controles *ex ante* y *ex post* usuales), exclusiones normativas (no adopción de actos legislativos) y restricciones competenciales (mantenimiento del papel predominante de los Estados) que en el fondo desde un punto de vista material podría llegar a hablarse de un (imaginario) pilar de inspiración intergubernamental dentro de una Unión que por lo demás ejercita sus competencias al “modo comunitario” de manera (casi)

lugar, se incluye una interesante *cláusula de asistencia mutua*, en virtud de la cual si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio “los demás Estados miembros le deberán ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance, de conformidad con el artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas (art. 42.7 TUE)<sup>7</sup>. Y, en tercer lugar, la defensa se considera un ámbito para la potencial puesta en marcha de cooperaciones reforzadas y se regula además una posible cooperación estructurada permanente<sup>8</sup>.

En cualquier caso, por lo que aquí nos interesa, el Tratado de Lisboa ha abierto nuevos horizontes para la seguridad y la defensa europea en el marco general de la acción exterior de la Unión<sup>9</sup>. Ahora bien, la cuestiones de seguridad colectiva no se limitan a las establecidas en el marco de la PESC. También fuera de él existen al menos dos ámbitos añadidos de gran relevancia y potencialidad.

## 2. La seguridad más allá de la PESC: la relevancia creciente del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia

En efecto, los tratados constitutivos prevén fuera del marco de la PESC otras importantes previsiones que también afectan a la seguridad colectiva y que en realidad encuentran su raíz última en el deseo de combatir el terrorismo internacional u otras

---

plena. Así nos pronunciamos con anterioridad en nuestro “Estudio preliminar”, en MARTÍN y PÉREZ DE NANCLARES, José y URREA CORRES, Mariola: *Tratado de Lisboa — Textos consolidados del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*, Marcial Pons, 2ª ed., Madrid, 2010, pp. 17-66, en p. 33. Véase *in extenso* en este sentido GONZÁLEZ ALONSO, Luis Norberto: “Quién dijo que desaparecen los pilares? La configuración jurídica de la acción exterior de la Unión en el Tratado de Lisboa”, en MARTÍN y PÉREZ DE NANCLARES, José (coord.), *El Tratado de Lisboa — La salida de la crisis constitucional*, Iustel, Madrid, 2008, pp. 393-403.

7 Véase, por ejemplo, el estudio de RUBIO GARCÍA, Dolores: *Las cláusulas de asistencia mutua y solidaridad introducidas por el Tratado de Lisboa: el refuerzo de la solidaridad y la defensa en la Unión Europea*, Documento de trabajo 57/2011, Fundación Alternativas-IEEE, Madrid, 2011.

8 *Vid.* Protocolo núm. 10 sobre la cooperación estructurada permanente establecida en el artículo 42 TUE. Para profundizar en la caracterización, alcance y problemática de estos mecanismos de flexibilidad nos remitimos al trabajo de URREA CORRES, Mariola: “La política (común) de seguridad y defensa en el Tratado de Lisboa: la eficacia como objetivo, la flexibilidad como instrumento y la ambición como propuesta de futuro”, *Revista Europea de Derecho Europeo* 2010, núm. 13, pp. 91-120. Más en concreto sobre el peculiar instrumento de la cooperación estructurada permanente puede verse RUIZ CAMPILLO, Xira y BARROSO CORTÉS, Francisco: *La cooperación estructurada permanente: propuestas para España*, Documento de Trabajo 37/2009, Fundación Alternativas, Madrid, 2009; BISCOP, Sven y COELMONT, Jo: “Permanent Structured Cooperation for Effective Armed Forces”, *Security Brief*, núm. 9, The Royal Institute for International Relations, Bruselas, 2009.

9 Véase, por todos, las seis contribuciones recogidas en la obra colectiva *La política europea de seguridad y defensa (PESD) tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa*, Cuadernos de Estrategia-Ministerio de Defensa 145, Madrid, 2010. Para una mirada hacia el futuro, cfr. PERRUCHE, Jean Paul: “Los nuevos horizontes de la defensa europea”, IEEE Documento de Trabajo 2/2011 de 11 de octubre de 2011, pp. 6-13.

amenazas a la seguridad *interna* de la Unión. Éstas se sitúan básicamente en dos ámbitos fundamentales, uno primero que se encuentra a caballo entre la PESC y la acción exterior clásica de la Unión y un segundo ámbito que conforma todo un sector normativo con entidad propia. En concreto, la primera de las previsiones citadas se refiere a la *cláusula de solidaridad* (art. 222 TFUE) y se ubica en el título dedicado a la acción exterior (título VII de la Parte V del TFUE) en lugar de en el consagrado a la defensa (título V). Encuentra su origen en la conciencia posterior al IIS de intentar aunar medios y esfuerzos en la lucha contra el terrorismo internacional y prevé que la Unión y sus Estados miembros actuarán conjuntamente con espíritu de solidaridad si un Estado miembro es objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano<sup>10</sup>. Tiene, por tanto, una inspiración más amplia que la defensa en sentido estricto, pero su repercusión en ésta es también evidente desde el mismo momento en que el Tratado hace mención explícita a la obligación de la Unión de movilizar todos los instrumentos de que disponga, “incluidos los militares puestos a disposición por los Estados”.

Por otro lado, un segundo ámbito de regulación de la seguridad fuera de la PESC y de la acción exterior tradicional es el ya citado ELSJ. De hecho, en la actualidad, uno de los objetivos principales de la Unión es “ofrecer a los ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas en materia de control de las fronteras exteriores, asilo, inmigración y de lucha contra la delincuencia” (art. 3.2 TUE). Y para su consecución, la Unión dispone actualmente de una amplia competencia de carácter compartido con los Estados miembros (art. 4.2 j TFUE) que permite adoptar las medidas necesarias para desarrollar no sólo las políticas de controles de fronteras, inmigración, asilo o cooperación judicial civil, sino también una intensa cooperación policial y judicial en materia penal (arts. 67 a 89 TFUE)<sup>11</sup>. No en vano, al albur de la progresiva incorporación de las competencias estatales en esta delicada materia sobre asuntos de interior y justicia al redil comunitario, la Unión ha ido aprobando durante las últimas tres décadas una amplísimo elenco normativo de muy

10 Cfr. RUBIO GARCÍA, Dolores: *op. cit.* (*Las cláusulas de ...*).

11 La cuestión relativa a la regulación del ELSJ tras el Tratado de Lisboa la hemos tratado con detalle en nuestro trabajo anterior “El nuevo espacio de libertad, seguridad y justicia en el Tratado de Lisboa”, *Revista de las Cortes Generales* 2007, núms. 70-71-72, pp. 85-125. Véase, igualmente, DIAZ BARRADO, Cástor M.: “El Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en el Tratado de Lisboa”, en *ib.* y FERNÁNDEZ LIESA, Carlos R. (coord.), *El Tratado de Lisboa — Análisis y perspectivas*, Dykinson, Madrid, 2008, pp. 81-96; VALLE GÁLVEZ, Alejandro del: “Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia y Tratado de Lisboa”, en MARTÍN y PÉREZ DE NANCLARES, José (coord.), *El Tratado de Lisboa — La salida a la crisis constitucional*, Iustel, Madrid, 2008, pp. 417-435. En otros lenguas pueden consultarse los relevantes trabajos de PEERS, Steve: *EU Justice and Home Affairs Law*, 3ª ed., Oxford University Press, Oxford, 2011; *ib.*: “Mission accomplished? EU Justice and Home Affairs law after the Treaty of Lisbon”, *Common Market Law Review* 2011, pp. 661-693; KADDOUS, Christine: “Un nouveau cadre pour la dimension externe de l’espace de liberté, de sécurité et de justice”, en *ib.* y DONY, Marianne (coords.), *D’Amsterdam à Lisbonne — Dix ans d’espace de liberté, de sécurité et de justice*, Heilbing & Lichtenhahn, 2010, pp. 61-79.

variada índole<sup>12</sup>. Piénsese que con las múltiples acciones desplegadas por la Unión al amparo de los sucesivos Programas de Tampere (1999-2004)<sup>13</sup>, La Haya (2005-2009)<sup>14</sup> y Estocolmo (2010-2014)<sup>15</sup> —y sus correspondientes Planes de Acción<sup>16</sup>— se ha ido tejiendo una compleja telaraña normativa cuyos efectos se irradian de manera muy intensa en los ordenamientos nacionales en materias estrechamente ligadas con el concepto de soberanía.

El aspecto fundamental a subrayar es que, con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, se ha cerrado un largo proceso que, a diferencia de lo ocurrido con la PESC, concluye con la plena ‘comunitarización’ (competencial, institucional y normativa) de esta materia<sup>17</sup>. Por tanto, como en todas las demás competencias de la Unión, esta acción tiene una acción interior (en relación con los Estados miembros), pero también proyecta una acción exterior.

---

12 Probablemente convenga recordar que esta incorporación de las competencias en asuntos de interior y justicia al ámbito de actuación material de la Unión se ha hecho a través de sucesivos métodos de muy dispar naturaleza e intensidad competencial. Primero fue por vía jurisprudencial, de manera que el Tribunal de Justicia fue dotando a las normas del mercado interior de una *vis expansiva* que afectaba a cuestiones como los visados o la posición jurídica de determinados nacionales de Estados terceros no miembros de la Unión. A continuación, se celebraron *extra muros* de los tratados constitutivos acuerdos internacionales que, como era el caso de los de Schengen o Dublín, regulaban mediante mecanismos de Derecho Internacional aspectos relacionados con el control externo de las fronteras o la determinación del Estado responsable del examen de las demandas de asilo para las que la entonces Comunidad Europea carecía de competencia propia. Posteriormente, como también ocurrió con la PESC, se hizo ya sobre la base de la intergubernamentalidad que introdujo el Tratado de Maastricht, esto es, en un pilar extracomunitario sobre los asuntos de interior y justicia. Más adelante, con el Tratado de Ámsterdam, se recondujo parte de esa materia (las cuestiones de inmigración, visados y asilo) al método comunitario, dejando aún en el pilar extracomunitario los aspectos del ELAJ más ligados al concepto de soberanía nacional (cooperación policial y judicial en materia penal). Y finalmente el Tratado de Lisboa creó para todas las cuestiones del ELSJ un marco jurídico-institucional que, a diferencia de lo que todavía ocurre con la PESC, resulta perfectamente equiparable al existente al de cualquier otra materia competencial de la Unión.

13 Conclusiones del Consejo Europeo de Tampere de 15 y 16 de octubre de 1999.

14 Conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas de 4 y 5 de noviembre de 2004.

15 Conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas de 1 y 2 de diciembre de 2009.

16 COM (2005) 184 final de 10.5.2005 (Diez prioridades para los próximos cinco años. Una asociación para la renovación europea en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia); COM (2010) 171 final de 20.4.2010 (Garantizar el espacio de libertad, seguridad y justicia para los ciudadanos europeos).

17 Las limitaciones y deficiencias que, con todo, pueden detectarse aún en la regulación actual del ELSJ han sido tratadas de manera exhaustiva por ZAPATER DUQUE, Esther: “La dimensión exterior del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en el Programa de Estocolmo: el reto de la integración y de la coherencia”, en PI LLORENS, Montserrat y ZAPATER DUQUE, Esther (coords.), *¿Hacia una Europa de las personas en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia?*, Marcial Pons, Madrid, pp. 19-44; LIROLA DELGADO, Isabel: “La cooperación judicial en materia penal en el Tratado de Lisboa: ¿Un doble proceso de comunitarización y consolidación a costa de posibles frenos y fragmentaciones?”, *Revista General de Derecho Europeo* 2008, núm. 16, <http://www.iustel.com>.

No obstante, hasta hace no mucho tiempo la dimensión exterior de este ELSJ había permanecido siempre en un segundo plano, de forma que las relaciones con países terceros o la participación en las tareas de otras organizaciones internacionales relacionadas con la materia seguían en lo fundamental en manos de los Estados miembros. Además, cuando los tratados constitutivos preveían competencias para celebrar acuerdos internacionales por la Unión pervivía la dualidad de bases jurídicas, procedimientos decisorios y mecanismos de control político y judicial, según el acuerdo internacional en cuestión recayera sobre una materia situada en el pilar comunitario (visados, inmigración, asilo) o en el pilar extracomunitario (cooperación policial y judicial en materia penal). Esto constituía en la práctica un serio obstáculo para lograr una acción eficaz, coordinada y coherente que el Tratado de Lisboa permite superar.

### III. LA DIMENSIÓN EXTERIOR DEL ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA: NUEVO ÁMBITO DE ACTUACIÓN DE LA UNIÓN

#### 1. La inseparabilidad de las dimensiones interna y externa del ELSJ: la necesaria acción externa de la Unión en el ELSJ

En este nuevo marco normativo post-Lisboa tanto el Programa de Estocolmo como su Plan de Acción consideran la acción exterior del ELSJ como una prioridad de la Unión<sup>18</sup>. En realidad, si hay alguna conclusión clara que se pueda extraer en la actualidad de la actuación de la Unión en el ámbito del ELSJ es que las dimensiones interior y exterior del mismo se encuentran ya indisolublemente unidas<sup>19</sup>. Es más, la dimensión externa es un imprescindible elemento instrumental para lograr en la dimensión interna los objetivos del ELSJ; sin una acción exterior de la Unión coherente y coordinada resulta del todo punto imposible conseguir una acción eficaz dentro de las fronteras de los Estados miembros de la Unión.

Ello es así por tres motivos fundamentales. En primer lugar porque, de idéntica forma a lo que ocurre en el resto de atribuciones de competencia encomendadas a la Unión, todas las políticas comunitarias tienen una dimensión externa propia que el Tribunal de Justicia ha reconocido a través de su asentada doctrina *in foro interno in*

18 Para un acercamiento legal a esta dimensión externa del ELSJ puede verse el interesante trabajo de CREMONA, Marise: “EU External Action in the JHA Domain — A Legal Perspective”, en *ib*, MONAR, Jörg y POLI, Sara (eds.), *The External Dimension of the European Union’s Area of Freedom, Security and Justice*, Peter Lang, Bruselas, 2011, pp. 77-115.

19 En este sentido, véase en la doctrina FLAESCH-MOUGIN, Catherine (ed.), *Union Européenne et sécurité: aspects internes et externes*, Bruylant, Bruselas, 2009; SANTOS VARA, Juan: “The External Dimension of the Area of Freedom, Security and Justice in the Lisbon Treaty”, *European Law Journal* 2008, pp. 577-597.

*foro externo*<sup>20</sup>. Pero, en segundo lugar, esta indisolubilidad de las dimensiones interna y externa se manifiesta de forma mucho más evidente en el concreto ámbito del ELSJ debido a que, por propia definición de la materia a regular, las medidas adoptadas en el ámbito interno de la Unión ya poseen *per se* una cierta dimensión exterior que afecta a países terceros. Además, en tercer lugar, existen a mayor abundamiento acciones concretas que en sí mismas son manifestación palmaria de esa dimensión exterior propia; piénsese, por ejemplo, en los acuerdos de readmisión, los acuerdos de cooperación judicial o incluso los acuerdos de transferencia de datos con países terceros.

Merece la pena, por tanto, detenerse brevemente en delimitar el alcance jurídico de la competencia externa de la Unión en esta materia.

## 2. La competencia externa de la Unión en el ámbito del ELSJ: el fructífero juego de las competencias externas expresas e implícitas

Como ya se ha indicado, con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa se ha logrado la plena ‘comunitarización’ de todo el ELSJ, de forma que la competencia compartida que posee actualmente la Unión en este ámbito no difiere de la que dispone en otras materias como el mercado interior, el medio ambiente o la protección de los consumidores. En consonancia con ello, la acción exterior de la Unión en el marco del ELSJ se rige, a diferencia de lo que ocurre con la PESC, por las mismas reglas generales aplicables a cualquier otra competencia compartida de la Unión. Por tanto, resumiendo brevemente el complejo régimen de competencias externas existente en el Derecho de la Unión en vigor, puede hablarse de dos mecanismos fundamentales para que la Unión pueda intervenir en el ámbito internacional con el objetivo de lograr las exigencias de seguridad previstas en el ELSJ.

Por un lado, conforme a la previsión general existente en la materia, la Unión podrá celebrar acuerdos internacionales “cuando así lo prevean los tratados” (art. 216.1 TFUE); y, en este sentido, existen competencias exteriores *ad hoc* para celebrar acuerdos internacionales con terceros países para la readmisión de inmigrantes en situación irregular (art. 79.3 TFUE)<sup>21</sup> o para regular el asilo y la protección subsidiaria (art. 78.2 g TFUE)<sup>22</sup>. Por otro lado, de conformidad con la clásica jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre las competencias implícitas, ahora ‘juridificada’ por los tratados cons-

20 *Vid. infra*, II, 2.

21 Se trata, en concreto, de la posibilidad de “celebrar con terceros países acuerdos para la readmisión, en sus países de origen o de procedencia, de nacionales de terceros países que no cumplan o que hayan dejado de cumplir las condiciones de entrada, presencia o residencia en el territorio de uno de los Estados miembros”. Esta base competencial no es, en realidad, una novedad del Tratado de Lisboa. Fue el Tratado de Ámsterdam el que la introdujo (antiguo art. 63.3 b TCE).

22 La Unión dispone, así, de competencia para adoptar “medidas relativas a un sistema europeo común de asilo” que incluyan “la asociación y la cooperación con terceros países para gestionar los flujos de personas que solicitan asilo o una protección subsidiaria o temporal”.

titutivos (art. 216.1 TFUE)<sup>23</sup>, la Unión ostenta también competencia para celebrar un acuerdo internacional con países terceros u organizaciones internacionales cuando resulte necesario para alcanzar alguno de los objetivos establecidos en la política para la consecución del ELSJ, cuando esté prevista en un acto jurídicamente vinculante de la Unión dictado al amparo del ELSJ o cuando pueda afectar a normas comunes o alterar el alcance de las mismas<sup>24</sup>. Esta modalidad de intervención exterior ha cobrado mayor relevancia tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa porque, una vez desaparecida la atribución competencial expresa existente antes en el ámbito de la cooperación policial y judicial en materia penal que conformaba el llamado tercer pilar (antiguos artículos 24 y 38 TUE), será también la competencia implícita sobre la que se basarán en el futuro los acuerdos internacionales en esa importante materia.

Llegados a este extremo, corresponde plantearse el alcance real que ha tenido la acción exterior de la Unión con base en estas posibilidades de intervención.

#### IV. LA ACTUACIÓN RECIENTE DE LA UNIÓN EN LA DIMENSIÓN EXTERIOR DEL ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA: PREOCUPACIÓN POR EL CONTROL DE LA INMIGRACIÓN IRREGULAR Y LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO

##### 1. La dimensión exterior de las cuestiones de control de fronteras, inmigración y asilo: el protagonismo de los acuerdos de readmisión y de FRONTEX

La acción exterior de la Unión en esta materia ha tenido como ámbito más afianzado de actuación la lucha contra la inmigración irregular y, sin duda, son los denominados *acuerdos de readmisión* los que constituyen su espina dorsal<sup>25</sup>. En un primer momento, cuando no existía aún una competencia *ad hoc* para su celebración, simplemente consistían en una cláusula en la materia que se insertaba en el marco de un

23 Esta construcción jurisprudencial se condensa en la doctrina del paralelismo o *in foro interno in foro externo* que se formuló en la sentencia de 31 de marzo de 1971, *Comisión c. Consejo* (22/70, *Rec.*, p. 273), apdo. 16; sentencia de 14 de julio de 1976, *Kramer* (3, 4 y 6/76, *Rec.*, p. 1279), apdos. 20 y 33. Posteriormente, esta doctrina fue completada por los dictámenes 1/76, de 26 de abril de 1977, apdo. 3 y 1/94, de 15 de diciembre de 1994, apdo. 95.

24 No es momento de detenerse en la discusión doctrinal a propósito de si este tipo de competencia exterior implícita de la Unión en materia de ELSJ tiene naturaleza de competencia compartida o exclusiva. Baste recordar aquí que la tesis de la competencia exclusiva en este ámbito del ELSJ se ve claramente erosionada por el Protocolo núm. 23 sobre relaciones exteriores de los Estados miembros con respecto al cruce de fronteras exteriores y por la Declaración núm. 36 relativa al artículo 218 sobre la negociación y celebración de acuerdos internacionales por los Estados miembros en relación con el ELSJ.

25 Cfr., por ejemplo, ARENAS HIDALGO, Nuria: “Los acuerdos de readmisión de inmigrantes en situación irregular. Diez años de política europea de readmisión a debate”, *Cuadernos Europeos de Deusto* 2010, núm. 43, pp. 53-90.

acuerdo internacional de otra índole, normalmente un acuerdo mixto de cooperación<sup>26</sup>. A continuación, se dio una fase intermedia en la que, a pesar de la existencia de una atribución de competencia *ad hoc*, se siguió introduciendo ese mismo tipo de cláusulas en convenios internacionales, si bien se hacía con la referencia explícita a que se negociaría en el futuro un acuerdo específico sobre la cuestión. Y, finalmente, se han celebrado ya más de una decena de acuerdos de readmisión en sentido propio<sup>27</sup>; y existe en la actualidad mandato negociador a favor de la Comisión en al menos media docena más de casos<sup>28</sup>.

Este tipo de acuerdos han planteado en la práctica una profunda polémica doctrinal. Desde un punto de vista político, no siempre queda clara la estrategia política que ha conducido a la selección de países con los que se han celebrado. Tampoco se termina de comprender cómo el Consejo ha podido aprobar un mandato de negociación con determinados países sin tener antes la constatación cierta de que como mínimo resultaría posible iniciar dichas negociaciones<sup>29</sup>. Por otro lado, desde una perspectiva jurídica, afloran también serios interrogantes. Estos se plasman por ejemplo a propósito de la falta de justificación del cumplimiento de las exigencias del principio de subsidiariedad (art. 5.3 TUE y Protocolo 2) o en relación con la posible violación de las exigencias del principio de cooperación leal (art. 4.3 TFUE) en los supuestos en los que los Estados miembros siguen negociando convenios propios con los mismos países terceros para los que la Comisión dispone ya de mandato negociador. Con todo, probablemente las dudas jurídicas más profundas derivan sobre todo de la compatibilidad de este tipo de convenios con los compromisos internacionales asumidos por la Unión y por los Estados miembros en materia de asilo y derechos humanos<sup>30</sup>.

---

26 Esta última fue la forma que se empleó básicamente en los acuerdos de finales de la década de los noventa con algunos países de Europa oriental y el Cáucaso. Es, en concreto, el caso de las cláusulas contenidas en los acuerdos internacionales con Rusia (*DO L* 327 de 28.11.1997), Ucrania (*DO L* 49 de 19.12.1998), Moldavia (*DO L* 181 de 24.6.1998), Armenia (*DO L* 239 de 9.9.1999), Azerbaiyán (*DO L* 246 de 17.9.1999), Georgia (*DO L* 205 de 4.8.1999) o Uzbekistán (*DO L* 352 de 30.12.2002).

27 Se han celebrado tales acuerdos con Hong Kong (*DO L* 17 de 24.1.2004), Macao (*DO L* 143 de 30.4.2004), Sri Lanka (*DO L* 124 de 17.5.2005), Albania (*DO L* 124 de 17.5.2005), Rusia (*DO L* 129 de 17.5.2007), Ucrania (*DO L* 332 de 18.12.2007), Moldova (*DO L* 334 de 19.12.2007), Macedonia (*DO L* 334 de 19.12.2007), Montenegro (*DO L* 334 de 19.12.2007), Serbia (*DO L* 334 de 19.12.2007), Bosnia y Herzegovina (*DO L* 334 de 19.12.2007), Pakistán (*DO L* 287 de 4.11.2010) y Georgia (*DO L* 52 de 25.2.2011).

28 Se trata de los mandatos de negociación con Marruecos, Turquía, Cabo Verde, Bielorrusia, China y Argelia.

29 Existen, en efecto, casos en los que el Consejo encomendó a la Comisión esta tarea y después no fue posible ni siquiera abrir las negociaciones con esos países. Ha ocurrido con China y Argelia.

30 A este respecto resultan especialmente relevantes el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (1950), el Convenio de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados (1951) y su Protocolo de Nueva York (1967), así como la propia Carta de Derechos Fundamentales de la Unión que desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa tiene carácter jurídicamente vinculante (art. 6.1 TUE)

En parecido orden de cosas, la agencia FRONTEX, creada en 2007 para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión<sup>31</sup>, ha celebrado también acuerdos internacionales con diversos Estados<sup>32</sup> y organizaciones internacionales<sup>33</sup> con el objetivo de mejorar el control de las fronteras exteriores de la Unión y combatir mejor la llegada de inmigrantes irregulares al territorio de la Unión. Estos acuerdos —denominados en realidad ‘acuerdos de trabajo’— plantean también dudas jurídicas de entidad que afectan incluso a la posibilidad misma de que una agencia de la Unión sea en realidad competente para celebrar acuerdos de esta naturaleza. No obstante, desde un punto de vista operativo, dan cobertura a unas acciones que han demostrado utilidad práctica.

## 2. La dimensión exterior de las cuestiones sobre cooperación policial y judicial en materia penal: la problemática de algunos acuerdos internacionales en materia de terrorismo

Por lo que afecta a la cooperación policial y judicial en materia penal, antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa se había desplegado ya una intensa acción exterior con base en la atribución de competencia *ad hoc* que existía en el marco intergubernamental que marcaba el antiguo tercer pilar<sup>34</sup>. Se celebraron, por ejemplo, acuerdos internacionales sobre extradición y asistencia judicial en materia penal con países terceros como Estados Unidos<sup>35</sup>, acuerdos para la extensión del acervo Schengen a Noruega, Islandia, Suiza y Liechtenstein<sup>36</sup>, acuerdos sobre procedimientos de seguridad para el intercambio de información clasificada con una decena de países terceros<sup>37</sup> o acuerdos sobre el tratamiento y la transferencia de datos del registro de nombres de

31 Reglamento (CE) nº 2007/2004, del Consejo, de 26 de octubre de 2004, DO L 349 de 25.II.2004.

32 Tales acuerdos, denominados ‘acuerdos de trabajo’, con países de Europa oriental (Rusia, Ucrania, Croacia, Georgia, Bielorrusia, Serbia, Albania, Montenegro y Macedonia), África (Cabo Verde) o América del Norte (Estados Unidos y Canadá)

33 Es el caso de los acuerdos con organizaciones internacionales terceras (Organización Internacional para las Migraciones) o con otras agencias de la propia Unión Europea (Europol, Agencia de Derechos Humanos, Agencia Europea de Seguridad Marítima, etc.).

34 En nuestra doctrina, véase, por todos, MARTÍNEZ CAPDEVILA, Carmen: *Los acuerdos internacionales de la Unión Europea en el tercer pilar*, Thomson-Civitas, Madrid, 2009. Desde una perspectiva más política que jurídica, MISILEGAS, Valsamis: “The External Dimension of EU Action in Criminal Matters”, *European Foreign Affairs Review* 2997, núm. 12, pp. 457-487.

35 DO L 181 de 19.7.2003. Cfr. BUJOSA VADELL, Lorenzo: “Acuerdos de extradición entre la Unión Europea y los Estados Unidos de América sobre extradición y asistencia judicial en materia penal”, *Revista General de Derecho Europeo* 2004, núm. 3 (<http://www.iustel.com>).

36 DO L 26 de 29.I.2004, DO L 292 de 21.IX.2006, DO L 53 de 27.2.2008 y DO L 83 de 26.3.2008.

37 Se celebraron con Noruega (DO L 362 de 9.II.2004), Macedonia (DO L 94 de 13.4.2005), Bosnia (DO L 324 de 27.IX.2004), Ucrania (DO L 172 de 5.7.2005), Rumanía (DO L 118 de 5.5.2005), Bulgaria (DO L 118 de 5.5.2005), Croacia (DO L 116 de 29.4.2006), Islandia (DO L 184 de 6.7.2006), Estados Unidos (DO L 115 de 3.5.2007) y Suiza (DO L 181 de 10.7.2008).

pasajeros (PNR) por las compañías aéreas<sup>38</sup>. No eran muchos acuerdos pero sí afectaban a cuestiones muy sensibles para los Estados y los ciudadanos.

Tras la reforma de Lisboa, obviamente esta actividad se ha materializado sobre la nueva base jurídica y se han celebrado ya varios tratados internacionales en la materia que en general no han planteado mayor dificultad. Estos han servido, por ejemplo, para continuar extendiendo el acervo Schengen a Estados no miembros de la Unión<sup>39</sup> o para regular cuestiones de cooperación judicial penal<sup>40</sup>. Sin embargo, el acuerdo más problemático de estos acuerdos ha sido el celebrado con Estados Unidos para regular la transferencia de datos de mensajería financiera<sup>41</sup>, el llamado acuerdo SWIFT (*Society for Worldwide Interbank Financial*). En relación con él, el Parlamento Europeo ha expresado — a nuestro entender, con bastante razón— muy serias críticas a propósito de su compatibilidad con irrenunciables exigencias europeas en materia de derechos humanos<sup>42</sup>. Críticas de las que tampoco queda exenta la dimensión interior de la lucha contra el terrorismo dentro de la UE, pese a que en el fondo sea de las más garantistas del mundo<sup>43</sup>.

En este mismo orden de cosas, del mismo modo visto en el apartado anterior, también las agencias de la Unión con competencia en la materia han celebrado acuerdos internacionales de variado contenido. Es el caso, sobre todo, de los acuerdos operati-

---

38 DO L 204 de 4.8.2007. Cfr. ZAPATER DUQUE, Esther: “La cooperación entre la Unión Europea y los Estados Unidos en materia de terrorismo: El acuerdo sobre el tratamiento y transferencia de datos de pasajeros de la Unión Europea en vuelos con origen o destino a EEUU”, *Revista General de Derecho Europeo* 2004, núm. 5 (<http://www.iustel.com>).

39 Así se ha hecho tanto para Islandia y Noruega (DO L 353 de 31.12.1009) como para Suiza y Liechtenstein (DO L 160 de 18.6.2011).

40 Es el caso del acuerdo internacional celebrado con Japón (DO L 39 de 12.2.2010).

41 DO L 195 de 27.7.2010.

42 Resoluciones del Parlamento Europeo de 2006 (DO C303E de 13.12.2006) y de 2007 (DO C 287E de 29.11.2007). Cfr. MONAR, Jörg: “The Rejection of the EU-US SWIFT Interim Agreement by the European Parliament: A Historic Vote and Its Implications”, *European Foreign Affairs Review* 2010, pp. 143-151. La lectura de estas Resoluciones del Parlamento Europeo traen forzosamente al recuerdo la posición igualmente beligerante que esta institución de la Unión mantuvo años atrás en relación con los Acuerdos PNR para la transferencia de datos de los viajeros de vuelos con destino a Estados Unidos (*vid. supra*). Recuérdese que el Parlamento logró que el Tribunal de Justicia llegara a anular ese acuerdo obligando a la Unión a negociar uno nuevo; sentencia de 30 de mayo de 2006, *Parlamento Europeo c. Comisión y Consejo* (C-317/04 y C-318/04, *Rec.*, p. I-47221). Una visión general sobre la evolución de las relaciones de la UE con Estados Unidos en esta materia se encuentra en el trabajo de LIRORA DELGADO, Isabel: “Terrorismo y cooperación penal: ¿un contexto más favorable para los derechos humanos en las relaciones transatlánticas?”, en *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2009*, UPV, Bilbao, 2010, pp. 363-394.

43 Sobre esta cuestión nos remitimos al trabajo de MARTÍN MARTÍNEZ, Magdalena: “Terrorismo y derechos humanos en la Unión Europea y en el Consejo de Europa: ¿marcos de referencia mundial?”, en *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2009*, UPV, Bilbao, 2010, pp. 395-426.

vos de *Europol* con países terceros<sup>44</sup> y con *Interpol*<sup>45</sup> o de los acuerdos de *Eurojust* con diversos países europeos y extraeuropeos<sup>46</sup>.

Por último, en relación con las organizaciones internacionales, la participación de la UE en la Conferencia de Revisión de la Corte Penal Internacional de 2010 marca probablemente un hito en esta materia que no puede pasar desapercibido<sup>47</sup>.

## V. CONSIDERACIONES FINALES: POTENCIALIDADES Y DEFICIENCIAS

A la hora de afrontar cualquier valoración de la materia no cabe duda que, de entrada, el Tratado de Lisboa contiene avances muy sustanciales en cuestiones propias del ELSJ. Muy superiores a las existentes en la PESC. Ha reconducido todo el tratamiento de la cooperación policial y judicial en materia penal hacia el redil institucional comunitario en lugar de mantenerlo en el ámbito de la mera cooperación intergubernamental; es decir, refuerza la posición de la Comisión (iniciativa legislativa y poder de vigilancia), del Parlamento Europeo (participación decisiva en el procedimiento de toma de decisiones) y del Tribunal de Justicia (control de legalidad y de cumplimiento), en detrimento del Consejo (representación de los Estados). Ha ampliado sustancialmente las competencias de la Unión en la materia (posibilidad de adoptar una verdadera *política común* en materia de inmigración y asilo). Ha democratizado el proceso decisorio (introducción del llamado procedimiento legislativo ordinario con poder de codecisión entre Parlamento Europeo y Consejo), a la par que ha agilizado también la toma de decisiones (mayoría cualificada en lugar de unanimidad). Y podría añadirse un largo etcétera que incluiría, entre otros aspectos, un refuerzo de los mecanismos de garantía de los derechos fundamentales a través del carácter jurídicamente vinculante de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (art. 6.1 TUE) y de la futura adhesión de la Unión al CEDH (art. 6.2 TUE), actualmente objeto de negociación avanzada.

Sin embargo, al descender a enjuiciar la concreta acción exterior de la Unión en el marco del ELSJ el resultado no será ya tan satisfactorio. En realidad, dependerá

44 Así se ha hecho con países de nuestro continente como Islandia, Noruega, Suiza, Croacia, Bosnia Herzegovina, Albania o Serbia, pero también con países no europeos como Estados Unidos, Canadá o Australia.

45 No publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea.

46 Se han celebrado con países europeos como Noruega, Islandia, Croacia o Suiza. Pero también con otros países extraeuropeos como Estados Unidos.

