

## **CAPÍTULO CUARTO**

# **LAS FRONTERAS EXTERIORES DE LA UNIÓN EUROPEA DESDE LA PERSPECTIVA DE LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA**



# **LAS FRONTERAS EXTERIORES DE LA UNIÓN EUROPEA DESDE LA PERSPECTIVA DE LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA**

**(Evolución de la tríada de desafíos, riesgos y amenazas  
ante un escenario más exigente)**

Por FERNANDO FERNÁNDEZ FADÓN

## **Introducción**

La voluntad manifiesta de la Unión Europea de representar un papel activo a nivel global en las relaciones internacionales, más allá de su conocida consideración como «potencia civil» o primer proveedor mundial de fondos en el ámbito de la cooperación al desarrollo, no es en modo alguno un ejercicio fácil y simple. Y es así porque se trata nada más y nada menos de revertir un proceso histórico de paulatina desaparición de los Estados europeos como potencias capaces de condicionar por sí mismas las relaciones internacionales. En este sentido, la intervención franco-británica de Suez en el año 1956 constituyó el último acto de la dilapidación fratricida del poder europeo, iniciada a principios del siglo pasado en los campos de batalla de la Primera Guerra Mundial.

La inversión de esa tendencia presenta una diferencia muy significativa si se observan otros periodos históricos en donde las distintas naciones europeas se aferraban al liderazgo y el buen hacer en los asuntos de Estado de determinados personajes con el objetivo retrasar o rebelarse contra procesos de decadencia acusados. La figura del rey Carlos III en España es un ejemplo que encuentra en similares en otros países, como Napoleón III en Francia.

Hoy en día, con una Europa transformada por las dos guerras más devastadoras que ha conocido y en muchos casos padecido la humanidad, la

cara y las circunstancias que presenta desde el punto de vista político el continente es sin lugar a dudas muy diferente al paisaje de comienzos del siglo anterior. La constitución de una organización supranacional que trata de armonizar el discurso de las diferentes capitales fuera de los límites de la Unión, es percibida a nivel mundial como un actor significado y significativo. Sin lugar a dudas el final de la guerra fría ha precipitado y distorsionado en ocasiones la coherencia y los tiempos de ese proceso, pero de cualquier forma la Unión está abocada a ejercer un rol resultado de su propia inercia como potencia económica, cultural y moral. No es fácil asumir que ese momento histórico ha llegado, y las diversas percepciones que los 25 gobiernos y opiniones públicas presentan por sus trayectorias históricas, ofertan un panorama en donde es posible encontrar diferentes grados de asimilación de esa inédita realidad.

De cualquier modo, la Historia vuelve a llamar a la puerta de la vieja Europa y demanda a ésta que responsablemente ejerza sus capacidades en el escenario actual y futuro.

Este ejercicio no ha de confundirse con la necesidad de proyectar estabilidad utilizando un lenguaje medido bajo las coordenadas de evitar traumas a unas opiniones públicas que se identifican más con el modelo del «ciudadano consumidor» que señala Vallespín (1) en un entorno que Fischer resume de manera crítica de esta forma:

«¡Qué bajen los impuestos, que se reduzca la participación del Estado y que se devuelva a los ciudadanos su dinero y libertad!» (2).

La piedra angular del debate sobre la seguridad y defensa en la Unión Europea, y de forma consecuente *leitmotiv* de este capítulo, reside en que más allá de la proyección de la estabilidad, los europeos deben asumir y reaccionar para garantizar su propia seguridad ya que se ciernen amenazas por parte de agentes hostiles con una declarada intención de dañar o condicionar nuestro estilo de vida y en algunos casos nuestra supervivencia.

Se trata en suma de evitar un «amargo despertar», de tomar conciencia de las realidades y dinámicas internacionales que en este mundo globalizado desafían y amenazan a la Unión Europea en su conjunto como partes indivisibles de un todo. Por esta razón, este trabajo va a huir de analizar el

---

(1) VALLESPÍN, Fernando: *El futuro de la política*, p. 201, editorial Taurus, Madrid, 2001.

(2) FISCHER, Joschka: *El retorno de la historia. La renovación de Occidente*, pp. 14-15, editorial Espasa, Madrid, 2006.

desarrollo de la arquitectura institucional de seguridad y defensa de la Unión y de examinar los diferentes avances o perspectivas elaboradas en los encuentros y cumbres entre los diferentes responsables y técnicos de los gobiernos y administraciones europeas.

El enfoque adoptado se desprende de la propia necesidad y de la aceleración que imprimen los tiempos de crisis (3) que a la Unión y a sus ciudadanos les ha tocado vivir, y que exigen una dinamización y asunción de tomar parte activa en defenderse en un mundo cada vez más exigente en materia de seguridad y defensa. Así del examen y actualización, junto con una pequeña prospectiva del panorama de riesgos y amenazas que se contienen en la Estrategia Europea de Seguridad versará este capítulo. Un descenso al escenario de las realidades se arbitrará como una modesta contribución que proporcione argumentos para influir por un lado en la concienciación y maduración consciente de los demandantes de seguridad –sociedades– y que de otra parte sirva de catalizador sosegado para los decisores encargados de implementar y dar cuerpo a las estrategias y acciones a desarrollar en ese ámbito.

### **La naturaleza del cambio estratégico: ruptura histórica de la «dinámica del orden»**

El estudio de la dimensión exterior de la Unión Europea en el terreno de la seguridad y defensa, parte de la voluntad de la misma de arbitrarse como un actor global (4). Por ese carácter y alcance universal que ha de desempeñar la Unión, el análisis de la evolución del escenario estratégico ha de realizarse sobre esas mismas coordenadas. Los modelos de análisis que tradicionalmente descansaban en los estudios regionales de los subsistemas geopolíticos se adecuaban a las realidades de un mundo relativamente homogéneo y cuyas evoluciones no presentaban diferencias significativas con dinámicas internacionales precedentes como afirma Coderch (5).

---

(3) VILANOVA, Pere: *Orden y desorden a escala global*, p. 45, editorial Síntesis, Madrid, 2006.

(4) UNIÓN EUROPEA: *Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia Europea de Seguridad*, p. 1, Bruselas, 2003.

(5) CODERCH, José: «Cambios en la sociedad internacional y su reflejo en Naciones Unidas», en FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE, Carlos y QUEL, Francisco Javier (coord.): *Las Naciones Unidas y el Derecho Internacional*, p. 14, Ariel Derecho, Barcelona, 1997.

Sin embargo, si algo caracteriza la evolución del sistema internacional actualmente en curso es que éste no puede calificarse precisamente de homogéneo, al menos si se consultan las constantes referencias –no exentas en ocasiones de cierto desasosiego– a un «nuevo orden mundial» que no acaba de llegar o hacerse comprensible:

«The crisis in the Persian Gulf, as grave it is, also offers a rare opportunity to move toward an historic period of cooperation. Out of these troubled times, our fifth objective –*a new world order*– can emerge: a new era [...]» (6).

Para ilustrar esta atmósfera, Vilanova (7) infiere una doble componente de esta «desorientación»:

- *Incertidumbre*, entendiendo por ella «la dificultad de prevenir crisis, identificar riesgos y amenazas y de identificar referentes de cara al futuro».
- *Confusión*, en la que el autor va más allá al afirmar que «es la dificultad, o la incapacidad, de describir adecuadamente el mundo actual en términos de *sistema internacional*», y que impregna a cuanto afecta a ese sistema en los órdenes de las variables, reglas de interacción entre los actores, es síntesis, su «modo de funcionar».

De este modo, una manera de tratar de contrarrestar ambas derivadas, consiste precisamente en volverse a las herramientas que proporciona la metodología de investigación en relaciones internacionales. La correcta aplicación de las mismas desde la distancia que supone el realizar este análisis 18 años después de la extinción *de iure* de la Unión Soviética, constituye sin duda un beneficio en la objetividad de los resultados.

Sobre la elección de las herramientas que ofrece el método, el alcance global que pretende para sí mismo la Unión obliga a posicionarse de entrada en el terreno de la orientación teórica que parte del método histórico-dialéctico que señala Del Arenal (8), ya que éste aborda la sociedad como totalidad tratando de dilucidar sus contradicciones estructurales. Esa alusión al método histórico no puede quedar huérfana de otras contribuciones metodológicas, por cuanto la simple aplicación del mismo

---

(6) BUSH, Herbert George: «Toward a New World Order», en *A transcript of former president George Herbert Walker Bush's address to a joint session of Congress and the nation*, p. 2, National Archives, Washington, 11 de septiembre de 1990.

(7) VILANOVA, Pere: *opus citada*, p. 38, 2006.

(8) ARENAL, Celestino del: *Introducción a las relaciones internacionales*, p. 474, editorial Tecnos, 5.ª reimpresión, Madrid, 1984.

correría el riesgo de presentar un cuadro estático de una realidad de las que la historia de las relaciones internacionales constituye sólo una parte de los estudios internacionales. Así la exigencia de aprehender y comprender la dinámica propia de la evolución de la realidad a analizar, exige la combinación de esa perspectiva histórica con el método comparativo, el cual según Calduch:

«[...] nos permitirá captar la dimensión dinámica en términos históricos de esa realidad, al poder diferenciar los sucesos o variables estructurales, que tan sólo cambian a largo plazo, de los meramente coyunturales» (9).

De esta manera, se conseguirá poner en resguardo no sólo la cientificidad del trabajo y las conclusiones presentadas, sino que también dotará al estudio de las garantías necesarias contra los excesos y perversión que importa el binomio *coyuntura-tiempo*, y que generalmente se conforma con responder de forma dirigida a necesidades sociales «del momento», con argumentos significativamente acomodados a las demandas planteadas.

Así de la integración coherente de las aportaciones del método histórico con la finalidad de detectar las variables estructurales definidas de forma atemporal en los sucesivos sistemas internacionales, y de los réditos que presenta el método comparativo que permite superar la escena de lo particular; el análisis habrá de llegar a ponderar la verdadera naturaleza del cambio que sufre el sistema internacional con el advenimiento del final de la guerra fría. En palabras de Hurrell se trataría de evitar «la ignorancia de la Historia y la insistencia incesante en el presente de la ciencia política» (10).

Como habrá podido observarse el punto de partida en la búsqueda de lo particular para el análisis de la naturaleza del cambio en la guerra fría, bebe de su tratamiento en prospectiva desde el punto de vista histórico y comparativo. Todo ello en torno al concepto de orden en las relaciones internacionales.

Antes de iniciar el proceso que ha de conducir a los resultados, debe partirse de la premisa de que el espacio de tiempo a analizar (1991-2007)

---

(9) CALDUCH, Rafael: «Curso de métodos y técnicas de investigación en relaciones internacionales», pp. 23-31, inédito, Madrid.

(10) HURRELL, Andrew: «Prólogo a la tercera edición» 2002, en BULL, Hedley: *La sociedad anárquica. Un estudio sobre el orden en la política mundial*, p. 23, editorial Catarata, Madrid, 2005.

representa tan sólo el 0,89% del total de la historia de la humanidad, lo cual además de proporcionar una «cura de humildad» que será muy útil a la hora de presentar contribuciones de tipo finalista y absoluto, aproxima una idea de lo insignificante que resulta dicho periodo en el devenir histórico, si se toma como referencia el año del nacimiento de Jesucristo. Una proyección hacia los siglos previos al año cero en el que pueden encontrarse culturas, civilizaciones e imperios tan importantes como Roma, los griegos, etc. haría nimio e imperceptible el cociente del intervalo resultante de los 18 años a analizar.

Las limitaciones propias de este capítulo no permitirán abordar un estudio a fondo sobre la dinámica del orden en relaciones internacionales, pero Barbé proporciona una idea de la línea de determinación de las variables que han de contribuir a desenmarañar la naturaleza del cambio. La búsqueda de esta esencia significa obtener aquello que en el fondo subyace y que condiciona todos los acontecimientos y dinámicas posteriores acaecidas desde el año 1991. Una mirada de la autora al sistema precedente resulta de una claridad meridiana:

«El sistema internacional surgió en el año 1945 es un sistema clásico en los que respecta a sus orígenes: producto de una *guerra* entre las potencias del sistema» (11).

La autora identifica de esta manera tres puntos a considera de indudable valor en el proceso de determinación de variables:

1. La noción de sistema.
2. *Guerra* como forma de interacción y *modo* de *conclusión* de un sistema.
3. Elemento formador tradicional del sistema: *Estado* y/o potencia.

Respecto a la *noción de sistema* en relaciones internacionales, mucha es la literatura escrita (12) desde las primeras conceptualizaciones sobre la teoría general de sistemas. Por ello y sin desgranar en detalle, la definición de sistema internacional aportada por Barbé resume varios de los aspectos que sustentan la constante histórica de la denominada como dinámica del orden:

«El sistema internacional está constituido por un conjunto de actores, cuyas relaciones generan una configuración de poder (estructu-

---

(11) BARBÉ, Esther: *Relaciones internacionales*, p. 235, editorial Tecnos, 2.<sup>a</sup> edición, Madrid, 2003.

(12) MERLE, Marcel: *Sociología de las relaciones internacionales*, pp. 480-546, 4.<sup>a</sup> reimpresión, Alianza Universidad, Madrid, 2004

ra) dentro de la cual se produce una red compleja de interacciones (proceso) de acuerdo a unas determinadas reglas» (13).

Si bien esta definición, denota una forma de organización de la vida internacional articulada como un todo estructurado y en el que los actores interactúan en base a unas reglas acordadas; la alusión a un «conjunto de actores» como protagonistas de «lo internacional», deja entrever una acepción más amplia del concepto de actor y que para los sistemas contemporáneos abarcaría la totalidad de la tipología que sobre los actores internacionales formuló en su día Merle (14), y que va más allá de la consideración del Estado como actor exclusivo. En esta clasificación el académico francés identifica tres grandes colectivos:

1. Estados.
2. Organizaciones intergubernamentales.
3. Fuerzas transnacionales.

Con todo ello, la perspectiva histórica a aplicar recuerda que el «Estado» ha sido el principal actor sobre el que se han articulado las relaciones internacionales —expresiones como «el sistema europeo de Estados» o la defensa del mismo que en su día ya realizaban Hobbes o Maquiavelo ponen de manifiesto este hecho en sus orígenes—, y la forma principal sobre la que se han construido la estructura del sistema y sus interacciones. La sucesión de sistemas internacionales cuya complejidad en cuanto al número y tipo de actores se expande de manera gradual, contribuye a identificar la divisoria entre los diferentes sistemas (15), así como el alcance y forma de sus mutaciones.

En este sentido, varios son los autores que presentan una división de la cronología histórica en las relaciones internacionales, y aunque ha de

---

(13) BARBÉ, Esther: *opus citada*, pp. 132-133, 2003.

(14) MERLE, Marcel: *opus citada*, pp. 341-473, 1978.

(15) Sobre la distinción entre los conceptos de «sistema de Estados» y/o «sistema internacional», Sergio Pistone, proporciona una aclaración muy elocuente: «Mientras bastante a menudo se tiende a usar indistintamente la expresión “sistema internacional” y “sistema de Estados”, en nuestra opinión es más correcto usar la primera expresión cuando nos referimos al conjunto constituido por un sistema de Estados y por la sociedad internacional que aquél encuadra, y la segunda expresión cuando en cambio nos limitamos a considerar el sistema de los Estados, prescindiendo del tipo concreto de sociedad transnacional al que está vinculado»; PISTONE, Sergio: «Relaciones internacionales», en BOBBIO, Norberto (comp.): *Diccionario de política*, p. 372, Siglo XXI, México, edición original en italiano, 1983, 1998; citado en BARBÉ, Esther: *opus citada*, p. 211, 2003.

señalarse que no convergen de manera unánime, tampoco resulta menos cierto que como denominador común comparten la importancia de la aproximación metodológica planteada (16).

La elección de las postrimerías del siglo XV para acometer el inicio del análisis de las variables no en modo alguno discrecional ya que es entonces cuando la unidad históricamente decisiva y fundamental de análisis –el «Estado»– da sus primeros pasos. De su desarrollo, fortalecimiento y progresiva interacción con otras entidades similares toma forma el sistema europeo de Estados, que tiene su definitiva consolidación jurídico-política en la Paz de Westfalia (1648). Para justificar la madurez del Estado y la definitiva articulación de las relaciones exteriores entre los componentes de este sistema de Estados es posible reconocer una serie de rasgos en las lecturas de los profesores Truyol y Serra (17), Rivero Rodríguez (18) y el francés Tilly (19).

La guerra de los Treinta Años como punto de partida para la estratificación cronológica propuesta, es resultado directo de la consolidación formal y material adquirida en esa coyuntura por la unidad de análisis. La conclusión de dicho conflicto en la Paz de Westfalia significa para internacionistas como Truyol (20) «la partida de nacimiento [...] del sistema europeo de Estados [...]» por cuanto apostilla, «rompe el sentimiento profundo de la unidad de los pueblos europeos», en referencia a la unidad jurídico-política que representaba la cristiandad investida en la autoridad y figura del Papa.

En la elección de los sistemas subsiguientes al «sistema de los siglos XVI y XVII» prima el criterio de Vilanova (21) en cuanto se tratan de «sistemas

---

(16) BUGNION, François: «El Derecho Internacional Humanitario puesto a prueba por los conflictos de nuestro tiempo», en *Revista Internacional de la Cruz Roja*, número 835, pp. 487-497, 1999, disponible en: [www.icrc.org/web/spa/sitespa0.nsf/html/sTDNKP](http://www.icrc.org/web/spa/sitespa0.nsf/html/sTDNKP), en FERNÁNDEZ FADÓN, Fernando: «El uso de la fuerza en un mundo en transición», en *Boletín de Información del CESEDEN*, número 286, pp. 112-152, Ministerio de Defensa, Madrid, 2004, en VILANOVA, Pere: *opus citada*, 2006.