47 Cfr. JIMÉNEZ CORTÉS, Claudia: “La participación de la UE en la Conferencia de Revisión de la Corte Penal Internacional de 2010: un ejemplo de sus limitaciones a la hora de luchar contra la impunidad de los crímenes internacionales”, en PI LLORENS, Montserrat y ZAPATER DUQUE, Esther: *op. cit.* (*¿Hacia una Europa de las personas...*), pp. 187-210.

del prisma que se escoja para observar los acuerdos celebrados por la Unión. De este modo, la valoración final variará notablemente según el enfoque se acerque más a criterios de eficacia y oportunidad o se incline por el contrario hacia criterios de escrupulosidad en la protección de los derechos humanos y el respeto de los principios del *Estado de Derecho*. Parece claro que, desde la primera perspectiva, la acción exterior de la Unión en el marco del ELSJ contiene grandes potencialidades y, como ya apuntábamos al inicio de este trabajo, resulta un instrumento imprescindible para conseguir los objetivos *internos* del ELSJ. Difícilmente podrá lograrse una política común de la Unión en inmigración y asilo o conseguir una lucha efectiva contra el terrorismo internacional o la delincuencia transfronteriza sin una correlativa acción exterior de la Unión. Es más, difícilmente puede entenderse ya la ‘seguridad colectiva’ en la UE sin considerar la dimensión exterior del ELSJ. Las acciones empleadas están además dotadas de la flexibilidad recomendable en este peculiar ámbito exterior; tanto en la forma como en el fondo. Así, por ejemplo, se ha aceptado sin mayor discusión que las agencias de la Unión celebren acuerdos internacionales con países terceros cuando muy difícilmente se puede aceptar que dispongan de subjetividad internacional. Igualmente, no ha sido un obstáculo el que determinados acuerdos contengan importantes restricciones de derechos y libertades en aras de lograr una mayor seguridad. Se ha permitido, verbigracia, que, bajo el objetivo de lucha contra el terrorismo internacional, se contraigan compromisos internacionales con países terceros como Estados Unidos, que realmente están —como poco— al límite de la conculcación de algunos derechos fundamentales de obligado cumplimiento por la Unión; y el de la protección de datos personales no es el menor de ellos.

No obstante, a nuestro juicio, esta acción exterior adolece de al menos dos deficiencias de cierta entidad. Por un lado, el objetivo de lograr dotar a la acción exterior en materia de inmigración de un ‘enfoque global’, que permita buscar un cierto equilibrio entre la lucha contra la inmigración irregular y el objetivo de lograr en los países de origen una efectividad y coherencia de las políticas de la Unión sobre cooperación al desarrollo, ha sido un rotundo fracaso; como también lo han sido el pomposo instrumento de las ‘asociaciones de movilidad’. Por otro lado, tampoco puede considerarse que se haya conseguido la vieja aspiración de todo *Estado de Derecho* de lograr un equilibrio entre los dos polos que dentro del ELSJ — no por casualidad se denomina así (Libertad y Seguridad)— conforman el inseparable binomio libertad-seguridad; y recuérdese que el *Estado de Derecho* es uno de los valores fundamentales sobre los que se asienta la Unión (art. 2 TUE). La seguridad ha fagocitado (casi) por completo a la libertad; es decir, la inmensa mayoría de las acciones del ELSJ —y muy particularmente en su dimensión exterior— se inspiran en consideraciones de seguridad<sup>48</sup>. En realidad, la agenda exterior del ELSJ se ha cimentado casi por completo en consideraciones de seguridad relegando las consideraciones de libertad y justicia a un segundo

---

48 Para acreditar esta afirmación nos remitimos a nuestra contribución “El desequilibrio entre libertad y seguridad”, en *Informe sobre el estado del proceso de integración europeo*, Marcial Pons- Fundación Alternativas, Madrid, 2011, pp. 89-100. En ella analizamos detalladamente las acciones concretas adoptadas por la Unión en este ámbito durante 2010 y 2011.

plano<sup>49</sup>. Ciertamente, en situaciones de amenazas extremas puede resultar necesario un cierto incremento de las exigencias de seguridad. Pero del IIS —y, en nuestro caso particular, del IIM—nos separan ya dos lustros y tanto los Estados miembros como la propia Unión persisten en mantener en vigor normas claramente restrictivas de aspectos íntimamente ligados con la libertad, respecto a las que además es muy dudosa su efectividad; y para cerciorarse de ello basta transitar por cualquiera de nuestros aeropuertos. En realidad, seguridad y compromiso con los principios irrenunciables del *Estado de Derecho* no son objetivos contradictorios. Antes al contrario, es precisamente el respeto de estos principios lo que crea las condiciones más adecuadas para una seguridad efectiva en el largo plazo. Y el Tratado de Lisboa confiere instrumentos suficientes para hacerlo realidad... si realmente existe voluntad política para ello.

---

49 No faltan estudios doctrinales que, desde una perspectiva netamente politológica, reconducen la acción exterior en el ámbito del ELSJ a una agenda europea fundamentada de modo evidente en la seguridad; BALZACQ, Thierry (ed.), *The External Dimension of EU Justice and Home Affairs — Governance, Neighbours, Security*, Palgrave MacMillan, Basikstoke, 2010 (con numerosas referencias doctrinales en pp. 249-276); y WOLFF, Sarah, WICHMANN, Nicole y MOUNIER, Gregory (eds.), *The External Dimension of Justice and Home Affairs — A Different Security Agenda for the European Union?*, Routledge, Londres, 2010.





*Mariola Urrea*

EL CONTROL DE FRONTERAS EXTE-  
RIORES COMO INSTRU-  
MENTO PARA LA SEGURI-  
DAD: UNA APROXIMACIÓN  
AL NUEVO MARCO JURÍDI-  
CO DE FRONTEX



## I. INTRODUCCIÓN

La Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión, conocida como FRONTEX, comenzó a operar en 2005. La Unión Europea se dotaba así de un instrumento de naturaleza eminentemente técnica a través del cual se garantizaba la cooperación y asistencia técnica entre los servicios de control de fronteras de los Estados, así como la creación de programas de intercambio y transferencia de tecnología especialmente en lo que afecta a las fronteras marítimas<sup>1</sup>. La utilidad de un instrumento como FRONTEX está fuera de discusión por muchas razones. Algunas de ellas nos remiten a la lectura de la propia *Estrategia Española de Seguridad*<sup>2</sup>, en la que queda debidamente acreditado cómo los desequilibrios demográficos<sup>3</sup> son potenciadores del riesgo, a la par que los flujos migratorios no controlados<sup>4</sup> tienen claras implicaciones para la se-

---

1 Para una primera aproximación al estudio de FRONTEX nos remitimos a nuestro trabajo “Control de fronteras exteriores y seguridad interna en la Unión Europea: la puesta en marcha de Frontex”, en ALDECOA LUZARRAGA, F./SOBRINO HEREDIA, J.M. (coords.), *Migraciones y desarrollo: II Jornadas Iberoamericanas de Estudios Internacionales*, Marcial Pons, Madrid, 2007, pp. 469-482. Más recientemente, RIJPMA, J.J.: “Frontex: Successful Blame Shifting of the Member States?”, *Real Instituto Elcano*, ARI, núm. 69, 2010.

2 El texto puede consultarse en <http://www.lamoncloa.gob.es/NR/rdonlyres/DoD9A8EB-17Do-45A5-ADFF-46A8AF4C2931/o/EstrategiaEspanolaDeSeguridad.pdf>.

3 *Estrategia Española de Seguridad. Una responsabilidad de todos*, en pp. 34-37.

4 *Estrategia Española de Seguridad. Cit.*, en pp. 70-73.

guridad<sup>5</sup>. Para hacer frente a tales riesgos, la misma Estrategia Española de Seguridad propone, entre otras líneas de acción<sup>6</sup>, hacer más eficaz el control y vigilancia de los accesos a las fronteras exteriores españolas que son parte integrante de los límites exteriores de la Unión Europea.

Desde este planteamiento, debemos tener presente que la creación de FRONTEX como un instrumento más en apoyo de la labor de control y vigilancia de fronteras ha sido posible gracias a una atribución progresiva de competencias de los Estados, también de España, a favor de la Unión Europea. Se trata, de un dilatado y continuo proceso de «comunitarización» —no exento de dificultades<sup>7</sup>— abordado a través de las reformas de los Tratados acontecidas principalmente en Ámsterdam, Niza y Lisboa hasta consolidar el diseño de un auténtico Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en la Unión<sup>8</sup>.

Teniendo presente todos estos elementos, en el propósito de nuestro trabajo no es otro que analizar el conjunto de capacidades de las que dispone en la actualidad FRONTEX como un instrumento en materia de gestión de fronteras exteriores. Abordaremos, pues, las competencias de FRONTEX (II) y lo haremos con la perspectiva puesta en la sustancial reforma que el nuevo Reglamento 1168/2011 ha provocado en la reglamentación jurídica originariamente adoptada<sup>9</sup>. No obviaremos, en este recorrido por FRONTEX, su dimensión exterior y, por ello, su capacidad para celebrar acuerdos con terceros Estados cuya naturaleza jurídica —alejada sensiblemente de los

---

5 Nos referimos, en los términos que detalla la *Estrategia Española de Seguridad*, a la conflictividad social; la aparición de guetos urbanos; la explotación económica de los inmigrantes por parte de organizaciones criminales; la desestabilización de ciertos sectores productivos de la economía nacional; la radicalización extremista y de carácter identitario o la presencia de personas de otros países sobras las que no hay datos sobre su verdadera identidad ni nacionalidad, sin que pueda cuantificarse su número real y cuyas actividades pueden ser difíciles de controlar.

6 *Estrategia Española de Seguridad. Cit.*, en pp. 71-72.

7 Sin entrar en más detalles, téngase en cuenta que la progresiva erosión de políticas de corte intergubernamental como la originaria Cooperación en Asuntos de Justicia e Interior hasta su parcial conversión en el Título IV del ya superado TCE dedicado a visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas (artículos 61-69 del TCE) exigió, entre otras garantías para los Estados, su exclusión del control del Tribunal de Justicia. Para más detalle sobre este aspecto véase URREA CORRES, M.: “El Espacio de libertad, seguridad y justicia y la competencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas: hacia una jurisdicción flexible”, *Boletín de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Educación a Distancia*, núm. 23, 2003, pp. 65-101.

8 Para profundizar sobre esta cuestión nos permitimos remitir al lector a MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J.: “El espacio de libertad, seguridad y justicia”, en MÉNDEZ DE VIGO, I. (coord.), *¿Qué fue de la Constitución europea? —El Tratado de Lisboa: un camino hacia el futuro*, Planeta, Madrid, 2007, pp. 163-172.

9 Reglamento 1168/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2011 que modifica el Reglamento (CE) núm. 2007/2004 del Consejo, por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea (DO L 304, de 22.11.2011).

acuerdos internacionales— plantea algunos interrogantes de interés que no están del todo resueltos (III).

Una vez planteados todos estos elementos, conduciremos nuestra atención al estudio de algunas disposiciones jurídicas que han profundizado en algunas de las competencias de FRONTEX. Se trata, en este caso, de indicar aquellos problemas jurídicos que ha suscitado la cooperación operativa en la vigilancia de fronteras exteriores coordinada por FRONTEX y para ello nos serviremos de la norma que avala las operaciones de vigilancia marítima de fronteras exteriores (IV). Se trata de un instrumento jurídico que no ha podido evitar la polémica en la que se han visto envueltas la Comisión y el Parlamento Europeo con motivo del procedimiento seguido para su adopción, pero cuyos avances son indiscutibles en lo que respecta a la consolidación de las normas que impone el Derecho internacional respecto de las operaciones desarrolladas en las fronteras marítimas (IV.1), así como en el establecimiento de una directrices que disciplinen el modo de hacer y la atribución de responsabilidad a los Estados en el marco de operaciones de búsqueda, salvamento y desembarco de personas en el mar coordinadas por FRONTEX (IV.2). El presente trabajo incorpora unas reflexiones finales elaboradas a modo de conclusión que pueden ayudarnos a valorar la importancia de contar con un buen marco jurídico que haga posible un funcionamiento eficaz de FRONTEX, a la par que riguroso con el respeto de las normas de derecho internacional y, especialmente, con aquellas que regulan los derechos fundamentales de las personas sobre las que recae todo control en materia de fronteras exteriores (V).

## II. LAS COMPETENCIAS DE FRONTEX PARA EL CONTROL DE FRONTERAS A LA LUZ DEL NUEVO REGLAMENTO: EL COMPROMISO CON LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS Y EL RESPETO AL DERECHO INTERNACIONAL

El Consejo de la Unión Europea aprobó, el 26 de octubre de 2004, el Reglamento que permitió la creación de FRONTEX<sup>10</sup>. El funcionamiento de esta Agencia no se hizo efectivo, sin embargo, hasta el mes de octubre de 2005<sup>11</sup>. Una vez pasado un tiem-

---

<sup>10</sup> Reglamento 2007/2004/CE del Consejo de 26 de octubre de 2004 por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea (DO L 349, de 25.11.2004, pp. 1-11). El citado Reglamento fue objeto de un recurso de anulación planteado por el Reino Unido que el Tribunal de Justicia desestimó en sentencia de 18 de diciembre de 2007. Véase el comentario que sobre la citada sentencia elaboró GARCÍA GUTIÉRREZ, L.: “TJCE – Sentencia de 18.12.2007, Reino Unido/Consejo, C-77/2005. Creación de la agencia FRONTEX – Validez – Exclusión del Reino Unido – Acervo y Protocolo de Schengen”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 34, 2009, pp. 1083-1093.

<sup>11</sup> Decisión 2005/358, de 26 de abril por la que se establece la sede la Agencia europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión europea (DO L 144, de 4.05.2005, p. 13).

po prudencial desde la puesta en marcha de FRONTEX y habiéndose planteado las oportunas evaluaciones<sup>12</sup>, el Reglamento FRONTEX ha sido objeto de una profunda reforma mediante el Reglamento 1168/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo aprobado el 25 de octubre<sup>13</sup>. Se trata, a juicio de la propia Comisión, de una reforma necesaria para asegurar un funcionamiento correcto y bien definido de la Agencia en los próximos años aclarando el mandato de la misma y remediando las deficiencias detectadas hasta el momento<sup>14</sup>. Algunas de estas deficiencias en el funcionamiento de FRONTEX están íntimamente vinculadas con la forma de actuar de la Agencia y su adecuación al Derecho Internacional y, más concretamente, su compromiso con el respeto de los Derechos Humanos. El silencio que sobre la materia mantuvo el Reglamento originario de FRONTEX requería una subsanación expresa. En esta clave deben ser leídas las múltiples referencias que el nuevo Reglamento acumula en torno al compromiso de la Agencia con el respeto de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional pertinente<sup>15</sup>. De todas ellas, merece una mención especial el compromiso de la Agencia para cumplir sus competidos “dentro del pleno respeto del Derecho de la Unión pertinente, incluida la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea; del Derecho internacional pertinente, incluida la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (...) de las obligaciones relativas al acceso a la protección internacional, en especial, el principio de no devolución (...)”<sup>16</sup>. También debe ser destacado positivamente la obligación asumida por la Agencia de elaborar un Código de Conducta aplicable a todas las operaciones que coordine en el que se establecerán los “procedimientos destinados a garantizar los principios del Estado de Derecho y el respeto de los derechos fundamentales, prestando especial atención a los menores no acompañados y a las personas vulnerables, así como a las personas que tratan de obtener protección internacional”<sup>17</sup>. De la misma forma, debe ser destacada la voluntad de FRONTEX con la elaboración, desarrollo y aplicación de su *Estrategia en materia de*

---

12 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. *Informe sobre la evaluación y el desarrollo futuro de la Agencia FRONTEX* (COM (2008) 67 final, de 13 de febrero).

13 DO L 304, de 22.II.2011.

14 Con carácter previo a la presentación de la propuesta de modificación del Reglamento FRONTEX resulta interesante conocer el parecer del Consejo Europeo celebrado en Bruselas los días 29 y 30 de octubre de 2009, así como la posición del Parlamento Europeo prevista en la Resolución 2008/2157 (INI) de 18 de diciembre de 2008 sobre la evaluación y el desarrollo futuro de la Agencia FRONTEX y el sistema europeo de vigilancia de fronteras (EUROSUR).

15 Referencias que se contienen en los considerandos 18 y 29 del Reglamento 1168/2011, así como en artículo 1, apartado 2, párrafo 2º; artículo 2, letra b), apartado 1 bis); artículo 2 bis); artículo 5, párrafo 1º; artículo 9, 1 ter; artículo 14 y artículo 26 bis.

16 Artículo 1 apartado 2, párrafo 2º del Reglamento (CE) 2007/2004 del Consejo en la nueva redacción que le otorga al mismo el Reglamento 1168/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2011, cit.

17 Nuevo artículo 2 bis del Reglamento (CE) 2007/2004 del Consejo tras la redacción del Reglamento 1168/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2011, cit.

*derechos fundamentales*, así como la previsión de establecer un mecanismo eficaz para controlar el respeto de los citados derechos fundamentales en todas las actividades de la Agencia<sup>18</sup>.

Teniendo presente este compromiso, ahora ya expreso, con el respeto al Derecho Internacional y la protección de los Derechos Fundamentales, el nuevo Reglamento FRONTEX fortalece las competencias que la Agencia venía desarrollando con el propósito de lograr el objetivo para el que ésta fue creada<sup>19</sup>. Veamos en qué términos aparecen reguladas. En primer lugar, FRONTEX tiene asignada la función de coordinar la cooperación operativa entre los Estados miembros en materia de gestión de las fronteras exteriores<sup>20</sup>. En este sentido la Agencia es el organismo encargado de examinar, aprobar y, en su caso, coordinar las propuestas de operaciones conjuntas, incluidas las solicitudes de los Estados miembros relacionadas con situaciones que exijan una asistencia operativa y técnica reforzada, especialmente en casos de presiones específicas y desproporcionadas. La propia Agencia podrá, también, iniciar y realizar operaciones conjuntas y proyectos piloto en colaboración con los Estados miembros interesados y con el acuerdo de los Estados de acogida<sup>21</sup>. A este respecto, FRONTEX podrá poner su equipo técnico a disposición de los Estados miembros que participen en operaciones conjuntas o en los proyectos piloto. La Agencia, podrá poner fin a las operaciones conjuntas y los proyectos piloto, si ya no se dan las condiciones para llevar a cabo dichas operaciones. La Agencia financiará o cofinanciará las operaciones conjuntas y los proyectos piloto mediante subvenciones procedentes de su presupuesto. Asimismo

---

18 Según prevé el nuevo artículo 26 bis del Reglamento de FRONTEX se procederá a la creación de un Foro Consultivo para asistir al Director ejecutivo y al consejo de administración en asuntos relativos a los derechos fundamentales. En dicho Foro estará invitada la Oficina Europea de Apoyo al Asilo, la Agencia de Derechos Fundamentales, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y a otras organizaciones pertinentes. El citado Foro será consultado para los ulteriores desarrollos y aplicación de la estrategia en materia de derechos fundamentales, sobre el Código de Conducta y sobre los programas troncales de formación a los que hace mención el propio Reglamento FRONTEX.

19 El nuevo artículo 1.2 del Reglamento de FRONTEX declara, a este respecto, que “teniendo en cuenta que el control y la vigilancia de las fronteras exteriores competen a los Estados miembros, la Agencia, en su calidad de organismo de la Unión tal y como se define en artículo 15, y de conformidad con el artículo 19 del presente Reglamento, facilitará y hará más eficaz la aplicación de las disposiciones de la Unión Europea existentes y futuras en materia de gestión de las fronteras exteriores, en particular del Código de fronteras de Schengen establecido en virtud del Reglamento (CE) 526/2006. Para ello asegurará la coordinación de las actuaciones de los Estados miembros para aplicar dichas disposiciones, contribuyendo así a la eficacia, calidad y uniformidad del control de las personas y de la vigilancia de las fronteras exteriores de los Estados miembros”.

20 Artículo 3 del Reglamento (CE) 2007/2004 del Consejo en la nueva redacción que le otorga al mismo el Reglamento 1168/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2011, *cit.*

21 Resulta especialmente interesante el nuevo Artículo 3 bis del Reglamento FRONTEX en el que se detallan los Aspectos organizativos de las operaciones conjuntas y los proyectos pilotos y, más concretamente, la obligación de diseñar un plan operativo para que indique los aspectos organizativos con suficiente antelación al inicio previsto de dicha operación conjunta o proyecto piloto.

evaluará los resultados de dichas operaciones transmitiendo los oportunos informes de evaluación al Consejo de Administración de FRONTEX. Una novedad importante de la nueva reglamentación jurídica tienen que ver con la capacidad de la Agencia para crear un contingente de agentes de la guardia de fronteras bajo la denominación de equipos europeos de agentes de la guardia de fronteras, para su posible despliegue durante las operaciones conjuntas y los proyectos piloto<sup>22</sup>.

En segundo lugar, FRONTEX tiene competencia para proporcionar a los agentes de la guardia de fronteras que formen parte de los equipos europeos de agentes de la guardia de fronteras la formación avanzada pertinente para sus funciones y competencia. La propia Agencia tomará las medidas necesarias para garantizar que, con carácter previo a su participación en actividades operativas organizadas por la Agencia, todos los agentes de la guardia de fronteras y otro personal de los Estados miembros que participe en los equipos europeos de agentes de la guardia de fronteras, así como el personal de la Agencia “hayan recibido formación en el Derecho de la Unión y el Derecho internacional pertinentes, en particular en lo que se refiere a los derechos fundamentales y el acceso a la protección internacional, así como a las directrices relativas a la identificación de las personas en busca de protección, para dirigir las hacia las instancias adecuadas”<sup>23</sup>. Asimismo, la Agencia irá desarrollando materias troncales comunes para la formación de los agentes de la guardia de fronteras y ofrecerá una formación en el nivel europeo para los formadores de los agentes de las guardias de fronteras de los Estados miembros, incluidas las materias de derechos fundamentales, protección internacional y Derecho marítimo.

En tercer lugar, FRONTEX está facultada para realizar análisis de riesgos. Para ello elaborará un modo común de análisis integrado de riesgos que luego aplicará con carácter general o específico y cuyos resultados serán presentados al Consejo y a la Comisión. FRONTEX podrá evaluar, previa consulta al Estado miembro afectado, su capacidad de hacer frente a los futuros retos, incluidas las amenazas y presiones presentes y futuras en las fronteras exteriores de la Unión Europea, en particular en lo que se refiere a los Estados miembros que se enfrentan a presiones específicas y desproporcionadas. Con este propósito, la Agencia podrá evaluar el equipo y los recursos de los Estados miembros en materia de control fronterizo. Los Estados miembros ofrecerán a la Agencia la información necesaria sobre la situación y las posibles amenazas en las fronteras exteriores<sup>24</sup>.

---

22 Nuevo artículo 3 apartado 1 *ter* del Reglamento (CE) 2007/2004 del Consejo en la nueva redacción que aporta el Reglamento 1168/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2011, *cit.* Véase, en lo que respecta a la composición y despliegue de tales equipos europeos de agentes de la guardia de fronteras los nuevos artículos 3 *ter* y *quater*.

23 Artículo 5 del Reglamento núm. 2007/2004 del Consejo en la nueva redacción que le otorga al mismo el Reglamento 1168/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2011, *cit.*

24 Artículo 4 del Reglamento (CE) 2007/2004 del Consejo en la nueva redacción que le otorga al mismo el Reglamento 1168/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2011, *cit.*

En cuarto lugar, FRONTEX supervisará de forma proactiva y contribuirá a la evolución de la investigación en materia de control y vigilancia de las fronteras exteriores cuyos resultados deben ser transmitidos a la Comisión y a los Estados miembros<sup>25</sup>.

En quinto lugar, FRONTEX está capacitada para ofrecer ayuda a Estados miembros que se enfrenten a presiones específicas y proporcionadas y a una situación que exija una asistencia operativa y técnica reforzada en sus fronteras exteriores<sup>26</sup>. Esta ayuda puede consistir en una *labor de coordinación* mediante la asistencia en toda materia relacionada con la coordinación entre dos o más Estados miembros a fin de solucionar los problemas registrados en las fronteras exteriores, en una *labor asistencial* mediante el envío de sus expertos con su propio equipo técnico de control y vigilancia para que colaboren durante el tiempo necesario con las autoridades competentes del Estado o Estados miembros afectados o, incluso, en una *labor prestacional* desplegando agentes de la guardia de fronteras de los equipos europeos de agentes de la guardia de fronteras<sup>27</sup>.

En sexto lugar, FRONTEX facilitará la asistencia necesaria para la organización de operaciones de retorno conjuntas de los Estados miembros y, previa solicitud de los Estados miembros participantes, garantizará la coordinación o la organización de dichas operaciones conjuntas, incluidas las relativas a la contratación de aeronaves para los fines de dichas operaciones, ateniéndose a la política de la Unión en la materia<sup>28</sup> y sin valorar la pertinencia de las decisiones de retorno. La Agencia elaborará un Código de Conducta para el retorno de nacionales de terceros países que se encuentren en situación de estancia ilegal, que se aplicará en todas las operaciones de retorno conjuntas coordinadas por la Agencia y en el que se especificarán procedimientos normalizados que han de simplificar la organización de las operaciones de retorno y garantizar que el retorno discurra de forma humanitaria y con pleno respeto de los derechos fundamentales. Será la propia Agencia la que cooperará con las autoridades de los terceros países a fin de determinar las mejores prácticas en

---

25 Artículo 6 del Reglamento (CE) 2007/2004 del Consejo en la nueva redacción que le otorga al mismo el Reglamento 1168/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2011, *cit.*

26 En relación con esta función, el Reglamento FRONTEX sufrió una modificación temprana con el propósito de establecer un mecanismo para la creación de equipos de intervención rápida en las fronteras capaz de otorgar asistencia técnica y operativa rápida, necesarias para que FRONTEX pudiera hacer frente a situaciones como la llegada a determinados puntos de las fronteras exteriores de un gran número de nacionales de países terceros que intenten entrar clandestinamente en la Unión Europea. Reglamento 863/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de julio de 2007 por el que se establece un mecanismo de creación de equipos de intervención rápida en fronteras y que modifica el Reglamento 1007/2004 del Consejo por lo que respecta a este mecanismo y regula las funciones y competencias de los agentes invitados (“Reglamento RABIT”); DO L 199 de 31.07.2007, pp. 30-39).

27 Artículo 8 del Reglamento (CE) 2007/2004 del Consejo en la nueva redacción que le otorga al mismo el Reglamento 1168/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2011, *cit.*

28 Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular.

materia de obtención de títulos de viaje y expulsión de nacionales en situación de estancia ilegal<sup>29</sup>.

### III. LA DIMENSIÓN EXTERIOR DE FRONTEX: SU CAPACIDAD PARA FORMALIZAR ACUERDOS CON TERCEROS ESTADOS

Con el propósito de garantizar el cumplimiento de sus funciones, el Reglamento FRONTEX previó originariamente que la citada Agencia articulará la oportuna cooperación con Europol y, el nuevo Reglamento, amplía dicha colaboración a la Oficina Europea de Apoyo al Asilo, la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y otras agencias y órganos de la Unión, así como con organizaciones internacionales competentes<sup>30</sup>. La Agencia también deberá facilitar la cooperación operativa entre los Estados miembros y los terceros países en el marco de la política de relaciones exteriores de la Unión<sup>31</sup>. Para hacer efectivo el mandato contemplado en el presente precepto, el Consejo de Administración de FRONTEX adoptó el 1 de septiembre de 2006 una Decisión<sup>32</sup> en virtud de la cual se precisa el procedimiento a seguir para negociar y concluir acuerdos con terceros Estados y organizaciones internacional<sup>33</sup>.

De lo dicho, se plantean dos interrogantes que corresponde aclarar. Uno es el relativo a la subjetividad internacional de FRONTEX y otro es el que se refiere a la naturaleza jurídica de los acuerdos que FRONTEX puede celebrar. En relación con la subjetividad internacional de FRONTEX, no albergamos duda alguna sobre el hecho cierto que por ser FRONTEX una agencia de la Unión, es decir, un órgano gobernado por el derecho público europeo, creado por derecho derivado con el fin de acometer

29 Artículo 9 del Reglamento (CE) 2007/2004 del Consejo en la nueva redacción que le otorga al mismo el Reglamento 1168/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2011, *cit.*

30 Artículo 13 del Reglamento (CE) 2007/2004 del Consejo en la nueva redacción que le otorga al mismo el Reglamento 1168/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2011, *cit.*

31 Artículo 14 del Reglamento (CE) 2007/2004 del Consejo en la nueva redacción que le otorga al mismo el Reglamento 1168/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2011, *cit.*

32 La Decisión a la que hacemos mención puede ser consultada en [http://www.frontex.europa.eu/minutes\\_and\\_decisions/decisions/page5.html](http://www.frontex.europa.eu/minutes_and_decisions/decisions/page5.html). Sólo veinte días después de la aprobación de dicha Decisión, el Consejo de Administración de FRONTEX autorizó al Director Ejecutivo la negociación de una cooperación operativa entre la Agencia y Croacia.

33 El citado procedimiento, disponible en la página web de FRONTEX, se articula básicamente de la forma siguiente. El Director Ejecutivo de la Agencia es el encargado de presentar un borrador de mandato al Consejo de Administración en el que se incluirán las directrices de negociación. Para ello, la Agencia consultará a los Estados miembros y a la Comisión. Una vez aprobado el mandato por el Consejo de Administración, el Director Ejecutivo negocia con las autoridades del país tercero o, en su caso, con la organización internacional. Una vez logrado el acuerdo, y tras ser nuevamente consultada la Comisión, el Director Ejecutivo lo trasladará al Consejo de Administración quien ofrecerá la versión definitiva del miembro. Corresponde la firma al Director Ejecutivo.

una tarea muy específica de carácter, técnico científico o de gestión en el marco de la Unión Europea, dispone de personalidad jurídica propia, pero carece por completo de subjetividad internacional y, por consiguiente, no dispone de capacidad para celebrar tratados internacionales por lo que ya podemos concluir que el Reglamento FRONTEX no puede referirse a acuerdos internacionales sino a acuerdos de trabajo —también llamados acuerdos operacionales o acuerdos técnicos— con *organismos* de los Estados como es el caso, por regla general, de los Servicios de Guardias de Fronteras o con el Ministerio del Interior.

En ejercicio de la competencia que FRONTEX tiene atribuida, la Agencia ha celebrado acuerdos de esta naturaleza con una pluralidad de Estados e, incluso, con algunas Agencias internacionales<sup>34</sup>. Entre los acuerdos celebrados con Estados, señalamos los concluidos con Rusia, Ucrania, Croacia, Moldavia, Bielorrusia, Georgia, Serbia, Albania Bosnia-Herzegovina, Montenegro, Macedonia y Cabo Verde. También los ha firmado, aunque resulte ciertamente extraño<sup>35</sup>, con Estados Unidos y Canadá. FRONTEX tiene mandato para abrir negociaciones con Turquía, Libia, Marruecos, Senegal, Mauritania, Brasil, Nigeria y Egipto<sup>36</sup>.

Renunciando, en estos momentos, a abordar un análisis en profundidad de tales acuerdos, sí que parece oportuno apuntar dos aspectos que los hacen especialmente interesantes como objeto de estudio. El primero tiene que ver con el hecho de que tales acuerdos de trabajo no se publican. Su existencia se conoce bien a través de las oportunas notas de prensa que FRONTEX ofrece con ocasión de su firma, bien a través de las indicaciones que se constatan en los Informes anuales que realiza la Agencia. Más allá de las razones de seguridad que, en ocasiones, pueden condicionar el acceso al contenido de tales acuerdos, no parece aceptable resignarse a que el secreto sea la regla de funcionamiento general en FRONTEX.

El segundo de los aspectos interesantes tiene que ver con el contenido material de estos acuerdos de trabajo que determinan la cooperación de FRONTEX con cualquier Estado en el marco de aquellas competencias que ésta tiene atribuidas en su Reglamento. No es fácil abordar este aspecto si, como hemos señalado, tales acuerdos no son generalmente publicados. Pero teniendo como referencia las propias funciones que la

---

34 En un lugar destacado se sitúa los acuerdos de FRONTEX con INTERPOL. Se trata, de unos acuerdos que el propio Reglamento FRONTEX ya anunciaba en su artículo 13. No obstante, FRONTEX también ha logrado acuerdos con ACNUR, Europol, con la Organización Internacional para las Migraciones, con la Agencia Europea de Seguridad Marítima, con la Agencia Comunitaria de Control de la Pesca y con la Agencia Europea de Derechos Fundamentales

35 La extrañeza puede venir por tratar de Estados que la propia Agencia no califica entre el grupo de Estados prioritarios que son, a saber, los Estados candidatos a la adhesión, los países de vecindad y, finalmente, los de origen y tránsito de inmigración ilegal. Véase [www.frontex.europa.eu/external\\_relations/](http://www.frontex.europa.eu/external_relations/)

36 Sobre la importancia que la Unión Europea concede a la celebración de tales acuerdos véase el documento de la Comisión *Un diálogo para la migración, la movilidad y la seguridad con los países del mediterráneo meridional*, en COM (2011) 292, de 24 de mayo de 2011.

Agencia tiene asignadas, los acuerdos que celebre con terceros Estados para hacerlas efectivas incorporarán, en todo caso, un compromiso en materia de intercambio de información. Más allá de este compromiso, existen acuerdos que prevén la cooperación en materia de análisis de riesgos, otros sobre la cooperación de las autoridades de terceros países en materia de investigación sobre control y vigilancia de fronteras, la cooperación en materia de formación o la cooperación en operaciones conjuntas de retorno.

Junto a estos acuerdos de trabajo formalizados por FRONTEX y terceros Estados, no se puede olvidar que los Estados miembros de la Unión Europea pueden (y, en ocasiones, deben) celebrar también los suyos con los mismos Estados terceros para poder articular mecanismos de cooperación. La ausencia de personalidad jurídica de FRONTEX y la necesidad de patrullar en aguas soberanas de otros Estados derivada de las operaciones conjuntas hace imprescindible que los Estados miembros celebren acuerdos con terceros Estados. En el caso de España podemos citar a este respecto los concluidos con Marruecos, Senegal, Mauritania, Cabo Verde, Gambia, Guinea y Guinea Bissau. De todos ellos, únicamente el celebrado con Cabo Verde celebrado el 21 de febrero de 2008 ha sido objeto de publicación casi dos meses después de su entrada en vigor<sup>37</sup> lo que nos ha facilitado el conocimiento de su contenido.

#### IV. REFORZANDO LAS COMPETENCIAS DE FRONTEX: LAS OPERACIONES DE VIGILANCIA DE FRONTERAS MARÍTIMAS

La Unión Europea quiso otorgarle a FRONTEX capacidad para actuar más allá de las aguas que se encuentran bajo la jurisdicción de los Estados miembros<sup>38</sup>. Se trataba, en suma, de establecer un mecanismo que permitiera que las operaciones en las fron-

---

37 El *Acuerdo entre el Reino de España y la República de Cabo Verde sobre vigilancia conjunta de los Espacios Marítimos bajo soberanía y jurisdicción de Cabo Verde* entró en vigor el 3 de abril de 2009 y se publicó en el BOE el 5 de junio de 2009. Véase, BOE núm. 136, de 5 de junio de 2009, pp. 47545-47548. Ello no impidió, sin embargo, que España y Cabo Verde realizaran operaciones de patrullaje conjuntas con medios navales y aéreos españoles en aguas de soberanía de un Estado tercero desde marzo de 2007 al amparo de un Memorando de cooperación celebrado por el Ministerio del Interior y un Protocolo de colaboración entre los Ministerios de Defensa de España y Cabo Verde.

38 De hecho, como acertadamente ha puesto de manifiesto Gabriela OANTA, “las disposiciones del Código de Fronteras Schengen no contemplan la posibilidad para esta Agencia europea [FRONTEX] de llevar a cabo operaciones para la interceptación y desembarco. Y a la luz de la práctica ya existente a respecto se ha podido constatar que, para que realmente estas operaciones alcancen sus objetivos, es preciso que FRONTEX pueda actuar más allá de las aguas que se encuentren bajo la soberanía o la jurisdicción de los Estados miembros, es decir, en el alta mar e incluso en las aguas territoriales de terceros estados”; en OANTA, G.A.: “Desarrollos jurídicos controvertidos en la vigilancia de las fronteras marítimas exteriores de la Unión Europea en el marco FRONTEX. A propósito de la Decisión 2010/252/UE”, en *El desarrollo del Tratado de Lisboa: un balance de la Presidencia española*, Colección Escuela Diplomática, núm. 17, 2011, pp. 171-196, en p. 173.

teras marítimas coordinadas por FRONTEX se desarrollaran de conformidad con lo establecido en la normativa internacional y que las operaciones de salvamento y, en su caso, desembarque fueran realizadas de acuerdo a un conjunto de directrices comunes.

Con este propósito, el Consejo aprobó la Decisión 2010/252<sup>39</sup> como un instrumento que completa el Código de Fronteras Schengen<sup>40</sup> en lo que se refiere a la vigilancia de las fronteras marítimas exteriores en el marco de la cooperación operativa coordinada por FRONTEX. La citada Decisión constata la necesidad de establecer normas complementarias para las actividades de vigilancia fronteriza efectuadas por unidades marítimas o aéreas de un Estado miembro en la frontera marítima de otros Estados miembros en el contexto de la cooperación operativa coordinada por la Agencia. Para lograrlo se plantea dos grandes objetivos. El primero, tiene que ver con el establecimiento de una serie de normas que deberá respetar FRONTEX en calidad de coordinador de aquellas operaciones conjuntas celebradas en las fronteras marítimas (Anexo Parte I). El segundo objetivo no es otro que establecer una serie de directrices (no vinculantes) respecto de las situaciones de búsqueda y salvamento de las personas que se encuentren en peligro y de los supuestos de desembarco de las personas interceptadas o rescatadas durante las operaciones coordinadas por FRONTEX (Anexo Parte II). Veamos, con más detalle, el alcance y contenido de unas y otras.

## 1. Normas aplicables a las operaciones en las fronteras marítimas coordinadas por la FRONTEX

Con el fin de excluir cualquier vulneración de derechos derivada de las operaciones en las fronteras marítimas coordinadas por FRONTEX, la Decisión 2010/252/UE previó un conjunto de principios a los que la Agencia quedaría sometida en aquellas operaciones cuya coordinación asuma en el marco de la vigilancia de fronteras marítimas. Los principios entroncan directamente con el Derecho Internacional y los Derechos Humanos. Es el caso, por ejemplo, del principio de no devolución en virtud del cual no está permitido devolver a su país de origen o a otros países aquellos refugiados cuya

39 DO L III, de 4.05.2010. Sobre esta Decisión puede consultarse los trabajos de OANTA, G.A.: *loc. cit.* (“Desarrollos jurídicos controvertidos en la vigilancia de las fronteras marítimas exteriores de la Unión Europea en el marco FRONTEX. ...”) pp. 171-196; MORENO LAZ, V.: “The EU Regime on Interdictions, Search and Rescue, and Disembarkation: The Frontex Guidelines for Intervention at Sea”, *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 25, 2010, pp. 621-635.

40 Reglamento 562/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006 por el que se establece un Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras (Código de Fronteras Schengen); (DO L 105, de 13 de abril de 2006). Modificado posteriormente por Reglamento 296/2008 de 10 de abril de 2008 (DO L 97, de 9.04.2008); Reglamento 81/2009, de 24 de febrero de 2009 (DO L 35, de 4.02.2009), Reglamento 810/2009, de 5 de octubre de 2009 (DO L 243, de 15.09.2009) y Reglamento 265/2010 de 5 de abril de 2010 (DO L 85, de 31.3.2010). Completa esta norma la Guía Schengen (C(2006) 5186 final, de 6 de noviembre de 2006); las reglas relativas al tráfico fronterizo menor en las fronteras exteriores (Reglamento 1931/2006, DO L 405, de 30.12.2006) y el Fondo para las Fronteras Exteriores para el período 2007-2013 (Decisión 574/2007/CE, DO L 144, de 6.06.2007).

vida corra peligro. Es verdad que tal Decisión no aportaba novedad alguna más allá de la obviedad de subrayar la subordinación de tales operaciones a normas imperativas de Derecho Internacional<sup>41</sup>. Sin embargo, esta disposición sí fue una mejora sustancial respecto a la reglamentación originaria en la medida en que puso fin a un debate jurídico que había propiciado el silencio impuesto al respecto en el originario Reglamento FRONTEX. Un silencio que, como ya hemos señalado en otro momento de este trabajo, se ha superado de forma más que razonable en la nueva redacción que le otorga a FRONTEX el Reglamento 1168/2011<sup>42</sup>.

En la misma línea que la comentada, cabe destacar la exigencia que expresamente impuso la Decisión del Consejo en torno a las necesidades a tener en cuenta “de los niños, las víctimas de la trata de seres humanos, las personas que requieran una asistencia médica urgente, las personas necesitadas de protección internacional y las que se encuentren por otros motivos en una situación especialmente vulnerable” (Anexo Parte I, apartado 1.3)<sup>43</sup>. Aspecto íntimamente vinculado con las necesidades de formación que se requiere a todos los agentes participantes en una operación como la descrita y a la que hemos hecho mención *supra*.

Nos gustaría destacar, también, la referencia que la Decisión del Consejo realiza respecto de las medidas que pueden aplicarse durante la operación de vigilancia contra buques u otras embarcaciones con respecto a las que se planteen sospechas razonables de que transportan personas que tratan de eludir los controles en los pasos fronterizos<sup>44</sup>. A estos efectos, la Decisión diferencia si las medidas se adoptan en *aguas territoriales y zona contigua* (punto 2.5.1), en cuyo caso será necesario la previa autorización y de con-

---

41 “Ninguna persona podrá ser desembarcada en un país ni entregada a sus autoridades si ello vulnera el principio de no devolución, o si existe el riesgo de que sea expulsada de tal país o repatriada a otro vulnerando dicho principio (...)”, Decisión del Consejo de 26 de abril de 2010, *cit.*, Anexo Parte I, apartado 1.2.

42 *Vid.* Apartado II.

43 Una necesidad que también aparece recogida en la nueva redacción del Reglamento de FRONTEX contemplada en el artículo 2 en su apartado b) 1 bis, cuando se indica que “(...) Se atenderá a las necesidades especiales de los niños, de las víctimas de la trata de personas, de las personas que necesitan asistencia médica, de las personas que necesitan protección internacional y de otras personas vulnerables de conformidad con el Derecho de la Unión y el Derecho Internacional”.

44 Se trata de las medidas siguientes: a) solicitar información y documentación sobre la propiedad, la matrícula y la travesía del buque, así como sobre la identidad, la nacionalidad y otros datos pertinentes de las personas a bordo; b) detener y abordar el buque, registrar el buque y su carga, y registrar e interrogar a las personas a bordo; c) informar a las personas a bordo de que carecen de autorización para cruzar la frontera y de que quienes guían el buque pueden ser sancionados por facilitar el viaje; d) apresar el buque y prender a las personas a bordo; ordenar al buque que altere su rumbo para salir de las aguas territoriales o la zona contigua o evitar entrar en ellas, escoltándolo o navegando junto a él hasta que tome el rumbo correcto; f) conducir el buque o las personas a bordo a un tercer país o, alternativamente, entregar el buque o las personas a bordo a las autoridades de un tercer país; g) conducir el buque o las personas a bordo al Estado miembro anfitrión o a otro Estado miembro participante en la operación; Decisión del Consejo de 26 de abril de 2010, *cit.*, Parte I apartado 2.4.

formidad con las instrucciones del estado miembro anfitrión o, en su caso, *en alta mar más allá de la zona continua* (punto 2.5.2.), en cuyo caso la autorización depende de si el pabellón del buque es o no de un Estado participante en la operación<sup>45</sup>. En ningún caso se menciona el procedimiento a seguir en el caso de zona económica exclusiva o, en su caso, en zona de mar territorial. Lejos de excluir la actuación de FRONTEX, parece razonable aceptar que en dichas casos atendiendo al régimen jurídico de tales aguas se les aplicaría el mismo régimen que el mostrado en el caso de aguas territoriales y la zona contigua. También se ha regulado el supuesto en el que exista sospecha razonable de que el buque carece de nacionalidad o puede asimilarse a un buque sin nacionalidad<sup>46</sup>. En el caso de no recibir autorización del Estado del pabellón, el buque será sometido a vigilancia desde una distancia prudencial.

Para concluir, recuérdese que la Decisión del Consejo no admite la adopción de ninguna otra medida distinta a las indicadas sin la necesaria autorización del Estado del pabellón “salvo las necesarias para eliminar un peligro inminente para las vidas humanas” (Anexo Parte I, punto 2.5.2.6.).

## 2. Directrices para las situaciones de búsqueda y salvamento y para el desembarco en el contexto de operaciones en las fronteras marítimas coordinadas por FRONTEX

La Decisión 2010/252/UE establece un conjunto de directrices a aplicar en dos tipos de situaciones: el caso de búsqueda y salvamento y, cuando resulte imprescindible proceder al desembarco. Ninguna de estas directrices, como ya apuntamos en otro momento, tiene carácter vinculante. Ello no obsta para que sea necesario incluirlas en los planes operativos de las operaciones conjuntas coordinadas por FRONTEX lo que, aunque no obligue jurídicamente, es obvio que sí condiciona el *modus operandi* de la operación<sup>47</sup>.

Así, por lo que respecta a las situaciones *de búsqueda y desembarco*, la norma europea establece la obligación de los Estados de prestar auxilio a las personas que se encuentren en peligro en el mar atendiendo a las disposiciones aplicables de los convenios internacionales por los que se rigen las situaciones de búsqueda y salvamento, y a los requisitos en materia de respeto de los derechos fundamentales. Además, continúa la propia Decisión 2010/252/UE, las unidades participantes en la operación prestarán auxilio a cualquier buque o persona en situación de peligro en el mar, sea cual sea la

---

45 En el primer caso, la autorización corresponderá al Estado del pabellón. En el segundo caso, se solicitará conformación de la matrícula al Estado del pabellón por los cauces oportunos y, si se confirma la nacionalidad, se solicitará al Estado de pabellón, conforme al Protocolo de Palermo.

46 En cuyo caso, la unidad participante “podrá enviar una lancha al mando de un oficial al buque sospechoso”. Si persisten las sospechas, “la unidad efectuará una inspección más completa a aborde del buque, con la mayor consideración posible”; Anexo Parte I, apartado 2.5.2.5.; Decisión del Consejo de 26 de abril de 2010, *cit.*

47 De la misma opinión es OANTA, G.A.: *loc. cit.* (“Desarrollos jurídicos controvertidos en la vigilancia de las fronteras marítimas exteriores de la Unión Europea en el marco de FRONTEX...”), en p. 178.

nacionalidad o la condición jurídica de tales personas o las circunstancias en las que haya sido encontrada (Anexo Parte II, punto 1.2). La Decisión también establece las directrices a seguir en el supuesto en el que se perciba que el buque se encuentra en una situación de emergencia pero las personas a bordo se niegan a aceptar dicha asistencia. En este caso, la unidad debe no sólo informar al Centro de Coordinación de Salvamento, sino que debe seguir cumplimiento su deber de auxilio “tomando todas las medidas necesarias para la seguridad de las personas afectadas y evitando al mismo tiempo actuar de algún modo que pueda agravar la situación o aumentar las probabilidades de que se produzcan muertes o lesiones” (Anexo Parte II, punto 1.4).

Finalmente, respecto a las directrices que la Decisión prevé en el supuesto *de desembarco*, la norma establece con claridad cómo debe indicarse en el plan operativo las modalidades de desembarco de las personas interceptadas o rescatadas de acuerdo con el Derecho Internacional y los acuerdos bilaterales existentes en la materia. En ningún caso puede derivarse del citado plan operativo obligaciones respecto de aquellos Estados que no participen en la operación (Anexo Parte II, punto 2.1). Además, continua la Decisión, salvo disposición en contrario del citado plan de rescate, “convendrá dar prioridad al desembarco en el tercer país del que haya zarpado el buque en el que viajen las personas o en el tercer país por cuyas aguas territoriales o región de búsqueda y salvamento haya transitado dicho buque” (Anexo Parte II, punto 2.1).

Asimismo, en el supuesto de que tal opción resultara imposible, se ha previsto conceder prioridad al desembarco en el Estado miembro anfitrión, a menos que sea necesario actuar de otro modo para garantizar la seguridad de dichas personas. La inclusión de esta responsabilidad, siquiera subsidiaria, que recae en el Estado miembro anfitrión ha provocado cierto recelo en algunos Estados que tradicionalmente venían asumiendo esta condición en determinadas operaciones FRONTEX atendiendo a la responsabilidad que esta directriz provoca. Más allá de las dudas que pudiera plantearse en torno a la capacidad para ‘disponer’ de esta cláusula en el momento de diseñar la propia operación, me parece interesante apuntar en qué medida la previsión de una directriz como la indicada en la Decisión 2010/252/UE condiciona la viabilidad de colaboraciones FRONTEX con determinados Estados cuyas garantías en materia de cumplimiento de determinadas normas internacionales convierten en más que dudoso que la aplicación de esta directriz resulte incompatible con la idea desembarco en un país seguro, es decir, en un país donde las personas desembarcadas tengan garantizadas su integridad física, psíquica y donde se respeten sus derechos fundamentales. Así lo considera la nueva regulación de FRONTEX cuando señala que “de conformidad con el Derecho de la Unión y el Derecho internacional, ninguna persona podrá ser desembarcada en un país ni entregada a sus autoridades si ello vulnera el principio de no devolución, o si existe el riesgo de que sea expulsada de tal país o repatriada a otro vulnerando dicho principio”<sup>48</sup>.

---

48 Véase el nuevo artículo 2 en su apartado b) 1 *bis* del Reglamento (CE) 2007/2004 del Consejo en la nueva redacción que le otorga al mismo el Reglamento 1168/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2011, *cit.*

## V. REFLEXIONES FINALES

La progresiva comunitarización de aquéllas políticas tradicionalmente vinculadas con el método intergubernamental es un proceso plenamente consolidado en la Unión Europea como demuestra la regulación jurídica del Espacio Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia adoptada en el Tratado de Lisboa. En este contexto, la forma de ejercitar la competencia entre la Unión y los Estados miembros en materia de control de fronteras exteriores ha resultado eficaz y útil en relación con el flujo ordenado de inmigrantes. La utilidad de FRONTEX está fuera de discusión en la medida en que se alza —más allá de los reparos que hemos ido señalando en este trabajo— como un instrumento no sólo útil, sino también eficaz en el control de fronteras cuyo funcionamiento mejorará de forma sustancial si tenemos presente la aprobación del nuevo marco jurídico que determinará su actuación. No debemos olvidar, en los términos que señala la propia reglamentación jurídica, que “el control fronterizo en las fronteras exteriores no redundará solo en beneficio del Estado miembro en cuyas fronteras exteriores se realiza, sino también del conjunto de los Estados miembros que han suprimido los controles en sus fronteras interiores”<sup>49</sup>.

La Unión Europea debe seguir fortaleciendo los principios, las normas y las directrices que todo Estado deberá asumir en el marco de cualquier operación de control de fronteras exteriores desarrolladas de forma conjunta o bajo la coordinación de FRONTEX. Es imprescindible, por tanto, eliminar cualquier tentación por parte de los Estados de cuestionar jurídicamente el sometimiento de todas las operaciones de esta naturaleza a la normativa internacional en materia de asilo, refugio y protección de derechos humanos. La regulación aportada a este respecto por la Decisión 2010/252/UE del Consejo, así como la insistencia que al respecto impone el nuevo Reglamento que regula las funciones de FRONTEX apuestan, sin duda, por la estrategia correcta.

---

49 Considerando 5 del Reglamento 1168/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2011 que modifica el Reglamento (CE) 2007/2004 del Consejo, por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea, *cit.*





*Carlos Echeberria*

LA VIGENCIA DEL TERRORISMO DE AL  
QAIDA EN LAS TIERRAS DEL  
MAGREB ISLÁMICO (AQMI):  
EJEMPLO DE SUPERVIVEN-  
CIA Y DE ADAPTABILIDAD



## 1. Introducción.

La organización terrorista Al Qaida en las Tierras del Magreb Islámico (en adelante, AQMI) sigue afirmando su proyección global, escapando a los límites territoriales de Argelia que la vieron nacer como tal en enero de 2007 al suceder al Grupo Salafista para la Predicación y el Combate (GSPC), mostrando su sofisticación en términos de propaganda - con su Instituto de Comunicación “Al Andalus” produciendo vídeos sobre su propio campo de batalla pero también sobre otros adoptados como es el nigeriano - o creando un sólido sector financiero apoyado en actividades propias del bandidismo y de la delincuencia organizada (secuestros, aprovechamiento del tráfico de drogas y de otros tráficos ilícitos en el Sahel) que se transforman en capítulos de la acción terrorista cuando son realizadas con el objetivo de alimentar el frente de combate yihadista.<sup>1</sup>

Lo hasta ahora dicho sirve de presentación y de justificación del objeto de estudio en términos de hipótesis de trabajo para dar respuesta a una opinión cada vez más asentada que considera que la disminución del número de atentados reivindicados o adjudicables a AQMI, incluso en el escenario argelino, y la cada vez más escasa distancia entre las actividades económicas de AQMI y lo que podríamos calificar como gran bandidismo, aproximan a la organización al mundo delincencial alejándole progresivamente del ámbito del terrorismo. La propia naturaleza del terrorismo yihadista salafista, por un lado, y el volátil entorno en el que este se mueve hoy para el caso de AQMI, en el Magreb y particularmente en el Sahel, por otro, permiten en nuestra

---

<sup>1</sup> Sobre la importancia de los tráficos ilícitos de todo tipo en esta zona de África véase DE LA CORTE IBÁÑEZ, Luis y GIMÉNEZ-SALINAS FRAMIS, Andrea: *Crimen.org. Evolución y claves de la delincuencia organizada* Barcelona, Ariel, 2010, pp. 411-413.

opinión explicarse el porqué de sus manifestaciones tan particulares. AQMI sigue siendo un grupo terrorista y su activismo tiene plena vigencia, y todo ello es así independientemente de que, en términos de categorización, parezca estar desarrollando actividades “mafiosas” abandonando el ámbito de la amenaza terrorista y entrando en el del riesgo delincriminal.

Cuando AQMI ejecutó una intensa campaña de atentados suicidas, en 2007 y 2008, nadie dudaba de que representaba una verdadera amenaza para la seguridad de Argelia y de su entorno, y el paso del tiempo y la ralentización del ritmo de tales tipos de ataque – aunque relativa si consideramos su intensificación en el pasado verano – ha llevado a algunos a certificar su declive. En nuestro análisis nos proponemos demostrar que su imparable expansión territorial, su vigencia en términos de actor terrorista a pesar del entorno hostil en que se mueve, y, particularmente, a su intensa, sofisticada y fructífera actividad económica y financiera, hacen de AQMI una peligrosa amenaza. Por otro lado, el que no actúe en suelo europeo, o incluso sus problemas internos en términos de aparentes luchas por el liderazgo y escisiones, en nada cambian esta situación: actúa contra los europeos en suelo magrebí y saheliano, fiel a la idea del campo de batalla universal de los yihadistas, y sus divisiones y escisiones no hacen sino diversificar aún más el alcance de sus tentáculos terroristas.

## 2. Un ambicioso marco geográfico de actuación.

El Sahel es una vasta extensión de territorio africano que en su proyección más ambiciosa conecta Mauritania en el oeste con Eritrea en el este.<sup>2</sup> El Sahel que nos interesa a efectos de nuestro estudio sobre la amenaza terrorista que AQMI representa es la parte occidental de la franja, cubriendo la totalidad de Mauritania, las fronteras del territorio del Sáhara Occidental, el sur profundo argelino y libio, las regiones septentrionales de Malí y Níger, y, ya en sus límites, regiones occidentales de Chad y, hacia el sur, la conexión con Burkina Faso y con el norte de Nigeria.

Es en esa parte occidental donde a lo largo de la década pasada se comenzaron a producir de manera cada vez más reiterada acciones ejecutadas por terroristas, fueran los secuestros de occidentales en 2003 en el sur de Argelia, por el GSPC, fueran cada vez más golpes terroristas por parte del mismo GSPC en Mauritania y en el norte de Malí a partir de 2005. La intensificación de los ataques terroristas en forma de atentados y de emboscadas en los siguientes años ha llevado a la Unión Europea (UE) a aprobar una *Estrategia Común para el Sahel* en marzo de 2011, y llevaba al Coordinador Antiterrorista de la UE a destacar el pasado 8 de septiembre la peligrosidad de la expansión de dicha amenaza en África y, en particular, en Mauritania, Malí y Níger.<sup>3</sup>

---

2 Unidad de Coordinación de la Guardia Civil-Centro de Análisis y Prospectiva (CAP): *Indicadores: Sahel* Madrid, CAP-GC, agosto 2011.

3 Sobre la *Estrategia Común* véase *Council of the European Union 2076th Foreign Affairs* en [www.eu-](http://www.eu-)

Organizado AQMI en “katibas” o falanges, la franja saheliana que nos interesa a efectos de nuestro análisis es el campo de actuación de dos muy concretas: la de Yahia Abu Amar Abid Hammadu (alias Abdel Hamid Abu Zeid), que actúa entre el sur de Túnez y Argelia y el norte de Níger y se denomina “Tarik Ben Ziyad”, y la de Mokhtar Belmokhtar (alias Khaled Abu El Abbas), que actúa en Mauritania, el sur de Argelia y el norte de Malí y es conocida como la “Al Mulathimin”. Muchas veces se insiste en que existen diferencias substanciales entre una “katiba” y otra de estas dos que son las más destacadas y mediatizadas, pero a las que se pueden añadir otras como la dirigida por Yahia Djuadi: la de Abu Zeid es presentada como más “terrorista” y la de Belmokhtar como más “delincuencial” marcando ya una primera diferenciación, creemos que pernicioso, entre “terroristas” y “bandidos”. Tal análisis se basa en la supuestamente mayor crueldad de Abu Zeid, quien no ha dudado en asesinar a dos rehenes, un británico en 2009 y un francés en 2010, al no someterse los Gobiernos de Londres y de París a sus exigencias, no sólo económicas como veremos más adelante. Frente a dicho perfil, el de Belmokhtar es presentado como más volcado en obtener ganancias económicas dejando en segundo plano las exigencias políticas (terroristas), pero nadie debería olvidar que la falange de Belmokhtar ha protagonizado sangrientas acciones precisamente en la zona en la que la presión puramente terrorista del GSPC, primero, y de AQMI, después, ha sido y es más visible, con emboscadas y atentados varios en Mauritania, en Malí y en Argelia. Por otro lado, la falange de Abu Zeid no surgió de la nada sino que, en 2003 y como parte del GSPC, se desplazó de su zona de actuación en el noreste de Argelia hacia el Sahel ante la intensa presión a la que la sometían las autoridades argelinas.<sup>4</sup>

La tesis de la supuesta rivalidad entre ambos líderes y, en consecuencia, del debilitamiento de AQMI en la región que preocuparía a su emir, Abdelmalek Drukdal (alias Abu Musab Abdel Wadud), quien observaría dicho deterioro del combate en el frente meridional desde su refugio en el lejano norte argelino, olvida la naturaleza misma de la región saheliana. Su enorme extensión y las dificultades propias de una zona desértica hacen de ella un campo de batalla muy distinto al de la montañosa Cabilia argelina en que combate Drukdal, con un triángulo Bumerdés-Buira-Tizi Uzu donde se ejecuta la lucha armada en términos clásicos, contra policías, gendarmes, militares o guardias comunales.<sup>5</sup> En el volátil Sahel, donde desde siempre se han concentrado tráfico ilícitos varios, y donde la escasa población está formada por comunidades Tuareg enfrentadas a los gobiernos de Malí y de Níger y divididas entre sí, AQMI tiene que

---

[un.europa.eu/articles/es/article\\_10849\\_es.htm](http://un.europa.eu/articles/es/article_10849_es.htm) y sobre la intervención del Coordinador Antiterrorista de la UE véase “Recent Highlights in Terrorist Activity” *Combating Terrorism Center at West Point CTC Sentinel* Vol. 4, nº 10, octubre 2011, p. 26.

4 PORTER, Geoff D.: “The Impact of Bin Ladin’s Death on AQIM in North Africa” *CTC Sentinel* Número Especial, mayo 2011, p. 11.

5 En términos de actualidad ocho terroristas de AQMI eran eliminados en la región de Bumerdés en las dos primeras semanas de febrero, y a ellos se añadían cinco más el 20 del mismo mes. Véase “Cinq autres éléments de l’ex GSPC abattus à Boumerdès” *El Watan* 21 febrero 2012, en [www.elwatan.org](http://www.elwatan.org).

ocupar mucho tiempo en fijar alianzas, echar pulsos para asentarse en determinadas zonas y, de paso, seguir con su labor puramente terrorista, es decir, hostigar a las fuerzas argelinas, mauritanas o malienses y entrenar a terroristas de orígenes diversos en sus campos móviles.<sup>6</sup> Conviene destacar aquí la habilidad de AQMI para hacer frente a estas dificultades, incluidas las derivadas de la necesidad de fijar vínculos con grupos de Tuareg divididos entre los que tienen que asegurarse fidelidades que impidan filtraciones a las autoridades y su localización: contrasta por ejemplo la rapidez con la que uno de los hijos prófugos de Muammar El Gadafi fue delatado por círculos de Tuareg que lo entregaron a las autoridades del Consejo Nacional de Transición (CNT), y ello a pesar de haber presumido siempre su padre de los vínculos con esta comunidad: AQMI, en cambio, tiene en su poder a trece rehenes extranjeros en territorio de los Tuareg donde los oculta y negocia rescates por ellos desde hace años.

Este último punto es importante porque, si bien en su pulso con las autoridades de los países en los que actúan estas les ponen cada vez más dificultades para poder entrenar mejor a sus terroristas – el Mando Militar de Coordinación creado por Argelia en septiembre de 2010 con base en Tammanrasset comienza a ser eficaz aproximando las respuestas en un marco subregional –, lo cierto es que si observamos el progresivo debilitamiento de Mauritania en los últimos años o la dinamización del terrorismo de Boko Haram en el norte de Nigeria entre 2011 y 2012, podemos considerar que el activismo terrorista de esta organización sigue siendo importante aunque desde fuera de la región pueda pasar desapercibido. Es indudable que la adaptación de los terroristas de AQMI al terreno es una realidad que hace más difícil combatirlos con eficacia.<sup>7</sup>

### 3. AQMI y los atentados.

Si los precedentes de AQMI son el Grupo Islámico Armado (GIA) y el GSPC argelinos, y el modelo a seguir Al Qaida como tal, las fidelizaciones del GSPC a esta última en 2003, 2005 y la definitiva del 11 de septiembre de 2006, su transformación en AQMI en enero de 2007 y la historia de la organización desde entonces no hace sino confirmar lo comprometido por los terroristas: se han convertido en dignos representantes de la casa matriz en una zona geográfica cada vez más amplia, buscada no sólo en términos tácticos sino obedeciendo también al afán expansionista y universalista de Al Qaida.<sup>8</sup>

---

6 ECHEVERRÍA JESÚS, C.: “El terrorismo yihadista a las puertas de España: los campos de entrenamiento en el Sahel” *Análisis del Grupo de Estudios Estratégicos (GEES) nº 20*, 5 julio 2007, en [www.gees.org](http://www.gees.org).

7 El 15 de septiembre un enfrentamiento entre militares de Níger y AQMI se saldaba con un soldado y tres terroristas muertos y el 20 de diciembre AQMI secuestraba a un policía mauritano en la frontera con Malí, en dos acciones tipo de las que con frecuencia se repiten en estos tres países. Véanse “Recent Highlights ...” *CTC Sentinel* Vol. 4, nº 10, octubre 2011, p. 26, y Vol. 5, nº 1, enero 2012, p. 27.

8 Geoff D. Porter consideraba ya en mayo de 2011, al analizar el impacto de la desaparición de Bin

Quienes insisten últimamente en la debilidad de Al Qaida o en la de AQMI la argumentan en que sus atentados no se producen con la frecuencia de otro tiempo, en que ni una ni otra son capaces de golpear en suelo occidental, en que los atentados que sí logran llevar a término son menos letales o en que ambos líderes, Ayman Al Zawahiri y Abdelmalek Drukdel, sufren de contestaciones internas y de falta de carisma. En realidad ambos coinciden hoy en su papel de inspiradores y estimuladores del mantenimiento de una maquinaria terrorista lista para actuar, en la instrumentalización de actividades como los secuestros de occidentales para ello y en la necesidad de reforzarse mutuamente y de no olvidar el legado del desaparecido Osama Bin Laden. Muestran pues su voluntad de seguir combatiendo, aprovechan actividades ilícitas varias (secuestros) para ello, como hacen los Talibán con las drogas en Afganistán o Al Shabab con la piratería en Somalia, dotando a tales actividades de un barniz “halal” (permitido por el Islam) por ejecutarse para apoyar la causa del Yihad guerrero y no para lucrarse. Finalmente, ambos alimentan también, a través de vídeos y de mensajes en audio distribuidos por las múltiples páginas yihadistas, la siempre necesaria propaganda de cara a dar a conocer su esfuerzo guerrero, por un lado, y a atraerse más adeptos por otro.

Dos aseveraciones que se escuchan cada vez con más frecuencia requieren de un análisis desde la perspectiva de la valoración del esfuerzo terrorista: una presenta el desplazamiento del activismo de AQMI hacia el sur, hacia el Sahel, como una muestra de su debilitamiento progresivo, y la otra y derivada en buena medida de la anterior, constata que el proceso de declive se hace irreversible para AQMI ante el riesgo de poder diluirse en un espacio inmenso como es el Sahel en el que existe además el riesgo, por la tentación, de acabar convirtiéndose en un grupo de simples bandidos.<sup>9</sup> En cuanto al desplazamiento del activismo hacia el sur este tuvo indudablemente lugar en el marco de un mayor esfuerzo por parte de las Fuerzas Armadas y de Seguridad argelinas, que iban dificultando progresivamente las actividades del GSPC en la franja norte tal y como vimos anteriormente para el caso de la “katiba” de Abu Zeid en 2003, pero desde la perspectiva de los terroristas dicha proyección fue presentada de inmediato como una bendición al permitirles la apertura de nuevos campos de batalla. Fieles a su visión universalista este era un paso obligado, y se extendería con el tiempo a Mauritania, a Malí, a Níger o incluso a Nigeria. Es significativo que la presencia de nigerianos y de nigerinos en los campos de entrenamiento del GSPC, primero, y de

---

Laden en el yihadismo salafista global, que el probable acceso de Ayman Al Zawahiri al liderazgo de Al Qaida supondría un espaldarazo para AQMI, y ello porque el egipcio se había mostrado tradicionalmente más cercano a los magrebíes que Bin Laden. Aparte de este argumento, el analista estadounidense añade otros dos que confirmarían dicha proximidad: la virulencia de Al Zawahiri contra Francia, por un lado, y su dedicación al esfuerzo financiador en Al Qaida en el que vería la especialización “financiera” de AQMI, que trataremos en el siguiente epígrafe, como particularmente atractiva. Véase PORTER, G. D.: *op cit* p. 11.

9 Sobre el debilitamiento de AQMI en Argelia véase CRISTIANI, Dario y FABIANI, Riccardo: *Al Qaeda in the Islamic Maghreb (AQIM): Implications for Algeria's Regional and International Relations* Roma, Istituto Affari Internazionali IAI Working Paper 11/07, abril 2011, p. 11.

AQMI, después, se haya venido detectando desde antiguo.<sup>10</sup> Por otro lado, la apertura del frente saheliano no implicaba para los terroristas la desatención del frente norte y antes y después de la creación de AQMI se han hecho esfuerzos terroristas importantes visibles en términos de atentados (incluyendo los suicidas a partir de 2007) y de emboscadas en diversos lugares de la franja septentrional del país hasta hoy. Además, la presión de las autoridades argelinas contra AQMI en el norte, incluyendo sus fuentes de financiación, han venido obligando a los terroristas a buscarse esta en el sur del país y en la franja del Sahel.<sup>11</sup>

AQMI podía pues atentar con suicidas en Argelia en julio y diciembre de 2007, en sus atentados más emblemáticos y manifestándose como una de las franquicias más vitalizadas de Al Qaida, extender su activismo a Túnez – con el entrenamiento de terroristas tunecinos en suelo argelino y su entrada a Túnez en diciembre de 2006 o el secuestro de dos turistas austriacos en el sur del país en marzo de 2008 – y someter a una importante presión al Estado mauritano, que había comenzado simbólicamente el GSPC con una matanza de militares en Lemgheity en junio de 2005. Desde su nacimiento AQMI centró su activismo en Mauritania, el eslabón débil en términos de seguridad de todo el Magreb, con atentados y secuestros que acabó expulsando de su suelo, y es ejemplo cargado de simbolismo, a la emblemática competición deportiva de los infieles: el Rally Dakar.<sup>12</sup> El secuestro de tres cooperantes españoles en la muy frecuentada carretera entre Nuadibú y Nuakchott, en noviembre de 2009, sería poco después un buen indicador tanto de la explotación de dicha debilidad como de la voluntad de AQMI de actuar por esta vía y de las redes logísticas con las que cuentan en la región. Dos de los tres cooperantes permanecerían en manos de AQMI hasta agosto de 2010, y en septiembre de ese año los terroristas capturaban a siete trabajadores de empresas francesas en Níger, cuatro de los cuales siguen aún en manos de los terroristas año y medio después. En este tiempo se han producido más secuestros – en Argelia, en Malí o en Níger – y 2012 comenzaba con 13 rehenes extranjeros en manos de AQMI, la cifra más alta alcanzada y que sólo se vio superada por los 32 occidentales capturados por el GSPC en 2003.<sup>13</sup> Incluso el atentado yihadista que dejaba 17 muertos el 28 de abril pasado en el Café “Argana” de Marrakech no era asumido por AQMI en términos de coherencia con su estrategia negociadora con Francia para la liberación de cuatro rehenes franceses en su poder: 8 de los 17 muertos en Marrakech eran turistas franceses, y aunque AQMI negó la autoría se felicitó por la realización de tal atentado y animó a sus seguidores a emular dicha hazaña, y tan sólo dos días antes del

---

<sup>10</sup> ECHEVERRÍA JESÚS, C.: “El terrorismo yihadista a las puertas de España *op cit.*”

<sup>11</sup> LEBOVICH, Andrew: “AQIM Returns in Force in Northern Algeria” *CTC Sentinel* Vol. 4, nº 9, septiembre 2011, p. 11.

<sup>12</sup> ECHEVERRÍA JESÚS, C.: “The Recent Terrorist Activities in Sahel-Sahara Area” *African Journal for the Prevention and Combating of Terrorism (African Center for the Study and Research on Terrorism of the African Union, Algiers)* Vol. 1, nº 1, junio 2010, pp. 29-31.