(17) TRUYOL Y SERRA, Antonio: *La sociedad internacional*, 1.ª edición en 1974, Alianza Editorial, Madrid, 2001.

(18) RIVERO RODRÍGUEZ, Manuel: *Diplomacia y relaciones exteriores en la edad moderna*, Alianza Editorial, Madrid, 2000.

(19) TILLY, Charles: *Las revoluciones europeas 1492-1992*, 1.ª edición en 1996, editorial Crítica, Barcelona, 2000.

(20) TRUYOL Y SERRA, Antonio: *opus citada*, p. 31.

(21) VILANOVA, Pere: *opus citada*, pp. 39-45, 2006.

internacionales empíricos» que articulan «transiciones de tipo global» hasta la actualidad.

Del sistema diseñado en la Paz de Westfalia y que se agota durante las guerras napoleónicas, el Congreso de Viena (1814-1815) traza unas líneas básicas de las que se desprenden unas características desde el punto de vista internacional:

- Se establecen unas reglas de interacción (guerra, diplomacia y comercio).
- Como régimen político «aceptable» se proclama la monarquía absoluta o constitucional limitada.
- Existencia de tres Imperios (22) (Austro-Húngaro, Ruso y Otomano) y dos grandes potencias (Francia y Gran Bretaña).
- Práctica ausencia de otros actores transnacionales.

El sistema surgido de entonces, además de sufrir algunas crisis intrasistémicas como son las revoluciones de los años 1830 y 1848, se convulsiona de manera definitiva al hacerse insoportables una serie de tensiones que se liberan de manera violenta en la Primera Guerra Mundial. A la finalización de la contienda, el nuevo sistema emergente que resulta diseñado en los tratados de paz y denominado de «entreguerras», para Vilanova contienen una relevancia especial los siguientes tres puntos:

1. Desaparecen los tres Imperios que amparaban el sistema de equilibrios precedente, con la consiguiente proliferación de Estados.
2. Nuevas potencias emergentes (Estados Unidos y Japón).
3. Aparición de una organización internacional con responsabilidades en el área de la seguridad internacional (Sociedad de Naciones).

De la aún más sangrienta finalización del periodo entrante que supuso la Segunda Guerra Mundial, conviene traer a colación la reflexión que sobre éste realiza la profesora Barbé:

«Por encima de ello, nuestro interés se centra en el hecho de que la *Segunda Guerra Mundial* supuso, en términos de orden, la *globalización del sistema*» (23).

Además de ello, se han de destacar los siguientes puntos que reflejan de manera sucinta las principales consecuencias a nivel estructural surgidos de Yalta y que están basados en su mayor parte en las reflexiones de Vilanova:

---

(22) En las postrimerías del periodo habrá de contarse con el I Reich alemán.

(23) BARBÉ, Esther: *opus citada*, p. 236, 2003.

- Aparecen y se consolidan dos superpotencias (Unión Soviética y Estados Unidos), concepto por otra parte nuevo también en las relaciones internacionales.
- Proceso de autodestrucción y repliegue de la influencia europea en cuanto a su proyección universal (24).
- Intento de regular y controlar los conflictos –no de negarlos– con una organización internacional, Naciones Unidas.
- Fenómeno de la «descolonización» que aumenta el número de Estados existentes en la sociedad internacional.

Otra de las variables definitorias que caracterizan la conformación de un sistema internacional lo constituye el fenómeno de *la guerra*. Existe un consenso bastante amplio en cuanto a considerarla como un determinante básico del cambio, desde la perspectiva del orden internacional tal y como afirma Bull (25). Es más, este argumento se entiende como un fenómeno capaz de provocar mutaciones cuyas repercusiones son calificadas de «sísmicas» sobre la estructura de los sistemas internacionales, pero que en esencia no son sino una prolongación extrema de las dinámicas sociales de conflicto que históricamente se han arbitrado como motores del cambio en palabras de Vilanova (26).

Una vez examinadas las trayectorias y vigencia del concepto de sistema aplicado a las relaciones internacionales, del actor que las ha caracterizado y prima, así como del conflicto o guerra como generador de mutaciones estructurales, es el momento de condensar la información expuesta, y a través de la presentación de un cuadro, sumarizar y hacer visible la parte final en dónde se disecciona las particularidades que en su génesis incorpora la nueva etapa posbipolar caracterizada como de incertidumbre.

Una observación de las variables resumidas en el cuadro 1, es la constatación de que en el recorrido histórico presentado existen tres dinámicas históricas contrastadas hasta el final de la guerra fría. Estas son a saber:

1. A un orden internacional le sucede de forma automática otro.
2. Toda caducidad de un sistema internacional en la Historia finaliza sobre la base de un conflicto armado.

---

(24) WATSON, Andrew: *The Evolution of International Society*, p. 278, Rutledge, Londres, 1992; en BARBÉ, Esther: *opus citada*, p. 237, 2003.

(25) BULL, Hedley: *opus citada*, pp. 240-241, 1977.

(26) VILANOVA, Pere: *opus citada*, p. 18, 2006.

**Cuadro 1.- Evolución de los sistemas internacionales desde el siglo XV.**

Sistemas internacionales	Tipo de actor	Ámbito geográfico	Enfrentamiento militar directo	Tratado internacional
Sistema de los siglos XVI y XVII	Estatal	Euroatlántica	Sí. Guerra de los Treinta Años	Paz de Westfalia
Sistema del siglo XVIII	Estatal	Euroatlántica	Sí. Guerras napoleónicas	Acta Final del Congreso de Viena
Sistema del siglo XIX	Estatal	Global	Sí. Primera Guerra Mundial	Tratados de Versalles
Sistema de entreguerras	Estatal	Global	Sí. Segunda Guerra Mundial	Acta de Yalta
Sistema del enfrentamiento bipolar	Estatal	Global	No	¿?

3. El trazado de la jerarquía y reglas de interacción del *orden* internacional que sucede al anterior se convienen en un tratado internacional. Los actores contratantes y valedores de ese nuevo orden son en esencia los Estados.

El sometimiento del «sistema bipolar» a estas «reglas de la Historia» en las relaciones internacionales, arroja los siguientes resultados:

- A un orden internacional no le ha sucedido de forma necesaria otro.
- La finalización del sistema bipolar no se ha debido a un enfrentamiento militar entre las potencias en pugna.
- No existe un tratado internacional que diseñe el marco de referencia a partir del cual y siguiendo la dinámica histórica habría de regirse el siguiente *orden* internacional.

Del producto resultante del análisis pueden establecerse varias conclusiones en torno a la naturaleza de la mutación que supone la desaparición del sistema soviético. Como rasgo que comparten los tres puntos anteriores, puede establecerse el *carácter inédito en la Historia* que presenta la mutación que conduce al final del sistema bipolar.

Se ha producido la *ruptura* por *primera vez* de una dinámica históricamente asentada cual era la «relativa homogeneidad del sistema internacional

tradicional» (27) como observa Coderch y que Del Arenal llega a calificar de «relativa simplicidad que presentaba el mundo estatocéntrico de los siglos anteriores [...]» (28). Todo ello sin olvidar el papel central que adquieren los conflictos armados como motor del cambio (29). Como no podría ser de otra manera la confusión se instala tanto en los círculos académicos como en los propios diseñadores y ejecutores de las políticas exteriores de los Estados.

Por ello como reconoce de manera sincera la antigua secretaria de Estado de Estados Unidos, Madelaine Albright en sus *Memorias*, al referirse a la situación possoviética la califica a ésta de «nuevo (des)orden mundial» (30). Esta afirmación resume una constante aún no desterrada que se convierte así en referencia continuada que puede encontrarse no sólo en la documentación oficial de la época (31) sino que también en artículos científicos contemporáneos que tratan de dilucidar algún atisbo del denominado «nuevo orden mundial» (32). El sustrato de este tipo de afirmaciones es la invocación profundamente arraigada en torno a lo que puede denominarse como la «dinámica del orden en las relaciones internacionales».

### **Perspectiva conceptual sobre el tratamiento de los riesgos y amenazas desde el final de la guerra fría**

Consecuencia de la implosión y desmoronamiento del sistema soviético, el acta de defunción que debería haber contenido las líneas maestras de un

---

(27) CODERCH, J. «Cambios en la sociedad internacional y su reflejo en Naciones Unidas», p. 14; en FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE, Carlos y QUEL, Francisco Javier: *opus citada*, 1997.

(28) ARENAL, Celestino del: *opus citada*, p. 15, 1995.

(29) «La Historia es dinámica, no es una foto fija. Las sociedades están, por definición, en un proceso de cambio permanente, en mutación estructural, y en el centro de esa dinámica hay un motor que se llama *conflicto* (la *cursiva* es del autor)», en VILANOVA, Pere: *opus citada*, p. 18, 2006.

(30) ALBRIGHT, Madelaine: *opus citada*, pp. 153, 171-198, 2004.

(31) «The crisis in the Persian Gulf, as grave it is, also offers a rare opportunity to move toward an historic period of cooperation. Out of these troubled times, our fifth objective –a new world order– can emerge: a new era [...]», en BUSH, Herbert George: (11 de septiembre de 1990), «Toward a New World Order», *A transcript of former president George Herbert Walker Bush's address to a joint session of Congress and the nation*, p. 2, National Archives, Washington.

(32) DREZNER, W. Daniel: (2007) «The New World Order», en *Foreign Affairs*, March/April, disponible en: [www.foreignaffairs.org/20070301faessay86203/daniel-w-drezner/the-new-new-world-order.html](http://www.foreignaffairs.org/20070301faessay86203/daniel-w-drezner/the-new-new-world-order.html)

nuevo «esquema de juego», tampoco existe, lo que arroja al mundo ante un vacío geopolítico que comienza a ser definido como incertidumbre:

«El Imperio Soviético se desintegraría, pero no estaba claro qué lo iba a reemplazar» (33).

Como muestra, puede analizarse la afirmación anterior de la ex secretaria de Estado, Albright ya que resulta en extremo sugerente. En lugar de utilizar el pronombre interrogativo «¿quién?» más apropiado para identificar al actor estatal que habría de suceder a la Unión Soviética en el sistema internacional que habría de emerger de la guerra fría, utiliza un impersonal y más abierto «¿qué?». Todo esto resume la (lógica) desorientación teórica y la pérdida de referencias que incorporaba esta nueva etapa histórica para las relaciones internacionales. Como señala Brezinski:

«El colapso de la Unión Soviética produjo una confusión geopolítica de dimensiones monumentales» (34).

Estas ausencias teóricas y de modelo, no sólo se percibía en el mundo científico, sino que también los Estados y los encargados de analizar e implementar las políticas exteriores o de defensa daban muestras de no estar inmunizados a las evoluciones que se avecinaban (35).

Hasta el momento actual, algunos han calificado la evolución internacional utilizando métodos parciales para definir la realidad internacional, y que al menos desde la perspectiva actual, conviene revisar para matizar una confusión que en poco ayuda no sólo a desenmarañar el presente y un hipotético futuro para Europa y los europeos.

La situación inmediatamente posterior al final de la guerra fría encontró su primer acomodo conceptual en los denominados «dividendos de la paz», que de forma resumida abogaban por una disminución del gasto militar y su redistribución presupuestaria a fin de maximizar el bienestar de las sociedades.

Para ilustrar esta afirmación no necesita irse a consultar documentación foránea, basta con examinar la postura recogida en los documentos de alto nivel de la defensa españoles:

---

(33) ALBRIGHT, Madeleine: *opus citada*, p. 153, 2004.

(34) BREZINSKI, Zbigniew: *El gran tablero mundial. La supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos*, p. 96, editorial Paidós, Barcelona, 1998.

(35) «Los enfoques tradicionales en política exterior se desdibujarían para mejor o peor [...]», en ALBRIGHT, Madelaine: *Ibidem*, 2004.

«La desaparición del enemigo tradicional, aunque supuso un gran alivio en términos de disponibilidades militares [...]» (36).

Y es que la desaparición de ese enemigo tradicional sin que se hubiera producido una confrontación bélica, producía unas consecuencias –también inéditas–, en la percepción y reacción a dicha finalización pacífica de la contienda. Nada mejor que compararlo con dos ejemplos cercanos en el tiempo y el espacio, como fueron las dos guerras mundiales libradas en territorio europeo.

En su recordatorio de la Primera Guerra Mundial, Churchill examina el ambiente que rodeaba las negociaciones de paz tras una guerra que había desangrado el continente durante cuatro años:

«¡Pobres de los dirigentes, encaramados en sus pináculos de gloria, sí perdían en la Conferencia de Paz lo que los soldados habían ganado en 100 batallas sangrientas!» (37).

De forma paralela la antigua consejera de Seguridad Nacional, Nancy Sorderberg, recuerda una visita con la delegación norteamericana a las playas de Normandía en el año 1994 en donde afirma que el objetivo del presidente Clinton era que «el pueblo estadounidense comprendiera las necesidades y los sacrificios para preservar ese legado» (38).

El final de la guerra fría consecuencia de su peculiar finalización, puso las bases para paradójicamente reproducir los comportamientos que fueron la nota característica en las naciones vencedoras de la Primera Guerra Mundial y que han pasado a la Historia denominándose «los felices años veinte» o «los locos años veinte», pero en el caso que nos ocupa sin que se haya producido dicho el conflicto que terminara con este último sistema. Nancy Sorderberg lo percibe también de la siguiente forma:

«Luego de la caída del muro de Berlín, los estadounidenses creyeron que la necesidad de sacrificarse disminuiría y se dispusieron a cosechar los beneficios de la paz» (39).

---

(36) MINISTERIO DE DEFENSA: *Revisión Estratégica de la Defensa. Planteamientos generales*, p. 37, Madrid, 2003.

(37) CHURCHIL, Winston: *La Segunda Guerra Mundial*, 1.ª edición en 1959, La Esfera de los Libros, Madrid, 2004.

(38) SORDERBERG, Nancy: *El mito de la superpotencia. Uso y abuso del poder*, p. 21, editorial El Ateneo, Buenos Aires, 2006.

(39) SORDERBERG, Nancy: *Ibidem*, 2006.

Por ello no resulta extraño encontrar incluso una referencia directa a la «guerra» en la Estrategia Europea de Seguridad (EES) (40), en lo que parece tratar de mitigar lo que en la Revisión Estratégica de la Defensa (RED) denomina como «cambios en los valores sociales» (41) y que Joseph Nye resume para el caso norteamericano de una forma clara y reveladora:

«Entre los años 1989 y 2000, las cadenas de televisión cerraron sus corresponsalías extranjeras y redujeron su contenido internacional en dos tercios.» Los ejecutivos de televisión descubrieron que «a los adultos jóvenes les importaba más la dieta *Zone* que las sutilezas de la diplomacia de Oriente Medio.» El presidente de la cadena MSNBC culpó de ello a una «nube nacional de materialismo, desinterés y escapismo» (42).

Esta reflexión sobre el estado y predisposición en el ánimo de las opiniones públicas, en verdad auténticas impulsoras y dinamizadoras de los procesos críticos de la acción exterior de los Estados, coexistían con unos gobiernos instalados en una incomprensible autocomplacencia, exenta por supuesto de cualquier tipo de pedagogía sobre la situación internacional a sus respectivas opiniones públicas, mientras que las dosis de conflictividad en el mundo aumentaban de forma exponencial.

Sin embargo, de manera paralela a la formulación de las perspectivas teóricas que imprimían fuerza y «credibilidad» a los postulados de los *dividendos de la paz*, el mundo se preparaba para ir a la *guerra* en el golfo Pérsico como consecuencia de la invasión de Sadam Husein del Emirato de Kuwait.

Aunque es cierto que la *guerra* contra el Irak de Sadam Husein agrupó a la mayor coalición de países bajo el liderazgo moral de Naciones Unidas y la autorización expresa del Consejo de Seguridad sobre la utilización del uso de la fuerza que contenía la resolución 678; deben someterse a revisión las conclusiones extremadamente positivas que se han hecho –y hacen sobre la misma–, ya que la primacía del enfoque legal y la perspectiva kantiana de lograr un mundo más justo, son argumentos que si bien explican una parte de la realidad el excesivo escoramiento hacia esas posiciones impiden la inclusión de otras perspectivas necesarias, al tiempo que alimentan el estado de incertidumbre.

---

(40) UNIÓN EUROPEA: *opus citada*, pp. 1-2, 2003.

(41) MINISTERIO DE DEFENSA: *opus citada*, p. 40, 2003.

(42) NYE, Joseph, Jr.: *opus citada*, p. 9, 2002.

Así debería plantearse si el discurso de los «dividendos de la paz» era mantenible de una manera tan absoluta, cuando de forma coetánea se asistía al *mayor despliegue de soldados, marinos y aviadores de todos desde la guerra de Corea*, para ir a combatir a una guerra convencional que según espetó en su día Sadam Husein había de ser la «madre de todas las batallas». La pervivencia de la visión parcial continúa vigente ya que como manifiesta De Diego al referirse a la guerra del año 1991, su análisis se queda en que «Naciones Unidas pareció convertirse, por fin (45 años después de su creación) en la institución capaz de arbitrar eficazmente en los conflictos internacionales» (43), o que «la reacción contra el ocupante iraquí había supuesto una reafirmación del Consejo de Seguridad». Esta visión no obedece tan sólo a académicos, sino que también era alimentada por el secretario general de la Organización de Naciones Unidas (ONU), Javier Pérez de Cuellar (44). Sin embargo, ha de hacerse una precisión ya que la postura del máximo mandatario de la ONU resulta comprensible, legítima y corporativamente responsable –al igual que haría un presidente de una gran empresa–, al explotar las bondades de su producto. Por el contrario, las contribuciones científicas que dan por suficiente el análisis en los términos expuestos, además de las carencias en cuanto a la limitación de su enfoque y resultados, no contribuyen en modo alguno al objetivo de contribuir al entendimiento de las relaciones internacionales del mundo de la posguerra fría.