<sup>13</sup> ECHEVERRÍA JESÚS, C.: “La industria del secuestro en el escenario africano” *Ejército* nº 850, enero-febrero 2012, pp. 114-115.

atentado AQMI había amenazado al Estado marroquí para que siguiera excarcelando presos yihadistas siguiendo la estela de las medidas de gracia aplicadas por Mohamed VI poco antes.<sup>14</sup>

Entrando ya en el supuesto declive de AQMI en 2011 veremos que este no fue tal, habiendo al menos en una parte de ese año una concentración importante de atentados en suelo argelino en los meses centrales, coincidiendo con el momento álgido de las revueltas árabes que se iniciaran en el otoño de 2010 e incluyendo entre esas el escenario de guerra civil en Libia. En abril se produjeron seis atentados en suelo argelino dirigidos contra el Ejército y contra la Gendarmería Nacional, produciéndose 42 muertos y múltiples heridos; en mayo fueron ya 18 los atentados, entre ellos uno de calidad al “estilo Al Qaida” que fue el asalto contra un cuartel en Azazga, en la Cabilia, en el que el saldo fue de 21 muertos y 66 heridos. Poco después, entre julio y agosto, coincidiendo con el Ramadán como momento tradicionalmente propicio para el Yihad guerrero como ya lo consideraba en los noventa el sanguinario GIA, se produjeron también acciones al “estilo Al Qaida” con los cuatro ataques suicidas de entre los 23 producidos y por la calidad de algunos de los objetivos buscados. El 17 de julio AQMI atacaba una comisaría en Bordj Menaïel matando a dos personas; el 14 de agosto AQMI atentaba contra otra provocando 33 heridos; el 19 morían tres civiles en un choque en Tizi Uzu, capital de la Cabilia; y el 26 de agosto se producía el peor atentado en mucho tiempo y el más próximo al ‘modus operandi’ de Al Qaida: 18 personas morían en el doble ataque suicida realizado contra la Academia Interejércitos de Cherchell (AMIA), 16 de ellas militares y de entre ellas dos oficiales sirios que allí se encontraban siguiendo un curso de formación. Este era uno de los objetivos difíciles más importantes buscados en los últimos años, y vale por sí sólo para ilustrar que el activismo terrorista está vigente. Es destacable además, aparte de tratarse de una instalación emblemática de las Fuerzas Armadas argelinas mundialmente conocida por los cursos y visitas que en ella se realizan, que fue este un doble atentado realizado en la zona occidental del país, una región que se ha ido viendo liberada de un activismo terrorista que en los años noventa fue especialmente intenso en ella. En términos regionales, el atentado contra la AMIA coincidía en el mismo día con otro ataque también suicida y también emblemático: el de Boko Haram contra la sede de diversas agencias especializadas de la ONU en Abuja, que provocó en el momento 18 muertos, y ello después de haber atacado, con otro suicida y también en Abuja, el Cuartel General de la Policía Federal el 16 de junio matando a dos personas.<sup>15</sup> También en clave transfronteriza, el 5 de julio AQMI atacaba una base militar mauritana en Bassiknou huyendo después los terroristas a Malí.<sup>16</sup> La intensa utilización de artefactos explosivos improvisados (IDE, en sus siglas en inglés) en esos meses de 2011, que mostraban la amplia disponibilidad de material en manos de los terroristas, permitía deducir ade-

14 PORTER, G. D.: *op cit* p. 12.

15 Véase “Recent Highlights ...” *CTC Sentinel* Vol. 4, nº 9, septiembre 2011, p. 19, y sobre el atentado contra la sede policial en Abuja véase “Recent Highlights ...” Vol. 4, nº 7, julio 2011, p. 23.

16 Véase “Recent Highlights ...” *CTC Sentinel* Vol. 4, nº 8, agosto 2011, p. 21.

más que parte de este podía proceder de los arsenales libios vaciados en el contexto de la guerra civil entonces en su apogeo.<sup>17</sup> Por otro lado, la Embajada de los EEUU en Argel advertía el 16 de septiembre de la amenaza que podría representar la adquisición por parte de AQMI de capacidades antiaéreas procedentes de Libia.<sup>18</sup> El descubrimiento de nacionales nigerianos, miembros de Boko Haram, y chadianos, entrenados en campamentos de AQMI en el verano de 2011, o el incremento de la actividad terrorista y delincencial en el Sahel en las mismas fechas, llevaba a reforzar las tesis de la creciente conexión entre AQMI y Boko Haram, por un lado, y a certificar que la guerra en Libia estaba reforzando a la amenaza localizada en la franja africana.<sup>19</sup> Sobre esto último, meses después el Ministro británico de Asuntos Exteriores, William Hague, advertía el 28 de noviembre sobre el riesgo de que mercenarios que habían combatido en Libia pudieran pasar a engrosar las filas de AQMI.<sup>20</sup>

Una de las grandes dificultades para visualizar el activismo terrorista de AQMI en el Sahel es la complejidad de la región, pues su presencia y sus acciones se solapan con otras preexistentes y de tanta o mayor complejidad que la suya. La actitud levantisca de las poblaciones de los Tuareg en el norte de Malí o de Níger viene de atrás, y la superposición ahora de AQMI en la zona lleva a muchos bien a relacionar ambas o bien a intentar separarlas de forma radical.<sup>21</sup> Lo mismo ocurre con dicho escenario preexistente y la posible influencia o no del conflicto generado en Libia en febrero de 2011, una guerra civil en la que la presencia de elementos Tuareg tradicionalmente apoyados por Gadaffi y la desestabilización generada por la guerra en sí y por la terminación de esta ha llevado a relacionar en términos de causa-efecto la desestabilización en Malí en los primeros meses de 2012 con los acontecimientos producidos en Libia. En realidad también podría relacionarse el agravamiento de la situación de seguridad en el Sahel en general, y en Malí en particular, con la sequía que desde hace meses azota a toda la región y que hace prever que doce millones de personas necesitarán ayuda de emergencia en los próximos meses. Con todo ello queremos decir que las razones no faltan para hacer del Sahel una zona muy vulnerable, pero lo va a ser aún mucho más debido al activismo de AQMI, tanto por el secuestro de occidentales como por la expansión de su mensaje de radicalización que tan bien ha prendido, entre otras zonas, en el atribulado norte nigeriano de la mano de Boko Haram.

---

17 LEBOVICH, A.: *op cit* p. 11.

18 Véase “Recent Highlights ...” *CTC Sentinel* Vol. 4, nº 10, octubre 2011, p. 26.

19 Véase “AQMI et Boko Haram: la filiation confirmée” *El Watan* 27 enero 2012, en [www.elwatan.org](http://www.elwatan.org).

20 Véase “Recent Highlights ...” *CTC Sentinel* Vol. 5, nº 1, enero 2012, p. 25.

21 Pensemos que en el momento de culminar este análisis, el 27 de febrero, se está hablando en el norte de Malí de la cuarta gran revuelta de los Tuareg, animada según algunos por los ex combatientes que han ido regresando bien armados desde Libia, según otros por la sequía de los últimos meses y, por qué no, dinamizada también en parte por el papel desestabilizador jugado en los últimos años por AQMI en la franja septentrional del país que se ha convertido en un verdadero erial en materia de seguridad. Véase “Malí. Los tuareg asaltan ciudades del norte” *El País* 19 enero 2012, p. 6.

#### 4. AQMI y la propaganda, propia y ajena.

El 7 de julio de 2011, a los dos meses de la eliminación de Bin Laden, el Instituto de Comunicación “Al Andalus” hacía pública una entrevista en audio del jeque Abu Ubaidah Yussef Al Annabi, miembro del Consejo de la Sharía de AQMI, en el que este juraba fidelidad a Al Zawahiri como nuevo emir de Al Qaida.<sup>22</sup> El 3 de agosto un vídeo de AQMI daba fe, como es habitual cada cierto tiempo, de diversos ataques realizados por sus miembros contra militares y policías de los países en los que actúan, pero incluía también un interesante contenido al transmitir unas declaraciones del emir Drukdel, y del emir de Al Qaida, Al Zawahiri, en las que ambos opinaban sobre cuestiones candentes como las revueltas árabes y la necesidad de comprometerse con el Yihad guerrero que preconizan. Hemos de destacar también que el mensaje enviado por el emir Drukdel al Gobierno francés, en noviembre de 2010, indicándole que la negociación de la liberación de los rehenes franceses en manos de AQMI debería de hacerla directamente con Osama Bin Laden quería mostrar de nuevo, y con esta fórmula surrealista, su fidelidad y su proximidad al líder de Al Qaida y a la red de redes terrorista.<sup>23</sup>

De forma creciente las grabaciones realizadas por AQMI se han ido ocupando de Nigeria, animando a la sanguinaria ofensiva de Boko Haram para que esta consolide un frente de activismo yihadista que pueda servir también como ejemplo a ser emulado por otros en otros rincones del Islam en todo el mundo. El pasado 13 de noviembre el Viceministro argelino de Asuntos Exteriores denunciaba que la conexión entre AQMI y Boko Haram, visible desde antiguo en términos de propaganda, había alcanzado ya el estadio de la coordinación entre ambas.<sup>24</sup> Significativo es que dos de los atentados más importantes, ambos suicidas, cometidos por AQMI y por Boko Haram a lo largo de 2011, coincidieran en el día, el 26 de agosto, hecho este que fue mostrado en la propaganda como actos de combate sagrado en escenarios distintos: el Cuartel General de la ONU, en Abuja, y la Academia Militar de Cherchell, la AMIA, considerada esta en la reivindicación de AQMI “símbolo del poder del ANP (el Ejército Nacional Popular, denominación de las Fuerzas Armadas en Argelia) que apoya a Gadafi”.<sup>25</sup>

Si la propaganda tiene una finalidad esa es la de atraer adeptos, la de incorporar nuevos miembros a las filas del GSPC, primero, y a las de AQMI después. Aquí también, quienes gustan de insistir en el progresivo debilitamiento de AQMI recuerdan la petición, para ellos agónica, de Ayman Al Zawahiri al pueblo tunecino que acababa de desembarazarse del Presidente Zine El Abidine Ben Alí en enero de 2011, para que corrigiera el rumbo de sus esfuerzos incorporándose a AQMI, y la escasa respuesta

22 Véase “Recent Highlights ...” *CTC Sentinel* Vol. 4, nº 8, agosto 2011, p. 22.

23 CRISTIANI, D y FABIANI, R.: *op cit* p. 4.

24 Véase “Recent Highlights ...” *CTC Sentinel* Vol. 5, nº 1, enero 2012, p. 24.

25 Véase LEBOVICH, A.: *op cit* p. 8.

que dicha invitación habría tenido.<sup>26</sup> Siempre ha sido problemático dar cifras sobre los miembros estimados de ambas organizaciones terroristas, e incluso de sus miembros y simpatizantes en Europa, pero más problemático aún es hacer estimaciones precisamente en un escenario tan volátil como es el del Sahel o el de África en general. La propia dinámica de los secuestros ha puesto de manifiesto los distintos niveles de relación de muchas personas con el entorno de los terroristas en la región del Sahel, debiendo estos aproximarse con cautela a grupos establecidos en la zona desde antiguo y fijando con ellos, y no siempre, determinadas fidelidades. Las “katibas” pueden tener un número más o menos conocido de combatientes, pero los grupos locales que se aproximan a estas, las redes terroristas preexistentes en la región – tal es el caso del nigeriano Boko Haram – y las escisiones que van apareciendo hacen muy difícil realizar una valoración en términos numéricos. La escisión de AQMI “Jamát Tawhid Wal Yihad fi Garbi” (Asamblea por el Monoteísmo y el Yihad en el Poniente) que reivindicó el secuestro de dos españoles y una italiana, el pasado 22 de octubre en los campos de refugiados saharauis en Rabuni, en suelo argelino, es un buen ejemplo de ello.<sup>27</sup> Sobre la capacidad de AQMI para adaptarse al terreno obteniendo fidelidades podemos subrayar el hecho de que mantenga en su poder a trece rehenes occidentales, y ello a pesar del seguro esfuerzo de los países de origen de estos para localizarlos, a pesar del esfuerzo de las autoridades nacionales para evitar que, pagándose rescates y haciendo otras concesiones, se siga alimentando a los terroristas, y a pesar también de la situación sobrevenida de revueltas de los Tuareg en la región y del desplazamiento masivo de poblaciones que ha alterado y mucho el marco relativamente tranquilo en que los terroristas se han movido con asiduidad en la zona.<sup>28</sup> En términos comparativos es interesante comprobar, como hacíamos anteriormente, que mientras Saif El Islam no consiguió ocultarse a pesar de la cobertura que importantes redes de los Tuareg le habrían ofrecido a él y al resto de su familia, siendo finalmente entregado a las autoridades del CNT, ni los rehenes occidentales secuestrados a partir de septiembre de 2010 ni sus secuestradores parecen haber sido vistos por nadie.

## 5. AQMI y la financiación: un frente de combate en sí mismo.

Los secuestros a los que aludíamos anteriormente constituyen hoy la fuente de financiación principal de AQMI, y su intensificación en los últimos tiempos, en

---

26 Meses después Al Zawahiri se dirigía a los libios, pidiéndoles el 11 de octubre, que adoptaran la Sharía y que desconfiaran de la Alianza Atlántica que les estaba ayudado a combatir a Gadafi. Véase “Terrorist Highlights ...” *CTC Sentinel* Vol. 4, nº 11-12, noviembre 2011, p. 22.

27 CALVO, Erena: “Los cooperantes de Tinduf, vivos en un vídeo que han visto sus familias” *El Mundo* 13 diciembre 2011, p. 18.

28 Véanse ULD DAA, Maarouf: “Éxodo de tuaregs de Malí hacia Mauritania” *Diario de Navarra* 15 febrero 2012, y SAID, Rabia: “Conflit au Nord-Mali. L’Algérie appelle au dialogue” *El Watan* 15 febrero 2012.

paralelo a ese proceso en el que el ritmo de atentados ha decaído, si bien no es desdeñable como veíamos en los meses centrales de 2011 en Argelia, ha llevado a muchos analistas a considerar que la organización terrorista está decantándose ya más por el bandidismo que por el combate terrorista como tal, o que podría hacerlo en un futuro no muy lejano.<sup>29</sup> En efecto, las estimaciones que indican que AQMI habría obtenido hasta la fecha una suma que supera los 50 millones de euros en rescates, unido al hecho de la coexistencia con tantos tráfico ilícitos que se concentran en el Sahel – incluyendo el de drogas que también está en expansión – lleva fácilmente a tal conclusión.

Es en este punto en el que nos gustaría introducir un elemento de análisis nuevo, que tiene que ver con la instrumentalización del secuestro como herramienta de combate contra el enemigo infiel, una forma de doblegar, humillar y, de paso, extorsionar a aquellos a los que en otros frentes se les ha combatido y/o se les combate con atentados y emboscadas, en Europa, en Irak o en Afganistán. A Abu Zeid y a su “katiba” se les responsabiliza de dos asesinatos de rehenes en el contexto del pulso mantenido con el Reino Unido, para el caso del británico Edwyn Dyer, asesinado en 2009, y con Francia, con el asesinato del francés Michel Germaneau en 2010. Ambos fueron vilmente asesinados en el marco de una negociación que incluía exigencias propias de un grupo terrorista y no de un grupo delincencial que sólo quiere dinero. En el caso del rehén británico se trataba nada menos que de obtener del Gobierno de Londres la liberación del ideólogo terrorista Abu Qutada, considerado la referencia “religiosa” de Al Qaida en Europa. En las capturas más recientes de rehenes en el Sahel, en 2011, AQMI no ha dudado en asesinar a dos ciudadanos franceses y a uno alemán que se estaban resistiendo a su captura, y ello sin valorar en el momento cuán rentable hubiera sido mantener a esas personas con vida.

Llegados a este punto bueno es recordar cómo la toma pionera de 32 rehenes occidentales en 2003 por parte del GSPC ya fue considerada entonces, y lo sigue siendo hoy, como una acción puramente terrorista y no simplemente delincencial pues permitió a aquel grupo, que había surgido precisamente inspirado por Al Qaida en 1998 para racionalizar, ordenar y hacer más eficaz el terrorismo yihadista salafista cada vez más caótico del GIA, abrir un nuevo frente de combate contra sus enemigos, tanto el enemigo cercano (Argelia) como el enemigo lejano (el Occidente que amparaba al régimen argelino y que estaba representado simbólicamente por esas decenas de turistas). Por supuesto que los secuestros sirvieron entonces y sirven ahora para lucrarse, pero la financiación del terrorismo tiene dicha finalidad la de mantener bien engrasada la maquinaria con todo tipo de medios y armamento, la de hacerse con los fondos necesarios para comprar voluntades y fidelidades y no la de asegurar el disfrute personal, diferencia esta substancial con los grupos delincenciales que recurren al secuestro única y exclusivamente para lucrarse.

---

29 VIMEUX, Johanna: “Les dérives mafieuses d’AQMI au service du financement du terrorisme” *Défense* n° 149, enero-febrero 2011, pp. 19-20.

El que la práctica de los secuestros de AQMI puede haber tenido un efecto contagio en otros grupos lo ilustra el secuestro de dos trabajadores europeos – un británico y un italiano - de una constructora en el estado nigeriano de Kebbi el pasado 3 de agosto, adjudicando ellos mismos a Al Qaida su secuestro en un vídeo enviado pocos días después a los medios de comunicación.<sup>30</sup> Recordemos finalmente cómo incluso el propio emir de Al Qaida presiona ahora a los EEUU, en un vídeo difundido el 1 de diciembre, a través de un secuestrado, el cooperante estadounidense Warren Weinstein capturado en Pakistán, chantajeando en el mejor estilo de AQMI.<sup>31</sup>

## 6. Conclusiones.

Este análisis nos ha permitido profundizar en la situación actual y en las manifestaciones de un grupo terrorista yihadista salafista como es AQMI, y lo hemos hecho con la finalidad de verificar nuestra hipótesis de trabajo que pretende demostrar que ni está en declive, aunque se hayan reducido los ritmos de los atentados y quizás no reclute con tanto éxito como antes aunque esto es difícil de verificar, ni su activismo tiene por qué llevarle necesariamente a abandonar progresivamente el terrorismo para acercarse al bandidismo, a través entre otras cosas de la nefasta práctica de los secuestros de extranjeros, preferentemente occidentales.

Hemos demostrado en nuestro estudio que la elección del Sahel como campo de batalla tuvo que ver no solo con la expulsión de los terroristas de la zona útil de Argelia, en el norte, gracias a la labor policial y militar, sino también con la búsqueda de nuevos frentes de combate en el marco de la estrategia universalista de los yihadistas. Los “éxitos” logrados por los terroristas en los últimos años en Mauritania, en Nigeria o en Malí son destacables. Por otro lado, las características geográficas y sociopolíticas del Sahel obligan a los terroristas a adaptarse a él y a aplicar sus objetivos de combate en un escenario diferente a aquel que, hasta su redespiegue hacia el sur, había sido su zona tradicional de operaciones en el norte. El redespiegue en el Sahel marca, por último, una nueva fase en el combate de AQMI, en el que sus redes terroristas no tienen ya la fijación que el GIA o el GSPC tenían por Europa como santuario y como campo de batalla en los noventa y en parte de la década pasada, aunque en cualquier caso los países occidentales siguen siendo vulnerables frente a AQMI, principalmente ante la relativa facilidad con la que estos terroristas pueden atacar a los nacionales de dichos países o a sus intereses en la región chantajeándoles exitosamente logrando con ello rescates y liberación de presos e intentando incluso que estos abandonen zonas de combate en territorio musulmán como puede ser el caso de Afganistán.

---

30 Véase “Recent Highlights ...” *CTC Sentinel* Vol. 4, nº 9, septiembre 2011, p. 17.

31 Véase “Recent Highlights ...” *CTC Sentinel* Vol. 5, nº 1, enero 2012, p. 25.



*Ma Dolores Algora Weber*  
*Universidad CEU San Pablo*

## **LOS HERMANOS MUSULMANES DES- PUÉS DE LA “REVOLUCIÓN DEL 25 DE ENERO”: DE LOS IDEALES DEL PASADO A LOS DESAFÍOS POLÍTICOS DEL PRESENTE**



## INTRODUCCIÓN

**D**urante el año 2011 tuvieron lugar una serie de movilizaciones sociales en los diferentes Estados árabes, que vinieron a conocerse como la “primavera árabe”. Sin duda, esta expresión ha pretendido asimilar el proceso histórico que se vivió en Europa a mediados del siglo XIX con lo sucedido en el mundo árabe. No conviene olvidar que aquella “primavera de los pueblos” del pasado no fue el final de una etapa, sino más bien el arranque definitivo de las transformaciones que se venían gestando en las décadas anteriores. En este sentido, lejos de considerar como agotada la trayectoria revolucionaria de los países árabes, en este trabajo partimos de la idea de que no significa más que el inicio de un largo recorrido todavía por hacer en ellos. A pesar de la cercanía temporal de los levantamientos árabes, estos como los del siglo XIX, son ya sucesos igualmente históricos, pero no habrá una similitud completa entre sus dos desarrollos.

El mundo árabe conforma un espacio cultural que responde a una dinámica propia. Aun considerando su occidentalización, también fruto de la historia, contiene un sustrato tradicional y profundamente arraigado como árabe y además como musulmán. Por tanto, esperar los mismos resultados de lo sucedido en Europa occidental hace casi dos siglos de la marcha de estos acontecimientos, implica una limitación importante a la hora de comprender el devenir de las sociedades árabes. Si las dos “primaveras” tienen algo en común, no va más allá del “despertar de los pueblos”: la demanda de acceso al poder por los que habían sido marginados. El resto será completamente diferente, que no significa antagónico<sup>1</sup>.

---

1 También se han querido equiparar el fin de las dictaduras árabes con lo sucedido en Europa

Una de las mejores manifestaciones de lo dicho quedó representada por la “Revolución del 25 de enero” en Egipto y las consecuencias que le han seguido. Los resultados de las primeras elecciones legislativas libres en este país sacaron a la luz esa realidad oculta a la que estamos refiriéndonos. El proceso de transición hacia un nuevo régimen ha comenzado, pero está todavía en plena realización. En este marco, el ascenso de los Hermanos Musulmanes (*al-Ijwán al-muslimin*) como grupo dominante de la escena política, está dejando su impronta en la tarea constitucional, que deberá llevar progresivamente a una nueva fase a la sociedad egipcia.

Por lo anterior, para poder explicar y entender qué es lo que se puede esperar de los cambios en Egipto, resulta conveniente centrarse en la Hermandad Musulmana. Hace falta un estudio que permita recordar sus orígenes y aspiraciones tradicionales, así como los desafíos a los que se enfrenta en el presente. Esta nueva situación afectará tanto al perfil interno del gobierno en aquel país, como al orden regional e internacional.

Por último, antes de emprender este análisis, que haremos desde el pasado hacia la actualidad, hay que recordar algunos de los datos geopolíticos que permiten ubicar las circunstancias egipcias; dado que, si bien lo pasado en Túnez pudo ser la chispa que hizo saltar al mundo árabe, poco tiene que ver con el contexto egipcio.

Si señalamos entre estos parámetros los que mejor pueden ayudar a encuadrar la revolución en Egipto, hay que empezar por mencionar que, este país de un millón de Km cuadrados de superficie, cuenta con una población de 82´5 millones de habitantes. De estos, el 43,5% es población urbana y el resto se concentra en los valles fértiles del Nilo<sup>2</sup>. Tiene una tasa de alfabetización del 66%, un 3,8% del PIB en gastos en Educación y un 2,4% del PIB en gastos en Salud. Estos indicadores sitúan a Egipto en el puesto 113 del IDH. A ello se añade una deuda externa acumulada del 16,2 % (2010)<sup>3</sup>; una tasa de incidencia de la pobreza del 22% (en 2008); y un índice del paro del 9,4% (en 2009).

---

del Este tras la caída del Muro de Berlín. No deja de ser una comparación con cierta lógica, pero es igualmente engañosa. Culturalmente, aquellos países tenían un modelo con el que identificarse: el occidental. Sin embargo, los Estados árabes deberán acometer la creación de su propio modelo. Esta es una aspiración histórica pendiente. A los nuevos Gobiernos corresponde la responsabilidad de asumir esta oportunidad y a los Estados ajenos al mundo árabe, la de saber asimilar y gestionar este nuevo contexto.

2 Los datos corresponden a los Índices de Desarrollo Humano (IDH) de Naciones Unidas de mayo de 2011 (son los datos más recientes al cierre de esta publicación).

<http://hdrstats.undp.org/es/paises/perfiles/EGY.html>

La misma fuente aporta para Túnez: Una población de 10 millones de habitantes en una superficie de 163 mil Km cuadrados; una tasa de alfabetización del 77,6%; unos gastos en Educación del 7% el PIB; y un 3% en gastos de Salud. Túnez se sitúa en el puesto 94 del IDH.

3 Estos datos están obtenidos del Banco Mundial. <http://datos.bancomundial.org/pais/egipto-republica-arabe-de>

La misma fuente para Túnez: una deuda externa del 51,1% (2010); una tasa de incidencia de la pobreza en 3,8% (en 2005) y un índice de paro 14,2% (2008)

Egipto cuenta con una tradición parlamentaria cuyos orígenes datan del último tercio del siglo XIX, cuando el jedive Ismail creó un Consejo Consultivo de Representantes (*Majlis al-Shura*) en 1866. A partir de la creación del Protectorado Británico, el Parlamento o Asamblea del Pueblo (*Majlis al-Sha'ab*) estuvo dominado por la política del Partido *Wafd*, creado en 1922<sup>4</sup>. En 1952, a raíz de la Revolución de los Oficiales Libres que en poco tiempo dio lugar a un régimen de partido único, fue el de Unión Nacional<sup>5</sup> –más tarde, la Unión Socialista Árabe– el que ocupó el centro de la vida política. En los años ochenta, el presidente Mubarak potenció el Partido Nacional Demócrata, siguiendo la política de su predecesor Anwar al-Sadat. Este partido desapareció con la “Revolución del 25 de enero”. El resto de las formaciones han contribuido a mantener el pluripartidismo parlamentario, aparentemente democrático, de los distintos regímenes egipcios, especialmente desde mediados del siglo XX.

Al margen de los partidos políticos, en Egipto existen una serie de movimientos sociales reconocidos por su actividad. Entre ellos, el que ocupó un lugar destacado en la promoción de las manifestaciones en la Plaza Tahrir: *al-Kefiya* (¡Basta ya!), laico y juvenil, fundado en 2004<sup>6</sup>. Sin embargo, el de mayor peso y tradición ha sido siempre la Hermandad Musulmana, enraizado en la sociedad egipcia desde finales de los años veinte. Por primera vez participó en los comicios en 2005, pero como consecuencia de los últimos sucesos revolucionarios ha dado el salto definitivo para incorporarse a la vida pública como formación política. De cara al proceso electoral legislativo se dividió en distintos partidos, el mayoritario de los cuales, el Partido de la Libertad y Justicia (PLJ), ha obtenido una victoria arrasadora alcanzando casi el 50% de los votos en las elecciones parlamentarias, finalizadas en enero de 2012.

A partir de aquí, pasemos a ver cómo se ha producido esta evolución de los Hermanos Musulmanes y las consecuencias que de ella ya se han empezado a apreciar y podrán derivarse para el futuro.

---

4 El Movimiento *Wafd*, tiene su origen en el siglo XIX, siendo el principal portavoz en las negociaciones entre egipcios y británicos que llevaron a la independencia en 1922. En las primeras elecciones parlamentarias de 1924 obtuvo una mayoría aplastante, convirtiéndose en el protagonista de la convulsa política egipcia durante las décadas siguientes. El partido fue disuelto en 1952. A partir de 1983, fue refundado con el nombre de Nuevo Partido *Wafd* y ha seguido activo en la política hasta el presente. Puede consultarse: Chatterji, Nikshoy C.: *History of Modern Middle East*. Londres, Oriental University Press, 1987. Pgs. 20-28.

5 El Partido de Unión Nacional, creado e instalado en el poder por Nasser, después se transformó en la Unión Socialista Árabe, que se disolvió en 1978. A esta formación han seguido otras, que mantienen el ideario nasserista hasta hoy en día. Puede consultarse: Chatterji, Nikshoy C.: *Opus cit*, Pgs. 251-252 y 414-417.

6 Para el papel de este movimiento y otros similares en las movilizaciones de Egipto puede consultarse: “Atalaya sociopolítica de Casa Árabe”, nº14, marzo-abril 2011, pgs.7-10.

## EL CAMINO RECORRIDO POR LA HERMANDAD MUSULMANA HASTA LA CREACIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS

### Los orígenes de la Hermandad

La Hermandad Musulmana pertenece a ese conjunto de corrientes que definen lo que se entiende como el “Islam político”. Para poder analizar la situación actual de la rama más importante y más antigua de ese denominado Islam político o islamismo moderado, nos remontamos unos años atrás, para repasar, aunque sea brevemente, el origen de su organización e ideología.

La Cofradía de los Hermanos Musulmanes fue creada por Hasan al-Banna en la ciudad egipcia de Ismailiya en 1928. Su inspiración fueron las diferentes corrientes regeneracionistas musulmanas, en función de las que dotó a sus teorías de una dimensión política y social. Se convirtió en la organización más importante de Egipto y en parte del mundo musulmán, llegando a ser punto de referencia para los movimientos islamistas del siglo xx<sup>7</sup>.

De joven, a través de su familia, Al-Banna entró en contacto con el sufismo, corriente que ejerció en él una gran influencia. En uno de los grupos de oración conoció a Ahmad al-Sukkari, con quien fundó la Sociedad Hasaniya para la Caridad, cuyos fines eran los de preservar la moral musulmana, combatir lo prohibido y hacer frente al proselitismo cristiano. Más tarde, esta sociedad y sus metas fueron el embrión de los Hermanos Musulmanes.

Paralelamente, su apego a la tradición y su sentimiento nacionalista se vieron incrementados por la sangrienta represión que, en 1919, siguió al levantamiento contra la autoridad colonial británica, acabando con el Protectorado.

El avance del “kemalismo” en Turquía, que puso fin al califato otomano, unido a la animadversión al colonialismo británico y a la ola de secularismo a la que se sumaron las capas acomodadas de la sociedad egipcia, fueron vistos por algunos sectores como un agravio para las tradiciones y para los fundamentos islámicos. Fue en este contexto en el que Al-Banna decidió dar un impulso definitivo a su predicación y llamada hacia la vida islámica. Como profesor pudo atraer a grupos de estudiantes que le siguieron en su aspiración. Se reunieron bajo un lema que perdura hasta el presente: “Alá es nuestro objetivo. El profeta nuestro líder. El Corán es nuestra ley. La *yihad* nuestro camino. Morir en el camino de Alá es nuestra mayor esperanza”.

Por tanto, los Hermanos Musulmanes surgieron como un Movimiento que aspiraba a un modelo social. Expandieron una organización y red de contactos que progresivamente los dotó de una estructura de servicios paralela a la de la Administración pública. Esta planificación hizo que fueran percibidos como una amenaza a la concep-

---

7 Martín, Javier: *Los Hermanos Musulmanes*. Madrid, Los Libros de la Catarata, 2011. Pg. 17, 19, 21-22.

ción estatal del régimen durante los últimos años de la Monarquía del Rey Faruq I. No se vieron realmente implicados en asuntos políticos hasta finales de los años cuarenta. El estallido del primer conflicto árabe-israelí supuso un punto de inflexión que los llevó a dar este paso. Al-Banna murió asesinado en 1949.

En la década de los cincuenta, durante los años calientes de la guerra fría, Said Ramadan, yerno y seguidor del fundador, mantuvo contactos con el presidente Eisenhower. Desde el exterior se percibía entonces a los Hermanos Musulmanes como el mejor instrumento para luchar contra el régimen de Nasser, quién a su vez inició una campaña contraria a la Hermandad, disolviéndola en 1954. En las décadas siguientes, fueron reprimidos y pasaron la mayor parte de su trayectoria en la clandestinidad. Muchos salieron de Egipto hacia Europa, Estados Unidos o Arabia Saudí.

### La división y radicalización ideológica

Por aquella época, Sayyed al-Qutb promovió una transformación ideológica del movimiento al sustituir los principios doctrinales originarios de Al-Banna por una serie de tesis radicales. Estas nuevas ideas abrieron las puertas para realzar el concepto de la *yihad*, entendida como el deber de la aplicación de la *sharia* o ley islámica en toda la sociedad y en el comportamiento individual de cada musulmán. A partir de ese momento comenzó el rechazo, no sólo de los regímenes occidentales, sino también de los árabes que habían sucumbido a la occidentalización. Ello contribuyó al aislamiento social de sus miembros. Esta evolución ahondó el recelo permanente sobre los fines que perseguían los Hermanos Musulmanes y sus acciones, lo que ocasionó un hostigamiento todavía mayor. En 1966 fue ejecutado Al-Qutb, pero sus seguidores recibieron la protección de Arabia Saudí, sirviendo estos lazos para la conexión con las corrientes *wahhabíes* salafistas. Mientras tanto, en Oriente Próximo, la Guerra de los Seis Días de 1967, aportó nuevos argumentos para la radicalización de muchos de sus miembros.

Durante su Presidencia, Anwar al-Sadat, permitió a los Hermanos Musulmanes retomar sus actividades, viendo en ello la ocasión de contrapesar los restos del nasserismo. Esto sirvió para la reorganización de la Hermandad. El fin de la clandestinidad les valió para la captación de una nueva generación de seguidores en las universidades, pero no constituyeron un partido político propio, pues no era su objetivo.

En los años ochenta cambió por completo la situación de la Cofradía, al ser vinculado el asesinato del presidente Al-Sadat con algunos de sus miembros del ala más radical, la Asociación Islámica (*al-Jama'ah al-Islamiyya*), que habían evolucionado hacia el terrorismo después de la firma de los Acuerdos de Camp David<sup>8</sup>. Aunque lo normal era negar todo tipo de vinculación con el Movimiento, algunos de sus afiliados

---

8 En el asesinato del presidente también participaron otros grupos, como Yihad Islámica (*al-Jihad al-Islami*), al que posteriormente se uniría Aymán al-Zawahiri, por entonces todavía miembro de los Hermanos Musulmanes. Éste pasó años en la cárcel Acusado de magnicidio. En 1998 unificó la Yihad Islámica Egipcia. Más tarde, se convirtió en la persona de confianza de Osama Bin Laden y como su sucesor ocupa la cabeza de al-Qaeda en la actualidad.

participaban en el sistema político como candidatos independientes en el seno de las diferentes formaciones admitidas por el Gobierno<sup>9</sup>. No obstante, la tónica del régimen de Hosni Mubarak fue la de controlar de cerca todos los negocios o actividades humanitarias que, a través de sus asociaciones, estaban relacionadas con los Hermanos Musulmanes. A pesar de ello, no se logró frenar su penetración social, porque a medida que el poder de Mubarak se iba haciendo más fuerte y corrupto y se iba volcando hacia la diplomacia exterior, se fue olvidando de la atención a la sociedad egipcia. Es decir, los servicios sociales gubernamentales quedaban gradualmente más lejos del alcance de las capas sociales más populares, que padecían un progresivo aumento de la penuria a medida que se enriquecían las élites cercanas al poder.

Ésta era la situación interna de Egipto, en la que una vez más había que tener en cuenta el contexto regional. En aquella ocasión, fue la ola revolucionaria islámica desatada por el regreso del *ayatollah* Jomeini a Irán, tras la caída del sha Reza Pahlevi. A partir de 1980, coincidiendo además con el estallido de la Primera Guerra del Golfo entre Irán e Iraq, se inició una expansión del islamismo que penetró en poco tiempo en sus vecinos países árabes. Al margen de las diferencias entre *shiíes* o *sunníes*, el ímpetu reformador acabó traducándose en un proceso de filiación musulmana frente a los gobiernos occidentales. La fracasada unidad perseguida por el ideal de la “nación árabe”, basada en regímenes laicos de los años cincuenta y sesenta, fue sustituida por la identidad musulmana. En otras palabras, la *umma* o comunidad musulmana emprendía un modelo propio, que aspiraba a reemplazar a los sistemas políticos de las cuatro décadas anteriores. A partir de este momento se convertían en antagónicos los modelos islámico y secular.

En Egipto la reislamización de la sociedad no se hizo esperar. La promoción de la caridad fue la mejor herramienta de la que hicieron uso los Hermanos Musulmanes para presentar su labor como la vía de recuperación de aquella pureza islámica. En aquellos años se adoptó un lema que atraería a las masas hacia la Hermandad de forma indiscutible: “El Islam es la solución”. En las décadas finales del siglo XX no hubo ningún eslogan en las campañas de los partidos políticos, tolerados en las elecciones, que pudiera competir con éste. Se convirtió en un gancho social respaldado por una auténtica solidaridad visible. Por esta razón, los Hermanos Musulmanes fueron perdiendo ese perfil que los vinculaba exclusivamente con los pobres. Cada vez más, las clases medias y parte de las élites, ya fuera de forma comunitaria o independiente, fueron compenetrándose con aquel mensaje y aquella actividad. Así se entiende que, a medida que lo que podemos considerar como islamismo político iba ganando adeptos, también iban aumentando las restricciones impuestas por las autoridades y se iba estrechando más el control de este Movimiento.

Con el paso del tiempo, el desgate revolucionario y la actuación fundamentalista del régimen en Irán dejó mucho que desear a quienes habían sido atraídos hacia aquel

---

9 En las elecciones de 1984 y 1987 algunos de sus miembros participaron en los sufragios, pero en las listas de otros partidos políticos, tales como el Nuevo *Wafd* o el *al-Abrar*.

ideal de extrema pureza vinculado con los *ayatollah*. Esta situación desató el debate interno en la *umma* en torno a los distintos ámbitos y grados de aplicación de la *sharia*. La diferencia que subyacía entre *shíites* y *sunníes* fue haciéndose cada vez más patente. Ante el posible desvanecimiento de la idea de creación de un sistema islámico mundial, los sectores más radicalizados de las dos vertientes del Islam, incrementaron el proselitismo. En otras palabras, entre las sociedades árabes, mayoritariamente *sunníes*, se extendió el desencanto del modelo iraní, disminuyendo notablemente su respaldo.

Por entonces, el escenario afgano, primero sumido en una guerra civil y después en pleno apogeo del régimen talibán, sirvió de marco perfecto para quienes en torno a la *yihad*, esta vez entendida como guerra santa, habían concebido la idea de la reconstrucción de un Califato Islámico. Esta aspiración atrajo a muchos de los que desilusionados con el debilitamiento del islamismo *shíí*, pasados los años de su esplendor, vieron en ello un modelo alternativo al iraní. El ya mencionado Aymán al-Zawahiri, médico egipcio ligado en el origen de su trayectoria a los Hermanos Musulmanes, encontró en Afganistán la oportunidad para criticar abiertamente de traición al Movimiento al rechazar el uso de la violencia en la consecución de la *yihad*. Recordemos que, en este contexto, Al-Zawahiri se convirtió en el apoyo más importante de Osama Bin Laden y la red de al-Qaeda<sup>10</sup>.

Todas estas circunstancias no dejaron ajena a la Hermandad. Por un lado, la mayoría de sus miembros se distanciaron de aquella radicalización hacia la que había evolucionado parte del islamismo político. Pero por otro, aquel incremento de la presencia del Islam en la vida pública fue aprovechado por la Cofradía para su mayor expansión y labor entre los musulmanes moderados. En otras palabras, fue el contexto regional lo que sirvió para facilitar la concienciación social hacia el Islam. Un buen reflejo de ello fue la generalización del uso del velo entre las mujeres y *gallabiya* (túnica) entre los hombres, pero el asunto que había detrás de ello era mucho más profundo que el de la apariencia externa. El “buen musulmán” era el que respaldaba la penetración de esta otra versión del islamismo político en todos los órdenes de la vida, el resto, los defensores de la secularización del sistema, eran los elementos exógenos de una sociedad en la que el carácter nacional, el concepto de *watan* o nación, había sido remplazado por el fundamentalismo islámico.

Dicho esto, se explica cómo los Hermanos Musulmanes se vieron envueltos en aquel marco de debate y radicalización. De ello también se deduce el mantenimiento del control y represión por parte del Gobierno egipcio en los años finales de los noventa.

### El retorno a la moderación

Los atentados del 11-S fueron la oportunidad para que los Hermanos Musulmanes pudieran demostrar, tanto a la sociedad egipcia como a la internacional, su incompa-

---

<sup>10</sup> Sobre la posición de los Hermanos Musulmanes respecto a al-Qaeda, puede consultarse en la página web oficial el artículo de Marwan Bishara (19 de enero de 2010) <http://www.ikhwanweb.com/article.php?id=22699>

tibilidad con los sectores salafistas yihadistas<sup>11</sup>, que aunque en un tiempo se nutrieron de sus filas, se habían alejado de ellos. La Hermandad condenó el terrorismo internacional, tal como fue expresado entonces por su portavoz, Mohamed al-Hudaibi. Este paso supuso un nuevo punto de inflexión en su trayectoria. Se hizo más necesaria la evidencia de la distancia que los Hermanos Musulmanes deseaban mantener con aquella dinámica radical en la que había entrado el islamismo político en las dos últimas décadas. Desde entonces, sus líderes se centraron en su conciliación con los métodos pacíficos para transformar la sociedad, que no significaba la renuencia de sus principios y valores religiosos. En definitiva, se trataba de una vuelta a los orígenes ideológicos que permitiera consolidar esa confianza, que ya se había extendido en la sociedad egipcia a través de su solidaridad.

A pesar del rechazo a la violencia, la realidad es que los Hermanos Musulmanes nunca han condenado abiertamente la ideología y métodos de al-Qutb, más bien los han justificado como la “resistencia” lógica a la opresión gubernamental, fruto ésta de su connivencia con las potencias extranjeras. Lo que en realidad ha quedado más evidente es el rechazo al islamismo radical, especialmente de al-Qaeda. Las posiciones concretas sobre las situaciones de Palestina o Iraq todavía dan lugar a distintas interpretaciones.

Aun con estas ambigüedades, para Mubarak la condena de los atentados del 11-S también supuso un cambio en su actitud respecto a los Hermanos Musulmanes, no sólo resultado de su iniciativa particular, sino alentado igualmente desde el exterior. Ya no se pudo seguir ignorando o tapando a la fuerza la realidad que subyacía debajo de esa apariencia democrática. Entre otros motivos porque su arraigo entre la sociedad era tal, que su contención actuaba directamente sobre la opinión, cada vez más impopular, que se tenía del régimen entre los ciudadanos. Este descrédito había crecido notablemente desde que se manifestara la voluntad de perpetuar la dictadura con la sucesión de Gamal Mubarak en la Presidencia<sup>12</sup>.

Por otra parte, la auténtica moderación de los Hermanos Musulmanes parecía que podría llegar a través de su visibilidad social. El encaje de estos en el juego político podría resultar una vía para la aceptación de las bases de un Estado secular en el que tuvieran cabida. Al fin y al cabo, en aquellos momentos –hablamos de 2001- la aparición del Partido Justicia y Desarrollo en Turquía, demostraba la compatibilidad entre el Islam político y el sistema de partidos democrático.

---

<sup>11</sup> Dentro de los salafistas existen dos ramas, cuyas diferencias conceptuales son importantes. Los “salafistas yihadistas” admiten el uso de la violencia -yihad o guerra santa- para la expansión del Islam; los “salafistas de predicación” rechazan esta concepción. Desde que Osama Bin Laden se desvinculó de la dinastía saudí, esta división se ha hecho mucho más patente, pero doctrinalmente ambas tendencias comparten una visión rigorista de la aplicación de la *sharia*, lo que les distancia de la Hermandad Musulmana.

<sup>12</sup> La influencia que este aspecto tuvo en el estallido de la “Revolución del 25 de enero” puede consultarse en: Lampridi-Kemou, Athina: “Egipto la revolución inconclusa”, Informe sobre las revueltas árabes. Madrid, Ediciones del Oriente y el Mediterráneo, 2011. Pg. 59 y sgs.

Por tanto, el cambio más notable de su historia tuvo lugar al permitirse la participación de algunos candidatos independientes, con su propia identidad como Hermanos Musulmanes, en los comicios electorales de 2005. Pasaron a tener un estatus híbrido, consistente en ser tolerados, pero no legalizados. Los resultados no sirvieron para calibrar su aceptación real en la sociedad, pero al menos permitieron su representación parlamentaria: 88 diputados de 454. Esta participación no fue suficiente para acallar las críticas al régimen. Por el contrario, Mubarak se vio movido a prolongar sus medidas restrictivas, manteniendo encarcelados a un tercio de los miembros de la Hermandad, entre los que se hallaban algunos de sus líderes más significativos. En el ámbito local, muchos de los diputados electos vieron limitadas sus actuaciones e incluso fueron igualmente arrestados.

A pesar de su integración social y su participación en el proceso electoral durante los últimos años del régimen de Mubarak, en el plano interno la Hermandad Musulmana experimentó un debilitamiento considerable debido a sus desavenencias en la sucesión del guía espiritual. No era la primera vez que aparecían discrepancias, pero en esta ocasión tuvieron como novedad su difusión en los medios de comunicación. Estas diferencias perjudicaron su imagen y dieron la impresión de que se estaba produciendo un desgaste considerable en la organización interna.

Ante las elecciones de 2010, la Hermandad se sumó a los partidos que llamaban al boicot por la falta de transparencia del proceso electoral respecto a las candidaturas ajenas al Partido Nacional Democrático. Esto nuevamente afectó a las relaciones de la Hermandad con el régimen de Mubarak, al verse defraudados por esas maniobras presidenciales, que tan pronto eran propicias a su aceptación como a su marginación y persecución.<sup>13</sup>

Aunque la crisis interna se había solventado en el Movimiento antes del estallido de la “Revolución del 25 de enero”, lo que se evidenció fue la existencia de diferentes grupos, que luego se saldó con la escisión en distintos partidos a la hora de concurrir a la carrera electoral una vez derrocada la dictadura.

En los últimos años, como ya se ha comentado, la Hermandad ha declarado con frecuencia que persigue una transformación pacífica del régimen político. Su adhesión a las manifestaciones de la Plaza Tahrir pueden entenderse como una muestra de ello. Lejos de haber tenido ninguna participación en el estallido revolucionario, han sido los que han obtenido mayor provecho del fin del régimen.

### La presencia de la Hermandad en la “Revolución del 25 de enero”

Cuando se produjeron las manifestaciones de la Plaza Tahrir en enero de 2011, fueron los Hermanos Musulmanes universitarios quienes se sumaron a las protestas desde el primer momento. No lo hicieron como miembros del Movimiento, sino como

---

<sup>13</sup> Nathan Brown: “The Muslim Brotherhood”. Carnegie Endowment for International Peace (April 13, 2011). Pg. 8

ciudadanos egipcios en contra del sistema político dictatorial. En las semanas que duraron las movilizaciones ni siquiera apelaban a la cúpula organizativa, sino que se fueron identificando en torno a nuevos líderes, jóvenes y reformistas. Finalmente, la Hermandad acabó involucrándose como tal, implicando también a sus representantes más reconocidos. No obstante, los distintos pasos que se dieron en este proceso hasta el derrocamiento definitivo de Mubarak, pusieron de manifiesto las grietas que ya existían entre ellos. Desde el principio faltó el consenso en la posición que deberían mantener. Ya cuando Omar Suleiman, nombrado vicepresidente en los días de la “Revolución del 25 de enero”, convocó a los distintos miembros de la oposición al Gobierno, era evidente el desacuerdo que existía entre unos jóvenes que pedían un cambio completo de régimen y los de más edad que se conformaban con las concesiones habituales hacia una mayor tolerancia.

Actualmente, la juventud universitaria vinculada a la Hermandad tiende a concederle mayor espontaneidad en su organización que la que le otorgan sus predecesores. Su red de conexión se vale del uso de las nuevas tecnologías. Alrededor del 70% de los visitantes egipcios de las páginas web son Hermanos Musulmanes. Rechazan la jerarquización interna en la elección de los cargos, como algunos de sus aspectos doctrinales. Están más próximos a entender la práctica del Islam como una vivencia personal, lo que en un principio facilitaría su compenetración con un sistema multipartidista, incluso si fuera en un Estado de base secular. Luego es obvio que existe una brecha generacional. En ello radica el principal desafío del Movimiento, así como las posibles garantías de evolución ideológica en el futuro cercano. No por ello sus ideales dejan de ser compatibles con los pilares del Islam; de hecho, muchas de las voces reformadoras se sostienen en el principio del *Iytilhad*<sup>14</sup>, que sería esa capacidad de renovación y adaptación a las sociedades modernas.

Más allá de estas diferencias ideológicas, lo que es de señalar es que los principios doctrinales actuales del Movimiento son el resultado de la vuelta –según ellos definitiva– a su origen moderado. Estas bases no se han visto alteradas a pesar de su entrada en la política.

Ello ha facilitado que después de este largo camino recorrido, de cara a las primeras elecciones libres en Egipto celebradas a finales de 2011 e inicios de 2012, los Hermanos Musulmanes constituyeran tres partidos políticos: el Partido de la Libertad y Justicia (PLJ) (*Hizb al-Huriya ua al-Adl*), recientemente creado; el Partido de Centro (*al-Wasat*), fundado en 1996 pero legalizado ahora; y el de los jóvenes, el Partido Actual de Egipto (*al-Tayyar al-Mesry*).

Las diferencias de los tres partidos creados están más localizadas en su grado de pragmatismo, es decir, en sus deseos de integración en el parlamentarismo democrático y tolerancia política, que en su ideario. Una vez dado este paso, la expresión al uso entre los miembros de la Hermandad es el de “democracia islámica”, puesto que no consideran el orden del Islam sea incompatible con las demandas actuales de libertad,

---

14 Orti Pérez, Juan: “Islam y Democracia”, *Boletín de Información*, nº 280. Madrid, CESEDEN, 2003. Pg. 43

consulta ciudadana, igualdad de derechos y educación de la mujer o la adaptación de las tecnologías occidentales en los progresos cotidianos.

Por último, cabe añadir, que existen elementos comunes a todas las ramas de los Hermanos Musulmanes, ya que como decimos, no es un movimiento uniforme. Para cualquiera de ellos, por encima de su agenda política está la social, humanitaria, caritativa o educativa, que es lo que consideran que les ayudará a transformar la sociedad en ejemplar. De ello se espera la expansión del paradigma musulmán como la base para la gobernanza mundial. Según el legado de Al-Banna<sup>15</sup>, este anhelo deberá ser alcanzado de forma gradual, a través de una serie de fases pacíficas de reformas sociales y políticas.

## ACTUALIDAD DE LOS HERMANOS MUSULMANES

### La pervivencia como Hermandad

La Hermandad Musulmana ha sobrevivido desde su fundación a los distintos regímenes y gobiernos. Ya hemos explicado su trayectoria histórica e ideológica, pero pasemos ahora a analizar algunas de las claves que le han permitido prolongar su existencia como tal a pesar de las dificultades. Ello responde a diferentes motivos.

El primero de ellos es bien conocido: su organización estructurada, muy expandida y consolidada. Como asegura Essam el-Aryam, vicepresidente del PLJ: “la Hermandad puede ser debilitada, pero siempre se recupera; puede estar enferma, pero nunca muere”<sup>16</sup>. Precisamente, los inagotables intentos de desarticularla por parte de sus destructores es lo que ha favorecido su cohesión y resistencia.

La organización de los Hermanos Musulmanes está muy jerarquizada. El máximo representante del Movimiento es el guía general o espiritual. Desde 2010 ocupa este puesto Mohamed Badia, un profesor conservador pero a su vez predispuesto a vivir en un régimen pluripartidista y plurireligioso. El nombramiento de esta autoridad se hace de manera electiva por voto secreto en el seno del Consejo de la *Shura*<sup>17</sup>, que es la conferencia en la que se reúnen todos los representantes de la Hermandad, elegidos a su vez en las células locales. Se considera que al ser un sistema consultivo y representativo, todos sus miembros deben seguir las recomendaciones del guía espiritual una vez resulte electo.

El funcionamiento nacional está estructurado desde una oficina central (Oficina General de Orientación) con sede en El Cairo, conectada con una red de numerosas

---

<sup>15</sup> El legado de Al-Banna se recogió en una serie de cartas que redactó para sus seguidores, que constituyen lo que se conoce como teoría del “Gradualismo”.

<sup>16</sup> Al-Aryan, Essam: “Egypt: New Phase in Muslim Brotherhood”, 5 de enero de 2010, <http://www.onislam.net/english/politics/africa/418513.html>

<sup>17</sup> Orti Pérez, Juan: Opus cit, Pag. 44

filiales provinciales y locales y un conjunto de Departamentos que equivaldrían a los ministerios de un gobierno. Desde aquí, el guía espiritual (guía general), que es el director, traza las líneas que debe seguir la Hermandad en todo el país y se ocupa de las relaciones internacionales. Asimismo, la Hermandad cuenta con sus propios tribunales de Justicia. También tiene un “servicio de Inteligencia”<sup>18</sup>.

La nutrida financiación de los Hermanos Musulmanes procede teóricamente de las donaciones de sus miembros en Egipto y en otros países árabes, pero éste es uno de los aspectos más celosamente reservados por parte de sus representantes. Las aportaciones provendrían de donaciones de particulares y fundaciones, de las actividades para la recaudación de fondos, del *zakat* o limosna –tercer pilar del Islam- y de la inversión en fondos empresariales. El Movimiento tiene estrechos lazos con los grandes bancos islámicos en todo el mundo.

En segundo lugar, además de esta robusta organización, hay otros factores sociológicos que justifican su continuidad. Los Hermanos Musulmanes siempre han mantenido la identificación de la sociedad con una cultura que va más allá de la árabe propiamente dicha: la islámica. Ésta se ha extendido y consolidado como la alternativa a la cultura occidental. No se trata únicamente de una percepción religiosa, sino de una concepción de la sociedad, su organización y sus instituciones. Ello no significa obligatoriamente incompatibilidad con Occidente. Sin embargo, existen elementos que han contribuido a presentarla de esta manera. Tal ha sido el caso de las dictaduras árabes laicas instaladas en los Gobiernos que siguieron a la época colonial.

Las élites árabes reprodujeron los mismos esquemas de sus colonizadores, sin dar lugar a un modelo propio, que es todavía la asignatura pendiente del mundo árabe-musulmán. Por ello, no debe sorprender que tras las revoluciones que las han derrocado empiecen a surgir nuevos sistemas basados en el Islam. En este contexto la Hermandad Musulmana encuentra su lugar.

Las políticas seculares, promovidas desde arriba por los dictadores, han llevado a identificar al Islam como el auténtico cauce de oposición política, negando esta función al resto de los grupos laicos. La represión de los islamistas ha contribuido a promover esta percepción. A su vez, los gobernantes han sabido explotar este argumento para valerse del favor de las potencias occidentales, lo que ha culminado inevitablemente en esta interpretación.

Por otro lado, en el contexto político de las dictaduras mencionadas, sea por miedo o por acomodación, los sectores de la oposición laicos no habían sido capaces hasta este momento de hacer frente a los regímenes desde el interior de la sociedad. Las críticas de los ciudadanos árabes a los gobiernos, siempre limitadas, normalmente se han emitido desde el exterior. Este hecho explica que a muchos sectores no islamistas las revueltas les hayan sorprendido desorganizados y sin medios de propaganda, mientras que los Hermanos Musulmanes disponían de una ideología consolidada y una estructura estable.

---

<sup>18</sup> La fuente es Centro de Inteligencia y lucha contra el Terrorismo Meir Amit (Junio 2011).

Por último, a lo dicho se añade que la fuerza de los Hermanos Musulmanes se basa en su acción social, favorecida igualmente por las circunstancias políticas. La sucesión de Gobiernos incontestables y corruptos ha determinado que la única asistencia con la que hayan podido contar amplísimas capas desfavorecidas de la sociedad, haya sido la caridad musulmana en sustitución del auxilio correspondiente a los servicios públicos. Esta solidaridad ha sido un vehículo esencial para la propagación doctrinal, pero no debe identificarse como el único medio de persuasión. Los Hermanos Musulmanes cuentan con otro respaldo colectivo que no ha resultado de esa beneficencia<sup>19</sup>. Se trata del apoyo de profesionales liberales, especialmente vinculados al ámbito de la Medicina o Judicatura, así como de muchos responsables de la acción sindical. Esto demuestra que la Hermandad es percibida como un actor que representa la lucha contra la injusticia social en términos muy amplios, lo que invita a la adhesión.

La clandestinidad del Movimiento impidió medir con precisión su capacidad de influencia en la sociedad durante mucho tiempo. A pesar de ello, a nadie le ha sorprendido el respaldo social con el que han contado, primero en las elecciones legislativas y, posteriormente, en su carrera hacia la Presidencia.

### Las alianzas en las elecciones parlamentarias

A pesar de su legalización definitiva, la Hermandad Musulmana ha seguido despertando desconfianza entre quienes no comparten su ideología. Una de las cuestiones por las que esto sucede es por la insistente tendencia a considerar que tienen una agenda oculta<sup>20</sup>. En otras palabras, que sus posiciones moderadas no son más que una fachada que les ha permitido ser admitidos en el juego político para alcanzar el poder. Son muchos los que se mantienen en la idea de que acabarán mostrando su verdadera cara e implantando un Estado islámico basado en la *sharia*.

Es en este aspecto en el que se muestra la importancia del momento político en el que viven las sociedades árabes en su conjunto y la de Egipto en este caso. La Hermandad ha pasado de la marginación a ocupar el lugar principal de la escena política. Desde que obtuvieron una aplastante victoria en las elecciones legislativas<sup>21</sup> han sido la fuerza más influyente en la Asamblea Constituyente, responsable de la redacción de la nueva Carta Magna. Sus miembros se han encontrado en el dilema de evolucionar hacia la adopción definitiva de un sistema democrático o de un sistema fundamentalista, que significaría una involución para los derechos y libertades de la sociedad egipcia. No parece que vaya a ser ésta la opción, aunque es enorme la presión a la que se ve sometido el PLJ por los salafistas del partido *al-Nour*. No obstante, no conviene ol-

---

19 Lampridi-Kemou, Athina: “Los Hermanos Musulmanes: ¿una fuerza centrífuga o centrípeta? , *Revista d’Afers Internacionals*, CIDOB, nº93-94, 2011. Pg. 6-8.

20 Nathan Brown: *Opus Cit.* Pg. 4.

21 El Partido Libertad y Justicia obtuvo el 38% de los escaños reservados a partidos políticos, seguidos del Partido *al-Nour* con el 29 %. <http://www.rtve.es/noticias/20120121/hermanos-musulmanes-vencen-elecciones-legislativas-egipto/491424.shtml>

vidar, según las distintas tendencias en mayor o menor medida radicales, las distintas posiciones internas en las que acabó derivando el movimiento en las décadas pasadas.

En este sentido, efectivamente la existencia de una supuesta agenda oculta acercaría a los Hermanos Musulmanes a los salafistas, pero hay argumentos que invitan a descartar esta aproximación. Por ejemplo, es significativo que en las elecciones legislativas no se alinearan con ninguna de las otras fuerzas islamistas. Por el contrario, incluso el ala más tradicional de los Hermanos Musulmanes, concentrada en el Partido de la Libertad y Justicia, no tuvo inconveniente en situarse en la coalición de la Alianza Democrática, que compartió con el liberal Partido *Wafd*. Respecto a los otros dos partidos, el de Centro (*al-Wasat*) actuó de forma independiente y el Partido Actual de Egipto se asoció en el bloque de la Revolución Permanente con partidos que integraban un conjunto variopinto con grupos de izquierdas, coptos y sufíes. Por tanto, de estos posicionamientos no podría deducirse esa temida agenda oculta. Eso no significa que vayan a renunciar a su perfil religioso. Todo indica que los Hermanos Musulmanes arrastran los prejuicios –fundados o no– en los que se han visto envueltos durante años. Éste es uno de los principales retos a los que ahora se enfrentan: ganarse la confianza de la sociedad en el interior y el exterior de Egipto.

Poco se ha hablado de las relaciones entre los Hermanos Musulmanes y los alrededor de seis millones de sufíes egipcios, muchos reunidos en el Partido de la Liberación. Como en otros lugares del mundo árabe, estos lazos pueden resultar enormemente beneficiosos en la comprensión de ese Islam plural y no radical. De hecho, la influencia sufí en las áreas rurales egipcias, tradicionalmente ha tenido mucho peso, lo que significaría una inclinación hacia el acercamiento de las dos tendencias. Recuérdese la importancia que ha tenido el voto rural para el éxito electoral de la Hermandad, pues han sabido captar a las clases marginales con su caridad más allá de las diferencias doctrinales entre *sunníes* y sufíes. En el mejor de los casos, en el marco de estas nuevas circunstancias de la “primavera árabe”, es posible que aflore esa madurez ideológica necesaria para conectar el islamismo político y el sufismo, lo que ha alimentado el debate intelectual, incluido el del propio Hassan al-Banna<sup>22</sup>, en las distintas sociedades musulmanas durante años.

Entre los sectores islamistas, la superación del clientelismo propio de los distintos movimientos o ramas del Islam hacia una posición nacionalista representa un paso adelante hacia la consolidación de un Estado nacional y plural. Ésta es la esencia del mensaje que buena parte de los líderes de los Hermanos Musulmanes trataron de transmitir desde su incorporación a la “Revolución del 25 de enero”. Así fue mantenido durante su campaña electoral para las legislativas, lo que les permitió su incorporación a la dinámica de partidos políticos en coexistencia con otros laicos. Posteriormente, como se acaba de ilustrar en el ejemplo anterior, van en esta misma línea los esfuerzos de Mohamed Mursi desde que ha llegado a la Presidencia de la República en junio de 2012. Éste es un aspecto a considerar y a potenciar en una sociedad egipcia

---

22 Burgat, Françoise: *El islamismo cara a cara*. Barcelona, Bellaterra, 2000. Pg.109-114.

que se enfrenta a una nueva realidad política, en la que no se trata de dismantelar el sistema, sino únicamente el autoritarismo. Una nueva realidad en la que las clases medias puedan acceder al poder con su propia conciencia social.

Sin embargo, en vez de este análisis, lo que predomina entre los observadores es una predisposición a confundir las posiciones de los Hermanos Musulmanes con las de los salafistas, para quienes en ningún caso hay agenda oculta. Estos son muy transparentes en sus deseos de convertir los cambios en una revolución islámica radical. En efecto, ésta es la principal tentación o riesgo en que pueden caer los seguidores del mayoritario Partido de Libertad y Justicia, es decir, dejarse envolver en este contexto del fanatismo religioso con el paso del tiempo. Por el momento, según lo expresado por Essam al-Eriam ya durante las primeras elecciones<sup>23</sup>, el PLJ ha ido marcando claras distancias con los miembros salafistas del Partido *al-Nour*. Por el contrario, llamó a la unidad de todos los Hermanos Musulmanes, dispersos en los tres partidos. Incluso tras el respaldo de los sectores más radicales en las presidenciales, se cumple la evolución hacia la moderación anunciada por la Hermandad. Buena muestra de ello, en medio de una enorme polémica suscitada por el afán de monopolizar la redacción de la Constitución<sup>24</sup>, ha sido su rechazo a incluir un artículo propuesto por los salafistas que estipulaba la “soberanía de Alá”.

Existen otras circunstancias regionales que podrían frenar esta inclinación hacia el radicalismo islámico. Por un lado, está la desorientación por la que atraviesa el salafismo yihadista desde la muerte de Bin Laden. Parecía que las revueltas árabes habían dejado a los islamistas más extremistas sin argumentos, pero el respaldo conseguido en las urnas podría obligar a matizar en alguna medida esta conclusión. No obstante, el comportamiento notoriamente radical y los propios esfuerzos de la comunidad salafista por mantenerse aislada del conjunto social, podrán ser un freno importante a la hora de imponer sus objetivos. No librarán a la sociedad egipcia de episodios violentos, pero al mismo tiempo, la irán dotando de pretextos para una reacción contra ellos. Si por el contrario, lo que se produce es una progresiva integración, lo más probable es que se vayan desradicalizando y encontrando un espacio propio o entre los votantes de los Hermanos Musulmanes.

Por otra parte, no se debe perder de vista, respecto a la intranquilidad que esto suscita, que la “Revolución del 25 de enero” tuvo tientes claramente árabes y nacionalistas. Esto hace pensar nuevamente que cualquier intento de transformar a Egipto en un Estado islámico será seguido de una fuerte contestación social. La Hermandad Musulmana parece haberlo comprendido así. Parece ser consciente de que ellos se han podido aprovechar y beneficiar de un contexto que no ha sido generado por ellos mis-

---

23 Léanse las declaraciones expresadas sin ambages por Essam al-Eriam, diferenciando el concepto de la *sharia* del Partido de la Libertad y Justicia, del que entiende el Partido *al-Nour*. <http://english.alarabiya.net/articles/2011/12/04/180672.html>

24 Abdu Hassanein, Mohamed: Egyptian Constituent Assembly close to finalizing Constitution, en *Asharq Alawsat*, 6 de octubre de 2012. <http://www.asharq-e.com/news.asp?section=1&id=31336>

mos. Es más, ni siquiera resulta exactamente apropiado establecer esta división entre sectores laicos y religiosos, pues aunque se pueda estar derivando hacia esta separación, no ha sido lo que caracterizó a la movilización general de la sociedad egipcia.

Dicho lo anterior, se entiende que los Hermanos Musulmanes se hayan visto presionados durante su labor constituyente a buscar un equilibrio entre los que movieron la revolución y los que pretenden hacerse ahora con sus resultados. En medio de esto, ellos mismos van cambiando sus ideas hacia un modelo que les permita la gobernanza de la sociedad.

### El modelo del sistema político tras el ascenso a la Presidencia

La Hermandad Musulmana dio un paso al frente al decidirse a presentar un candidato a las elecciones presidenciales. En junio de 2012, Mohamed Mursi se hizo con una victoria muy ajustada respecto a Ahmed Shafiq, ex ministro del régimen de Mubarak<sup>25</sup>. Este dato resulta representativo de lo complejo que ha de resultar evitar la fragmentación de la sociedad desde la Presidencia de la República. Se trata de crear un modelo, que sin defraudar a los votantes del islamismo, sea compatible con la otra realidad laica y progresista de Egipto.

Entre los argumentos que permiten entender la proximidad o distanciamiento entre los Hermanos Musulmanes y los salafistas se encuentra el relacionado con el futuro sistema político. El modelo turco, musulmán y democrático, presenta una versión mucho más integradora y persuasiva que el que ofrecen los islamistas más radicales. No obstante, no se puede asumir nuevamente que será sencilla la reproducción de modelos, incluso tratándose de uno en el que la opción religiosa se hace compatible con la dinámica democrática. La trayectoria histórica del sistema político turco nada tiene que ver con la egipcia, ni mucho menos con la de los Hermanos Musulmanes. De hecho, el Partido Justicia y Desarrollo, fundado por el actual primer ministro turco Tayyeb Erdogan en 2001, actúa sobre las bases de un Estado secular, pero no es ésta la versión de Estado a la que aspiran los seguidores de al-Banna. En Egipto se ha producido un fuerte debate entre la concepción secular del Estado defendida por los liberales y la confesional de los islamistas. Ya anticipándose al más que probable triunfo electoral de los grupos islamistas, se recurrió a la autoridad moral del gran imam de al-Azhar, Ahmed al-Tayyeb, a fin de encontrar una salida a la polémica. Aunque en un documento aceptado por todas las partes se definió el futuro Estado como “moderno, democrático y constitucional”, a su vez se considera que deberá estar regido por la *sharia*, que lo convertiría en confesional. Según lo que asegura la Hermandad, se puede considerar que el gobierno confesional no está en contradicción con el respeto a la pluralidad religiosa, pero es obvio que difiere notablemente del modelo turco.

---

25 Obtuvo una victoria en los comicios del 51,73% frente a los 48,27% de su rival Ahmed Shafiq. <http://www.rtve.es/noticias/20120624/islamista-mursi-vencedor-elecciones-presidenciales-egipcias/539427.shtml>

Para los Hermanos Musulmanes, los valores de la comunidad tienen prioridad sobre las libertades y derechos individuales, lo que no deja de ser un elemento a resolver en la aplicación de la democracia. Por tanto, parte de la evolución ideológica de estos sectores tendría que llevar consigo este cambio. Hay quien observa que este principio no había sido obstáculo para la participación política en los comicios de 2005, pero sus efectos no han sido en realidad probados en un régimen controlado por el partido de Mubarak.

Tras el fortalecimiento de la Hermandad a raíz del amplísimo respaldo por parte de la sociedad egipcia en las elecciones legislativas, Mohamed Badie insistió en sus declaraciones<sup>26</sup> en su intención de reconciliar la doctrina islámica con los valores democráticos, refiriéndose al principio de la *shura* o consulta. Sin embargo, el panorama sigue resultando un tanto ambiguo en cuanto a sus aspiraciones respecto al cambio que esperan de la sociedad egipcia.

Esta confusión favorece las teorías conspiratorias de aquellos que mantienen sus temores a que no se trate más que de un juego de palabras. De hecho, quienes lo consideran así, entienden que la flexibilidad que muestran en el presente los líderes de los Hermanos Musulmanes es únicamente una nueva etapa en la teoría del “Gradualismo”, expuesta por el propio Al-Banna. En otras palabras, estaríamos ante un paso adelante en el proceso de aplicación de la *sharia* a los individuos, la familia, la sociedad y el sistema de gobierno, hasta culminar con la restauración del Califato.

A finales de noviembre de 2011, Yusuf Qaradawi<sup>27</sup>, discípulo del fundador y otro referente espiritual entre los Hermanos Musulmanes, lanzó una *fatwa* que recogía este proceso hacia la gobernanza islámica. Por sus palabras, Badie parecía haberse hecho eco de ello y, aunque no representa al Partido de la Libertad y Justicia, está entre sus inspiradores ideológicos.