El mismo argumento puede utilizarse al hablar sobre la *vigencia o no del concepto de guerra*.

---

(43) DIEGO GARCÍA, Emilio de: *Los Balcanes. Polvorín de Europa*, p. 70, Arcos/Libros, p. 70, 1996.

(44) «[...] el estallido de la crisis del golfo Pérsico ha subrayado la necesidad de lograr el retorno a la paz no por el uso unilateral de la fuerza, sino por la implicación de sanciones económicas u otras medidas, como las que indica la Carta. Las posibilidades reales que ahora tienen Naciones Unidas están sometidas a prueba por la acción colectiva, sin precedentes, decididas por el Consejo de Seguridad en el caso de la invasión de Kuwait por Irak, [...]. Los gérmenes de la guerra deben quedar eliminados en todas las zonas del planeta. Los niveles de armamento y de fuerzas deben quedar reducidos tanto a niveles globales como regionales. El espíritu de la cooperación debe extenderse a las relaciones económicas entre naciones. Los recursos comunes y la acción colectiva deben ser movilizados para combatir las plagas sociales, como el tráfico de drogas y el crimen internacionalizado. [...] El único instrumento para plasmar esta solidaridad del espíritu es la Organización de Naciones Unidas [...].» PÉREZ DE CUELLAR, Javier: 5 de diciembre de 1990, «El nuevo orden internacional según el secretario general de Naciones Unidas», en PEREIRA CASTAÑARES, Juan Carlos y MARTÍNEZ LILLO, Pedro. A.: *La ONU*, pp. 88-89, Arcos/Libros, 2001.

A pesar de las connotaciones peyorativas que desde la ética y la moral se proyectan sobre el concepto de guerra, no es menos cierto que para estudiosos del orden internacional la misma ha desempeñado desde el siglo XVI una «función positiva». Este calificativo se bebe directamente del mantenimiento del sistema de equilibrios entre los Estados, cuyo objetivo último reconocía la necesaria limitación del poder de las potencias en las relaciones internacionales. El recuerdo de las guerras napoleónicas contra el poder hegemónico de Francia y las sucesivas coaliciones forjadas para limitarlo dan base a esta afirmación. Un recorrido por épocas o sistemas posteriores ofrece un panorama en el que el mantenimiento del *status quo* fue desbordado por Alemania como hegemón en dos conflictos mundiales de proporciones catastróficas. Aunque pueda parecer cuestionable el respaldo de dicho principio vista la finalización de ambos sistemas en la Primera y Segunda Guerra Mundial, tampoco debe menospreciarse ya que la omisión ejercida por las potencias aliadas para detener a tiempo los conocidos como «virajes hacia la guerra» (1933-1939) de Alemania acabaron por desequilibrar el sistema en un conflicto que provocó 60 millones de muertos.

La permisividad en la ruptura del *status quo* del sistema de entreguerras tiene un nombre, las «políticas de apaciguamiento» implementadas desde un pacifismo tan inconsciente e ingenuo como comprensible –por parte de las sociedades, que no de los gobiernos– tras los desastres de la Primera Guerra Mundial.

El resultado es de sobra conocido, pero a este respecto conviene traer a colación la reflexión del entonces primer ministro británico, Neville Chamberlain, a su vuelta de Múnich en 1938, en donde se dio luz verde a la Alemania nazi para apoderarse de Checoslovaquia, última oportunidad para adrizar la nave a la deriva del frágil y también precario sistema de equilibrios europeo:

«Qué horrendo, descabellado e increíble sería que estuviéramos cavando trincheras y probándonos máscaras antigás por riñas en un país remoto entre pueblos de quienes no sabemos nada» (45).

Un año después el Reino Unido estaba en guerra con Alemania, participando en un conflicto que le costó ganar seis años al precio de casi medio millón de muertos y el 20% de los costes económicos de la Segunda Gue-

---

(45) ALBRIGHT, Madelaine: *Memorias. La mujer más poderosa de Estados Unidos*, p. 235, editorial Planeta, Barcelona, 2004.

rra Mundial. Sobre este último extremo también pueden hacerse paralelismos con situaciones cercanas en el tiempo o contemporáneas. Los años de guerras en los Balcanes durante la década de los noventa recuerdan medio siglo después los debates y efectos de las «políticas de apaciguamiento» practicadas por unos gobiernos –en parte los mismos que permitieron con su actitud pasiva el desencadenamiento de la Segunda Guerra Mundial– renuentes a apoyar la diplomacia con la fuerza militar y detener una guerra que en su fase bosnia «llegó a adquirir ribetes de auténtico genocidio» (46). La inacción de esos gobiernos no debe constituirse como un ejercicio de traspaso total de responsabilidades a quién ha sido elegido de manera democrática. El escaso apoyo popular en Europa y Estados Unidos a una intervención militar en la zona reflejados en multitud de excelentes textos y testimonios, atestiguan la importancia de los medios de comunicación (47) en el establecimiento de una empatía movilizadora a la hora de asumir la decisión de ir a la guerra –y sus límites– con un coste político calculado. Sobre este particular, Ignatieff disecciona perfectamente no sólo la rueda que ha de conducir a la acción bélica por motivos humanitarios –imposición de la paz–, sino que también analiza el reverso de la moneda, es decir, el proceso lógico que acomoda las conciencias para evitar o retardar la acción militar propia:

«La moral, como el vestir, conoce modas. [...] Aunque la idea dominante en la televisión actual sostiene que no quedan causas buenas –sólo víctimas de causas malas–, nada garantiza que el medio no sucumba a la próxima moda moral. [...] La ética de la víctima sólo genera empatía con los inocentes, pero las guerras civiles modernas –el Líbano de los ochenta, la Bosnia y Ruanda de los años noventa–, donde las distinciones entre civiles y combatientes se desvanecen con frecuencia y el vecino mata al vecino, es difícil separar al inocente del culpable. Los que comienzan como agresores –por ejemplo, los serbios– acaban a menudo como víctimas, y los pueblos que han sido víctimas –croatas y musulmanes– se convierten en agresores.

---

(46) PELAZ LÓPEZ, José-Vidal y PÉREZ LÓPEZ, Pablo: «Las relaciones internacionales: de la guerra fría al mundo unipolar (1945-2005)», en AAVV: *Historia del mundo actual (desde 1945 hasta nuestros días)*, p. 242, 3.<sup>a</sup> edición, Universidad de Valladolid, Valladolid, 2006.

(47) Resulta muy recomendable acercarse a los siguientes ensayos: IGNATIEFF, Michael: *El honor del guerrero. Guerra étnica y conciencia moderna*, editorial Taurus, Madrid, 1999; MENDILUCE, José María: *El amor armado*, editorial Booket, Barcelona, 1997 y PIZARROSO QUINTERO, Alejandro: *Nuevas guerras, vieja propaganda (de Vietnam a Irak)*, editorial Cátedra/Publicaciones Universitat de València, Madrid, 2005.

[...] Cuando la empatía fracasa en el intento de hallar la víctima inocente, la conciencia encuentra fácil consuelo en una misantropía superficial. La reacción “¡Están todos locos!” reproduce la reconfortante dicotomía imperialista entre el Occidente virtuoso, moderado y sensato y el Oriente fanático y excesivo. [...] las imágenes televisivas son más eficaces presentando consecuencias que analizando intenciones, más adecuadas para señalar los cadáveres que para explicar por qué resulta tan provechosa la violencia en ciertos lugares» (48).

Un repaso por las intervenciones que en apoyo de la paz se han podido observar durante la década de los noventa, arroja un saldo entre éxitos y fracasos en la evitación de genocidios por ejemplo, cuya diferencia estriba en la utilización del poder militar bajo coordenadas tradicionales a nivel estratégico o conceptual (no táctico), como sucedió en la supresión del cerco de Sarajevo, el cese del genocidio en Kosovo, o como lamentablemente ocurrió durante las fases de indecisión durante el genocidio bosnio (Srebrenica), o la inacción definitiva en Ruanda. Como muestra del fracaso de los enfoques que apostaban que las misiones futuras de las Fuerzas Armadas iban a ser las «misiones humanitarias», la RED manifiesta lo siguiente:

«[...] a un mundo en el que las misiones de paz ya no son suficientes, y donde la acción militar vuelve a cobrar un papel creciente.»

Por tanto, no debe extrañar que la EES haga un recordatorio no sólo de que la guerra existe, sino que proporcione el dato de que las guerras en el intervalo 1990-2003, costaron la vida a:

«Casi cuatro millones de personas, el 90% de ellas civiles. Más de 18 millones de personas en todo el mundo han tenido que abandonar sus hogares como consecuencia de conflictos» (49).

De esta forma cabría preguntarse si la guerra (en todas sus formas), concepto que hunde sus raíces en la violencia –no necesariamente física– con que el individuo enfrenta de manera esporádica sus interacciones lamentablemente vigente durante durante millones de años, podría aventurarse extinguido porque en un sistema internacional, el Imperio Soviético se desintegrara (afortunadamente) *por primera vez en la Historia* sin un enfrentamiento armado. De la misma manera, lo recogido por la RED en atención a la insuficiencia de las «misiones de paz» para garantizar el

---

(48) IGNATIEFF, Michael: *opus citada*, pp. 28-29, 1999.

(49) UNIÓN EUROPEA: *opus citada*, p. 2, 2003.

mantenimiento de la paz y seguridad mundiales, cabría preguntarse si tras un repaso de la década de los años noventa la utilización de los perfiles más bajos o medios de las mismas, han servido para resolver conflictos abiertos, generalmente en forma de genocidio.

La guerra y la violencia continúan siendo una realidad y su influencia en las relaciones internacionales resulta tan decisiva como lo era en tiempos o sistemas anteriores. Baste señalar que los atentados contra Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001 (11-S), obtuvieron la calificación jurídica por parte de Washington de ataque armado (*armed attacks*) (50), ya que como sostiene buena parte de la doctrina (51), si bien no fue ejecutado por un Estado, supone un caso de *lex specialis* asimilable desde el punto de vista de los efectos a ataques terroristas de gran envergadura.

La concreción práctica de las medidas de respuesta pueden observarse en la guerra actualmente en curso de Afganistán en el Asia Central ya que de la inacción previa de la comunidad internacional ante lo que se estaba generando en Afganistán –de la cual dan cumplimiento varias resoluciones del Consejo de Seguridad (52)–, los riesgos que derivaron de la

---

(50) «In accordance with article 51 of the Charter of the United Nations, I wish, on behalf of my Government, to report that the United States of America, together with other States, has initiated actions in the exercise of its inherent right of individual and collective self-defence following the armed attacks that were carried out against the US on 11 September 2001», en NEGROPONTE, John D.: *Carta del representante de los Estados Unidos al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas*, Nueva York, 7 de octubre de 2007.

(51) LÓPEZ-JACOÍSTE DÍAZ, M.<sup>a</sup> Eugenia: *Actualidad del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. La legalidad de sus decisiones y el problema de su control*, pp. 86-87, editorial Cátedra Garrigues, Universidad de Navarra, Thomson/Civitas, Madrid, 2003; PASTOR RIDRUEJO, José Antonio: «¿Ha sido legal el uso de la fuerza en Afganistán?», en AAVV: *Los retos humanitarios del siglo XXI*, p. 104, Publicaciones Universitat de València, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2004.

(52) CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS: Resolución 1333 (2000) de 19 de diciembre de 2000: «El Consejo de Seguridad [...] Reconociendo las necesidades humanitarias críticas del pueblo afgano. Condenando enérgicamente el persistente uso de las zonas del Afganistán dominados por la facción afgana conocida como los talibán, que se denomina a sí misma Emirato Islámico de Afganistán (en lo sucesivo «los talibán»), para dar refugio y entrenar a terroristas y planificar actos de terrorismo, y reafirmando su convencimiento de que la supresión del terrorismo internacional es imprescindible para el mantenimiento de la paz o la seguridad internacionales, [...]. Tomando nota de que los talibán se benefician directamente del cultivo ilícito de opio [...] reconociendo que esos recursos sustanciales aumentan la capacidad de los talibán de dar acogida a los terroristas. Deplorando el hecho de que los talibán sigan proporcionando un refugio seguro a Osama ben Laden y per-

situación de ese «Estado fallido» han alcanzado a Estados Unidos en América, a España y Reino Unido en Europa, así como otras muchas naciones a lo largo del orbe.

La actual guerra de Irak, más allá de consideraciones legales, políticas o éticas, proporciona otro ejemplo de que por las razones que sean (excluidas las armas de destrucción masiva), la guerra es un instrumento que sigue siendo considerado (53). Asimismo y al calor de este conflicto abierto puede introducirse otro debate que ha contribuido a aumentar el grado de confusión en la escena internacional. Éste no es otro que las tesis que abogan sobre el *poder omnímodo de Estados Unidos y el carácter unipolar de las relaciones internacionales*. Observado bajo el principio histórico del denominado equilibrio de poder –cuyo fin último es evitar la preponderancia de una potencia–, la repercusión que adquirieron las afirmaciones del tipo *hyperpuissance* (54) hecha en su día por Hubert Vedrine a la sazón ministro de Asuntos Exteriores francés, para referirse al papel de Estados Unidos tras el final de la guerra fría, abrieron una corriente mundial en ese sentido, que minimizaba cualquier tipo de opción alternativa y aún menos que cuestionase esa proposición.

Estos cálculos del ministro francés podrían calificarse de simplistas pero como buen diplomático encajan y sirven a la política tradicional francesa de distanciarse o compensar su propia impotencia para ejercer su tradicional *grandeur* en los asuntos mundiales. Contribuciones científicas

---

*mitiendo que él y sus asociados dirijan una red de campamentos de entrenamiento de terroristas en el territorio controlado por los taliban y que utilicen el Afganistán como base para patrocinar operaciones terroristas internacionales. Tomando nota del auto de acusación de Osama ben Laden y sus asociados por Estados Unidos de América, ente otras cosas, por la colocación de bombas en las Embajadas de ese país en Nairobi (Kenia) y Dar es Salam (República Unida de Tanzania) el 7 de agosto de 1998 y por conspirar contra la vida de ciudadanos norteamericanos fuera de Estados Unidos, y tomando nota asimismo de la petición de los Estados Unidos de América a los taliban de que se los entreguen para que sean procesados (S/1999/1021). Habiendo determinado que el hecho de que las autoridades de los taliban no hayan respondido a las exigencias formuladas en el párrafo 13 de la resolución 1214 y el párrafo dos de a resolución 1267 (1999) constituye una amenaza para la paz y seguridad internacionales [...].*

(53) Tampoco conviene dejar de lado el recurso a la guerra en sus distintas modalidades (interesetatal e intraestatal) por parte de otros actores, «señores de la guerra», organizaciones terroristas (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia/Al Qaeda).

(54) NYE, Joseph, Jr.: *La paradoja del poder norteamericano*, p. 21, editorial Taurus, Madrid.

como las de Nye o Mann, no se han revelado suficientes para generar un debate –en el tiempo de su publicación– para reconducir una marea que ahogaba cualquier corriente que tratara de matizar las tesis del mundo unipolar que presupone una capacidad absoluta de Washington, en ocasiones más basada en la visibilidad de sus acciones –militares, económicas, ideológicas, etc.– que en el examen de sus bases de poder.

Ambos autores la solidez de los cimientos sobre los que se asienta el poder estadounidense. Militarmente es cierto que Estados Unidos son el único Estado con unas Fuerzas Armadas de proyección global, y aunque en este sentido sí podría calificarse el poder de Washington como unipolar en cuanto a su despliegue planetario, potencia de fuego y tecnología (55), estos componentes por sí mismos no son suficientes para no sólo no garantizar su seguridad sino su supremacía mundial. Las fuerzas norteamericanas –al igual que las europeas–, están lastradas por las reticencias a sufrir bajas propias (56), a los límites legales y mediáticos que ejercidos en tiempo legal, limitan su potencial capacidad de destrucción; tolerancias y restricciones a las que sus enemigos ya sean terroristas o un país que no se rija por estándares democráticos asentados no se ven sometidos. A nivel estratégico la asimetría resulta en desfavorable para Estados Unidos y demás países democráticos.

Económicamente, como sostiene Nye, el mundo es multipolar (57), y las cifras le asisten ya que la Unión Europea y Japón, hoy por hoy –sin contabilizar las mareantes cifras que avalan el trepidante ascenso de China especialmente y de otras potencias emergentes–, copan dos terceras partes del Producto Interior Bruto (PIB) mundial.

---

(55) MANN, Michael: *El imperio incoherente. Estados Unidos y el nuevo orden internacional*, p. 32, editorial Paidós, Historia Contemporánea, Madrid.

(56) «Por otra parte, a partir de la guerra del Golfo de 1991, los estadounidenses cambiaron su concepción sobre la enorme cantidad de bajas de todo conflicto armado [...] De un conflicto que implicaba grandes sacrificios, se pasaba a la idea de una nueva inmunidad al costo de la guerra, costo que no afectaba la vida de la mayoría de los ciudadanos. Mientras que 16 millones de estadounidenses habían servido en la Segunda Guerra Mundial, sólo 468.000 soldados participaron en la primera guerra del Golfo. Casi 300.000 estadounidenses murieron en combate en la Segunda Guerra Mundial, en comparación con los 148 caídos en combate en la guerra del Golfo de 1991. Las batallas terrestres duraron sólo cuatro días. Es más, la mayoría de la gente la había visto por televisión, a buena distancia emocional y no conocía directamente a nadie que hubiera peleado en él»; SORDERBERG, Nancy: *opus citada*, pp. 44-46, 2005.