Los objetivos que se presentaron en el programa electoral de este partido invitan igualmente a posibles equívocos en la interpretación de esa conjugación de Estado moderno y democrático basado en la aplicación de la *sharia*<sup>28</sup> según las orientaciones de *al-Azhar*. Esto puede afectar en un futuro a determinadas normas en el comportamiento social, pero también al sistema económico.

---

26 Halawa, Omar: “Brotherhood close to achieving its ultimate goal, says Badie” en *Egypt Independent*, 29 de diciembre de 2011. <http://www.almasryalyoum.com/en/node/574431>

27 Yusuf al-Qaradawi regresó a Egipto de su exilio en Qatar en febrero de 2011. Fue uno de los miembros de los Hermanos Musulmanes que se sumó a las protestas de la Plaza Tahrir. Por entonces sus sermones llamaban a la unión de musulmanes y coptos en la lucha contra la dictadura de Mubarak. Como líder sunní posee una capacidad de influencia enorme, canalizada a través de su programa de la Cadena *Al-Yazeera*, “*al-Sharia wal-Hayat*” (La *Sharia* y la vida), de su web “*OnIslam*” y de sus obras como “Islam: la futura civilización”. <http://www.andrewbostom.org/blog/2011/12/09/>

28 OnIslam and News Agencies: “Policies of Egypt’s Brotherhood (Factbox)”, Monday 05 December, 2011. <http://www.onislam.net/english/news/africa/454911-policies-of-egypts-brotherhood-fact-box.html>

En resumen, de casi todo lo que expresan aquellos ligados al PLJ se puede hacer una segunda lectura. En sus manifestaciones públicas habitualmente han mostrado un camino abierto hacia las libertades, al que ha seguido una matización que alberga algún tipo de restricción. A la vista de estas circunstancias, resulta complicado conocer cuál será el posicionamiento real de los Hermanos Musulmanes en un futuro a medio plazo. Los propios líderes más reconocidos de la Hermandad parecen haber variado su discurso con el paso de los meses, además de no ser fácil la distinción entre cuando hablan en nombre propio o en el del Movimiento. Tampoco es sencillo calibrar el peso de la influencia que pueden alcanzar los más carismáticos o más tradicionales de ellos, pues la división interna a la hora de formar partidos políticos refleja una brecha generacional. Los jóvenes universitarios pertenecientes a la Hermandad coinciden en sus bases ideológicas, pero probablemente no lo hagan en su realización política.

Al margen de lo que pueda deparar el porvenir político de Egipto, lo que es innegable es que tras el triunfo en los últimos comicios parlamentarios de enero y los presidenciales de junio de 2012, los Hermanos Musulmanes han entrado en una nueva fase de su historia.

### Relación de los Hermanos Musulmanes con otras fuerzas sociales

Las Fuerzas Armadas egipcias, vinculadas tradicionalmente al poder, han tardado en asimilar la transición política, por lo que no han dejado de ser un actor inquietante superados los primeros momentos de la revolución. Si esto se puede entender así de forma general, mucho más si nos referimos a su relación con los Hermanos Musulmanes.

Tras el derrocamiento del presidente Mubarak, ambos constituyeron los dos actores más importantes del escenario egipcio. El Ejército había sido el instrumento que habitualmente se había utilizado para la represión y persecución de la Hermandad, por lo que se podía prever que no iban a ser fáciles los canales de entendimiento entre estos dos sectores. Sin embargo, para ambos la “Revolución del 25 de enero” supuso un giro radical en sus actitudes.

La relación de los Hermanos Musulmanes con las Fuerzas Armadas fue cambiando desde el estallido de las manifestaciones. Durante algún tiempo, coincidieron en la necesidad de hacer un proceso de transición política rápido. Sin embargo, a lo largo de 2011, pero sobre todo una vez evidenciada la fuerza de los islamistas -no tanto de los Hermanos Musulmanes como de los salafistas-, los militares se fueron resistiendo a entregar las riendas del poder con tanta facilidad. En cualquier caso, los contactos entre el Consejo Superior de las Fuerzas Armadas y la Cofradía han sido débiles todo el tiempo o han revelado importantes diferencias en lo referente a los principios de la transición.

Durante meses, las revueltas sociales derivadas esta actitud del Ejército se vieron como un riesgo que podría haber ofrecido la ocasión para desencadenar un golpe militar, siendo los más inmediatos perdedores los Hermanos Musulmanes, al haber sido

los más beneficiados en el nuevo contexto<sup>29</sup>. Por tal motivo, el Partido de la Libertad y Justicia se acabó por sumar a las duras críticas de otros grupos, vertidas sobre el papel regidor de la cúpula militar.

El ejemplo más claro de estas tensas relaciones se produjo en agosto de 2012, al ser destituido el mariscal Tantawi, como jefe del Consejo Superior de las Fuerzas Armadas y ministro de Defensa, por el ya presidente Mohamed Mursi. El pulso entre el Gobierno y los militares se había agravado tras la disolución del Parlamento por parte del mariscal dos meses antes. La visita de la secretaria de Estado norteamericana, Hillary Clinton, fue el respaldo definitivo para que Mursi se lanzara a dar este paso<sup>30</sup>. Se supone que esta medida favorecerá la disminución del poder de las Fuerzas Armadas y, con ello, los cambios políticos.

El distanciamiento de la cúpula militar del poder se ha entendido como un paso en la buena dirección del proceso de transición. Ello puede animar a otros sectores laicos a colaborar con el presidente de Gobierno, dado que la imposición de una nueva dictadura secular sería inviable e indeseable. La sociedad egipcia ha entendido que un retroceso hacia el sistema anterior podría tener consecuencias impredecibles, tanto para el país, como para Oriente Próximo y el Magreb.

Los cristianos coptos son el otro sector que suscita algunos interrogantes en cuanto a la compenetración que puedan tener con los Hermanos Musulmanes. La posibilidad de concurrir ya en las elecciones de 2005, propició que los sectores más jóvenes y mejor formados del Movimiento se sumaran al reconocimiento de la soberanía del pueblo, la alternancia democrática y los derechos de las minorías. Muchos cambiaron incluso su vestimenta, utilizando las de uso occidental. Este paso influyó positivamente en el acercamiento entre los Hermanos Musulmanes y los cristianos coptos.

En diciembre de 2010 tuvo lugar un atentado en una iglesia de Alejandría durante la celebración de la Navidad copta. La autoría de este hecho se intentó atribuir a los grupos islamistas, pero posteriormente fueron apareciendo datos confusos que apuntaban hacia una posible relación con el régimen de Mubarak. Esto fue interpretado como un intento de justificar de nuevo el control y represión de los Hermanos Musulmanes, por lo que una vez al descubierto, motivó una solidaridad sin precedentes entre coptos y musulmanes. Cuando se produjeron las primeras manifestaciones de la Plaza Tahrir, los efectos de esta maniobra presidencial seguían muy presentes. La oposición a la dictadura acabó por consolidar una unión que constituye un hecho natural de la sociedad egipcia, pero que a lo largo de las décadas se ha intentado manipular.

---

29 Saad al-Kaktatni, elegido presidente del Parlamento, el 23 de enero de 2012, tras la victoria electoral del PLJ, en su discurso de investidura agradeció al Consejo Superior de las Fuerzas Armadas el cumplimiento de su promesa al pueblo egipcio de celebrar elecciones.

30 Al-Jazeera, 16 de julio de 2012. <http://www.aljazeera.com/news/middleeast/2012/07/2012715234146640765.html>

En otras palabras, el estallido de las movilizaciones fue la ocasión para evidenciar una realidad, posible y ya existente, como es la relación de la Cofradía con los coptos, cuya cifra alcanza los diez millones de egipcios. Durante los inicios de la “primavera árabe” se mantuvo el tono conciliador entre ambas comunidades asumido por los Hermanos Musulmanes. Sin embargo, no se puede negar el deterioro de la situación para los cristianos a medida que la sociedad se ha ido adentrando en el proceso de transición. La fuerza del extremismo religioso musulmán en las urnas, especialmente en lo referente al ascenso del salafismo, ha ido debilitando a la comunidad copta, cada vez con mayor frecuencia víctima de la violencia.

Las aspiraciones iniciales de la comunidad cristiana, encaminadas a superar su habitual condición de ciudadanos de segunda clase, como fruto de un progreso democratizador, quedan todavía lejos de ser una realidad social más que una voluntad política. Las circunstancias, a corto plazo, siguen mostrándose ambiguas, pero no sin avances. Por ejemplo, en la redacción de la nueva Constitución, se mantendrá la *sharía* como fuente de legislación, aunque los no musulmanes –cristianos y judíos– puedan recurrir a sus propias legislaciones para los asuntos civiles. No deja de ser un elemento contemporizador, pero simultáneamente discriminatorio. Aunque tampoco puede pasarse de largo sobre el hecho de que entre los consejeros presidenciales se haya incluido a un representante copto junto a un salafista y una mujer.

En definitiva, la posible trayectoria que puedan esperar cualquiera de estos dos sectores, militares o coptos, es una cuestión todavía por ver. El papel que ocupen en la sociedad dependerá directamente de decisiones estrechamente vinculadas a la evolución de la Hermandad Musulmana.

## TRANSNACIONALISMO DE LA HERMANDAD MUSULMANA

### Los Hermanos Musulmanes en otros países árabes

La habitual persecución padecida por la Hermandad Musulmana en Egipto ha sido una de las causas que ha favorecido su expansión en otros países árabes. Entre otros, existen ramas en Siria, en Jordania, en Sudán, en Argelia, en Libia, en Túnez, en Marruecos y, entre los países del Golfo, en Arabia Saudí, en Qatar y en Kuwait.

En estos países se han desarrollado desde los años cuarenta movimientos similares en cuanto a organización y objetivos. Su naturaleza y capacidad de actuación ha sido distinta en cada uno de ellos, según el grado de tolerancia o represión que hayan tenido por parte de los respectivos Gobiernos. En todos han pasado por diferentes fases, incluso han llegado a estar integrados en las instituciones políticas. Normalmente es en el marco de las elecciones municipales en el que inician su incorporación al sistema de partidos, porque son sus labores sociales las que les pueden garantizar un número elevado de votos. Todas estas comunidades están conectadas con el Movimiento central egipcio, especialmente en lo referente a los aspectos doctrinales, aunque son prácticamente independientes en su actuación. A pesar de ello, mantienen lazos que permiten hablar de una dimensión internacional del Movimiento, es decir, una Her-

mandad Global en la que se repite la organización estructurada ya explicada anteriormente.

Por tanto, hasta aquí el transnacionalismo de la Hermandad no resulta un elemento novedoso. Sin embargo lo es en algunos otros aspectos. El primero de ellos se refiere a las herramientas de su difusión. La “desterritorialización”<sup>31</sup> se ha visto definitivamente favorecida por las redes sociales de internet utilizadas en las movilizaciones de Túnez y Egipto. Como consecuencia de ello, el segundo aspecto se refiere a que más allá de su presencia lo que se ha producido es un fortalecimiento de su capacidad de influencia. De hecho se empiezan a multiplicar vínculos que hasta el momento habían sido muy débiles, con otras ramas de la misma Cofradía<sup>32</sup> u otros movimientos islamistas. En este sentido son especialmente reseñables los casos de Túnez y Libia, en dónde también se han producido acontecimientos, que dentro del marco revolucionario han cambiado por completo su situación.

Los Hermanos Musulmanes tunecinos se han concentrado en el Partido de al-Nahda, liderados por Rachid Ghannusi, quien ha vuelto de su exilio británico tras la caída del régimen de Ben Ali. Su posición es más extremista que la de la Hermandad en otros países.

La victoria aplastante de los islamistas en Túnez ha sido una de las situaciones más impactantes del panorama que siguió al fin de las dictaduras. Al contrario de lo esperado en Egipto, el ascenso de los Hermanos Musulmanes tunecinos no se esperaba que pudiera alcanzar las cotas que ha obtenido. Tampoco resultaba previsible el impulso obtenido por los salafistas, que a día de hoy representan uno de los mayores obstáculos para la consolidación de los cambios hacia un proceso democratizador. Ni los altos índices de formación de la sociedad tunecina, ni el nivel económico de las clases medias -a pesar de que el paro se había disparado en los últimos años- ni la cultura política del país, resultan suficientes para explicar este vuelco en la situación<sup>33</sup>.

En Libia, los Hermanos Musulmanes también fueron duramente reprimidos por el coronel Gadafi. El problema al que se tienen que enfrentar actualmente, como la sociedad libia en su conjunto, no es sólo el dilema de entrar en el juego democrático o no, sino el de construir el sistema en sí, pues el régimen anterior no estaba basado en la existencia de partidos políticos.

Los Hermanos Musulmanes libios formaron parte del Consejo Nacional de Transición que se organizó durante la guerra de 2011 para diseñar el nuevo régimen una vez derrocada la dictadura. De cara a las primeras elecciones legislativas que se han

---

31 Roy, Oliver: *El Islam mundializado. Los musulmanes en la era de la globalización*. Barcelona, Bellaterra, 2003. Pg.169-187.

32 Con motivo del éxito del PLJ en las elecciones, los Hermanos Musulmanes sirios enviaron una delegación a El Cairo, encabezada por Faruq Tayfur, delegado del líder de la cofradía en este país.

33 Algora Weber, M<sup>a</sup> Dolores: “Túnez busca un modelo”, *Foreign Policy en español*, 3 de agosto de 2012. <http://www.fp-es.org/tunez-busca-un-modelo-arabe>

convocado desde 1969, Mohamed Sawan ha sido el aglutinador del Partido Justicia y Construcción, el cual se ha mostrado ideológicamente muy abierto a la introducción de cambios políticos en la sociedad Libia, aun siendo de perfil islamista. No obtuvo la mayoría en los comicios legislativos de julio de 2012. Con ello, se ha roto la dinámica de ascenso del islamismo producida a raíz de la “primavera árabe”.

### La relación con otros movimientos islamistas

Los Hermanos Musulmanes han respaldado algunos movimientos islamistas, entendiendo su acción como la obligada “resistencia” contra la ocupación extranjera de tierras islámicas, según se entiende en su doctrina. Éste ha sido el caso de *Hamas* en Palestina, *Hezbollah* en el Líbano o el Partido Islámico de Iraq.

La Hermandad Musulmana siempre fue el movimiento de referencia para *Hamas*, que se creó a raíz de la Intifada de Palestina en 1987. Su líder espiritual y fundador, el jeque Ahmed Yassin, perteneció a los Hermanos Musulmanes desde los años sesenta. A su vez, estos siempre han reconocido el derecho a la “resistencia” de los palestinos contra la presencia israelí en Oriente Próximo. Esta posición no se ha modificado en ningún momento, con lo cual la Hermandad siempre ha sido abiertamente contraria a Israel. A lo largo de los años, el discurso mantenido en este sentido por la Hermandad no ha distinguido entre la ocupación civil israelí y las operaciones militares del Gobierno de Tel Aviv. Este argumento ha llevado a los Hermanos Musulmanes a justificar acciones terroristas, calificadas en su criterio como actos legítimos. El caso del Movimiento *Hamas*, en el que están integrados muchos de ellos, ha sido una buena muestra de este comportamiento.

En el año 2006, a través de la Lista de Cambio y Reforma (*kaa'imat al-taga'ir ual-islamiah*), *Hamas* obtuvo una amplia victoria en las elecciones parlamentarias, que llevó a Ismail Haniya al cargo de primer ministro. La reacción internacional no se hizo esperar a pesar de la legitimidad de las elecciones: inmediatamente se bloqueó la Franja de Gaza. Poco después, la lucha fratricida entre las facciones partidarias de *Hamas* y las de *al-Fatah* terminó provocando la ruptura con la Autoridad Nacional Palestina. Haniya proclamó un autogobierno en Gaza. El deterioro de la situación fue total a partir de los ataques israelíes entre 2008 y 2009.

Más de una veintena de diputados ligados a *Hamas* han sido encarcelados por Israel, incluido el presidente del Parlamento palestino, Aziz Dweik. Los efectos de la “primavera árabe” en Egipto respecto a esta situación se han traducido en un estrecho acercamiento entre Haniya y Badie, quien ha invitado al palestino a incorporarse a la Hermandad Musulmana Global.

Los Hermanos Musulmanes en el Líbano tienen su propia organización, la Asociación Islámica (*al-Jama'ah al-Islamiyya*), pero a su vez se han relacionado con el Partido de Dios (*Hezbollah*)<sup>34</sup>. La influencia de los Hermanos Musulmanes en el movimiento

---

34 Hamzeh, Nizar: “Lebanon’s Islamist and local politics: a new reality”, *Third World Quarterly*, Vol.

libanés de *Hezbollah* resulta compleja por las circunstancias que lo rodean. Mientras la Hermandad ha atraído al ala más moderada de los islamistas libaneses que aseguran haber disuelto su grupo armado “*al-Fajr*”, otros sectores se han visto divididos entre la fuerza de al-Qaeda y el predominio *shii* de Irán. A la primera se asocian los salafistas yihadistas de “*Fatah al-Islam*”, un grupo terrorista alimentado por los refugiados palestinos del sur del Líbano, y al segundo, *Hezbollah*. Por tanto, este país representa uno de los escenarios en los que mejor se ha manifestado la pugna entre las dos grandes ramas del Islam.

Tras la Guerra del Líbano de 2006, el ascenso de la influencia de *Hezbollah* en la vida libanesa fue imparable. La popularidad de su líder, Hassan Nasrallah, pasó a ser notoria, independientemente del credo religioso de los libaneses. Después, los ataques de Israel sobre Gaza más arriba mencionados, propiciaron la conexión de Narsallah y Haniya. En ambos casos, a la fórmula de penetración habitual –la labor social– se le sumó una concienciación ciudadana generalizada respecto a su objetivo común: la resistencia contra Israel. Tras estos acontecimientos, *Hezbollah* reforzó su presencia en el Parlamento en las elecciones de 2009.

La “primavera árabe” podría sorprender con un cambio importante en el Líbano. No tanto en cuanto al sistema político, que está firmemente consolidado por su perfil secular y multicultural, sino en cuanto a la conducta interna, precisamente de *Hezbollah*. Todo dependerá de la evolución del resto de los movimientos islamistas en la región. El proceso puede ser complejo, porque también lo son los lazos transnacionales en la zona. Si el actual guía espiritual de los Hermanos Musulmanes egipcios, Badie, logra conducir hacia la moderación al líder de *Hamas*, Haniya, las posibilidades de que estos induzcan a la misma moderación a algunos de los sectores libaneses serían considerables. Esto tendría efecto sobre la propia Hermandad libanesa, ya de por sí bastante integrada en la sociedad, y ello podría arrastrar a su vez a *Hezbollah*, por sus estrechas conexiones con los islamistas palestinos<sup>35</sup>. Si funcionase esta cadena de conexión supondría un cambio sustancial para la región<sup>36</sup>. Aunque no conviene ser excesivamente optimista con los resultados, no se debería descartar un giro político de este tipo, dado que las posiciones a las que obliga la política, pueden llegar a ser mucho más pragmáticas que las ideológicas. De hecho, desde mediados de 2012 se ha empezado a percibir un progresivo alejamiento en los contactos directos entre Irán y *Hamas*. No obstante, el gran problema que seguirían presentando estos grupos es el desarme de sus milicias, incluso en el caso de que disuelvan.

---

21 nº 5, 2000. Pgs 739-759.

35 “Badie meets Haniya in Cairo”, *al-Masry al-Youm* (Egypt Independent), 27 de diciembre de 2012. <http://www.almasryalyoum.com/en/node/571276>

36 Al-Qaradawi, reconocido líder de los Hermanos Musulmanes reaparecido en Egipto en medio de la “Revolución del 25 de enero”, ha fluctuado durante años entre la crítica o respaldo a *Hezbollah*. Rechaza de este movimiento la pretensión de expandir el *shiismo* en los países *sunnies*, pero admira de Nasrallah su firmeza contra Israel.

En conexión con esta posible evolución de los movimientos en Palestina y el Líbano, es obligado mencionar otro factor igualmente condicionante como es el deterioro de la situación interna en Siria. *Hamas* ha establecido la sede de su delegación en el exterior en Damasco, con lo cual ya existen lazos entre el movimiento palestino y la Hermandad en este país. Sin embargo, mucho más importante que esto, es el hecho de que el deterioro incide directamente sobre los lazos de Siria con Irán, pues la minoría alauí *shii* del Gobierno de Bashar al-Asad sirve de correa de transmisión para la influencia de los ayatolás. El posible triunfo de un islamismo moderado que emergiera de la “primavera árabe” podría frenar la soterrada injerencia iraní en el Gobierno sirio. A la espera de las circunstancias en las que acabe por derivar la rebelión ciudadana siria contra su régimen político, se puede pronosticar que en ellas se dirima de nuevo la batalla ideológica entre las potencias regionales.

Si se alterase radicalmente la situación de la política siria con el derrocamiento del actual presidente, los Hermanos Musulmanes contarían con numerosos apoyos que los catapultarían hacia el poder<sup>37</sup>. A partir de ese momento, los lazos de Siria con Irán se debilitarían y podrían ser sustituidos por los de Turquía. A pesar de que el modelo turco, como ya señalábamos anteriormente, no se corresponde exactamente con las aspiraciones de la Hermandad, es cierto que el recién creado Partido Libertad y Justicia egipcio ha tenido una clara inspiración en el de Erdogan y podría ser ésta la misma línea por la que optaran los Hermanos Musulmanes sirios.

Sin embargo, hay que considerar igualmente el posible ascenso del salafismo, dado el respaldo de Arabia Saudí a los rebeldes. Ésta se muestra como la mejor vía para evitar que gane terreno Turquía en la hegemonía regional. En este caso, igualmente, Irán perdería influencia en la región. Esto debilitaría y aislaría a *Hezbollah*, que también se ha posicionado del lado de al-Assad. Por tanto, la “primavera árabe”, paradójicamente, podría desembocar en una reislamización del mundo árabe, pero distinta a la de las décadas pasadas. De la misma forma, en esta ocasión vendría acompañada de la recuperación del espíritu nacionalista árabe, que lo aleja de las posiciones iraníes.

En Iraq, los Hermanos Musulmanes se han reunido en torno al Partido Islámico Iraquí (*Hizb al-Islami al-'iraqi*), pero no se consideran parte de la Hermandad a pesar de su influencia ideológica. Al igual que pasara en Egipto con Nasser, en Iraq sufrieron la represión de Saddam Hussein durante el Gobierno del Partido Baaz. El partido estuvo prohibido desde los años sesenta en adelante, lo que propició su radicalización. En 2003 volvió a la legalidad a cambio de su colaboración con el Gobierno de transición, hasta que un año más tarde se retiró del juego político como consecuencia de los

---

37 Así es comprensible que las manifestaciones se hayan originado en la ciudad de Hama, donde se encuentra la mayor concentración de los Hermanos Musulmanes sirios y en donde ya fueron masacrados en los años ochenta. Desde que se iniciaron las manifestaciones en el país, el ex-vicepresidente de Siria, Abdel Halim Jaddam, vinculado a los Hermanos Musulmanes sirios en 2005, ha intentado promover una intervención internacional. Este dirigente, que en realidad procedía del Partido Baaz, es visto de forma muy crítica por algunos de los miembros de la Hermandad en Siria.

bombardeos de la ciudad de Faluya<sup>38</sup>. Luego, se volvió a incorporar al sistema. Tiene algunos ministros en el Gobierno de Maliki, pero al mismo tiempo es su principal oposición.

Tanto *Hezbollah* como los Hermanos Musulmanes egipcios explican las divisiones sectarias en Iraq como consecuencia de la ocupación norteamericana. Responsabilizan a los grupos radicales de la intolerancia religiosa que está destruyendo el país. Así se expresaron tras el atentado en una iglesia de Bagdad en noviembre de 2010<sup>39</sup>. El actual vicepresidente iraquí, Tareq al-Hashimi, acusado de terrorista y recientemente condenado a muerte por un tribunal iraquí, estuvo vinculado al Partido Islámico Iraquí hasta 2009. Desde 2011 vive en Ankara bajo protección del Gobierno de Erdogan, quien ya ha anunciado la negativa a su devolución.

## LAS GRANDES POTENCIAS Y LA HERMANDAD

La gran cuestión a la que se enfrenta la sociedad internacional es la falta de confianza frente al Islam político, a veces justificada, pero en otras ocasiones no. Los Hermanos Musulmanes no se libran de esta desconfianza. Si bien es absolutamente cierto que en este núcleo se han gestado grupos violentos que han acabado abrazando el terrorismo, también lo es que la Hermandad integra entre la mayoría de sus miembros a musulmanes que aspiran a una transformación de la sociedad basada en la moral islámica.

La “primavera árabe” ha facilitado lo que era inevitable. La Hermandad Musulmana, como parte de ese islam político, se ha convertido en actor central de las relaciones con el mundo árabe. Esto hace necesario un replanteamiento de las relaciones internacionales.

A su vez, el acceso de los Hermanos Musulmanes a la toma de decisiones les obligará a matizar sus posicionamientos ideológicos, en aras del pragmatismo necesario para cualquier Gobierno en Egipto.

Por tanto, la capacidad de influencia que le ha proporcionado a la Hermandad la “primavera árabe” supone un reto, tanto para ellos mismos como para el resto de los actores internacionales. De la voluntad, tanto interna como externa, de entender esta nueva realidad, dependerá en gran medida el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales.

---

38 La cabeza visible de al-Qaeda en Iraq, Abu Musab al-Zarqawi, procedía en sus orígenes del Partido Islámico Iraquí.

39 “Solidaridad musulmana con las víctimas cristianas de Bagdad” (4 de noviembre de 2010), <http://www.webislam.com>

## Estados Unidos

Para Estados Unidos los cambios revolucionarios en el mundo árabe no se entienden como una cuestión política, sino de seguridad internacional. Este planteamiento conlleva un riesgo en sí mismo, como es el de posicionar a la defensiva la actitud del Gobierno norteamericano. En una visión propia del realismo político, que es la que orienta la acción de la Casa Blanca, ningún Estado sacrifica sus intereses, pero es determinante el enfoque que se les dé a la hora de gestionarlos.

Los norteamericanos han tenido relaciones diplomáticas con otros movimientos islamistas cuando estos se han incorporado al sistema político, como ha sido el caso de Marruecos, de Jordania o de Kuwait. Sin embargo, en el de Egipto, los contactos habían sido prácticamente inexistentes hasta el momento. Respecto a los de Hamas en Palestina, están prohibidos por ley.

El orden internacional está sujeto a que Washington entienda el ascenso de los Hermanos Musulmanes como una amenaza o una oportunidad para redefinir su presencia en Oriente Próximo.

La relación de Estados Unidos con la Hermandad Musulmana se ha visto afectada por los acontecimientos de la última década. Desde la condena de los atentados del 11-S hasta la “primavera árabe”, el Gobierno norteamericano ha mantenido distintas actitudes, aunque la tónica general ha sido la de su reconocimiento.

Por su parte, para los Hermanos Musulmanes, los contactos con esta potencia siempre han resultado complicados, lo que explica que habitualmente hayan sido negados mientras eran únicamente un Movimiento. Gracias a la incorporación al Parlamento egipcio de algunos de sus miembros más reformistas, esta posición comenzó a cambiar en 2005.

Desde que se produjo la “Revolución del 25 de enero”, el presidente Obama ha procurado una aproximación a la Hermandad, lo que le ha proporcionado considerables críticas en su país. Esta política refleja el peso del criterio de seguridad por encima de cualquier otro. La inquietud de la Casa Blanca, que motiva este acercamiento, no es tanto la institucionalización del nuevo régimen egipcio como la situación venidera que se le presenta al Estado de Israel. A partir de ahora, Estados Unidos tendrá que replantear su acción para mantener su influencia en la región. Para ello necesitará establecer un diálogo abierto con los Hermanos Musulmanes.

En este contexto, el modelo turco aparece para la Administración estadounidense como la mejor fórmula para facilitar la gestión de sus relaciones en la región. Sin embargo, volvemos a insistir en que no hay garantías de que éste vaya a ser el perfil del nuevo sistema político en Egipto. Por otra parte, los levantamientos árabes han reforzado las posiciones de los palestinos, lo cual ya se ha reflejado en el fortalecimiento de los lazos internos entre *Hamas* y la Autoridad Nacional Palestina, que han servido para la solicitud de ingreso del Estado palestino en Naciones Unidas en septiembre de

2011<sup>40</sup>. Y en este contexto, el fin cada vez más probable de la Presidencia siria de Bachar al-Asad, se puede interpretar de diferentes maneras, como se comentará posteriormente en conexión con Irán.

## Israel

Como ya se ha dicho, es en Israel donde mejor se ha reflejado la ideología de la Hermandad en la justificación de la “resistencia” del pueblo palestino, que los grupos islamistas entienden como un deber sagrado. En estos movimientos está arraigado este sentimiento. Podrán incorporarse al juego político, incluso reconocer la existencia del Estado de Israel, pero las autoridades israelíes son plenamente conscientes de que no va a desaparecer la tensión regional. Por ello, para los israelíes, el conflicto en la región es permanente.

Con el incremento de influencia islamista en los Gobiernos de la zona se presentan dos opciones para Israel. La primera, intentar alcanzar un equilibrio a través del diálogo abierto con grupos que se hayan incorporado al sistema político, de los cuales el más trascendental es el de los Hermanos Musulmanes egipcios. La segunda posibilidad, la no deseable y que además tendría dramáticas consecuencias, sería la de elevar la tensión al extremo de desencadenar un conflicto armado.

De la misma forma que Israel ya ha negociado con *Hamas* y *Hezbollah*, lo puede hacer con los Hermanos Musulmanes, quienes además están mucho más dispuestos a mantener una coexistencia pacífica en la región. A partir de ahora, la presencia mayoritaria de la Hermandad en el Parlamento egipcio podrá alterar la situación. Los Hermanos Musulmanes consideran nulos los acuerdos entre Egipto e Israel. Sin hacer mención explícita de los acuerdos firmados en 1979, ya se han anunciado dos cuestiones que pueden derivar en cambios importantes. La primera se refiere a la voluntad de contar con un respaldo social que permita la prolongación de los tratados, y la segunda, a la libertad de responder en el caso de que la parte israelí incumpla lo pactado. Es más, este asunto así tratado, podría dotar de legitimidad a la firmeza egipcia contra Israel.

No obstante, los líderes de la Hermandad se manifiestan con una enorme ambigüedad en los momentos presentes. Parece que su intención será someter a los tratados a una decisión parlamentaria, en vez de a un referéndum nacional como se había dicho al principio. En cualquier caso, a la vista de los resultados electorales es de suponer que poco va a variar la decisión final. Lo máximo que se puede esperar es una renegociación más favorable a la posición egipcia, asunto todavía por determinar hasta que se conozca el reparto de carteras en el nuevo Gobierno. Un ministro procedente del PLJ en Asuntos Exteriores puede resultar un detonador de los conflictos en el Mediterráneo Oriental.

En el caso de que se imponga esta nueva política en la región, aparecen dos claros condicionantes. El primero, el peso político que los propios Hermanos Musulmanes

---

40 En octubre de 2011, Palestina ha sido admitida como Estado en la UNESCO.

adquieran en otros países, y el segundo, la dependencia energética del propio Israel respecto a Egipto. Sin duda, a menos que otros acontecimientos en la región desvíen por completo estas circunstancias, el Gobierno israelí tendrá que mostrarse dispuesto a realizar mayores concesiones a los palestinos.

A todo lo anterior se suma uno de los nuevos factores a los que tendrá que hacer frente Israel, como es el cambio de estrategia que pretende implementar Estados Unidos. El presidente Obama, que despertó nuevas expectativas en su política internacional en el discurso de El Cairo, ha tropezado con la falta de flexibilidad del primer ministro Netanyahu en su política de asentamientos<sup>41</sup>, que ha paralizado las negociaciones entre palestinos e israelíes. Este desgaste ha dañado la imagen del presidente americano, que no ha logrado consumir el Proceso de Paz. En este escenario, la Casa Blanca ha decidido convertir a los Hermanos Musulmanes en sus nuevos socios.

En definitiva, si el Gobierno de Tel Aviv fuese capaz de percibir estos cambios como una oportunidad en vez de cómo una amenaza, existirían posibilidades de moderar algunas posiciones de sus vecinos.

## Europa

Los Hermanos Musulmanes están presentes en muchos Estados europeos. Europa ha sido uno de los refugios más habituales de aquellos que han huido de la represión en Egipto y en otros países. Durante los años de la guerra fría, el rechazo de los Gobiernos europeos a la política de Nasser se convirtió en un polo de atracción para muchos miembros de la Hermandad. Entre las comunidades inmigrantes de casi todos los países hay grupos vinculados a este Movimiento. Siempre ha sido un objetivo de la organización procurar el mantenimiento de la moral islámica entre aquellos que habían abandonado las tierras del Islam. Los Hermanos Musulmanes siempre han procurado tener un perfil bajo en la vida pública, especialmente después de los atentados del 11-S, ante el temor de ser confundidos con sectores salafistas. A pesar de ello, en países como Reino Unido, Francia o Alemania existen centros importantes, indirectamente conectados con la Hermandad. No han renunciado a su aspiración pacífica de convertir la *sharia* en el patrón moral de la sociedad, pero la realidad es que la mayoría, al margen de su adoctrinamiento, convive con el sistema político como el resto de los ciudadanos.

Los Hermanos Musulmanes en Europa comparten, como los de los países árabes, el rechazo a Israel, por lo que algunos de sus miembros se relacionan con partidos de izquierdas que alientan campañas y acciones anti-sionistas. Lo normal es que estas personas no estén directamente vinculadas a grupos terroristas islamistas<sup>42</sup>. Están

---

41 Algora Weber, M<sup>a</sup> Dolores: “Las negociaciones palestino-israelíes en el proceso de paz de Oriente Próximo”. Documento de opinión, 24/2011. Instituto Español de Estudios Estratégicos. [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2011/DIEEEE024\\_2011ProcesoPazOrienteProximo.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2011/DIEEEE024_2011ProcesoPazOrienteProximo.pdf)

42 La fuente procede del Centro de Inteligencia y lucha contra el Terrorismo Meir Amit (Junio 2011)

expuestos, al igual que en cualquier otro lugar, a la radicalización ideológica por la penetración que los grupos salafistas tienen también en el espacio europeo.

## Turquía

En el contexto de la “primavera árabe”, el presidente Erdogan aspira a convertirse en el modelo de referencia para los que promueven cambios revolucionarios, ya sea por el prototipo que puede suponer su Partido de Justicia y Desarrollo especialmente para los Hermanos Musulmanes, como por su actuación en el seno de un sistema de partidos democráticos y secular.

Sin embargo, hay algunas cuestiones que ponen en duda que los nuevos regímenes árabes vayan a sentirse reflejados en Turquía. El reparto del equilibrio de fuerzas en el Parlamento egipcio, inaugurado en enero de 2012 con el resultado electoral de una mayoría para los Hermanos Musulmanes con 235 escaños y seguidos de *al-Nour* con 123, posibilita la redacción de una Constitución en la que la aplicación de la *sharia* tenga una cabida mucho más significativa que la que refleja la Carta Magna turca, recientemente reformada en 2010. Es decir, Egipto puede crear un nuevo modelo que sea un polo de atracción muy superior al de Turquía, una vez recuperado el país de las agitaciones sociales. La opción turca sería la que respondiera mejor a los sectores egipcios laicos, pero estos no son ahora los de mayor peso. En el Parlamento turco, junto al prominente grupo de los islamistas, el segundo sector lo ocupa un partido socialdemócrata laico. Ésta no es la misma situación que la egipcia, por lo que no dará los mismos resultados.