(57) NYE, Joseph, Jr.: «The new Rome Meets the New Barbarians: How America Should Wield Its Power», en *The Economist*, 23, Londres, March of 2002.

Ideológicamente, como principal valedor del provecho y utilización del poder blando, Estados Unidos se encuentran a consecuencia de la actual guerra de Irak (58), sino en uno de los momentos más bajos –en función a los estudios publicados con regularidad por el *Pew Center*– siendo superado por la fuerza de su (también europeo) principal enemigo, el fundamentalismo islámico (59).

Todo esto no quiere decir que Estados Unidos en la actualidad y a medio plazo no sean el país más poderoso de la Tierra en términos generales y a nivel particular, pero de ahí a tratar de compararlo a momentos de hegemonía prácticamente incontestable durante el periodo de máximo apogeo de Roma –además de no ser comparables–, este tipo de símiles no contribuyen sino a ensuciar más la lente a través de la cual hemos de distinguir el orden presente y futuro.

Como diagnóstico sobre la situación actual de Estados Unidos, resulta de interés el siguiente razonamiento de Mann:

«Mi razonamiento puede ser ilustrado mediante una metáfora inquietante. El imperio estadounidense resulta ser un gigante militar, un conductor desde el asiento de atrás de la economía, un esquizofrénico político y un fantasma ideológico» (60).

De la lectura de Nye y la valoración que hace de los «bárbaros» (61) y cómo éstos luchan contra el poder norteamericano, cierto es que el concepto que se debate en el transfondo –profundamente ligado con el concepto de sistema– es el equilibrio de poder. La investigación de esa parcela, dará origen a la conclusión de este epígrafe, que ayudará a comprender y vislumbrar como en la realidad internacional comienzan a consolidarse y distinguirse una serie de variables que apartan de manera muy significativa la famosa incertidumbre.

---

(58) A pesar de la finalización de la misma proclamada en su día por el presidente George W. Bush, el autor se refiere a la misma como «guerra» en atención a un paralelismo histórico. Comparativamente, la invasión de las tropas francesas de España en 1808 culminó con la ocupación francesa de nuestro territorio, sin embargo, desde la historiografía española y británica principalmente se refieren a ella –además del sentir popular–, como «guerra de la Independencia». La razón no es otra que las acciones bélicas no cesaron hasta la expulsión de los franceses del territorio peninsular.

(59) MANN, Michael: *opus citada*, p. 27, 2004.

(60) MANN, Michael: *opus citada*, p. 26., 2004.

(61) NYE, Joseph, Jr.: *opus citada*, pp. 2, 4-6, 2002.

La EES apunta a la necesidad de establecer asociaciones estratégicas con países como China, la India y Rusia; además de Japón y Canadá. Ciertamente del examen de las bases tangibles de su poder, es decir, desde la perspectiva de los recursos, estos países se configurarán con voz propia frente a los actores europeos y Estados Unidos. Sobre la evolución y competencia entre estos actores tan sólo apuntar algunos datos aportados por el Instituto de Estudios de Seguridad y Defensa de la Unión Europea. Desde el punto de vista económico, las previsiones establecidas para cuatro países: Brasil, China, la India y Rusia son que sumado el PIB de toda la terna, en el año 2025 alcanzarán la mitad al sumatorio de los PIB de Estados Unidos, Francia, Japón, Alemania e Italia y en el año 2040 podrán igualarlo. De la misma manera, para el horizonte más cercano del año 2025, el informe establece que las cinco economías más fuertes del mundo serán, por este orden: Estados Unidos, China (que alcanzará a Japón en 2016), Japón, la India y Alemania.

Aunque no se deben tomar todas estas previsiones al pie de la letra, ya que existen numerosas incertidumbres en cuanto países en desarrollo, sí debe afirmarse, que especialmente para los casos de China y la India hay que destacar que en modo alguno han alcanzado el cenit de su poder, ya que hay que recordar que su acceso a la independencia se produjo todavía en la segunda mitad del siglo XX, en unos entornos excéntricos y como sostiene Vilanova al hablar de los Estados que acceden a su independencia, con una fragilidad incipiente que habrá de ir transformándose en fortaleza.

Una comparativa del proceso de conversión de una colonia en superpotencia, como son Estados Unidos, puede ser útil para hacerse una idea del proceso que está en marcha ya que lo vasto de sus recursos y su potencial, hacen que de pilotarse bien el desarrollo económico, social y político, se impongan por una simple cuestión de inercias y proceso histórico. Aunque sus fuentes de poder tardarán tiempo en ser lo suficientemente sólidas (en todos los órdenes) para poder desafiar al mundo occidental, no puede olvidarse que por ejemplo Estados Unidos y Europa, se han puesto a reaccionar no hace mucho tiempo ante la «carrera china por África». Las cifras apabullan y debe considerarse que en el año 1991 era prácticamente inimaginable poder encontrar *links* de Internet en una página oficial del Gobierno mauritano a medios de comunicación chinos (62); más concreta-

---

(62) AGENCE MAURITANIENNE D'INFORMATION. REPUBLIQUE ISLAMIQUE DE MAURITANIE (última consulta 15 de noviembre de 2007), disponible en: <http://www.ami.mr/fr/liensutiles.html>

mente tres de los siete que contiene.

Por ello el juego de Europa y de Estados Unidos como apunta la EES tendrá que además de fomentar las asociaciones con estos países así como el mantenimiento de buenas relaciones, se deberá evitar sobre todo el desgaste inútil de europeos y americanos, ya que ésa sería la forma más rápida de que adquirieran más relevancia internacional estas potencias emergentes. La otra cara de la moneda es la concertación de esfuerzos activos y conjuntos, en lugar de reactivos.

Por tanto no deja de ser curioso, que desde 1991 y tras un breve periodo de indefinición, existen varios actores que evolucionan entre la niebla de lo inédito como oscuros matalotes con un rumbo tan fijo como oculto. De manera estructural se produce un momento de suspensión en cuanto a las formas y modos de equilibrar y arbitrar un sistema. Sin embargo, podría decirse que Europa y Estados Unidos han fracasado en su objetivo de crear un mundo más seguro (11-S) y lo que es más grave han perdido la iniciativa por el momento. El aprovechamiento de la posición de poder que tanto Europa y muy especialmente Estados Unidos poseían tras el fin de la guerra fría, no ha podido evitar el surgimiento de actores transnacionales realmente poderosos que no sólo escapan al control del Estado, sino que movimientos de tipo terrorista como Al Qaeda han sido y están siendo capaces de condicionar una mutación estratégica de las relaciones internacionales.

De manera paralela, los denominados poderes emergentes citados, han acelerado un proceso de reforzamiento de sus variables de poder cuyo efecto global –unido al desgaste occidental en las dos guerras actualmente en curso y demás políticas asociadas a la seguridad–, contribuyen no sólo a limitar el poder de Estados Unidos, sino que al mismo tiempo produce un efecto equilibrador en las relaciones internacionales. Esto último sí es otra novedad, cual es que fuerzas transnacionales no sólo provocan una mutación estratégica global, sino que además contribuyen a erosionar de manera acusada, el poder de la principal potencia mundial, mientras el proceso de ascenso de otros actores estatales también saca provecho de esa dispersión de esfuerzos.

En definitiva, la tan cacareada incertidumbre se aclara bajo una combinación de actores estatales y no estatales, con un mayor capital de recursos intangibles (63), todo ello en un momento en el que Occidente ha perdido la iniciativa. Quizás en lugar de una incertidumbre en «ausencia de un

---

(63) BARBÉ, Esther: *opus citada*, pp. 159-162, 2003.

nuevo orden internacional» resultado de la confusión instaurada tras las formas inéditas de finalización del último sistema, el problema sea más una cuestión de *continuidad* que de nuevos modelos.

### **El vecino ruso: coordenadas de tratamiento y evolución**

El tratamiento significado que va a hacerse de Rusia en este capítulo obedece a varias derivadas. La primera es su posición geográfica. Por ésta no sólo se encuentra geográficamente próxima a la Unión, sino que también proyecta su influencia sobre otras áreas de creciente importancia estratégica como son el mar Caspio y Asia Central, bajo una perspectiva de creciente importancia y exigencia de las tensiones por los hidrocarburos. En segundo lugar, es su consideración histórica que ligada al enorme potencial que administra Rusia, habrá de ser un interlocutor de envergadura, que llegado el caso, por su importancia, pudiera ser catalizador y dinamizador de una voz única para los asuntos relacionados con la seguridad y la defensa. La tercera, que da paso al cuerpo del análisis son la escalada de actos y declaraciones que han provocado una proliferación –especialmente en medios de comunicación– de llamadas sobre la hipotética «vuelta a la guerra fría» en lo que se interpreta como un «nuevo papel de Rusia» en las relaciones internacionales. Puede que esto sea así (o no), pero como premisa básica y fundamental, no debieran desprenderse conclusiones o juicios finalistas basados en análisis coyunturales que en buena parte se sitúan en las «antípodas» del método científico.

Desde un punto de vista empírico, no pude obviarse que se ha registrado una secuencia de actos por parte de las autoridades rusas, que según señala Mangas (64), tienen una relación bastante directa con el discurso pronunciado por el presidente ruso Vladímir Putin durante la XLIII Conferencia sobre Política de Seguridad celebrada en la ciudad Múnich en febrero de 2007.

¿El comportamiento internacional de Rusia debe considerarse como algo extraño, y aún más, novedoso? ¿Responden los diagnósticos ofertados más a cuestiones relacionadas con que las agendas políticas, mediáticas y en ocasiones académicas se ven condicionadas por el *prime time* de la realidad internacional? Probablemente desde un punto de vista metodológico la respuesta a la segunda cuestión puede afirmarse como válida, con los

---

(64) MANGAS, Araceli: «Rusia vuelve a enseñar los dientes», en el diario *El Mundo*, 23 de julio de 2007.

inevitables efectos que produce la gestión de informes con carácter reactivo. Por esta razón, se estima necesario introducir esta advertencia a modo de variable de control sobre la perspectiva a adoptar en este análisis.

Una evaluación del papel de Rusia con cierta vocación de prospectiva tendrá como objetivo no el «acertar», sino el contrarrestar en la medida de lo científicamente posible la incertidumbre, «basándose en tendencias sujetas a las leyes de la evolución, y en mutaciones que no lo están» como afirma De Miguel (65). Consecuentemente, en la búsqueda de esas constantes habrá que bucear en la evolución histórica de la política y acción exterior rusas.

Desde su fundación en el siglo IX a partir del Principado de Kiev, la acción exterior rusa se ha visto condicionada por la geografía, no sólo en cuanto a sus políticas de expansión territorial, sino que también y consecuencia directa de ello, en la formación de una percepción geopolítica que irá modulando el pensamiento estratégico de sus élites. Este factor resulta de gran importancia para entender los movimientos del gigante «euroasiático» ya que debido a su gran dimensión espacial no posee una vocación geopolítica clara como pudiera ocurrir con otras naciones. Como sugiere Gottman:

«La posición es la característica más geográfica de un territorio» (66).

Desde los comienzos de su historia en el territorio de la hoy República de Ucrania, la configuración de Rusia en torno al eje Moscú-laroslav (67), no ha sido ni mucho menos un proceso que pueda catalogarse como armónico. El traslado del centro de gravedad ruso desde las estepas meridionales hacia las zonas boscosas del norte respondía a razones de naturaleza defensiva ya que desde muy temprano su posición central en el espacio euroasiático condena a la *Rus* a verse cercada, acosada y en ocasiones invadida desde todos los puntos cardinales. De esta forma resulta fácil comprender que las políticas expansivas de Rusia desde los tiempos de Iván *el Terrible*, obedezcan a un «imperialismo defensivo» (68) que les lleva a ocupar unos territorios y pueblos que nunca fueron rusos por razones de «seguridad exterior», como señala Muñoz-Alonso (69). A modo de ejemplo puede

---

(65) RAMÍREZ, Miguel de: «Prospectiva y planeamiento estratégico», en *Revista de Aeronáutica y Astronáutica*, p. 696, Ejército del Aire, Ministerio de Defensa, Madrid, septiembre de 2007.

(66) GOTTMAN, Jean: *La politique des Etats et leur géographie*, p. 78, col. «Sciences politiques», Librairie Armand Colin, París, 1952, en SANGUIN, André-Louis: *Geografía política*, p. 28, Oikos-Tau, Madrid, 1981.

(67) SANGUIN, André-Louis: *Geografía política*, p. 66, Oikos-Tau, Madrid, 1981.

(68) MUÑOZ-ALONSO, A.: *La Rusia de los zares*, p. 56, editorial Espasa, Madrid, 2007.

(69) MUÑOZ-ALONSO, A.: *opus citada*, p. 108, 2007.

**Cuadro 2.**– Antecedente y ejemplo de la «percepción de cerco» en la política exterior rusa.

Imperio Sueco		Khanato de Sibir
Imperio Polaco-Lituano	Moscovia	Khanato de Kazán
	Khanato de Crimea	Khanato de Astrakán

presentarse un diagrama conceptual de la posición geoestratégica de Moscovia en el comienzo del reinado de Iván *el Terrible* (1533-1584), una vez expulsados los tártaros o mogoles de la Horda de Oro (70), cuadro 2.

El resultado de esta situación fue una casi incesante actividad bélica por parte de los sucesivos monarcas rusos. Este continuo guerrear no es resultado de una política unificación nacional, a semejanza de otros Estados europeos como pudieran ser España, Francia, Italia o Gran Bretaña, sino que eran la respuesta a la constante situación de cerco resultante de su posición central en el continente euroasiático. De esta forma, las «políticas de todos contra Rusia» (71) han trascendido al siglo XVI, lo que ha generado en el subconsciente de las élites rusas un curioso proceso según Gallois:

«A medida que aumenta su imperio, el temor de invasión y de ser cercados se convertirá en una especie de delirio obsidional, como si la supervivencia de la nación dependiera de la universalidad de su poder» (72).

De esta forma, no debe resultar extraño por tanto el que, Rusia y sus élites se muestran extremadamente sensibles ante prácticamente cualquier comportamiento, sensación o rumor que *hipotéticamente* pudiera afectar a su seguridad, desde un punto de vista geográfico especialmente. Este proceso se mantiene plenamente vigente hoy en día y no es previsible que vaya a verse modificado a medio plazo. Como prueba que argumenta la plena vigencia de la perspectiva geopolítica de la posición-cerco como elemento nuclear de la estrategia rusa el *Concepto de Seguridad Nacional* ruso firmado por Vladímir Putin el 28 de junio de 2000, se refiere a este extremo de la siguiente forma:

(70) Para profundizar en la foto histórica que reproduce este esquema consultar el estudio de MUÑOZ-ALONSO, A.: *opus citada*, pp. 56-61 y 71-90, 2007.

(71) MUÑOZ-ALONSO, A.: *opus citada*, p. 66, 2007.

(72) GALLOIS, P.: *Geopolítica. Los caminos del poder*, p. 453, Ediciones Ejército, Madrid, 1992.

«A distinguished feature of Russia's foreign policy is that it is a balanced one. This has been predetermined by the *geopolitical position of Russia* as one of the largest Eurasian powers [...]» (73).

Sin abandonar este enfoque, no debe caer en el olvido que no llegan a 20 años el tiempo en que Rusia o la Unión Soviética era considerada como el «imperio del mal», pero imperio en definitiva. Contra ese prácticamente inapreciable intervalo en la Historia, se opone la realidad de que en los últimos 200 años ese sentimiento de «claustrofobia espacial» ha sido azuzado por la invasión del *territorio* ruso en cinco ocasiones, y debe llamarse la atención sobre el hecho de que durante el último siglo han coincidido no sólo el mayor número de transgresiones de su frontera por parte de ejércitos invasores extranjeros sino que también se corresponden con las dos invasiones más sangrientas:

- 1812, invasión del Ejército francés y quema de Moscú.
- 1854, invasión aliada durante la guerra de Crimea.
- 1916, Primera Guerra Mundial, invasión alemana que finaliza con el derrocamiento y fusilamiento de la Familia Real rusa.
- 1918, intervención de tropas extranjeras en territorio soviético durante la guerra civil rusa.
- 1941, invasión de la Alemania de Hitler que se salda con una cifra superior de más de un muerto por cada diez ciudadanos soviéticos.

Para comprender el calado de esa proposición en el «subconsciente ruso» y no observarlo como algo excepcional, puede ilustrarse con un paralelismo que puede resultar más cercano a los europeos, como es la inquietud de Francia ante cualquier afirmación de poderío de Alemania. El antiguo primer ministro británico W. Churchill (74) en la introducción a su obra: *La Segunda Guerra Mundial* se refiere a que el territorio francés había sido invadido cinco veces en los últimos 100 años arrojando un saldo de siete millones de franceses muertos. Refuerza este argumento Barbé (75) al aportar el dato de que durante la Primera Guerra Mundial un 50% de los jóvenes franceses entre 20 y 30 años murieron o fueron heridos durante los cuatro años de enfrentamiento bélico.

---

(73) GOVERNMENT OF RUSSIA, 28 de junio de 2000: *The Foreign Policy Concept of the Russian Federation*, p. 4, approved by the President of the Russian Federation, V. Putin Moscow, June 28, 2000.

(74) CHURCHILL, Winston: *La Segunda Guerra Mundial*, volumen primero, La Esfera de los Libros, Madrid, 2004.

(75) BARBÉ, Esther: *opus citada*, pp. 23-24, 2003.

Por todo ello, no debe extrañar la inicial posición contraria a la reunificación de Alemania adoptada por Francia en noviembre de 1989, mientras como sostiene Arias, centenares de alemanes orientales se jugaban la vida por alcanzar la República Federal (76).

La percepción de «cerco» ruso se ha visto que además de no ser un comportamiento exclusivo, hunde sus raíces en una historia en muchas ocasiones cruenta y sanguinaria. Sus consecuencias aún permanecen y ni mucho menos se podrá desterrar ese sentimiento del colectivo ruso a corto o medio plazo. El seguimiento y evaluación de la incidencia de este hecho comienza en el último proceso histórico decisivo al que se ha visto enfrentado el país, sus élites y sociedad: el desmoronamiento de la Unión Soviética. Dicho proceso que acabó por fagocitar a la propia Unión prácticamente es paralelo en términos históricos a otro que se pone en marcha en la antigua Europa soviética cual es el inicio de una expansión de la Unión Europea y de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) hacia las mismas fronteras rusas (77).

Bajo las coordenadas rusas se puede percibir el acoso o cerco del bloque sino soviético desde su posición central en el continente euroasiático, batiéndose desde su *heartland* contra la estrategia periférica de los aliados occidentales (78).

Los puntos de fricción, conflicto o crisis representados ponían de manifiesto no sólo su *voluntad* y *capacidad* para combatir al bloque ideológico rival. Frente a esa dinámica de conflicto sostenida durante medio siglo los ciudadanos y élites rusas se tuvieron que enfrentar de forma brusca con una situación nueva que sintetiza perfectamente Shamberg cuando afirma que tras el fin de la Unión Soviética:

---

(76) Sobre este particular pueden consultarse varios artículos, ARIAS, Inocencio: «Mitterand, ¿el gran cínico?» en el diario *El Mundo*, Madrid, 18 de mayo de 1995; GENSCHER, Hans-Dietrich: «Siempre estuve seguro de que viviría para presenciar la reunificación de Alemania» en el diario *El Mundo*, Madrid, de 7 de noviembre de 1999; BAVÉREZ, Nicolás: «François Mitterand o la nostalgia por el último Monarca francés», en el diario *ABC*, Madrid, 21 de enero de 2006 y WESSELING, H. L.: «France, Germany and Europe», en *European Review*, número 10, pp. 301-304, Issue 3, Cambridge University Press, Cambridge, 2002.

(77) «Rusia entiende que las ampliaciones de la Unión Europea y la atracción que el bienestar europeo prende en la población de los países de su cordón de seguridad como Moldavia o Ucrania, o en algún Estado transcaucásico como Georgia, pueden producirle un aislamiento político y estratégico indeseable», en MANGAS, Araceli: *Ibíd.*, 2007.

(78) BREZINSKI, Zbigniew: *opus citada*, p. 17, 2003.

«Rusia era la más grande pero era asimismo más pequeña que la Unión Soviética o el Imperio Ruso a la muerte de Pedro *el Grande* en 1725» (79).

Este cambio ha sido calificado por Brezinski como «choque histórico». La descripción que de ese *shock* realiza el autor norteamericano merece reproducirse de manera literal:

«[...] el pueblo ruso –que, en términos generales, era menos consciente que el mundo exterior de la proximidad de la desintegración de la Unión Soviética–, descubrió de pronto que había dejado de ser el amo de un imperio transcontinental y que las fronteras de Rusia habían retrocedido en el Cáucaso hasta su posición de principios del siglo XIX y –lo que resultaba mucho peor y más doloroso– en el oeste a la de alrededor del año 1600 poco después del reinado de Iván *el Terrible*» (80).

Una mutación de tal calibre en el mapa mundial, merece ser reflexionada desde la perspectiva que supone considerar a la antigua Unión Soviética como un imperio que aún ostentando la capacidad militar para destruir incluso el planeta en escasamente una hora, se desvanecía perdiendo su posición histórica sin disparar un solo tiro (81). Todo ello parecía recordar un nuevo fracaso de una sociedad –la rusa– que alimentaba el fatalismo tan presente en su novela.

Como no podía ser de otra manera el *sentimiento de humillación* surgido de ese momento se instaló «de nuevo» en las élites rusas. A este respecto, la percepción señalada también tiene un recorrido histórico remontándose a los tiempos de la emperatriz Catalina II *la Grande*, cuando a colación del daño que produjo para el prestigio y la imagen de Rusia la decisión de Pedro III de retirarse e forma unilateral de la guerra de los Siete Años, abandonando a sus aliados austriacos y franceses, y devolviendo incluso las conquistas realizadas a Federico II de Prusia. Tal fue el resentimiento de los aliados contra Rusia que no fue invitada a as

---

(79) SHAMBERG, Vladímir: «Rusia en busca de su destino en el mundo de la posguerra fría» en *Air & Space Power Journal. The United States Air Force Magazine*, p. 1, primavera, Washington, 1996.

(80) BREZINSKI, Zbigniew: *opus citada*, p. 96.

(81) Los actuales acuerdos de desarme fijan el número de cabezas nucleares en 1.700, cuando en realidad con tan sólo 700 bastarían para que el planeta dejara de existir, en AFANASIEV, Y.: «La Unión Europea es la única perspectiva real para Rusia», en el diario *El Mundo*, Madrid, 21 de mayo de 2002.

negociaciones que pusieron final a ese conflicto en la Paz de Hubertusburg (1762):

«El tiempo demostrará que no nos arrastraremos nunca más [...]» (82).

Este papel de «obediente socio minoritario» como sugiere Schulze (83) encuentra reflejos de manera temprana en la etapa possoviética, cuando de visita oficial a Madrid (1994) el ministro de Asuntos Exteriores ruso, Kosirev añadía que:

«Rusia no puede aceptar un papel secundario en la política mundial» (84).

En referencia a la política exterior de Washington. Y esto es así porque a esa percepción de subordinación de una Rusia en transición, se le hacía muy difícil encajar gestos como las intenciones –bien acogidas por la OTAN– de integrar a los países resentidos del antiguo Pacto de Varsovia, la escasa consideración de la posición rusa respecto a la política en los Balcanes, o por último la incomprensible ausencia de invitación al presidente ruso a las conmemoraciones del desembarco aliado en Normandía, trasladando una impresión «como si la Unión Soviética no hubiese jugado un papel principal en la guerra contra la Alemania de Hitler» (85).

Así no resulta extraño que la necesidad del Kremlin de contar con Estados Unidos y Occidente como los aliados naturales para coadyuvar a Rusia en su transición a la democracia (86), pronto presentaran unos réditos más negativos que aportaciones en sentido contrario. La regresión y surgimiento de los movimientos de retórica ultranacionalista (87) que se traducían en agresivos discursos –especialmente de cara a las elecciones de

---

(82) MUÑOZ-ALONSO, Alejandro: *opus citada*, p. 217, 2007.

(83) SCHULZE, P. W.: «La política exterior rusa. Entre la cooperación global y el rol de gendarme regional», en *Nueva Sociedad*, número 134, p. 18, noviembre-diciembre de 1994.

(84) SCHULZE, P. W.: *opus citada*, p. 21, 1994.

(85) SHAMBERG, Vladímir: *opus citada*, p. 2, 1996.

(86) «[...] convirtió a sus socios en la mejor opción estratégica para Rusia y Estados Unidos. Rechazar esta opción implicaría la pérdida de una oportunidad histórica para facilitar la formación de un Estado ruso democrático y abierto, y la transformación de un mundo inestable y confrontacional en uno pacífico y democrático»; KOZIREV, Andrey: «The lagging Partnership», en *Foreign Affairs*, p. 59, Nueva York, mayo-junio de 1994, en SHAMBERG, Vladímir: *opus citada*, p. 1, 1996.

(87) Sobre este particular consultar ULIANOVA, Olga: «Experiencias populistas en Rusia», en *Revista de Ciencia Política*, número 11, volumen XXIII, pp. 171-174, Instituto de Ciencia Política, Santiago de Chile, 2003.

diciembre de 1993– pronto comenzaron a calar en la población y sectores de la alta administración y dirección política de Moscú.

Agitar el sentimiento de humillación, es una de las bazas que a menudo se juegan en la política interior rusa, y su influencia actual no debe ser asimismo menospreciada, ya que si existe una cada vez mayor interdependencia entre las políticas exteriores y domésticas (88), sus efectos se multiplican cuando la coyuntura social, económica o política no son las más idóneas para el Gobierno que ostente el poder, caso al que Rusia no constituye una excepción.

Para el caso ruso, una de las bazas o factores que también están asentados en la Historia y que goza aún de una gran relevancia se conoce con el nombre de *rusofobia*. La percepción que de Rusia se ha tenido históricamente en lo que se denomina Occidente ha venido marcada por lo que podría calificarse como una suma de sentimientos encontrados. Esta amalgama incluiría el tradicional recelo por su carácter colosal, cierta imprevisibilidad en los comportamientos de un gigante, el ruso, en donde la cultura de la violencia y los *tics* autoritarios no han sido desterrados de sus interacciones diarias. Como ejemplo, pueden citarse las percepciones que en Occidente han causado el contemplar las imágenes de la guerra de Chechenia o el cuestionamiento público de los asaltos de las Fuerzas de Seguridad Federales a la escuela de Beslán, o la matanza ocurrida en un teatro moscovita. Todo ello por no citar el tratamiento informativo del asesinato de la periodista crítica con el gobierno de Putin, Ana Politovskaya o del ex espía Litvinenko.

En ocasiones líderes y medios de comunicación construyen sus discursos o crónicas teniendo como denominador común alguno de estos ejes. Aún así puede constatarse que esta imagen de Rusia no es algo nuevo ni obedece a «nuevas prácticas» que denotan una vuelta a la guerra fría. En absoluto, la *rusofobia* es algo que ha prendido en las conciencias occidentales desde la última parte del reinado de Iván IV y por la cual pasó a la posteridad con el sobrenombre de *el Terrible*. Conocida como la *opritchnina* (89), este último periodo de su reinado se caracterizó por la represión brutal ejercida por un cuerpo creado *ad hoc* para ejecutar una campaña de «limpie-

---

(88) GOUREVITCH, Meter: «La “segunda imagen” invertida: los orígenes internacionales de las políticas domésticas»; GIL, Olga y SANZ, Luis: «Las fuentes internacionales de las políticas domésticas», en *Revista Zona Abierta* 74, pp. 21-68, Asociación de Revistas Culturales de España, Madrid, 1996.

(89) MUÑOZ-ALONSO, Alejandro: *opus citada*, pp. 61-70, 2007.

za» de traidores y conspiradores, cuyos miembros eran conocidos como los *opritchiniki*. En un número de 6.000, se convirtieron en el terrores de Moscovia cabalgando vestidos de negro sobre sus caballos negros, de cuyas monturas pendían una cabeza de perro y una escoba para demostrar su voluntad de «morder y barrer» a los conspiradores.

Este «mal comienzo» coincide con una intensificación en aquel periodo de los contactos diplomáticos de Rusia con Occidente, con lo que su particular «leyenda negra» comenzaría a pesar en sus relaciones exteriores. En este sentido es interesante observar la reflexión de Muñoz-Alonso que relaciona esta imagen negativa de Rusia con el sempiterno sentimiento ruso de «cerco»:

«Por toda Europa se extendieron noticias y rumores sobre la política represiva de Iván que confirmaron a muchos rusófobos en su idea de que Rusia era un país diferente con el que era difícil, por no decir imposible, llegar a ningún tipo de acomodación [...] esta imagen tan negativa fue un pesado lastre que impidió cualquier progreso y mantuvo a Moscú en su tradicional aislamiento» (90).

Por su tamaño así como su imagen asociada a la crueldad, en los años posteriores y al calor de las sucesivas contiendas que iban confirmando la consolidación de Rusia en el *status* de gran potencia, la *rusofobia* es algo de los que San Petersburgo y luego Moscú no pueden desembarazarse. El barón Shafirov, uno de los mejores diplomáticos de Pedro *el Grande* se dirigía a un diplomático francés en los siguientes términos:

«Sabemos muy bien que nuestros vecinos ven con muy poco agrado la buena posición en que Dios se ha complacido en ponernos; que se sentirían felices si se les presentase la ocasión de encerrarnos de nuevo en nuestra antigua oscuridad, y que si buscan nuestra alianza se debe más al miedo y al odio que a ningún sentimiento de amistad» (91).

Así la dificultad de que los puentes que se tiendan desde Occidente hacia el Este tengan unas estructuras realmente sólidas, la proporciona una aseveración del genial poeta ruso Fiódor Dostovieski hace dos siglos:

«Europa nos tiene una notable antipatía y nunca le hemos gustado» (92).

---

(90) MUÑOZ-ALONSO, Alejandro: *opus citada*, p. 66, 2007.

(91) MUÑOZ-ALONSO, Alejandro: *opus citada*, p. 149, 2007.

(92) ANDRÉS, Jesús, de: «La política exterior rusa: directrices y condicionantes» en «Influencia rusa en su entorno geopolítico», en *Monografía del CESEDEN*, número 51, p. 27, Ministerio de Defensa, Madrid, 2002.

Aunque esta lapidaria frase, pertenece además de a un literato a una persona que militaba en las filas de los eslavófilos y que en pugna con los occidentalistas representan la lucha o la contradicción secular de la orientación estratégica rusa, dos siglos después pueden encontrarse declaraciones similares, como resume Piontokovsky:

«We are part of Europe, yet Europe is shoving us out of Europe»; «We would like to have a strategic partnership with the West, but we are been rejected»; «They do not believe in our desire for peace and friendship, and regard our good will as weakness» (93).

Directamente relacionado a su vez con lo anterior, se encuentra el debate de las orientaciones estratégicas rusas. Este de forma simple se resumiría en la siguiente cuestión: ¿Rusia debe mirar a Occidente o al Este? Bien entendido ha de comenzarse con que históricamente estos impulsos que están detrás de la acción exterior rusa, han oscilado entre aquellos que pueden denominarse más «occidentalistas», los que no lo son (también conocidos como «eslavófilos»); e incluso aquellos que postulaban por dotar de una visión más marítima (94) de la política exterior y de defensa rusa, en abierta contradicción con quienes apostaban por una visión más continental de su estrategia.

Sin afán de ser rigurosos, sí hay que destacar que las disputas y luchas entre estas diferentes visiones dentro de las élites rusas en modo alguno deben considerarse como algo superado. Autores como De Andrés (95) sitúan el origen de estas tensiones en el reinado de Pedro I *el Grande*, cuyo reinado se ha caracterizado por ser «el más netamente occidentalizador de la historia rusa» (96) en donde ante sus intentos modernizadores, se producen reacciones –en ocasiones viscerales (97)– en su contra irrum-

---

(93) PIONTKOVSKY, Andrei: «East or West? Russia's Identity Crisis in foreign Policy», en *The Foreign Policy Centre*, p. 6, Londres, 2006.

(94) MOSCOSO DEL PRADO, Fermín: «Evolución de la estrategia marítima», en AAVV: *La estrategia marítima y su evolución. Evolución de la estrategia marítima desde la Segunda Guerra Mundial hasta nuestros días y su proyección en el próximo siglo*, pp. 259-352, editorial Naval, Madrid.

(95) ANDRÉS, Jesús de: «La política exterior rusa: directrices y condicionantes» en «Influencia rusa en su entorno geopolítico», en *Monografía del CESEDEN*, número 51, p. 27, Ministerio de Defensa, Madrid, 2002.

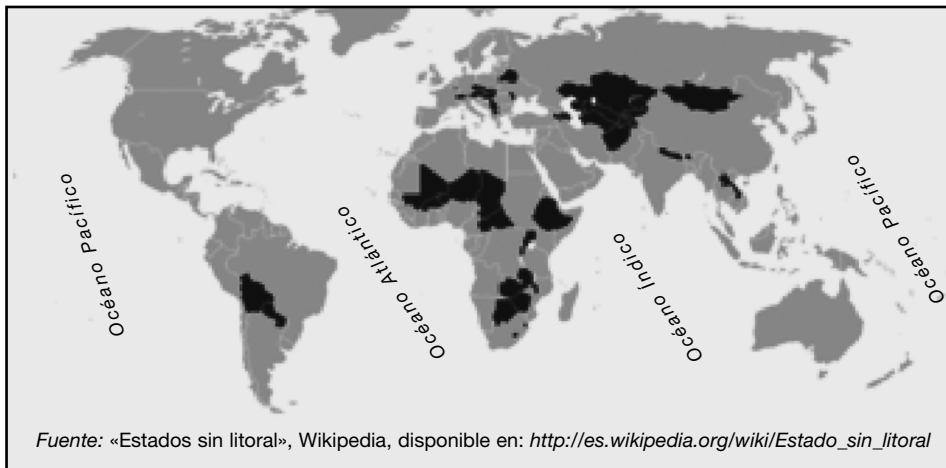
(96) MUÑOZ-ALONSO, Alejandro: *opus citada*, p. 129, 2007.

(97) «[...] se desata un rechazo de todo lo extranjero, como reacción al declarado occidentalismo de Golytsin (“favorito” y “ministro universal” de Pedro I), y en octubre de 1689 es quemado vivo en la Plaza Roja el milenarista misionero protestante Quirinus Kulhman», *Ibidem*.

piendo de esta forma en la historia rusa los grupos denominados como «eslavófilos». No en vano, en este periodo (1703) será cuando el monarca traslade la capital desde Moscú a San Petersburgo, en su intento de orientar de una manera clara la vocación universal de Rusia. Como recoge Gallois:

«Vemos al zar orientado hacia los océanos a un país obstinado en apropiarse nuevos espacios terrestres» (98).