Esta realidad puede afectar a las aspiraciones turcas en su política exterior hacia el mundo árabe. La actual oposición de Ankara frente a Israel es el elemento de mayor conexión entre turcos y árabes, pero una vez recuperado el papel de Egipto en la región, Turquía se verá desplazada de esa diplomacia regional. El Gobierno que se constituya en El Cairo podría valerse de la mediación turca en el proceso de paz de Oriente Próximo, pero se reservará el protagonismo en las negociaciones de la situación de Gaza, especialmente ahora que estrecha sus lazos con *Hamas* y tiene la llave de los Acuerdos entre Egipto e Israel.

En cambio, las relaciones económicas de Turquía con los Gobiernos árabes pueden ser un factor con mayores posibilidades de éxito y continuidad. A pesar de las reformas internas del presidente Erdogan, este país cada vez encuentra más obstáculos para su posible adhesión a la Unión Europea. Es evidente, que los propios turcos también van perdiendo el interés. El mundo árabe aparece ahora como una gran oportunidad para el fortalecimiento de la economía turca, que ya ha sobrevivido aiosamente a la crisis mundial, pero que sin duda emprenderá unos lazos comerciales muy alejados de los prejuicios que los europeos puedan tener para la región. En septiembre de 2011, el primer ministro no sólo se lanzó a realizar una gira por Egipto, Túnez y Libia con fines políticos, sino que además lo ha hecho acompañado de un séquito de doscientos empresarios.

## Irán y Arabia Saudí

El equilibrio de fuerzas entre las dos grandes potencias islámicas puede verse muy alterado por la “primavera árabe”. Aunque en apariencia se mantiene la estabilidad interna en Irán y en Arabia Saudí, a largo plazo sus consecuencias saldrán a la luz.

El año 2011 ha movido importantes asuntos internos en Irán, a pesar de que no han triunfado abiertamente las movilizaciones sociales. El régimen de Ahmedinayad ha tenido que incrementar su represión interna, por temor a una reactivación del Movimiento Verde, que desde hace dos años, reúne a aquellas voces cada vez más fuertes que se atreven a cuestionar el sistema islamista impuesto en Teherán por la revolución jomeiní. Es decir, de manera paulatina se va haciendo evidente que se trata de un régimen sin la firmeza necesaria para resistir la embestida de los cambios revolucionarios de la región, que demandan pluralismo político y respeto a los derechos humanos. Si a ello, se le añade la presión de las potencias internacionales como consecuencia de su programa nuclear, es posible que acabe por sucumbir a corto plazo a las consecuencias de las movilizaciones protagonizadas por sus vecinos árabes. El destino de Irán y Siria han quedado todavía más estrechamente unidos en este contexto. La caída de Al-Asad supondría una pérdida irreparable para que la penetración iraní alcance sus objetivos en Oriente Próximo, pero en sentido contrario, igualmente, en las circunstancias presentes de Siria, aquel no podría sobrevivir sin Ahmedinayad.

Arabia Saudí ejerce su influencia tanto de forma directa como a través del Consejo de Cooperación del Golfo. Durante la “primavera árabe” ha visto la necesidad de hacer frente, por un lado a la influencia *shíi* en Bahrein, la cual frenó enviando sus propias Fuerzas Armadas en marzo de 2011, y por otro, a la situación del Yemen, cuya desestabilización ha disparado el riesgo de que pueda ser utilizada por el mayor enemigo de la dinastía saudí: al-Qaeda.

Las autoridades saudíes han intentado frenar a todas luces el éxito revolucionario en lo que pudiera afectar a la región del Golfo. En el resto de los países árabes los saudíes han respaldado a las monarquías, como la de Marruecos y Jordania, que de momento parecen haberse salvado de las consecuencias de las revueltas mediante la introducción de algunas reformas, además de la legitimidad en el poder que poseen sus monarcas.

Los resultados de las elecciones de Egipto ya apuntan a que los saudíes hayan podido respaldar a los grupos salafistas del Partido *al-Nour*. La política saudí no comparte la moderación que ha llevado a la Hermandad a integrarse en el sistema de partidos, ni comparte ese pluralismo religioso y político con el que ésta pretende ganarse la confianza interna e internacional. Igualmente, está el apoyo saudí, detrás de las manifestaciones que, a lo largo de 2012, han protagonizado los grupos más extremistas en El Cairo o en Túnez.

La “primavera árabe” ha ocasionado el ascenso de un posible Estado competidor con la influencia saudí entre los propios Estados del Golfo: Qatar. La retrasmisión de todos los levantamientos por su cadena *Al-Yazeera*, a su vez que las fuertes inversiones que se realizan en aquellos países, ha proporcionado a los qataríes un liderazgo en el

mundo árabe, que de alguna manera los enfrenta a Arabia Saudí. Mientras que los qataríes se han puesto a la altura de los cambios, los saudíes se han resistido a ellos. A esto hay que añadir los resultados de su financiación, que están permitiendo a muchos de los países árabes superar la crisis económica, de la que el Magreb y Oriente Próximo no se han librado. La estabilidad económica de los países en los que se han impuesto nuevos regímenes es esencial para su progreso, por lo cual, el Gobierno de Doha queda asociado a estas revoluciones al tratar de aprovechar este contexto.

Arabia Saudí y Qatar comparten intereses estratégicos en las nuevas oportunidades que han ofrecido las revoluciones. Además comparten la necesidad común de frenar la fuerza del chiísmo en el mundo árabe. Sin embargo, aunque quizás sea temprano para esta valoración, ya existen algunos datos que pueden apuntar a un futuro distanciamiento entre ambas potencias del Golfo, en caso de que se produjese un debilitamiento de la amenaza iraní.

## CONCLUSIONES

Progresivamente se van obteniendo datos, que pronto permitirán hacer una valoración de los cambios que ello implicará para Egipto y el mundo árabe en general, así como de la dinámica internacional.

La normalización política de los Hermanos Musulmanes ha permitido la integración del Movimiento en el juego democrático. Aunque no cabe ninguna duda, de que su equilibrio y moderación será uno de los principales desafíos a los que tendrá que hacer frente la sociedad egipcia en su conjunto.

La Hermandad, a través la formación política que hayan constituido, sea esta cual sea, tendrán que conquistar la confianza de los partidos laicos, de amplios sectores de la sociedad y de las Fuerzas Armadas. La única vía para que esto suceda será la auténtica incorporación de los valores democráticos, pluralismo y tolerancia, en su ideario político, estableciendo los canales que permitan su compatibilidad con la práctica del Islam.

Si se produce esta transformación, los Hermanos Musulmanes podrían ser la oportunidad de crear un modelo de gobernanza extensible a las distintas sociedades árabes del Magreb y de Oriente Próximo. Ahora bien, sin este progreso doctrinal, la Hermandad quedará a merced de la influencia proveniente de los grupos salafistas. En este caso, la dictadura de Mubarak podría llegar a ser sustituida por un sistema islamista, que no ofrecerá ninguna garantía para asegurar el triunfo de la revolución de la Plaza Tahrir.

Por tanto, el desafío al que tendrán que enfrentarse los propios Hermanos Musulmanes será el de ser capaces de evolucionar hacia un sistema político, para el que tendrán que adaptar su organización. Es pronto para saber en qué se traducirá esta nueva realidad.

Aunque las posiciones que los Hermanos Musulmanes han mantenido respecto al terrorismo resultan un tanto confusas al moverse entre lo que ellos consideran la “resistencia” a la ocupación extranjera y la condena inequívoca de atentados, la Hermandad se desvincula de los sectores radicales.

En el mejor de los casos, lo que se va a percibir en un corto plazo es una reislamización pacífica de los países árabes del Mediterráneo. Los Hermanos Musulmanes pertenecen a ese conjunto de fuerzas islamistas que están destinadas a transformar el perfil de esta región en los años venideros. Su entrada definitiva en el juego político les permitirá obtener los frutos del abandono de la violencia, lo que favorecerá el fortalecimiento del transnacionalismo musulmán.

No es sobre el Islam político moderado sobre el que las potencias internacionales deberían manifestar su preocupación, sino sobre las fuerzas que inspiran y promueven los movimientos radicales, tales como el salafismo. La dependencia energética de Occidente respecto a países con gobiernos fundamentalistas constituye un obstáculo para que, desde el exterior del mundo árabe, se pueda contribuir a que éste progrese por vías pacíficas hacia la modernidad. La expansión de los movimientos radicales será inevitable mientras estén respaldados por una financiación potente. Dicho de otra manera, para que la “primavera árabe” pueda dar sus frutos hacia la creación de sistemas políticos, no antagónicos con los valores democráticos, las potencias extranjeras deberían hacer frente a su propia revolución, la energética.

Finalmente, otra de las conclusiones que se desprende de este estudio es la necesidad de aplicar una visión estratégica para Oriente Próximo a largo plazo. Los cambios en el mundo árabe no significan únicamente un periodo de transición para estas sociedades, sino que por su trascendencia también lo son para la política internacional en su conjunto. Estas transformaciones se han hecho desde dentro y desde abajo, por lo que en ningún caso las relaciones internacionales podrán ser las mismas que las que había cuando las élites ocupaban el poder.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALGORA WEBER, M<sup>a</sup> Dolores: “Las negociaciones palestino-israelíes en el proceso de paz de Oriente Próximo”. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Documento de opinión, 24/2011.
- “Túnez busca un modelo”, *Foreign Policy en español*, 3 de agosto de 2012. <http://www.fp-es.org/tunez-busca-un-modelo-arabe>
- BURGAT, Françoise: El islamismo cara a cara. Barcelona, Bellaterra, 2000.
- CASA ÁRABE, “Atalaya sociopolítica de Casa Árabe”, n<sup>o</sup>14, marzo-abril 2011.
- CHATTERJI, Nikshoy C.: History of Modern Middle East. Londres, Oriental University Press, 1987.
- HAMZEH, Nizar: “Lebanon’s Islamist and local politics: a new reality”, *Third World Quarterly*, Vol. 21 n<sup>o</sup> 5, 2000.
- GUTIÉRREZ DE TERÁN, Ignacio & Álvarez-Ossorio, Ignacio: Informe sobre las revueltas árabes. Madrid, Ediciones del Oriente y el Mediterráneo, 2011.
- LAMPRIIDI-KEMOU, Athina: “Egipto la revolución inconclusa”, Informe sobre las revueltas árabes. Madrid, Ediciones del Oriente y el Mediterráneo, 2011.
- “Los Hermanos Musulmanes: ¿una fuerza centrífuga o centrípeta?”, *Revista d’Afers Internacionals*, CIDOB, n<sup>o</sup>93-94, 2011.
- MARTÍN, Javier: Los Hermanos Musulmanes. Madrid, Los Libros de la Catarata, 2011.
- NATHAN BROWN: “The Muslim Brotherhood”. Carnegie Endowment for International Peace (April 13, 2011).
- ORTI PÉREZ, Juan: “Islam y Democracia”, *Boletín de Información*, n<sup>o</sup> 280. Madrid, CESEDEN, 2003.
- ROY, Oliver: El Islam mundializado. Los musulmanes en la era de la globalización. Barcelona, Bellaterra, 2003.





*Dra. Beatriz Larriba Hinojar*

*Senior Research Fellow and Visiting Professor, Chulalongkorn University, Bangkok, Thailand*

*Economic Intelligence & National Security Consultant*

## EL MODERNO CONFLICTO TAILAN- DÉS: CUESTIONES Y PERS- PECTIVAS DE SEGURIDAD NACIONAL\*

Este trabajo tiene como principal objetivo recordar brevemente tanto los hechos más trascendentes del que he denominado “moderno conflicto tailandés”, como los principales actores intervinientes en el mismo, los componentes cognitivos y emocionales de sus interacciones, las piezas estructurales del propio conflicto y, finalmente, el componente de la lucha de la insurgencia en el Sur de Tailandia. Elementos todos ellos que resulta indispensable conocer para poder valorar, de un modo racional, la estrategia que actualmente se está siguiendo para resolver este conflicto, a menudo desconocido para la comunidad internacional.

*Asia, Conflicto, Relaciones Políticas y de Seguridad, Gobernanza, Insurgencia, Derechos Fundamentales.*

---

\* La elaboración de este trabajo ha sido posible gracias a la gran ayuda y el tenaz aliento de *Alfonso de Juan SJ* y *Rassamee Krisanamis*, dos trabajadores incansables por la paz del pueblo tailandés. Asimismo, quiero agradecer a Juan Carlos Royo sus valiosos comentarios y sugerencias sobre el tema que aquí he trabajado; y al profesor Viraphong Boonyobhas, catedrático de Derecho Penal de la Universidad de Chulalongkorn de Bangkok, Tailandia, su generosidad y constante ánimo.

*The main purpose of this paper is to recall briefly the most relevant facts of the conflict that I have called the “modern Thai conflict”, as well as to brief about the main actors involved, the emotional and cognitive components of their interactions, the structural parts of the conflict itself, and finally the issue of the insurgence in the South of Thailand, in order to better appreciate the current conflict resolution strategy, in what is often an unknown conflict to the international community.*

*Asia, Conflict, Political and Security Relations, Governance, Insurgence, Fundamental Rights.*

## PLANTEAMIENTO

**A** la hora de enfrentarse al análisis de un conflicto como el tailandés, en mi opinión, hay que partir de dos premisas básicas que a menudo suelen obviarse: Primera, que cada conflicto es único, tiene sus propios elementos causales y diferenciales y, por lo tanto, requiere respuestas específicas y concretas al mismo, sin que por ello puedan trasladarse automáticamente las ofrecidas en otros conflictos, aunque compartan algunas similitudes. Es más, en este sentido resulta necesario, a mi entender, despojarse de los clichés occidentales al emprender el estudio de los parámetros que configuran los conflictos asiáticos como el tailandés. Y, segunda premisa, que el estudio del papel que juegan en el origen y desarrollo del mismo los diversos actores implicados, así como de los componentes cognitivos y emocionales de sus interacciones y el examen de los elementos estructurales del propio conflicto, es absolutamente fundamental. Como pone de manifiesto Galvache Valero<sup>1</sup>, hoy en día se suele caer en la tentación de eludir la búsqueda de las causas que dieron origen a un determinado conflicto o de reducirla al ámbito inmediato de las circunstancias que han dado lugar a sus manifestaciones y condicionamientos más cercanos al momento de la observación. De ahí lo esencial de llevar a cabo un análisis del actual conflicto tailandés que, incluyendo los elementos citados, permita identificar con precisión sus elementos causales y diferenciales, las reglas que lo disciplinan, así como las líneas de actuación futuras y los recursos disponibles. Pues solo así entiendo que podrá analizarse racionalmente su evolución y posible desenlace.

---

1 Galvache Valero, Francisco, “La actuación de los actores estatales a lo largo el conflicto de Irlanda del Norte”, en *Reflexiones sobre la evolución del conflicto en Irlanda del Norte*, Ministerio de Defensa, Madrid, 2007, p. 21.

En las líneas que siguen, he intentado ofrecer una visión general de un conflicto complejo, a menudo desconocido para la comunidad internacional y de causas profundas, con implicaciones no sólo políticas sino también éticas, culturales y sociales.

## ANTECEDENTES

Desde que a resultas de la revolución democrática de 1936 Tailandia adoptó como forma de gobierno la monarquía constitucional<sup>2</sup>, 17 han sido los estatutos y constituciones que la han regido, 9 los golpes de estado a los que se ha enfrentado la nación y 28 los Primeros Ministros que hasta la presente, Yingluck Shinawatra, han gobernado el antiguo reino de Siam. De entre todos ellos, sin duda, una de las figuras más populares y controvertidas ha sido y sigue siendo la del ex Primer Ministro Thaksin Shinawatra<sup>3</sup>, hermano de la actual Primera Ministra.

### El gobierno de Thaksin Shinawatra (2001-2006)

Thaksin Shinawatra, un teniente coronel de policía en sus orígenes reconvertido en magnate de la telefonía móvil y las telecomunicaciones, irrumpió en la escena pública tailandesa en el año 1994. En 1998, tras la profunda crisis económica asiática de 1997 que dejó al país al borde de la bancarrota, Thaksin Shinawatra fundó el Thai Rak Thai Party (TRT) con el que concurre, y ganó, a las elecciones del año 2001.

Su innegable carisma y las políticas populistas que conformaban el programa electoral de su partido -basadas fundamentalmente en facilitar el acceso de las clases más desfavorecidas a los servicios de salud y a las medicinas a muy bajo coste<sup>4</sup>, así como en la puesta en marcha de programas de estímulo de la economía agraria local con la concesión de microcréditos-, calaron pronto entre la clase rural y media baja del país. Este estrato social se identificó rápidamente con él, al verlo como el primer político de la era moderna que no provenía de la élite tradicional tailandesa que hasta enton-

---

2 Para una información más completa, en inglés, sobre la actual dinastía real tailandesa, la dinastía *Chakri*, vid: <http://www.mahidol.ac.th/thailand/chakri.html>. Asimismo, sobre la figura del monarca reinante puede consultarse, en castellano, AAVV, *El rey Bhumidol: Fuerza de la Nación*, Bangkok, 2008.

3 Para un estudio más detallado de la figura de Thaksin Shinawatra, vid, Pasuk Phongpaichit y Chris Baker, *Thaksin. The Business of politics in Thailand*, Silkworm Books, Chiang Mai, Thailand, 2005; McCargo, Duncan y Ukrist Pathmanand, *Thaksinization of Thailand*, Nordic Institute of Asean Studies, Denmark, 2005.

4 Es lo que se conoció como “el proyecto de los 30 bahts”, por la cantidad cuasi simbólica que se estableció, en un principio, para cofinanciar el mencionado acceso a los servicios sanitarios. Para una visión crítica de estas políticas vid, Pasuk Phongpaichit, “Thailand under Thaksin: Another Malaysia?”, *Working Paper No. 109*, en *Asia Research Centre*, Murdoch University, Australia, September 2004, pp 4 y ss.

ces había gobernado el reino. Así, logró atraerse a un amplio espectro del electorado tailandés, sobre todo de la zona norte y noreste, huérfano hasta entonces de opciones políticas a las que adherirse, por la inexistencia en Tailandia de partidos con políticas de izquierdas. Thaksin Shinawatra revalidó con una amplia mayoría su mandato tras las elecciones de 2005. Estos comicios contaron con una participación histórica récord del 75% del electorado.

Simultáneamente, y mientras su popularidad crecía, el desarrollo de sus otras políticas neoliberales de privatización, una controvertida lucha contra el tráfico de drogas con acusaciones de presuntos interrogatorios y muertes sin control judicial<sup>5</sup>, la errática manera que tuvo su gobierno de abordar el problema de la insurgencia en el Sur -donde la matanza de *Tak Bai* del 25 de octubre de 2005 marcó un triste hito en la historia tailandesa de la lucha contra la insurgencia<sup>6</sup>-, su denunciado control de los medios de comunicación y los ataques que empezaron a gestarse contra la libertad de prensa, hicieron que comenzasen a surgir numerosas voces críticas contra su administración.

En respuesta a esas acusaciones, particularmente las de corrupción y abuso de poder, el *Assets Examination Committee* (AEC) decidió, en junio de 2007, inmovilizar 76.000 millones de bahts -algo menos de 2.000 millones de euros- de sus cuentas bancarias, por la comisión de actos de enriquecimiento patrimonial ilícito y malversación. A esta decisión -confirmada por la trascendental sentencia de la *Criminal Division for Holders of Political Positions* de la Corte Suprema, de 26 de enero de 2010-, le siguió otra sentencia, de 21 de octubre de 2008, que le condenó en ausencia a dos años de prisión, por abuso de poder -cuando era Primer Ministro- para ayudar a su entonces esposa, Pojaman Shinawatra, en la compra de unos terrenos públicos en subasta<sup>7</sup>. Desde que se emitió esta sentencia, Thaksin Shinawatra es un fugitivo de la justicia tailandesa, en búsqueda de asilo por diferentes países, con varios casos penales abiertos pendientes todavía de sentencia y con una orden de arresto contra él, emitida el 25 de mayo de 2010, por la presunta comisión de actos de terrorismo relacionados con las protestas de los *Red Shirts* o camisetas rojas de 2010.

---

5 Vid, para una visión crítica, Jaran Cosananund, "Human rights and the war on drugs: problems of conception, consciousness and social responsibility", *Thailand Human Rights Journal*, 1, 2003, pp 59 a 87. Asimismo, véase la versión inglesa del informe titulado "The war on Drugs, HIV/AIDS and Violations of Human Rights in Thailand", elaborado por la organización Human Rights Watch, que puede consultarse en la siguiente dirección web: <http://www.hrw.org/campaigns/aids/2004/thai.htm>

6 El 25 de octubre de 2004, ochenta y siete presuntos insurgentes murieron, en condiciones no aclaradas, tras ser arrestados por la policía y por tropas del ejército tailandés en el distrito de Tak Bai de la provincia tailandesa de Narathiwat. A este suceso le precedió la matanza de ciento trece personas en la mezquita de Krue Sae -el 28 de abril de ese mismo año- a manos de tropas del ejército y de miembros de la policía tailandesas. La mayoría de los muertos eran militantes musulmanes.

7 Contraviniendo así lo establecido en el art. 100 de la *National Counter Corruption Act*, que prohíbe a los miembros del gobierno y a sus esposas tener intereses en contratos con agencias estatales que estén bajo su autoridad. Es el conocido como *Ratchadapisek Land Case*.

## La crisis de finales de 2005 y el golpe de Estado de 2006

Una de las primeras voces que se alzaron en 2005 contra la administración de Thaksin Shinawatra fue la de Sondhi Limtongkul, conocido magnate tailandés de los medios de comunicación que, aunque amigo y socio de Thaksin Shinawatra en sus inicios, emprendió una cruzada personal por lo que él consideró la defensa de los valores tradicionales de la nación tailandesa -la ética, la religión y la monarquía-, puestos en peligro, a su entender, por los constantes ataques que se producían contra los mismos desde el gobierno de Thaksin Shinawatra y también por la creciente corrupción. Esta cruzada culminó con la creación, la segunda semana de febrero de 2006, del primer gran movimiento popular contra el entonces Primer Ministro, el *People Alliance for Democracy* (PAD), conocido como los *Yellow Shirts* o camisetas amarillas por adoptar en su vestimenta este color, símbolo del rey tailandés. En esas fechas, Sondhi Limtongkul sufrió un controvertido y nunca aclarado por las autoridades intento de asesinato.

El PAD, integrado por 23 organizaciones ciudadanas, reúne en sus filas, mayoritariamente, a la élite aristocrática tailandesa, intelectuales liberales, parte de la comunidad académica universitaria y la clase media urbana de Bangkok. Sus detractores le acusan de fundamentar su discurso en un entendimiento particular de la democracia que favorece esencialmente a la clase alta tradicional tailandesa. Este grupo inició una intensa campaña contra Thaksin Shinawatra y organizó, junto a otros grupos civiles y organizaciones no gubernamentales, numerosas manifestaciones de protesta, a principios del año 2006, pidiendo su dimisión y el inicio de un proceso de *impeachment*.

En el punto álgido de la crisis, en febrero de 2006, Thaksin Shinawatra disolvió el Parlamento y convocó elecciones para abril de ese mismo año. Estas elecciones fueron boicoteadas por el Partido Demócrata y por la mayoría de los demás partidos políticos tailandeses, con acusaciones ante la *Central Administrative Court* de fraude electoral por la compra de votos en numerosas circunscripciones. A pesar de ser ganadas por el TRTP de Thaksin Shinawatra, al no alcanzar 38 de sus candidatos en el Sur del país -feudo tradicional del Partido Demócrata- el 20% de los votos mínimos necesarios que necesita un candidato para la elección en su correspondiente distrito electoral, acorde a la ley electoral tailandesa no fue posible la constitución de la Cámara Baja, lo que provocó una profunda crisis constitucional.

Estando así las cosas, la gestación de un golpe militar se aparecía como inevitable, como así sucedió en la fecha del 19 de septiembre de 2006. En este día varios jefes militares de la *Royal Thai Army*, liderados por su comandante en jefe, el General Sonthi Boonyaratglin, dieron un golpe de Estado contra el gobierno de Thaksin Shinawatra, aprovechando la ausencia de este último del país, al estar participando en una Conferencia de Naciones Unidas celebrada en Nueva York. Es lo que se bautizó como el “golpe blando”, por la no existencia de enfrentamientos violentos ni derramamiento de sangre alguno. La nueva junta militar surgida tras el pronunciamiento, autodenominada en un principio *Council for Democratic Reform* y posteriormente rebautizada como *Council for National Security* (CNS), estableció una junta de gobierno y nombró Primer Ministro interino al General retirado Surayud Chulanont.

En este período, la Corte Constitucional dictó otra sentencia clave el 30 de mayo de 2007 en la cual -por unanimidad- consideraba que había existido una violación de las leyes electorales en las elecciones de 2006 por parte del TRTP, por lo que ordenaba su disolución y la inhabilitación de III de sus miembros. Dieciséis meses después del golpe militar y acorde a las reglas establecidas en la nueva Constitución proclamada en 2007, se convocaron y celebraron -el 23 de diciembre de 2007- unas nuevas elecciones generales.

### La crisis de finales de 2008 y de 2009

Las elecciones al Parlamento Nacional de 2007 fueron ganadas por el *People Power Party* (PPP) con un 45 % de los votos y su líder, Samak Sundarajev, un político veterano, ex Gobernador de Bangkok, se convirtió el 29 de enero de 2008 en el vigésimo quinto Primer Ministro de Tailandia. Las acusaciones de ser una mera marioneta política manejada por Thaksin Shinawatra siempre planearon sobre Samak y los miembros de su partido político, quienes gobernaron el país por un breve periodo de ocho meses -de enero a septiembre de 2008- en coalición con otros cinco partidos minoritarios<sup>8</sup>.

A lo largo de este periodo, la crisis política se acentuó y el PAD retomó con brío su actividad, llevando a cabo una intensa campaña de movilización entre sus seguidores y contra el gobierno de Samak Sundarajev, en respuesta a la preparación de una ley de amnistía política que presuntamente favorecería a Thaksin Shinawatra. En septiembre de 2008, una sentencia de la Corte Constitucional del día 9 encontró culpable a Samak Sundarajev de un delito de “conflicto de intereses”, al compaginar su puesto de Primer Ministro con un programa televisivo de cocina y recibir por ello una remuneración privada prohibida por ley. Este veredicto provocó su dimisión como jefe del gobierno y a partir de entonces el conflicto vivió alguno de sus momentos de máximo enfrentamiento y radicalización. Así, el nombramiento por la Asamblea Nacional del cuñado de Thaksin Shinawatra, Somchai Wongsawat, como nuevo Primer Ministro, el 17 de septiembre de 2008, a propuesta del PPP y gracias a los votos de los partidos que formaban la hasta entonces coalición gubernamental, se encontró con el rechazo frontal del PAD, que no sólo continuó con su ocupación de la *Government House* -iniciada en agosto de 2008 y que duraría hasta diciembre-, sino que también extendió sus protestas a las puertas mismas del Parlamento, donde la represión de los manifestantes por parte de la policía, causando un muerto y 45 heridos, desembocó en la dimisión del vice Primer Ministro, quien asumió toda la responsabilidad por los enfrentamientos. Las acciones del PAD alcanzaron su punto culminante con la ocupación no violenta del aeropuerto de Dong Mueang -a donde el gobierno había trasladado temporalmente sus oficinas tras la ocupación de la *Government House*- y la ocupación pacífica del aeropuerto internacional de Suvarnabhumi, cuyo cierre se declaró el 25 de noviembre de 2008.

---

8 El Chart Thai Party, el Matchima Thipataya Party, el Pracharaj Party, el Puea Pandin Party y el Ruam Jai Thai Chart Pattana Party.

La crisis avanzó un paso más cuando, el 2 de diciembre, la Corte Constitucional tailandesa dictó otra sentencia histórica que disolvió, por fraude electoral, el PPP y otros dos grupos de la coalición -el *Chart Thai* y el *Matchima Thipataya*-. Esta sentencia, además, inhabilitó a los líderes de estos partidos para ocupar cargo público por 5 años, incluido al recién nombrado Primer Ministro Somchai Wongsawat, quien por ello se vio obligado a dimitir de su cargo. Como respuesta a esta decisión, el PAD anunció el 3 de diciembre el final de sus protestas y desocupó los aeropuertos y los edificios públicos.

Chavarat Chanweerakul, el único miembro del gobierno no inhabilitado por no ser miembro ejecutivo del partido gobernante, fue elegido Primer Ministro interino por un breve período de quince días. A aquél le sucedió, tras una votación parlamentaria celebrada el 15 de diciembre de 2008, Abhisit Vejjajiva, líder del Partido Demócrata desde el año 2005. Abhisit Vejjajiva ganó esta votación con el apoyo de los miembros de su partido y el de algunos diputados miembros de la disuelta coalición gubernamental que cambiaron de bando, ya que los partidos herederos del disuelto PPP y los grupos afines a Thaksin Shinawatra no pudieron reunir una mayoría suficiente en la Asamblea Nacional para formar gobierno. Además de su conexión con algunos miembros del PAD, su elección vía votación parlamentaria, aunque respetó las reglas de juego del Estado constitucional, le ligo ya desde entonces y para siempre a la tradicional aristocracia política.

A partir de marzo de 2009, los miembros del movimiento civil *United Front of Democracy Against Dictatorship* (UDD), surgido en 2006 en oposición tanto al golpe militar que depuso a Thaksin Shinawatra, como al otro gran movimiento civil tailandés del PAD, arreciaron en sus manifestaciones políticas contra el Primer Ministro Abhisit Vejjajiva, a quien acusaron de presidir un gobierno impuesto por un golpe judicial y militar encubierto. Este movimiento se denominó popularmente *Red Shirts* o camisetas rojas, por adoptar en su vestimenta este color.

## EL MODERNO CONFLICTO TAILANDÉS

### La “penúltima” crisis de 2010

En puridad, el inicio del moderno conflicto tailandés, con los mismos protagonistas políticos que venimos describiendo, puede cifrarse a finales de 2009 y principios de 2010. Así, el 12 de marzo de este año, los *Red Shirts* comenzaron sus protestas antigubernamentales masivas en Bangkok, siguiendo a las iniciadas en abril de 2009. Estas protestas culminaron con la ocupación, el 2 de abril de 2010, de la céntrica zona de Ratchaprasong, una zona simbólica de Bangkok donde, además, se concentran los principales hoteles y almacenes de lujo de la ciudad. Allí establecieron su campamento general, en el que vivieron a diario -desde entonces y hasta el 19 de mayo, fecha de la intervención militar que los desalojó- unas 3.000 personas, llegándose a alcanzar una cota de ocupación nocturna de casi 25.000 en los días álgidos del conflicto. Con posterioridad, intentaron la ocupación del distrito financiero de *Silom* y *Sathorn*, también conocido como el *Wall Street* tailandés y símbolo de la modernidad y prosperidad

económica del país. Este último intento no lo culminaron con éxito, pero permitió a los *Red Shirts* el establecimiento de otro campamento a las puertas mismo de dicho distrito, concretamente en el popular parque de *Lumpini*. Este lugar, con los días, se convertiría en el verdadero fortín de los *Red Shirts*, donde las facciones violentas convergentes con el movimiento rojo centralizaron su auténtico campo de batalla.

La disputa tuvo una de sus fechas clave el 10 de abril de 2010. En los días precedentes, los incidentes violentos y los ataques con granadas, bombas y cócteles molotov se sucedieron en Bangkok casi a diario, llegándose a contabilizar unos 35 incidentes de este tipo entre el 27 de febrero y el 29 de marzo<sup>9</sup>. Pero el denominado “sábado sangriento” del 10 de abril, en el que los enfrentamientos entre los manifestantes y el ejército tailandés arrojaron un balance de 25 muertos y más de 800 heridos en ambos bandos, marcó el inicio de una escalada de acciones violentas sin precedentes en el conflicto tailandés.

El día 29 de abril de 2010 marca otra de las fechas importantes en el desarrollo del conflicto. Ese día se produjo el asalto del Hospital de Chulalongkorn por parte de los guardias de los *Red Shirts*. Este hecho tuvo una trascendencia singular por dos razones: en primer lugar, porque las imágenes del asalto a un hospital y de la posterior evacuación de los pacientes conmocionaron a la opinión pública y comenzó a generalizar la duda sobre lo pacífico del movimiento rojo. Y, en segundo lugar, porque puso de manifiesto la profunda división que se había generado en el último mes entre las diversas facciones de los líderes rojos.

La última fecha significativa antes del desalojo la marca la tarde del 13 de mayo, cuando un francotirador acabó con la vida del General de División experto en materia antiterrorista Khattiya Sawasdiphol, conocido como Seh Daeng, mientras concedía una entrevista a diversos medios extranjeros. Este militar, auténtico símbolo para muchos de los *Red Shirts*, era el encargado de la seguridad del campamento rojo y su muerte se tradujo inmediatamente, de un lado, en la desmoralización, pérdida de rumbo y disgregación de las facciones violentas y armadas convergentes con el movimiento y, de otro, en el temor por una inminente intención gubernamental de actuar.

Finalmente, en la madrugada del 19 de mayo de 2010, el gobierno y el ejército tailandés llevaron a cabo la denominada “Operation Encirclement at Ratchaprasong”<sup>10</sup> que, iniciándose con el asalto a *Lumpini* y alrededores, culminó con la toma y desalojo del campamento de Ratchaprasong de los *Red Shirts* en Bangkok. A la una de la tarde del 19 de mayo se produjo la rendición de algunos de los líderes rojos. Inmediatamente después, los descontentos con esta rendición y con el desalojo militar del campamento

---

9 Los citados ataques aparecen detallados en el diario *The Nation* de 30 de marzo de 2010. Asimismo, puede consultarse la relación cronológica de todos estos actos de sabotaje y ataques violentos, hecha por la doctora Deekana Tipchanta con una extensa información documental, en la siguiente dirección web <http://blog.nationmultimedia.com/ThaiTalk/2010/05/29/entry-1>

10 Una completa descripción, en inglés, de esta operación militar en el área urbana está disponible en: <http://prachatai.com/english/node/2642>. Fecha de la consulta 25.08.2012.

cometieron, esa tarde noche del 19, numerosos actos encadenados de terrorismo callejero por toda la ciudad, que acabaron con la quema de 31 edificios en Bangkok y con la consumación de diversos actos de sabotaje y vandalismo, desatándose un auténticos caos material y emocional en el país.