En este sentido también resulta particularmente significativo, que Pedro I *el Grande*, más allá de sus aficiones náuticas, sea considerado como el padre de la Marina de Guerra rusa, ya que la posesión de una Armada con capacidad oceánica, ha sido y es un elemento que permite proyectar potencialmente un efecto estratégico de manera casi universal. A este respecto conviene llamar la atención sobre tres datos. El primero de ellos se desprende de un criterio cuantitativo en relación con la superficie terrestre, y es que más de dos tercios del globo están cubiertos por agua salada (99). En segundo lugar, se sitúan las posibilidades estratégicas que implica el que los océanos proporcionen un acceso al poder desde los océanos a los litorales de 139 de las 182 naciones del mundo (100), figura 1.



**Figura 1.**– Estados sin acceso al mar

(98) GALLOIS, Pierre: *opus citada*, p. 449, 1992.

(99) THE WHITE HOUSE: *The National Strategy for Maritime Security*, p. 1, Washington, 2005.

(100) Concepto de operaciones navales estadounidenses.

Por último, la dimensión económica de los océanos tiene indudables repercusiones estratégicas como ilustra la cifra de que un 90% (101) del comercio mundial se realiza a través de las líneas de comunicación marítimas. Para el caso de Rusia, Voltaire en su *Historia del Imperio Ruso bajo el reinado de Pedro el Grande* (1765) refleja el impacto de la apertura marítima que para Rusia supuso por ejemplo, el traslado de la capital a San Petersburgo, primando a ese puerto en detrimento de Arcángel y sus penosas condiciones debido a sus latitudes nórdicas-polares en la península de Kola:

«Ya entonces se podían ver más de 200 barcos extranjeros atracados cada año en la nueva ciudad imperial. Ese comercio se ha acrecentado día tras día, y más de una vez ha retribuido a la Corona cinco millones (en moneda francesa); esto era mucho más que los intereses del capital que había costado hacer ese establecimiento» (102).

Aún así, Muñoz-Alonso (103) se alinea con quienes encuentran ya durante el reinado de Iván IV, un anticipo de las tensiones que irrumpirán en tiempos de Pedro I a consecuencia de su afán modernizador. La agria disyuntiva entre Iván IV y sus consejeros sobre si emprender la guerra contra Livonia –los denominados «alemanes»– o volverse como defendía su círculo hacia Oriente para combatir a los *bessermans* o musulmanes fundamentan esa afirmación.

El último debate que de manera contemporánea se reproduce y más afecta a los intereses occidentales –y de forma especial para la Unión– se enmarcó en los momentos finales de la Unión Soviética y los primeros tiempos de la política exterior rusa, en donde la huida hacia delante protagonizada por el *premier* Gorbachov y la necesidad de asegurarse el apoyo de occidente para echar a andar el proyecto democrático en Rusia finalizaron con la frustración ya comentada de las élites rusas.

La cronología de ese proceso puede resumirse según Schulze en dos fases (104):

1. 1992, mediados de 1993: orientación hacia Occidente y búsqueda de consenso en política exterior.

---

(101) THE U.S. NAVY: *Naval Operations Concept*, p. 7, Washington, 2006.

(102) VOLTAIRE 1765: «Historia del Imperio Ruso bajo el reinado de Pedro *el Grande*», en *Papeles del Tiempo*, número 12, p. 256, Antonio Machado Libros, 2006.

(103) MUÑOZ-ALONSO, Alejandro: *opus citada*, p. 60, 2007.

(104) SCHULZE, Peter W.: *opus citada*, p. 18, 1994.

## 2. A partir de mediados de 1993: formulación del consenso y consolidación de la *política de interés nacional*.

Es desde ese momento por tanto, y no con las recientes declaraciones y actuaciones rusas respecto a Occidente cuando Rusia avisa sobre su determinación de volver a jugar el papel que históricamente le corresponde como gran potencia. De ahí que el debate que debe presidir los análisis sobre la evolución de la acción exterior y de defensa rusa, quizás deban centrarse más sobre los tiempos y recursos que posee Moscú para ejercer ese rol, que sobre el estado coyuntural de las relaciones con Rusia. Todo ello forma parte de un juego global del que Rusia no se ha descolgado desde los tiempos de Pedro *el Grande*, y en los que al igual que Japón o Alemania, ha demostrado una capacidad para renacer de procesos de crisis críticos, visto lo cual no puede dictaminarse como sorpresa el creciente papel ruso en los asuntos internacionales por que Moscú ya que puede considerarse qué más allá de los intereses o deseos de europeos y americanos, Rusia *ya estaba* de vuelta.

### **Seguridad energética en la Unión Europea**

Entre los desafíos susceptibles incluidos en la EES, ocupa un lugar relevante la seguridad energética (105). Aún así es curioso poder observar como se produce una escalada en la gradación desde su catalogación como «desafío» a la superior como «riesgo exterior» en el *Libro Verde de la Energía* publicado con posterioridad (106).

Los datos prospectivos que incluye la propia EES resultan elocuentes por sí mismos (107), ya que la situación actual de dependencia energética de la Unión –y de España– quedan resumidos de forma muy elocuente por Isbell en el siguiente párrafo:

«Hoy en día, el petróleo y el gas juntos representan el 70% de la mezcla de energía primaria consumida por España (frente al 61% de

---

(105) «La dependencia energética es motivo de especial inquietud en Europa, que es el mayor importador de petróleo y de gas del mundo», en UNIÓN EUROPEA: *opus citada*, p. 3, 2003.

(106) «Facing External Energy Risks», en Comisión de las Comunidades Europeas, *Libro Verde. Estrategia europea para una energía sostenible, competitiva y segura*, p. 1, Bruselas, 8 de marzo de 2006 COM. (2006), 105 final.

(107) «En 2030 ascenderán (las importaciones de energía) al 70%» en UNIÓN EUROPEA: *Ibídem*, 2003.

1990), un nivel mucho más alto que el promedio europeo (64%) y un indicador de que España es incluso mucho más dependiente de los hidrocarburos que los demás países avanzados (65% Estados Unidos, 64% en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico y 61% en el resto del mundo)» (108).

La combinación de los datos presentes como su prospectiva debieran por sí solos ser suficientes para justificar la inclusión expresa de los aspectos energéticos en el área de seguridad y defensa de la Unión, ya que además de su coherencia material, resultaría acorde con su inclusión formal en los documentos de alto nivel de la defensa de los principales países europeos.

En los mismos, es posible advertir no sólo la importancia y la preocupación que despierta la seguridad energética (109), sino que apenas difieren sustancialmente a la hora de delimitar las áreas de interés desde el punto de vista de los abastecimientos energéticos (110). Si

---

(108) ISBELL, Paul: «La dependencia energética y los intereses de España», en *Análisis*, número 33, p. 2, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, Madrid, 2006.

(109) «La dependencia de España y de los países del mundo occidental respecto a recursos básicos como el petróleo, el gas o los minerales estratégicos, significa que una posible interrupción de estos suministros pueda provocar un grave quebranto de la vida nacional», en Ministerio de Defensa, *Revisión Estratégica de la Defensa, Documentos Anejos*, p. 147, Madrid, 2003, «[...] ainsi que la préservation des espaces essentiels à l'activité économique, à l'accès aux ressources et à la liberté des échanges constituent le cœur de ses intérêts stratégiques», en Ministère de la Défense/Politique de Défense/Les Objectifs Stratégiques de la France, 2007, disponible en: [http://www.defense.gouv.fr/defense/enjeux\\_defense/politique\\_de\\_defense/objectifs\\_strategiques/les\\_objectifs\\_strategiques\\_de\\_la\\_france](http://www.defense.gouv.fr/defense/enjeux_defense/politique_de_defense/objectifs_strategiques/les_objectifs_strategiques_de_la_france). «We depend on foreign countries for supplies of raw materials, above all oil», en UK Ministry of Defense: *opus citada*, p. 11; «[...] The UK has a range of global interests including economic well-being based around trade, overseas and foreign investment and continuing free flow of natural resources [...]», en UK Ministry of Defense, *Delivering Security in a Changing World, Defence White Paper*, p. 4, Londres, 1998, «A secure, sustained and competitive supply of energy is of strategic importance for the future of Germany and Europe», en The Federal Ministry of Defence, en *White Paper on Germany Security policy and the future of the Bundeswehr*, p. 11, Berlín, 2006.

(110) «The Gulf will remain a region of considerable strategic importance, with its energy supplies being crucial to the World economy», en UK Ministry of Defence, *opus citada*, p. 5, «Outside Europe our interests are most likely to be affected by events in the Gulf and the Mediterranean. Instability in these areas also carries wider risks. We have particularly important national interests and close friendships in the Gulf. Oil supplies from the Gulf are crucial for the entire world», en «UK Ministry of Defence», *opus citada*, p. 16, 1998, «The broader Middle East [...] and its rich energy resources», en *The Federal Ministry of Defence, opus citada*, p. 47, 2006.

bien la EES determina tres zonas principales de las cuales proviene el 50% de la energía comunitaria (111), la convergencia con el objetivo declarado de diversificar las fuentes de producción y sus rutas de tránsito (112) se impone como una necesidad cada vez más apremiante, debido a que:

«Increasing dependence on imports from instable regions and suppliers presents a *serious risk*.» (113).

A modo de ejemplo, la vulnerabilidad española en función de la localización de sus fuentes de abastecimiento de petróleo es sintetizada por Isbell y Sandell de la siguiente manera:

«[...] el 75% del total de las importaciones españolas de petróleo (equivalente al 40% de la energía primaria consumida) viene de regímenes no democráticos o inestables (los de Oriente Medio, África y Rusia), se llega a la conclusión de que la economía española posee un alto grado de riesgo político» (114).

El desglose por regiones en cuanto al abastecimiento de petróleo y sus derivados para el conjunto de la Unión Europea según datos proporcionados por la Fundación Repsol YPF (115) para el año 2005, el panorama queda compuesto como sigue:

- Antigua Unión Soviética (Federación Rusa y Kazajistán): 44%.
- Oriente Medio: 24%.
- Norte de África: 15%.
- África Occidental: 5%.

Del examen en función de la procedencia del petróleo, los escenarios se corresponden a los que contempla la EES, con la salvedad de que uno de ellos se encuentra añadido no sólo en el *Libro Verde* de la Comisión (116),

---

(111) «La mayor parte de las importaciones de energía proceden del golfo Pérsico, de Rusia y del norte de África», en Unión Europea, 2003.

(112) Comisión de las Comunidades Europeas, *opus citada*, p. 2, 2006.

(113) *Ibidem*.

(114) ISBELL, Paul y SANDELL, Richard: «Nuevos escenarios. Nuevos desafíos: la transformación del horizonte estratégico», Ministerio de Defensa, en *Panorama Estratégico 2005/2006*, p. 45, Madrid, 2007.

(115) SEGRELLES, José Antonio: «La energía y su relevancia en la geoestrategia de Oriente Medio: el caso de Irán», Ministerio de Defensa, en «Irán, potencia en Oriente Medio. Implicaciones en la estabilidad del Mediterráneo», en *Cuadernos de Estrategia*, número 137, p. 204, Madrid, 2007.

(116) COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: *opus citada*, p. 4, 2006.

sino también en otros documentos de países europeos (117) y de fuera del territorio de la Unión como Estados Unidos o China: África Occidental.

Aún así, por partes, el análisis se iniciará por el mayor proveedor a la Unión en la actualidad, que es la Federación Rusa. Más allá de los temas recurrentes incluidos en las agendas de las cumbres bilaterales entre la Unión Europea y Rusia y de las polémicas que rodean la Carta Europea de la Energía, resultan de una importancia creciente los asuntos relacionados con la seguridad energética de la Unión. Como ejemplo conviene volverse hacia el dato de que en la actualidad el 30% del gas y petróleo que consume Europa proviene de Rusia y es que aunque esta cifra varía en función de los países analizados supone en conjunto una parte bastante significativa.

Para empezar convendría dejar claro que la relación entre la Unión Europea y Rusia en términos energéticos debe observarse desde lo que Mané y Lorca denominan, «medida de la interdependencia» (118). Aplicada ésta habría que desglosarla en función de ambos productos.

En lo que a los abastecimientos gasísticos se refiere, la división por bandas de dependencia extraída del estudio elaborado por Sánchez (119) queda de la siguiente forma:

- Dependencia baja o hasta el 15%: Bélgica, Holanda, Irlanda, Luxemburgo, Portugal y España.
- Dependencia media que comprende entre un 20%-40%: Suecia, Suiza, Reino Unido, Francia, Italia y Alemania.

---

(117) MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN: *Plan de Acción para África 2006-2008*, pp. 37-38, Madrid, 2006; FOREIGN & COMMONWEALTH OFFICE: *Active Diplomacy for a Changing World. The UK's International Priorities*, p. 14, Londres, 2006; MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES FRANCÉS: *Estrategia Gobernanza de la Cooperación Francesa*, p. 15, París, 2006, además de ello son conocidas las iniciativas de China, Rusia y de otros países como Japón, Corea del Sur, Canadá o Estados Unidos.

(118) «[...] medida en términos de cuánto dependen los países consumidores de las importaciones de crudo y de gas y de cuánto dependen los países exportadores de los ingresos fiscales de la venta de hidrocarburos en el mercado internacional, vemos que este supuesto poder [...] se reduce y, por ello, deberían reducirse también la vulnerabilidad [...] frente a la seguridad del suministro», en MAÑÉ, Aurèlia y LORCA, Alejandro V.: «África del Norte: su importancia geopolítica en el ámbito energético», en *Documentos de Trabajo*, p. 5, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, Madrid, 2007.

(119) SÁNCHEZ, Antonio: «La interdependencia energética ruso-europea», en *Documentos de Trabajo*, p. 3, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos. Madrid, 2007.

- Dependencia alta, o que sugiere más del 50%: Austria, República Checa, Grecia, Hungría, Polonia, Rumania, Eslovaquia y Turquía.
- Dependencia total: Bulgaria, Croacia, Finlandia, Letonia, Lituania, Serbia y Eslovenia.

De los datos presentados, a simple vista podría desprenderse que existe una situación de vulnerabilidad pero al mismo tiempo no deja de ser menos cierto que la posición rusa tampoco goza de una posición de preeminencia absoluta. Esto es así por la amortiguación que supone la propia relación de interdependencia a la que se hizo referencia. De forma genérica los Estados de la Unión compran el 60% del total de gas que exporta Moscú, del cual un 70% está destinado como alude Barlinska «a los 15 países de la “vieja” Europa» (120). A esa interdependencia con Europa hay que sumarle otros dos factores cuales son el peso de los actores que importan las mayores cantidades de gas y las relaciones comerciales que mantienen con Rusia globalmente. Por tanto, de una lectura de los datos recogidos por Sánchez (121), se extrae que Francia, Italia y Alemania importan el 23,5%, 31,7% y 40,3% de su consumo de gas desde Rusia y que supone un apreciable índice de concentración por parte de Moscú. Respecto de la importancia de las importaciones rusas desde esos países, éstas copan un 13,8%, 4,5% y un 4% del total, a los que se podrían sumar los porcentajes en torno la 3% que ostentan de forma separada Finlandia, Polonia y el Reino Unido.

Como conclusión del confronto de estos datos, podría argumentarse que una supuesta utilización política del «arma energética» rusa no puede hacerse a un coste cero (122), y que cualquier explotación de la misma de manera beneficiosa para el Kremlin, pasa por evitar la acción de la Unión Europea en su conjunto, ya que por la propia inercia de los recursos y el peso de Rusia tratará de dividir o impedir que las relaciones evolucionen de los marcos bilaterales nacionales.

Otro de los factores que exponen la posición rusa para equilibrar la vulnerabilidad de los europeos reside en la estructura de distribución y transporte del gas ruso. Ésta se realiza a través de una intrincada red de oleoductos.

---

(120) BARLINSKA, Izabela: «¿Hay una política común de la Unión Europea hacia Rusia?», *Análisis*, número 124, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, Madrid, 2006.

(121) SÁNCHEZ, Antonio: *Ibidem*, 2007.

(122) «Los europeos compran más del 50% de los productos de exportación rusos, mientras que el 60% de las inversiones extranjeras en Rusia provienen de Europa», en BARLINSKA, Izabela: *opus citada*, p. 6, 2006.

Hay que señalar que el tránsito del suministro gasista a Europa no se realiza de manera directa, es decir, que ha de pasar necesariamente a través de Bielorrusia y Ucrania hasta que comienza a distribuirse en los clientes europeos «viejos». Un estudio de las capacidades de transporte de dichos gaseoductos por parte de Barlinska (123), señala que el conocido como *Jamal* que discurre por territorio bielorruso, polaco hasta su desembocadura en Alemania conduce el 80% del gas exportado por Rusia. Las otras dos rutas principales que transcurren por territorio ucraniano llevan el restante 15% del gas europeo y la más meridional conocida con el nombre de *Arroyo Azul* es la encargada de abastecer el 3,2% restante conectando el territorio ruso con Turquía bajo las aguas del mar Negro. A este respecto el estudio del caso de la «Revolución Naranja» en Ucrania demostró que cuando existe una acción decidida por parte de la Unión el margen de maniobra de Rusia se reduce de manera muy significativa.

Frente a estos condicionantes, hay que decir que parte de la vulnerabilidad europea proviene del aumento de su consumo y consecuentemente dependencia del gas natural para los próximos años, estimado en «un 80% en los próximos 25 años» (124). Por ello, debido a lo crítico de este recurso para el crecimiento económico y el funcionamiento diario de las sociedades europeas, se antoja como un factor muy susceptible frente a potenciales chantajes o presiones. Por otro lado, sí merece la pena detenerse a considerar un proyecto que a instancias de Irán comenzó su andadura en el año 2001. Este hecho no es otro que el denominado proyecto del «cartel del gas». Su puesta en escena en modo alguno fue casual, ya que se produjo en la capital moscovita de parte del embajador de Irán. Este país junto a Rusia son las dos naciones que aglutinan el 42% de las reservas de gas de todo el planeta. El refuerzo de las iniciativas por involucrar a Rusia por parte de Teherán en una iniciativa al estilo de la Organización de Países Exportadores de Petróleo, si bien encierra connotaciones geopolíticas muy estrechas con la situación creada a partir de la escalada nuclear iraní, la aprobación de la resolución 1373 a principios del año 2007, o sus coqueteos nada disimulados con el terrorismo internacional, no es probable que interesen a Moscú a corto plazo.

La razón es que aunque el Kremlin pueda utilizar la carta iraní para contrapesar el peso de Washington en la zona y coadyuvar a su visión del

---

(123) BARLINSKA, Izabela: *opus citada*, p. 4.

(124) COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: *Estrategia Europea para una energía sostenible, competitiva y segura*, p. 3, Bruselas, 2006.

mundo multilateral –dentro de la cual Oriente Medio es una zona en donde trata de ganar influencia y peso–, una coalición formal en el sector del gas entre Rusia, Irán, Argelia y Qatar entre otros, difícilmente quedaría sin respuesta por parte de la Unión Europea y Estados Unidos.

Respecto de la otra de las fuentes principales, el *petróleo*, la situación respecto de Rusia no está tan localizada tal y como sucede con el gas. Aunque la situación como se vio para el caso del otro hidrocarburo la situación tampoco es homogénea, a medida que se recorren los diferentes países europeos, pero de entrada además de estar más diversificada la importación, se dispone de algunas alternativas geográficas que pueden ayudar a paliar en parte la concentración de esfuerzos en determinadas zonas como Oriente Medio.

La distribución del petróleo ruso en la Unión Europea presenta las siguientes pautas (125):

- Consumo de petróleo ruso alrededor del 50%: Chipre, República Checa, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, Eslovaquia y Eslovenia.
- Entre un 10% y 50%, entre los que se encontraría España.
- La menor dependencia, menos de un 10%: Rumania, Suiza, Holanda, Finlandia, Alemania e Italia.

A pesar de la distribución mencionada, las exportaciones de petróleo ruso a Europa se encuentran también muy concentradas ya que, un 50% aproximadamente son consumidas por tres países: Polonia, Alemania e Italia. De todas maneras, y a pesar de ser un exportador reconocido para Europa, el alza de sus exportaciones a la Unión dependa muy probablemente de las coyunturas geopolíticas de otros mercados como son Oriente Medio.

A corto plazo es reconocida la utilización rusa de la baza energética no sólo de cara al exterior (126) sino que también para vigorizar una economía (127) y unas Fuerzas Armadas bastante castigadas desde el final del

---

(125) SÁNCHEZ, Antonio: *opus citada*, p. 5, 2007.

(126) LEGVOLD, Robert, H.: «Russia, Energy Issues and Foreign Policy», en *Rethinking the Relation between Economics, Resources, Technology and National and International Security Seminar Series*, University John Hopkins, Applied Physics Laboratory, «Rethinking Maritime Strategy Project», pp. 2-4, Maryland, 2007, pueden consultarse también diferentes, interesantes y en ocasiones contrapuestos enfoques en los siguientes textos: LAVROV, Sergei: «The Present and the Future of Global Politics», en *Russia in Global Affairs*, número 2, p. 5, April. Moscow, 2007 y AFANASIEV, Y.: «En Rusia no se puede criticar al poder, porque si lo haces te persiguen judicialmente o te matan», en el diario *El Mundo*, 20 de octubre de 2007.

(127) LEGVOLD, Robert. H.: *Ibidem*, 2007.

comunismo. La influencia de Rusia en Europa es probable que se incremente (128) en buena medida gracias a su influencia energética, pero tampoco se debe perder la perspectiva de que la economía rusa corre el riesgo de depender de manera abusiva del sector energético, parcela altamente volátil y que puede llegar a pervertir la economía y agitar la sociedad de la «Arabia Saudí del Norte» (129).

Respecto a las otras áreas de interés, los hidrocarburos procedentes del norte de África tampoco presentan una distribución homogénea en el apartado de los porcentajes que importa cada país, pero a nivel global sí es cierto que la EES sitúa en tercer lugar a la región en cuanto a las exportaciones de crudo hacia los países de la Unión (12%) (130). Aplicada la ponderación que sugiere el concepto de interdependencia, los datos que proporcionan en su estudio Escribano y Lorca (131) resultan en sí mismo elocuentes. Si en la zona también es posible encontrar que un 10% del gas de la Unión procede de Argelia (132), hay que dejar claro que esas cifras significativas, tienen su contraparte desde la Unión ya que según datos del año 2005, el 64% de las importaciones de los países del Magreb y el 70% de sus exportaciones tenían como origen o destino la Unión Europea (133).

Además de ello puede añadirse que los productos se reducen principalmente a cuatro categorías en el apartado de la exportación (agrícolas, pescado, minería y energéticos), lo cual también hace que sus economías incorporen fuertes dosis de dependencia en su PIB de dicho producto, convirtiéndoles de esta manera en bastante vulnerables (134). Tampoco existe un comercio intra regional digno de tal nombre, con lo que esto también contribuye a miti-

---

(128) UK MINISTRY OF DEFENCE: *Strategic Trends 2006-2037*, p. 45, Joint Defence and Concept Center, Londres, 2007.

(129) *Ibidem*.

(130) UNIÓN EUROPEA: *opus citada*, p. 5, 2003.

(131) ESCRIBANO, Gonzalo y LORCA, Alejandro: «Reforma económica en el Magreb. De las estabilización a la modernización», en *Documentos de Trabajo*, número 24, Madrid, 2007.

(132) UNIÓN EUROPEA: *Ibidem*, 2003.

(133) ESCRIBANO, Gonzalo y LORCA, Alejandro: *opus citada*, p. 9, 2007.

(134) Para el caso de Marruecos y Túnez entre un 10-15% de su mano de obra depende de la agricultura, lo que representa un 15% del PIB marroquí y un 8% en Túnez. El caso de Argelia si cabe resulta más curioso ya que si los países europeos se ven sometidos a una considerable dependencia en materia de hidrocarburos, Argel la tiene en el terreno alimentario, que por otro lado también trata de reducir, en ESCRIBANO, Gonzalo y LORCA, Alejandro: *opus citada*, p. 7, 2007.

gar potencialmente la vulnerabilidad europea desde un punto de vista de los recursos. En tercer y último lugar, señalar que la inversión directa extranjera (135) en la zona que en casos como Marruecos supone el 44% de su PIB, cierra el círculo de parámetros defensivos susceptibles de ser utilizados por la Unión para amparar su crecimiento económico.

Como alternativa a las tensiones que someten los abastecimientos del Oriente Medio, existe desde hace tiempo una tendencia a buscar espacios alternativos (África Occidental y golfo de Guinea), si no más estables, al menos con una potencialidad mayor de poder controlar las crisis. En pocas palabras, *a priori* las posibilidades de controlar una crisis en Mauritania o en Guinea Ecuatorial, son mayores y con menores riesgos que las que emergería de un conflicto en Irán, todo ello sin entrar a considerar las dimensiones de una escalada. Como ya se ha advertido con anterioridad, diversos actores –no sólo la Unión Europea con su estrategia Unión Europea-África bajo los auspicios de los «objetivos del milenio»– están penetrando en el continente por motivos de seguridad (136). Se trata en suma, de imitar la máxima contenida en la *Strategic Defence Review* británica de 1998:

«In the post Cold War World, we must be prepared to go to the crises, rather than have the crisis come to us» (137).

Entre los factores locales que facilitan y animan a los países no africanos a buscar en la zona alternativas energéticas, destaca en primer lugar la existencia de *grandes reservas* no sólo de petróleo y de gas, sino que también de recursos minerales. Países del golfo de Guinea, incluidos Nigeria, Angola, Guinea Ecuatorial, Camerún, República del Congo, Gabón, Chad o Santo Tomé y Príncipe o la misma Mauritania con el descubrimiento de petróleo, Gambia segundo productor mundial de bauxita, incrementan su capacidad de producción energética y materias primas de

---

(135) ESCRIBANO, Gonzalo y LORCA, Alejandro: *opus citada*, p. 11, 2007.

(136) Sobre este respecto es curioso leer el texto publicado por el comisario Europeo de Desarrollo y Ayuda Humanitaria, Louis Michel, concretamente en el epígrafe *África importa a Europa*: «La Unión Europea proporciona a África el 60% de la ayuda que recibe y es su socio comercial más importantes, por lo que Europa detenta una responsabilidad especial respecto a dicho continente. [...] *A medida que se han ido acelerando la globalización y la internacionalización de las amenazas a la seguridad, el comercio energético y los flujos migratorios, entre otros, África ha ido adquiriendo una importancia estratégica cada vez mayor para Europa*», en MICHEL, Louis: «La nueva estrategia de la Unión Europea para África», *Med. 2006. Anuario del Mediterráneo*, p. 44, Institut Europeu de la Mediterrània/Fundació CIDOB.

(137) UK MINISTRY OF DEFENCE: *opus citada*, p. 5, 1998.

forma desigual pero bajo el denominador común de una fuerte presencia francesa, británica, estadounidense, japonesa, italiana, china, holandesa; que varía claro está en función de países y sectores (138).

Diferentes actores se han ido posicionando, pero de toda la documentación analizada, merecen seleccionarse dos que perfectamente resumen las potencialidades de la zona. El primero de ellos se trata de la comparecencia del comandante en jefe del *European Command* ante el Comité de Servicios Armados del Senado el 7 de marzo de 2006. El otro viene de la mano del un *Working Paper* publicado por el Fondo Monetario Internacional a finales del año 2005.

Ambos coinciden en destacar la potencialidad de la región del golfo de Guinea en cuanto a las reservas de hidrocarburos, si bien el texto de Washington deja ya clara la voluntad de incrementar sus abastecimientos de la zona del 15% actual a una cifra que oscilaría entre el 25-35% para los próximos diez años (139). Además de constituirse en una alternativa al Oriente Medio su posición y configuración geográfica, abierta al océano Atlántico facilita, no sólo la extracción de los hidrocarburos por encontrarse éstos en el mar (*off-shore*), sino que también elude de atravesar las aguas restringidas de estrechos potencialmente sometidos al cierre por parte de Estados ribereños hostiles, o susceptibles –por su facilidad– de ser atacados los buques petroleros o gaseeros por piratas o terroristas. Todo ello sin olvidar la mayor cercanía a los mercados europeos y norteamericanos, en donde por otro lado el crudo emanado de la zona es especialmente valorado por su mejor calidad (140).

Aún así, la región no escapa a una fuerte presión que emerge de riesgos

---

(138) Como muestra de las empresas implicadas en la carrera por los abastecimientos energéticos del golfo de Guinea, puede consultarse el trabajo de MARÍN QUEMADA, José María: «Guinea Ecuatorial: de la política económica a la política de hidrocarburos», en *Documentos de Trabajo*, número 26, pp. 18-22, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, Madrid, 2007.

(139) JONES, James L.: *Statement of General James L. Jones, USMC Commander, United States European Command before The Senate Armed Services Committee*, pp. 9-10, Washington, 7 de marzo de 2006.

(140) ONDO MAÑE, Damian: «Emergence of the Gulf of Guinea in the Global economy: Prospects and Challenges», en *International Monetary Fund Working Paper*, pp. 3-5, WP/05/235, diciembre de 2005.

(141) Si se pretende obtener una análisis en perspectiva de la zona, puede consultarse el «The Failed States Index» en las sucesivas ediciones anuales publicado por la Fundación Carnegie, para consultar el de 2007 dirigirse a la siguiente dirección: [web:http://www.fundforpeace.org/web/index.php?option=com\\_content&task=view&id=229&Itemid=366](http://www.fundforpeace.org/web/index.php?option=com_content&task=view&id=229&Itemid=366)

que tienen como base común el carácter fallido (141) de mucho de los Estados ribereños, no sólo en sus territorios sino que también esa situación se traslada a los mares (142), con unas repercusiones que van más allá del ámbito estrictamente regional.

### **El terrorismo *yihadista***

El tratamiento de la amenaza más inmediata para la seguridad de los ciudadanos europeos, parte de la premisa de que desde los atentados del 11-S en Estados Unidos, Europa ha asistido a matanzas como las de Madrid, Londres amén de otros atentados menores en cuanto al número de víctimas como el del aeropuerto de Glasgow. En cambio, del repaso al conjunto de acciones terroristas acaecidas desde el año 2001, pueden constatarse dos realidades que conviene tener muy en cuenta. La primera observación la proporciona Garton (143) quién alude que *al contrario de lo sucedido en Europa*, en Estados Unidos no se ha vuelto a materializar ninguna acción terrorista con víctimas mortales. Por esta razón resulta coherente el carácter central que ocupa el terrorismo dentro de la EES (144). La segunda reflexión, provendría de otro análisis realizado por Jordán del que pueden extraerse un par de conclusiones, ciertamente elocuentes:

«En los años posteriores a los atentados de Washington y Nueva York se ha producido una eclosión de nuevos grupos y acciones *yihadistas*. El número de víctimas mortales en los atentados de los 52 meses posteriores al 11-S ha sido más del doble que el de las ocasionadas en los 52 meses previos, y ello sin contar las miles de muertes en Irak y Afganistán. La vitalidad del movimiento también se ha manifestado en el balance de detenciones *yihadistas* en los últimos años. Por ejemplo, en España el número de detenciones de radicales marroquíes y argelinos se ha multiplicado por cinco después del 11-S, y, sólo entre los años 2005 y 2006, más de 120 individuos de ambas nacionalidades han sido

---

(142) FERNÁNDEZ FADÓN, Fernando: «África Occidental: el fenómeno de los mares fallidos y los riesgos para el entorno marítimo español», en *Revista General de Marina*, volumen 251, número 19, pp. 253-264, Madrid, 2006.

(143) GARTON ASH, Timothy: «Estemos atentos al frente invisible», en el diario *El País*, 16 de septiembre de 2007.

(144) UNIÓN EUROPEA: *opus citada*, p. 3, 2003.

(145) JORDÁN ENAMORADO, Javier: «El salafismo *yihadista* en el norte de África. En implicaciones para la seguridad española», en «Evolución geopolítica del Norte de África. Implicaciones para España», en *Documentos de Seguridad y Defensa*, número 10, p. 85, CESEDEN, Madrid, abril de 2007.

arrestados por su vinculación con el terrorismo *yihadista*» (145).

La combinación y la alerta que hace la EES sobre la posibilidad de que grupos terroristas puedan adquirir elementos o armas de destrucción masiva se arbitra no sólo como el peor de los escenarios posibles (146), sino como una posibilidad muy real (147) que se constituye como el peor escenario posible (148) ya que podría elevar de manera exponencial la amenaza estratégica (149) por parte del terrorismo. Se trataría en suma de la materialización de los postulados formulados en su día por Buzan al evaluar a los que denomina «entidades subnacionales» y sobre los que de manera premonitoria advertía ya sobre un riesgo *in crescendo* cuando afirmaba que:

«Algunas entidades subnacionales como movimientos separatistas o de liberación nacional o incluso grupos revolucionarios terroristas son lo suficientemente importantes como para tomar parte en este juego de naciones (en base a su poder militar) [...]» (150).

---

(146) UNIÓN EUROPEA: *opus citada*, p. 4, 2003.

(147) «Diversos Estados han confirmado públicamente 20 casos de diversión de material nuclear, y durante el último decenio se han comprobado más de 200 incidentes de tráfico ilícito de materiales nucleares», en Naciones Unidas, Asamblea General, «Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos», *Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio*, p. 43, Nueva York, 2 de diciembre de 2004.

(148) «Según los expertos, si se hace detonar un artefacto nuclear sencillo en una ciudad importante, el número de víctimas oscilaría entre varias decenas de miles y más de un millón de personas. El efecto sobre el comercio internacional, el empleo y el transporte ascendería a por lo menos un billón de dólares. [...] En varios talleres de terroristas se ha descubierto ricina, una toxina biológica. [...] *El uso de materiales parecidos para provocar deliberadamente brotes de enfermedades infecciosas* podría causar tantas o más víctimas que una explosión nuclear. En el caso más pesimista, *un atentado con un solo gramo de virus de viruela en convertido en arma podría causar entre 100.000 y 1.000.000 de víctimas*», en Naciones Unidas, Asamblea General, *opus citada*, pp. 43-44, 2004.

(149) Sobre la necesidad de incorporar un enfoque estratégico a la lucha contra el terrorismo, huyendo de la consideración exclusiva a nivel táctico del método, presente en los documentos de alto nivel de la defensa en España, en FERNÁNDEZ FADÓN, Fernando: «El terrorismo en los documentos de defensa en España y el Reino Unido», en *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, volumen 5, número 101, pp. 129-145, Universidad de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela, 2006, disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/380/38050110.pdf>

(150) BUZAN, Barry: *Introducción a los estudios estratégicos*, p. 18, Ediciones Ejército, Madrid.