Desde marzo a junio de 2010, y de acuerdo con los datos ofrecidos por el gobierno, se registraron 92 muertos y 1888 heridos. Las cifras expresan por sí mismas la magnitud de la violencia y el grado de enfrentamiento alcanzado en estos dos meses. Junto a estas cifras, cabe afirmar que los hechos concretos que se acaban de describir intensificaron hasta cotas nunca antes alcanzadas la escalada del conflicto tailandés. Un conflicto, en mi opinión, diferente de los anteriores sufridos por el país por varias razones. En primer lugar, porque aunque se iniciara el 14 de marzo como una manifestación pacífica por la democracia, parte del movimiento de los *Red Shirts* degeneró en los meses siguientes hasta finalizar en una auténtica guerra urbana que culminó, como se ha dicho, en los actos de la tarde noche del 19 de mayo. Novedosamente, civiles tailandeses iniciaron una lucha contra el gobierno y el ejército que se tornó armada. Así, se emplearon medios violentos, por parte de una facción convergente con el movimiento rojo, los denominados *Black Shirts* o camisetas negras, para la consecución de fines de naturaleza política. Es más, la violencia, por primera vez en la historia moderna del país, no sólo se empleó contra el poder establecido sino también contra los propios civiles tailandeses, a diferencia de lo ocurrido en octubre de 1973, 1976 y mayo de 1992. Cuestión distinta, pero que sin embargo resulta obligado dejar apuntado aquí y que analizaremos más adelante, es el empleo de la violencia por la insurgencia del sur de Tailandia.

Una segunda razón diferenciadora es que los fenómenos de violencia descritos acarrearón la calificación de la situación como de amenaza real para la Seguridad Nacional. Y la consideración como terroristas, por parte del gobierno, de los individuos integrantes de las facciones violentas convergentes con el movimiento rojo. Lo cual conllevó la aplicación al conflicto de instrumentos normativos de naturaleza excepcional, altamente restrictivos de los derechos fundamentales y con una clara orientación represiva, en sustitución de los procedimientos legales comunes y ordinarios<sup>11</sup>. Suscitándose así un problema delicado, como es el de la siempre difícil conciliación de los intereses y su reflejo en las normas. Particularmente, en aquellas dictadas para hacer frente a situaciones de emergencia que comprometen la Seguridad Nacional.

### Las elecciones generales de 2011 y el Gobierno de Yingluck Shinawatra

El 3 de julio de 2011 se celebraron sin incidentes unas nuevas elecciones al Parlamento Nacional de Tailandia. Estas últimas elecciones, que contaron con una participación electoral del 75%, las ganó el Puea Thai Party, pilar político de los *Red Shirts* y heredero

11 Así, por ejemplo, el *Emergency Decree on Public Administration in Emergency Situation B.E. 2548* (2005), publicado en la *Government Gazette*, volumen 122, de 16 de julio de 2005, p 58; y, la *Internal Security Act (ISA) B.E 2551* (2008), ley publicada en la *Government Gazette*, 125, 39 a, de 27 de febrero de 2008, pp. 33-44.

de los ilegalizados TRTP y PPP, obteniendo 265 escaños de los 500 que componen el Parlamento. Su líder, Yingluck Shinawatra, hermana del ex PM Thaksin y una exitosa mujer de negocios sin ninguna experiencia política, gobierna el país desde el 5 de agosto del pasado año, en coalición con otros cinco partidos minoritarios. Desde su llegada al gobierno, la Primera Ministra estableció como una de las prioridades de su ejecutivo la lucha por la reconciliación nacional. De hecho, el reto de una gobernanza efectiva en Tailandia, amenazada de colapso por todos los acontecimientos sucedidos en los últimos años, es el desafío más inminente al que, en mi opinión, se enfrenta el actual ejecutivo. Asimismo, además del conflicto insurgente del Sur que analizaré más adelante, algunos de los problemas más importantes que afronta el nuevo gobierno, que ya ha sufrido una primera e intensa remodelación sólo cinco meses después de ser nombrado, entiendo que pueden cifrarse en los siguientes<sup>12</sup>:

- La articulación de un posible regreso al país, vía amnistía o indulto y modificación de la Constitución de 2007, de Thaksin Shinawatra, fugitivo de la justicia tailandesa tras su condena en ausencia en 2008 por un delito de abuso de poder. Su vuelta, a día de hoy, desencadenaría una crisis política y social de consecuencias impredecibles.
- La reincorporación a la vida política de los 111 miembros del disuelto partido político Thai Rak Thai Party fundado por Thaksin Shinawatra, al haberse cumplido en mayo de 2012 los cinco años de inhabilitación que les impuso la Corte Constitucional en la ya citada sentencia de 2007.
- El control del movimiento de los *Red Shirts*, que aupó al poder a Yingluck Shinawatra y cuyos líderes no han conseguido puestos clave en su gobierno, amén de aquellos que siguen cumpliendo condena en prisión.
- Las presiones para modificar el artículo 112 del Código Penal tailandés que recoge los delitos de lesa majestad.
- La evolución de la disputa territorial que enfrenta a Tailandia y a Camboya por la reclamación de la soberanía sobre el territorio del templo Preah Vihear. Esta disputa se recrudeció en febrero de 2011, tras un enfrentamiento armado entre los ejércitos de ambos países que arrojó la cifra de, al menos, cinco muertos.
- Las consecuencias de la crisis surgida por el controvertido manejo de la situación creada por las inundaciones de finales de 2011, consideradas como las peores en la historia del país. Hubo más de seiscientos muertos y casi trece millones de personas afectadas.
- El mantenimiento del siempre difícil equilibrio con el Ejército del país, cuyo papel en la vida civil tailandesa ha sido objeto de no poca controversia, sobre todo en los últimos años.

---

<sup>12</sup> En relación a los retos existentes en Tailandia en materia de derechos humanos, vid, Human Rights Watch, *Thailand: Country Summary*, January 2012.

En lo que hace a la relación del gobierno de Yingluck Shinawatra con el Ejército tailandés, es importante apuntar que, si bien el nuevo gobierno fue aceptado desde el principio por el Comandante en Jefe de las Reales Fuerzas Armadas -el General Prayuth Chan-ocha-, no ha de olvidarse que precisamente este General, de indudable lealtad a la monarquía, lideró a los militares en los enfrentamientos con los *Red Shirts* del “sábado sangriento” de abril de 2010, por lo que su relación con el movimiento rojo no está exenta de fricciones. Ello no obstante, el General Prayuth ha sido extremadamente cauteloso en todas sus intervenciones desde que Yingluck Shinawatra subió al poder, rehusando hacer cualquier pronunciamiento de tipo político. Es más, durante las inundaciones de 2011 el jefe de las Reales Fuerzas Armadas mantuvo una posición alineada con la del gobierno, siendo el ejército, finalmente, el principal encargado de controlar la situación y de ayudar a las víctimas y al reestablecimiento de la seguridad en las zonas afectadas. Lo cual, le ha hecho recuperar el favor de la ciudadanía tailandesa, que vuelve a considerarlo, a tenor de las últimas encuestas publicadas, como una de sus instituciones más valoradas, superando a la clase política. Por ello, entiendo que será sumamente interesante seguir la evolución de las citadas relaciones, máxime cuando planea en este ámbito una reforma de la *Defence Ministry Administration Act* que, en pos de una mayor profesionalización de las Fuerzas Armadas, limitaría el control que ahora tienen los mandos militares en las remodelaciones que afectan al nombramiento y traslado de los oficiales militares superiores, incrementando, de este modo, el poder del Ministro de Defensa.

### El informe final de la *Truth and Reconciliation Commission of Thailand*

En julio de 2010, el gobierno presidido entonces por Abhisit Vejjajiva creó la Comisión de la Verdad y la Reconciliación de Tailandia -*Truth and Reconciliation Commission of Thailand (TRCT)*-, con el mandato de buscar tanto la verdad sobre los hechos violentos de marzo y mayo de 2010 ya descritos, como la reconciliación del pueblo tailandés. Esta comisión, cuya legitimación fue aceptada por el gobierno de la actual PM Yingluck Shinawatra, presentó oficialmente su informe final en septiembre de 2012. Sus 351 páginas sólo están disponibles en tailandés y en el momento de cerrar este trabajo no existe una versión oficial en inglés. Únicamente existen versiones en inglés de los discursos de los miembros de la comisión, del sumario de recomendaciones y de una definición de reconciliación<sup>13</sup>.

En el citado informe final, aunque no se llega a especificar quiénes fueron los responsables de las muertes acaecidas durante los disturbios políticos de 2010, sí que se contienen diversas constataciones de importancia avaladas por pruebas forenses —como, por ejemplo, la vinculación de los denominados *black shirts* o *men in black* con los guardias de seguridad del *United Front for Democracy against Dictatorship (UDD)*

---

<sup>13</sup> Vid, el documento titulado *Press Release for the Final Report of the Truth for Reconciliation Commission of Thailand*, Monday, 17 September, 2012, Grand Mercure Fortune Hotel, Bangkok.

en, al menos, dos enfrentamientos con las autoridades<sup>14</sup>. En este sentido, una de las críticas que se formulan al informe es, precisamente, el hecho de que las conclusiones a las que llega, en algún supuesto, se basan en simples pistas y no en evidencias reales. Pero en cualquier caso, conviene tener presente que esta comisión, formalmente, no es una comisión jurídicamente transnacional ni sus informes son vinculantes. Por lo que los comisionados han tenido poderes limitados tanto para acceder a informaciones clave políticas y forenses, como para obligar a declarar a todas las partes implicadas en el conflicto. En última instancia, tal y como ponen de manifiesto Ben-Josef Hirsh, MacKenzie y Mohamed Sesay, debe indicarse que las comisiones de la verdad y reconciliación, si bien han emergido como una norma internacional y se asume que son un elemento esencial de reconciliación nacional, democratización y desarrollo post-conflicto, no acatan las normas relativas a la recogida de pruebas criminales, lo cual permite una perspectiva más amplia sobre el carácter y las causas de la violencia. Es más, las audiencias de las comisiones, así como el informe final que emiten, si es público, sirven como una especie de reconocimiento oficial del sufrimiento y las pérdidas de las víctimas, pensado para tener un efecto terapéutico sobre estas y sobre la sociedad misma<sup>15</sup>.

En particular, en el texto elaborado por la TRCT se acusa tanto a las Fuerzas de Seguridad, por su deficiente gestión y manejo de los disturbios, como a los responsables del movimiento rojo, por favorecer la escalada de la violencia. Asimismo, se critica el golpe de Estado de 2006, por considerar que contribuyó a agravar los problemas políticos del país.

A su vez, el informe presenta 13 recomendaciones dirigidas a lograr la reconciliación nacional a largo plazo, entre las que se incluyen la reforma del ejército y el mantenimiento de su neutralidad en relación a los asuntos políticos; la necesidad de reforzar la independencia del poder judicial; la aplicación de los principios de justicia reparadora o justicia transicional; la propuesta de revisión del art. 112 del CP tailandés con objeto de proteger el derecho fundamental a la libertad de expresión; la reforma de los delitos de lesa majestad; la resolución del problema de la desigualdad económica y social existente en la sociedad tailandesa; y, finalmente, el establecimiento de canales permanentes y fluidos de comunicación entre el poder político y los ciudadanos.

El reto principal al que se enfrenta ahora el gobierno de Yingluck Shinawatra es, precisamente, la implementación de las recomendaciones de la comisión, en aras a lograr una verdadera reconciliación nacional en una Tailandia a día de hoy dividida. Desde luego, como apunta Colleen Murphy, los procesos de reconciliación política son complejos y controvertidos, tanto porque la moralidad de perseguir la reconcilia-

---

14 En el enfrentamiento que tuvo lugar en la intersección Kok Wua de Bangkok, cerca del Democracy Monument, y en el choque que se produjo en el área de Pratunam el 10 de abril de 2010.

15 Ben-Joseph Hirsh, Michael; MacKenzie, Megan; and Mohamed Sesay, "Measuring the Impacts of Truth and Reconciliation Commissions: Placing the Global "Success" of TRCs in Local Perspective", *Cooperation and Conflict*, volumen 47, issue 3, September 2012, pp. 386-403.

ción permanece poco clara, como porque existe un significativo desacuerdo sobre qué clases de procesos son realmente efectivos para promover una reconciliación política. Así pues, la reconciliación no se puede lograr únicamente por las élites políticas domésticas o internacionales, sino que intrínsecamente depende de la cooperación y la implicación de los ciudadanos<sup>16</sup>. Y este es un desafío al que, en mi opinión, también se enfrenta el propio pueblo tailandés.

## LOS ACTORES DEL MODERNO CONFLICTO TAILANDES: ACTORES ESTATALES, ACTORES NO ESTATALES Y ACTORES VIOLENTOS

### El gobierno del Reino de Tailandia: Abhisit Vejjajiva y Yingluck Shinawatra

El único actor estatal como tal interviniente en el conflicto que venimos analizando es el gobierno del Reino de Tailandia, presidido desde diciembre de 2008 y hasta agosto de 2011 por Abhisit Vejjajiva, líder del Partido Demócrata. Y, desde el 5 de agosto de 2011 y continúa, por Yingluck Shinawatra, líder del Puea Thai Party y hermana del ex Primer Ministro Thaksin Shinawatra.

En los inicios de la etapa del conflicto el gobierno tailandés de Abhisit Vejjajiva adoptó una política fundamentalmente pasiva, que en Tailandia se resume en la frase “*mai pen rai*”, y que constituye una de las esencias de la idiosincrasia del pueblo tailandés, pudiéndose traducir al español como “no importa” o “no pasa nada”. Sin embargo, en el mes de mayo, el gobierno ofreció a los líderes de los *Red Shirts* lo que se denominó *Road Map for National Reconciliation*, a la se añadió el compromiso de disolución del Parlamento en septiembre de 2010 y la celebración de elecciones generales en noviembre de ese mismo año. Si bien en un primer momento los líderes rojos aceptaron la hoja de ruta presentada por el gobierno, inesperadamente y quizás presionados por el sector más duro del movimiento, estrechamente vinculado por muchos con el ex Primer Ministro Thaksin Shinawatra, en los días posteriores requirieron nuevas demandas como condición para abandonar su ocupación del centro de Bangkok. A lo cual, el gobierno demócrata contestó estableciendo un ultimátum que, ante la falta de respuesta de los *Red Shirts*, culminó con la ya mencionada intervención militar del día 19 de mayo.

Hoy por hoy, 61 integrantes y seguidores del movimiento de los *Red Shirts* están cumpliendo condena en ocho prisiones tailandesas por la comisión de diversos delitos relacionados con los disturbios políticos y las revueltas de 2010, otros están en libertad condicional y otros continúan pendientes de juicio. Su apoyo, como se ha dicho, fue clave para aupar a la actual PM, Yingluck Shinawatra, al poder. Por lo que particular

---

16 Colleen Murphy, *A Moral Theory of Political Reconciliation*, Cambridge University Press, 2010. En relación a la escasa comprensión de los efectos y consecuencias a largo plazo de las TRCs y a la inexistencia de mecanismos o métodos para medir los impactos de estas comisiones, vid, Ben-Joseph Hirsh, Michael; MacKenzie, Megan; and Mohamed Sesay, “Measuring the Impacts...op. cit.

atención merece, en este sentido, el hecho de que el gobierno que preside haya aprobado, el pasado martes 10 de enero de 2012, un conjunto de medidas compensatorias, por valor de 46 millones de bahts, para las víctimas -activistas y seguidores de los *Red Shirts*-de los disturbios políticos ocurridos desde 2006. La adopción de esta medida ya ha suscitado las primeras críticas de la oposición, que ponen el acento en la discriminación que supone el no haber aprobado un paquete similar para todas las víctimas de los enfrentamientos ocurridos en Tak Bai y Krue Sue, en el Sur de Tailandia, durante el mandato de Thaksin Shinawatra.

### El People Alliance for Democracy (PAD)

Junto al actor estatal descrito, han surgido como actores principales en este conflicto diversos grupos políticos y de carácter social resultado de los procesos de convergencia interna. Entre todos ellos, el primero con capacidad de movilización masiva fue el ya citado movimiento del *People Alliance for Democracy*, popularmente conocido como los *Yellow Shirts* o camisetas amarillas. Tras el golpe de estado de 2006 el PAD se disolvió y volvió a reagruparse en marzo de 2008, en respuesta a la elaboración de una ley de amnistía política, presuntamente favorable a Thaksin Shinawatra y a otros miembros del PPP inhabilitados, encubierta en la reforma constitucional planteada por el gobierno presidido entonces por Samak Sundarajev. A partir de ahí, el movimiento decidió entrar en la escena política formalmente mediante la creación, en junio de 2009, del *New Politics Party* (NPP).

El PAD organizó, junto a otros grupos civiles y ONGs, numerosas movilizaciones y manifestaciones de protesta a principios de 2006 y en 2008, tal y como se ha explicado en el apartado anterior. Por lo que, para no reiterarme, a lo allí expuesto me remito. Sin embargo, las acciones del PAD durante la crisis de 2010 pueden resumirse, esencialmente, en la entrega simbólica de un documento al gobierno y al ejército, el 29 de abril, en el que se solicitaba la estricta aplicación de la ley contra los manifestantes antigubernamentales.

### El National United Front of Democracy Against Dictatorship (UDD)

El segundo gran movimiento civil con capacidad de movilización y de concitación de adhesiones, y sin duda el segundo actor principal junto al gobierno tailandés en la crisis de 2010, es el creado en 2006 *National United Front of Democracy Against Dictatorship* (UDD), que es la denominación oficial de los popularmente conocidos como *Red Shirts* o camisetas rojas. Este movimiento encuentra su pilar político en el partido *Pheu Thai Party*, que aglutina en sus filas a los todavía leales a Thaksin Shinawatra, herederos de los disueltos TRT y PPP, y que actualmente es la fuerza en el gobierno. La base que conforma el movimiento de los *Red Shirts* aparece constituida, fundamentalmente, por la población rural del norte y noreste de Tailandia y por la clase trabajadora de la capital y provincias. Sin que lo dicho sea óbice para reconocer que, sobre todo en 2010, al movimiento se incorporaron también académicos universitarios, intelectuales y empresarios tailandeses.

Durante la crisis de 2010 sus principales reivindicaciones pueden esquematizarse en las siguientes: la disolución inmediata del Parlamento y la convocatoria anticipada de elecciones generales, la reforma del sistema monárquico constitucional vigente, la derogación de la Constitución de 2007 y la restauración de la Constitución de 1997, y el debilitamiento de la tradicional élite tailandesa (los *ammart*) mediante la eliminación de los dobles estándares o, dicho con otras palabras, de una doble vara de medir (de un lado, para los *ammart* o la élite, y, de otro, para los *phrai* o campesinos).

Por otra parte, en lo que se refiere a las influencias exteriores, únicamente señalar que los intentos de los líderes del UDD por internacionalizar el conflicto fueron varios. En este sentido, apelaron a la intervención tanto de Naciones Unidas como de la Unión Europea y de Estados Unidos, con desiguales resultados. Así, mientras que Naciones Unidas reiteró la necesidad de ajustarse estrictamente al principio de proporcionalidad y a los estándares internacionales que rigen la resolución de conflictos, particularmente en lo que hace al empleo de armas por parte de oficiales gubernamentales, el Parlamento de la Unión Europea, en una declaración emitida el 20 de mayo de 2010, calificó los enfrentamientos entre los protestantes y las autoridades de Tailandia como “una amenaza para la democracia”.

### Los actores violentos (*Black Shirts*)

A la vista de todo lo afirmado hasta el momento, puede concluirse que el hecho esencial que diferencia el moderno conflicto tailandés, convirtiéndolo en el más intenso en la historia contemporánea del país, es la convergencia con el movimiento de los *Red Shirts* de actores violentos conocidos como los *Black Shirts* o camisetas negras, quienes en los meses de marzo a mayo de 2010 hicieron que la confrontación armada y la violencia política adquiriesen carta de naturaleza en el desarrollo del conflicto.

En mi opinión, no cabe afirmar que todo el movimiento de los *Red Shirts* es en sí mismo un movimiento violento y, ni mucho menos, compuesto en su totalidad por terroristas. Pero, a partir de ahí y del análisis de los hechos acontecidos, de lo que no cabe duda es de que la violencia política adquirió en la crisis de 2010 un papel protagonista, con una mezcla de retórica política y violencia armada cuanto menos peligrosa para el sustento de valores y principios democráticos. Es más, con la facción violenta de los *Black Shirts* involucrada en las protestas, los manifestantes pacíficos integrantes del movimiento de los *Red Shirts* tuvieron harto difícil separarse y desmarcarse de los actos violentos acontecidos en los meses de marzo a mayo de 2010. Máxime si se tiene en cuenta que, hasta el momento, la mayoría de los líderes del movimiento rojo no han denunciado ninguno de los hechos violentos cometidos por aquéllos contra las tropas del ejército tailandés o contra los civiles, ni los 360 actos de violencia y sabotaje cometidos en la capital y provincias tailandesas durante la crisis de 2010.

## LA INSURGENCIA MALAYO-MUSULMANA DEL SUR Y EL TERRORISMO

En la mayoría de las aproximaciones que se realizan actualmente a los conflictos terroristas del sudeste asiático relacionados con las sociedades musulmanas resulta ineludible plantearse la infiltración, el asentamiento y el crecimiento en la zona de grupos terroristas internacionales como *al-Qaeda* y la *Jemaah Islamiyah* (JI). En este sentido, tal y como he defendido en mis anteriores trabajos sobre la materia, la violencia insurgente malayo-musulmana del sur de Tailandia representa un conflicto fundamentalmente local y de contenido político, encaminado a la obtención de una mayor autonomía política y administrativa<sup>17</sup>. No dejo de reconocer que, sobre todo en los últimos años, se ha constatado la existencia de crecientes conexiones entre los separatistas del sur de Tailandia y grupos terroristas regionales y transnacionales, e incluso cabe aceptar la consideración de Tailandia como centro de tránsito para terroristas regionales. Pero lo cierto es que, hoy por hoy, tanto lo limitado del área de cobertura geográfica del conflicto insurgente tailandés, como el *modus operandi* de la insurgencia, o la falta de conocimiento de la identidad de sus líderes, de sus concretas reivindicaciones y de su infraestructura organizativa, llevan a la consideración de que no hay evidencias suficientes que permitan afirmar la existencia de enlaces directos entre las redes terroristas regionales de *al-Qaeda* o la *Jemaah Islamiyah* y los grupos militantes locales tailandeses<sup>18</sup>. O entre estos últimos y los denominados Estados *sponsor* del terrorismo como Siria o Irán.

A diferencia de lo que sucede en otros conflictos terroristas cercanos como el indonesio, que encuentra sus orígenes en el ideal de la creación del Estado Islámico de Indonesia, la violencia insurgente del sur del país nació, fundamentalmente, con el objetivo de recuperar el territorio “ocupado” por Tailandia y de restablecer una identidad política, cultural y religiosa para las provincias musulmanas del sur, de mayoría malaya. Su origen histórico se remonta a principios del siglo XX, cuando en 1902 el sultanato independiente de *Pattani Darussalam* y otros seis sultanatos malayos del sur fueron anexionados por el reino de Siam. Esta anexión fue ratificada en 1909 por un tratado anglo-siamés que trazó las fronteras de las colonias británicas en Malasia y las del moderno Estado tailandés.

Geográficamente, el conflicto abarca las provincias de *Narathiwat*, *Pattani* y *Yala*, donde la mayoría de la población, alrededor del 80%, es de etnia malayo-musulmana,

---

17 Beatriz Larriba Hinojar, “La insurgencia del sur de Tailandia: financiación de un conflicto permanente”, González Cussac (dir.), *Financiación del terrorismo, blanqueo de capitales y secreto bancario: un análisis crítico*, Valencia, 2009. Sobre la caracterización del conflicto como uno armado no internacional, vid, Benjamin Zawacki, “Politically Inconvenient, Legally Correct: A Non-international Armed Conflict in Southern Thailand”, *Journal of Conflict & Security Law*, Oxford University Press, 2012, pp. 1-29.

18 En el mismo sentido, vid, International Crisis Group, *Southern Thailand: Insurgency, not Jihad*, Asia Report No 98, 18 May 2005, Singapore/Brussels, pp. 1-39.

sin que hasta el momento se haya expandido al resto del país. Desde principios de los años 30, fecha en la que comenzó a germinar un movimiento político islámico organizado en las provincias del sur, la violencia insurgente ha adquirido carta de naturaleza en esta zona de Tailandia. Y aunque fue en los años 1960 y 1980 cuando los grupos de resistencia separatistas se reestructuraron en grupos armados, el verdadero renacer de la violencia insurgente se produjo entre los años 2001 a 2004, período a partir del cual la insurgencia ha vivido sus momentos de máximo enfrentamiento y radicalización.

Se estima que desde enero de 2004 hasta febrero de 2012 han sido asesinadas en *Yala, Pattani, Narathiwat* y cuatro distritos de *Songkhla*, 5.086 personas y 8.485 han resultado heridas, siendo la comunidad educativa una de las más castigadas<sup>19</sup>. Del mismo modo, se puede constatar, en los últimos años, una sofisticación de la insurgencia que se ha hecho patente, de un lado, en la perpetración de atentados más elaborados y mejor coordinados -sin que ello sea óbice para indicar que su estructura organizativa sigue basada en células independientes altamente compartimentadas-. Y, de otro lado, se ha traducido en un cambio de estrategia, con la selección intencionada de víctimas no sólo entre los budistas sino también entre los musulmanes que trabajan o colaboran con el gobierno -los *Munafiks* o hipócritas-<sup>20</sup>. Las cifras enumeradas expresan por sí mismas la magnitud de la violencia y el grado de enfrentamiento alcanzado. A su vez, ponen de manifiesto que después de años de fracasadas conversaciones por parte de los sucesivos gobiernos -las últimas iniciadas en agosto de 2012-<sup>21</sup>, el Estado tailandés sigue sin aproximarse al problema desde una perspectiva multidisciplinar, necesaria en mi opinión para enfrentar un conflicto insurgente como el tailandés que, desde luego, no es nada convencional. Siendo además que es el ejército, y no el ejecutivo, el que tiene un papel preponderante, hoy en día, en el manejo de la insurgencia.

En la actualidad, como se ha descrito a lo largo de estas páginas, Tailandia sigue viviendo momentos de inestabilidad política que amenazan su gobernabilidad, lo cual entiendo que hace más vulnerables a los grupos insurgentes a una futura infiltración de la *Jemaah Islamiyah* (JI) o agrupaciones afines. Y, al mismo tiempo, la falta de continuidad en el desarrollo de políticas adecuadas para contrarrestar el infradesarrollo económico, político, educativo y social de esta parte del sur del país, por parte de un Estado tailandés fuertemente centralizado en Bangkok, enconan la amenaza<sup>22</sup>.

---

19 Fuente: *Southern Violence January 2004 to February 2012*, Deep South Watch/Prince of Songkla University, Pattani Campus, Thailand, 2012.

20 En relación a las víctimas musulmanas de la insurgencia, vid, Watcharin Komolmalai, Metta Kuning, and Don McNeil, "Muslim Victims of Terrorism Violence in Southern Thailand", *International Journal of Business and Social Science*, Vol 3, No 13, July 2012, pp. 114-119

21 Es importante apuntar, en este ámbito, el fracaso de la Comisión de Reconciliación Nacional puesta en marcha en 2005. Fecha a partir de la cual el conflicto se elevó a sus más altas cotas de enfrentamiento.

22 Para un análisis más detallado de la violencia tras las elecciones de 2011, vid, Srisompob Jitpiromsri, "The Protected violence amidst the Unstable Political Situation after 2011 Elections", *Deep South Watch Center for Conflict Studies and Cultural Diversity*, Prince of Songkla University, Pattani Campus,

Los atentados violentos siguen sucediéndose a diario en esta zona del sudeste asiático, enquistando así uno de los conflictos internos más sangrientos del mundo, que se erige, a su vez, en uno de los mayores riesgos y amenazas internos para la seguridad, el orden político, los intereses nacionales del Estado tailandés y la libertad de los ciudadanos dentro del territorio del Estado, y que se vislumbra de muy difícil solución.

## REFLEXION FINAL

La resolución final del que he denominado el moderno conflicto tailandés -el más intenso en la historia contemporánea de Tailandia-, debería materializarse en una ansiada reconciliación nacional. Sin embargo, en el momento de cerrar estas páginas, el reto de una gobernanza efectiva en Tailandia, constantemente amenazada por todos los acontecimientos sucedidos en los últimos años, es uno de los desafíos más inminentes al que, en mi opinión, se enfrenta el país<sup>23</sup>.

El gobierno de la actual PM tiene ante sí la nada fácil tarea de implementar las recomendaciones que la *Truth and Reconciliation Commission of Thailand* ha formulado en su informe final de septiembre de 2012, en aras a lograr una verdadera reconciliación nacional en una Tailandia a día de hoy dividida. A ello se suma la necesidad de abordar el conflicto insurgente del sur desde una perspectiva multidisciplinar. En este sentido, la nueva estrategia de Seguridad Nacional para el sur, diseñada por el actual gobierno y plasmada en el denominado plan *Pentagon II*, constituye un intento por mejorar la coordinación de todas las agencias gubernamentales involucradas en la seguridad y la prestación de servicios en la zona, pero, al mismo tiempo, presenta algunas contradicciones con la política de apertura de conversaciones de paz en agosto de 2012. Lo cual hace posible colegir una falta de reflexión estratégica y operativa adecuada, basada en un análisis proactivo, que pueda favorecer una respuesta eficaz al creciente aumento de la violencia en la zona.

El análisis del contexto político y de seguridad actual en el sudeste asiático permite concluir que Tailandia tiene una posición geopolítica estratégica en esta zona. Así, comparte frontera terrestre con Malasia, Camboya, Laos y Birmania, es vecina de China, Indonesia y Vietnam –países situados a menos de 100 kms-, y tiene acceso a dos de las más importantes vías fluviales, los estrechos de Malaca y del Mar de China Meridional. Al mismo tiempo, es un aliado clave de los Estados Unidos de América en su lucha contra el terror y un firme apoyo en las operaciones regionales de las Na-

---

Thailand, September 2011, pp. 1-16.

23 Particularmente interesante, en materia de Seguridad Nacional, Defensa y gobernanza en Tailandia, resulta el trabajo del profesor Thitinan Pongsudhirak, "Thailand's Security Outlook: External Trends and Internal Crises", AAVV, *Asia Pacific Countries' Security Outlook and Its Implications for the Defense Sector*, The National Institute for Defense Studies, NIDS Joint Research Series, No 5, Japan, 2010, pp. 85-92.

ciones Unidas de mantenimiento de la paz. Regionalmente, es miembro integrante de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), cuyos jefes de Estado o Gobierno decidieron, en el 12th ASEAN Summit celebrado en Filipinas en 2007, acelerar el establecimiento de una comunidad de la ASEAN para 2015, basada en tres pilares, a saber, la Comunidad Política y de Seguridad de la ASEAN (APSC), la Comunidad Económica de la ASEAN (AEC), y la Comunidad Socio Cultural de la ASEAN (ASCC).

A partir de todo lo anterior, entiendo que el papel de Tailandia en el mantenimiento del orden regional y en el logro de un equilibrio frente al auge económico y militar de China, puede ser clave en los próximos años, siempre y cuando supere el reto planteado de lograr una gobernanza efectiva en el país.

## BIBLIOGRAFIA

- AAVV (2008). *El rey Bhumidol: Fuerza de la Nación*, Bangkok.
- BEN-JOSEF HIRSH, Michael; MACKENZIE, Megan and SESAY, Mohamed (2012). “Measuring the Impacts of Truth and Reconciliation Commissions: Placing the Global “Success” of TRCs in Local Perspective”; *Cooperation and Conflict*, volume 47, issue 3, September 2012, pp. 386-403.
- COSANANUND, Jaran (2003). “Human rights and the war on drugs: problems of conception, consciousness and social responsibility”; *Thailand Human Rights Journal*, 1, pp 59-87.
- DEEP SOUTH WATCH ORGANIZATION (2012). *Southern Violence January 2004 to February 2012*, Deep South Watch/Prince of Songkla University, Pattani Campus, Thailand.
- GALVACHE VALERO, Francisco (2007). “La actuación de los actores estatales a lo largo el conflicto de Irlanda del Norte”; *Reflexiones sobre la evolución del conflicto en Irlanda del Norte*, Ministerio de Defensa, Madrid, 2007, p. 21.
- HUMAN RIGHTS WATCH (2012). *Country Summary: Thailand*, January 2012.
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP (2005). *Southern Thailand: Insurgency, not Jihad*, Asia Report No 98, 18 May 2005, Singapore/Brussels, pp. 1-39.
- JITPIROMSRI, Srisompob (2011). “The Protected violence amidst the Unstable Political Situation after 2011 Elections”, *Deep South Watch Center for Conflict Studies and Cultural Diversity*, Prince of Songkla University, Pattani Campus, Thailand, September 2011, pp. 1-16.
- JI UNGPAKORN, Giles (2007). *A Coup for the Rich: Thailand’s political Crisis*, Workers Democracy Publishers, Bangkok, p. 20 y ss.
- KOMOLMALAI, Watcharin, KUNING, Metta and McNEIL, Don (2012). “Muslim Victims of Terrorism Violence in Southern Thailand”, *International Journal of Business and Social Science*, Vol 3, No 13, July 2012, pp. 114-119.
- LARRIBA HINOJAR, Beatriz (2009). “La insurgencia del sur de Tailandia: financiación de un conflicto permanente”, GONZALEZ CUSSAC, José Luis (dir.), *Financiación del terrorismo, blanqueo de capitales y secreto bancario: un análisis crítico*, Valencia.
- McCARGO, Duncan (2008). *Tearing Apart the Land: Islam and Legitimacy in Southern Thailand*; Ithaca NY and London, Cornell University Press.
- McCARGO, Duncan and PATHMANAND, Ukrist (2005). *Thaksinization of Thailand*, Nordic Institute of Asean Studies, Denmark.

- MURPHY, Colleen (2010). *A Moral Theory of Political Reconciliation*, Cambridge University Press.
- PHONGPAICHIT, Pasuk and BAKER, Chris (2005). *Thaksin. The Business of politics in Thailand*, Silkworm Books, Chiang Mai, Thailand.
- PHONGPAICHIT Pasuk (2004). "Thailand under Thaksin: Another Malaysia?"; *Working Paper No. 109, Asia Research Centre*, Murdoch University, Australia, September 2004, pp 4 y ss.
- PONGSUDHIRAK, Thitinan (2010). "Thailand's Security Outlook: External Trends and Internal Crises", AAVV, *Asia Pacific Countries' Security Outlook and Its Implications for the Defense Sector*, The National Institute for Defense Studies, NIDS Joint Research Series, No 5, Japan, pp. 85-92.
- PLACHAI, Virachai (1998). Réflexions sur la question de la délimitation du plateau continental entre la Thaïlande et le Cambodge; Ministère des Affaires étrangères, Thaïlande, 1998.
- TRUTH AND RECONCILIATION COMMISSION OF THAILAND, TRCT, (2012). *Press Release for the Final Report of the Truth for Reconciliation Commission of Thailand*, Monday, 17 September, 2012, Grand Mercure Fortune Hotel, Bangkok.
- ZAWACKI, Benjamin (2012). "Politically Inconvenient, Legally Correct: A Non-international Armed Conflict in Southern Thailand", *Journal of Conflict & Security Law*, Oxford University Press, 2012, pp. 1-29.