Pues bien, la adquisición de un arma nuclear o cualquier otro tipo incluido dentro de las de destrucción masiva, implicaría según Ignatieff (151) romper el monopolio tradicional sobre el uso y amenaza de la fuerza que han mantenido tradicionalmente los Estados. Las consecuencias prácticas ya apuntadas por el politólogo canadiense y que resume en lo que denomina «Estados rehén», es decir, que un grupo terrorista en posesión de un arma de destrucción masiva condicione, chantajee y eventualmente modifique la acción política de un Estado soberano bajo la amenaza de hacer detonar un artefacto de destrucción masiva en su territorio.

Sobre este último aspecto, conviene dejar claro que el propio Osama ben Laden ya declaró en 1999 en una entrevista a un periodista paquistaní y publicada por la revista *Time*, su intención expresa no sólo de hacerse con un arma de destrucción masiva, sino que en caso de obtenerla utilizarla:

«La adquisición de armas para la defensa de los musulmanes es un deber religioso. Si hubiera adquirido esas armas, estaría cumpliendo con una obligación. Sería un pecado que los musulmanes no trataran de poseer las armas con las que prevenir que los infieles infrinjan daño a los musulmanes» (152).

De este modo, no resulta extraño que como apunta algún autor:

«Que de tener éxito un gran atentado de la red Al Qaeda con armas de destrucción masiva, éste puede constituirse en precipitador de un paso firme hacia el escenario inédito del choque de civilizaciones» (153).

Una comparativa simple con los efectos estratégicos causados por los atentados del 11-S, serían realmente insignificantes sobre las presiones que sufriría el difícil equilibrio entre seguridad y libertad a nivel doméstico por un lado, y en la arena internacional, no sería fácil contener las demandas de respuesta sin excluir la utilización de ningún tipo de armamento.

Además de ello, en el presente podría decirse que el terrorismo *yihadista*, tiene ganada la iniciativa a los Estados en esta batalla que se libra a nivel global. El reposicionamiento estratégico (154) de Al Qaeda en las regiones sahe-

---

(151) IGNATIEFF, M.: *El mal menor. Ética política en una era de terror*, pp. 191-209, editorial Taurus, Madrid, 2005.

(152) REINARES, Fernando: *Terrorismo global*, p. 152, editorial Taurus, Madrid.

(153) FERNÁNDEZ FADÓN, Fernando: *opus citada*, p. 139, 2006.

(154) GARCÍA, Francisco: «Información y terrorismo: nuevos retos para la seguridad. El papel de los servicios de inteligencia», en AAVV: «Visión española del África Subsahariana: seguridad y defensa», en *Documentos de Seguridad y Defensa*, número 1, pp. 74-91, CESEDEN, Madrid, 2007.

liana y del Magreb, ha demostrado lo timorato de las iniciativas europeas para evitar que los autores de los mayores atentados en Europa, se sitúen a las puertas del continente. Que 25 Estados o la Unión en su conjunto no se impliquen más decididamente para impedir ese redespiegue de Al Qaeda, es algo de difícil comprensión. A todo ello debe añadirse que ha sido Estados Unidos quien en la zona desde el año 2002, han dedicado los mayores esfuerzos para impedir que ese territorio se transforme en un vivero, base logística y de proyección de terrorismo (155). Las coordenadas de evolución de la situación hacen que el panorama no pueda considerarse como sombrío a corto y medio plazo, ya que Europa se encuentra instalada en una política poco decidida a actuar sobre los síntomas tal y como se refiere el concepto británico contra el terrorismo de 2002 (156), escorándose claramente en las acciones que han de producir frutos en el medio, largo plazo (causas). ¿Qué ocurrirá cuando el grueso de las tropas de la coalición se retiren de Irak (157), porque no van a permanecer allí de manera indefinida? ¿Absorberá Afganistán un contingente tan significativo de terroristas como para relegar el escenario europeo a un segundo plano? Las incertidumbres no son pocas, pero las certezas y hechos apuntan a que por el momento, a través de su despliegue en el Magreb y Sahel –amén de los elementos ya infiltrados en Europa cual «caballo de Troya»–, la situación se vuelve cada día más peligrosa.

### **Crimen organizado y procesos asociados: Estados/mares fallidos y procesos de descomposición del Estado**

Sin lugar a dudas es este tipo de delincuencia una de las amenazas más graves (158) por cuanto tienen una carga delictiva que les hace más rápidos y perceptibles en sus efectos sobre las sociedades europeas. La alusión que hace la EES al tráfico de drogas en Afganistán (159), además de ser uti-

---

(155) Para conocer a fondo el conjunto de iniciativas norteamericanas desarrolladas desde el año 2002 hasta la el establecimiento del AFRICOM (*African Command*), en JONES, James L.: *opus citada*, 2006 y GARCÍA CANTALAPIEDRA, David: «La creación del AFRICOM y los objetivos de la política de Estados Unidos hacia África», en *Análisis*, número 44, pp. 12-17, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, Madrid, 2007.

(156) UK MINISTRY OF DEFENCE: *The Strategic Defence Review. A New Chapter. Supporting Information and Analysis*, pp. 4-5, Londres, 2002.

(157) ALONSO, Rogelio: «Procesos de radicalización de los terroristas yihadistas en España», en *Análisis*, número 31, p. 4, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, Madrid, 2007

(158) UNIÓN EUROPEA: *Ibidem*, 2003.

(159) UNIÓN EUROPEA: *opus citada*, p. 5, 2003.

lizada para establecer una mayor empatía por parte de los ciudadanos europeos con el problema, resulta curiosa porque se trata de un ejemplo recurrente en otros documentos de la defensa como la RED británica de 1998:

«At the same time our planning needs to address new challenges: weapons proliferation, ethnic tensions, population pressures, environmental degradation, drugs, terrorism, crime and failure of state structures. These new sources of conflict *can have a direct impact in Britain*. Over 90% of the heroin on our streets comes from Afghanistan, [...]» (160).

Muchos son los factores concomitantes en el agravamiento de dicho problema, pero desde luego puede comenzarse su estudio partiendo del hecho que la problemática en el año 2008 es resultado de un proceso como recoge Naím:

«Durante la década de 1990, los contrabandistas se hicieron más internacionales, más ricos y políticamente más influyentes que nunca» (161).

Buscando cierta prospectiva, la EES identifica una serie de variables que influyen directamente sobre las sociedades de la Unión. Estos serían los siguientes (162):

- Estados fallidos/mares fallidos (163).
- Prácticas asociadas al mal gobierno.

Los problemas y riesgos asociados a esos espacios sin gobierno, que la CIA en un informe del año 2004, estimaba que existían cincuenta regiones repartidas por el mundo (164), convergen en un escenario nada esperanzador que se proyecta a corto y medio plazo sobre la Unión Europea, especialmente en su frontera sur (165). En el apartado de los tráfico ilíci-

---

(160) UK MINISTRY OF DEFENCE: *opus citada*, p. 95, 1998.

(161) NAÍM, Moisés: *Ilícito. Cómo los traficantes, contrabandistas y piratas están cambiando el mundo*, p. 29, editorial Debate, Barcelona, 2006.

(162) UNIÓN EUROPEA: *opus citada*, p. 4, 2003

(163) UNIÓN EUROPEA: *opus citada*, p. 5, 2003. Realmente se refiere a la piratería marítima. Una visión más amplia de este fenómeno y su impacto en la región del golfo de Guinea y África Occidental es la proporcionada por FERNÁNDEZ FADÓN, Fernando: «África Occidental: el fenómeno de los mares fallidos y los riesgos para el entorno marítimo español», en *Revista General de Marina*, volumen, 251, número 19, pp. 253-264, Madrid, 2006.

(164) NAÍM, Moisés: *opus citada*, p. 48, 2006.

(165) Según el informe presentado por GENESOTTO, Nicole & GREVI, Giovanni: *The New Global Puzzle. What World for the EU in 2025?*, p. 25, European Union, Institute for Security Studies, París, 2006, las tasas de urbanización (50%) que se proyectan

tos, y más concretamente el relacionado con el *tráfico de drogas*, puede observarse según Naciones Unidas, un repunte de las cifras de consumo en varios países de la Unión (166). Este aumento de la cuota de mercado desde la perspectiva del traficante puede resumirse de la siguiente forma. De todos los Estados europeos –95% de toda la cocaína se consume en el territorio de la Unión Europea-15 más los países de la Asociación Europea de Libre Comercio (167)–, para las cifras analizadas correspondiente año 2005, el consumo de cocaína aumentó en 16 de ellos, en 24 se produjo una estabilización y tan sólo en cuatro de ellos se observó un descenso del consumo (168). Desglosadas las cifras por países y cohorte de edad (15-64 años) España (169) se sitúa a la cabeza europea con un 3% de la población del intervalo catalogada como consumidor de cocaína, que cuantitativamente se eleva a 890.000 personas. Su aumento es alarmante, ya que en el año 1999 se estimaba este consumo en un 1,6% para las cifras del año 2005, el porcentaje dobla la media europea (1,2%) e incluso supera el mismo dato reflejado para Estados Unidos (1,4%). Sin embargo, la tendencia española se inscribe en un nada despreciable aumento de los consumidores en otros países. El segundo mayor consumidor es el Reino Unido (170) que a pesar de tener una porcentaje menor al español (2,3%), el número de consumidores sitúa a este país a la cabeza de la Europa Occidental con 910.000 personas. A poca distancia se encuentra Italia (171), cuyo 1,92% se traduce en 800.000 adictos. A bastante distancia les sigue Alemania (172) que ha pasado de un 0,2% como dato que abarcaba su trayectoria durante la década de los años noventa, a un 1% concretado en 240.000 personas.

La procedencia de esa droga en su mayor parte es iberoamericana, y entra en Europa a través de dos rutas principales, la primera localizada al Este que

---

sobre el territorio africano provocarán que en el año 2025 África se convertirá en un continente vacío. La concentración de las poblaciones en núcleos urbanos, además de despoblar las zonas rurales, provocará una concentración de los escasos recursos de los Estados en las ciudades –incluidos los de seguridad–, lo cual ofertará más y mayores territorios con escaso control, verdaderos santuarios para la posible instalación y utilización de criminales, traficantes y terroristas.

(166) UNITED NATIONS: *World Drug Report 2007*, p. 90, Office on Drugs and Crime, Stockholm, 2007.

(167) UNITED NATIONS: *opus citada*, p. 92, 2007.

(168) UNITED NATIONS: *opus citada*, p. 90, 2007.

(169) UNITED NATIONS: *opus citada*, p. 90, 2007.

(170) UNITED NATIONS: *opus citada*, p. 90, 2007.

(171) UNITED NATIONS: *opus citada*, pp. 90-92, 2007.

(172) UNITED NATIONS: *opus citada*, p. 92, 2007.

utiliza el mar Negro hasta Rumania y que luego es transportada por el Adriático hasta Montenegro en un tráfico dominado por las mafias albanesas (173).

La segunda y principal, corresponde al tráfico que partiendo de las aguas americanas se introduce en las aguas, litorales y territorios fallidos de las naciones del África Occidental y golfo de Guinea:

«[...] the main new trend over the last two or three years has been the shipment of cocaine to West Africa, typically off the coast of Cape Verde, Guinea-Bissau and the Canary Islands, as well as to various countries along the Gulf of Guinea, including Ghana, Côte d'Ivoire, Togo, Nigeria, and further west to Guinea, Sierra Leone and Liberia for subsequent deliveries to Europe» (174).

No es este hecho sino otra de las consecuencias que ponen de manifiesto la vulnerabilidad y debilidad de los países africanos ante una serie de problemas que afectan cada vez de una manera más perceptible a Europa. La principal característica lo constituye el carácter fallido de estos Estados en los que a los episodios de corrupción (175) y debilidad democrática, se le unen

---

(173) UNITED NATIONS: *opus citada*, p. 77, 2007.

(174) UNITED NATIONS: *opus citada*, p. 75, 2007.

(175) Aunque los datos oficiales concluyen que no ha aumentado el consumo de drogas en Guinea-Bissau es cierto que se ha extendido por la población el sentimiento de que el país se ha transformado en un punto de tránsito y transbordo en el negocio de la droga. Esta lacra afecta a las estructuras de un Estado ya de por sí débil, y es que «los funcionarios encargados de la investigación del tráfico de drogas son particularmente vulnerables a las presiones y amenazas asociadas con la delincuencia organizada», en Naciones Unidas, Consejo de Seguridad S/2007/576. *Informe del secretario general sobre la evolución de la situación en Guinea-Bissau y las actividades de la Oficina de Naciones Unidas de Apoyo a la Consolidación de la Paz en ese país*, p. 7, Nueva York. Esto ha provocado que la corrupción se extienda y que altos cargos de la Administración estén siendo investigados por su presunta implicación en el tráfico de drogas, entre ellos altos funcionarios del Gobierno del ex primer ministro Aristides Gomes y el jefe del Estado Mayor de la Armada de Guinea-Bissau, en Naciones Unidas, Consejo de Seguridad S/2007/576. *Informe del secretario general sobre la evolución de la situación en Guinea-Bissau y las actividades de la Oficina de Naciones Unidas de Apoyo a la Consolidación de la Paz en ese país*, p. 7, Nueva York. La vulnerabilidad de los espacios marítimos y aéreos se han puesto de manifiesto —especialmente en el archipiélago de Bigajos— al proponer en agosto el jefe del Estado Mayor el despliegue de artillería antiaérea en la zona para derribar avionetas no identificadas y que presuntamente están relacionadas con el tráfico ilegal de narcóticos, en Naciones Unidas, Consejo de Seguridad S/2007/576. *Informe del secretario general sobre la evolución de la situación en Guinea-Bissau y las actividades de la Oficina de Naciones Unidas de Apoyo a la Consolidación de la Paz en ese país*, p. 7. Nueva York.

datos de una incipiente urbanización que combinada con altas tasas de crecimiento demográfico y la insuficiencia de las economías para satisfacer una cada vez mayor población en edad de trabajar (176), se arbitran como situaciones en donde ideologías de perversión religiosa encuentran en la frustración de estas poblaciones africanas el caldo de cultivo perfecto para la participación y explotación por parte de grupos terroristas de carácter *yihadista*. Todo ello dicho sea de paso, con las repercusiones que sobre el negocio que el tráfico ilegal de inmigrantes supone para las mafias, que en ocasiones se ven «favorecidas» por una actitud coyunturalmente anuente de los gobiernos de ese arco africano a la hora de combatirlos. Los porqués de esas actitudes encuentran en el potencial económico de las remesas (177) parte de su respuesta. Sin mayores consideraciones la reproducción de una declaración de un alto funcionario del Gobierno marroquí a la hora de expresar su opinión sobre el tema resulta en sí misma esclarecedora:

«Cada inmigrante marroquí que cruza el Estrecho es una boca menos que alimentar, un descontento menos que se queda en casa, y si las cosas le van bien, será dentro de poco una fuente de remesas con la que vivirán más decentemente sus familiares que permanezcan aquí. Entonces, ¿por qué quiere que les impidamos salir del país?» (178).

---

(176) África ha experimentado un incremento de la población que vive por debajo del umbral de la pobreza pasando de 160 millones de personas en el año 1981 a 303 en la actualidad. De este modo las previsiones para el año 2015 constatan un aumento hasta los 336 millones (38% de la población de África para 2015). Datos extraídos de GENESOTTO, Nicole & GREVI Giovanni: *opus citada*, p. 34, 2006.

(177) En el supuesto de Senegal cifras de 2005 estiman en un 8% del PIB del país el porcentaje de las remesas enviadas por los inmigrantes senegaleses residentes en España. Se calcula –de forma estimada– que el 70% de esas remesas se dedican al sostenimiento familiar (consumo), mientras que el 30% restante se transforman en inversiones en el sector inmobiliario y comercio, en OLMÍE, Iliana: «¿Es coherente España con el desarrollo de Senegal?», en *Documento de Trabajo*, p. 14, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, Madrid, 2007.

(178) CEMBRERO, Ignacio: *Vecinos alejados. Los secretos de la crisis entre España y Marruecos*, p. 159, Galaxia/Gutenberg, Barcelona, 2006. La extrapolación del argumento al resto de países africanos es perfectamente válida, ya que como ejemplo en el caso de Malí, un tercio de sus depósitos privados bancarios proceden de las remesas enviadas por los inmigrantes, en FALL, A. S.: «Enjeux et défis de la migration internationale de travail ouest-africaine», en *Cahiers de Migrations Internationales*, número 62, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 2002, en MORÉ, Iñigo: «Las remesas pueden laminar la pobreza de África», en *Análisis*, número 27, p. 19, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, Madrid, 2005, en FERNÁNDEZ FADÓN, Fernando: «África Occidental: el fenómeno de los mares fallidos y los riesgos para el entorno marítimo español», en *Revista General de Marina*, volumen 251, número 19, pp. 253-264, Madrid, 2006.

A nivel oficial conciencia de esa derivada como puede leerse en la *Nota País* referente a Gambia que proporciona la Embajada de España en Dakar, lo cual hace tremendamente complejo la resolución del problema:

«Sus autoridades apoyan la emigración de la población como válvula de escape a la presión social» (179).

Por tanto, y a la luz de las expectativas que confluyen para los próximos años en el territorio africano, la inseguridad que exporta hacia su frontera norte y la confluencia de elementos tan inquietantes que incluyen el terrorismo *yihadista*, Europa está obligada a emplearse de manera aún más decidida en materia de seguridad y defensa sobre su frontera sur, ya que la insuficiencia de los enfoques nacionales, al contrario de fortalecer, proporciona mayores oportunidades a los criminales, al tiempo que dispara de forma exponencial las dosis de vulnerabilidad que afecta al conjunto.

## Conclusiones

La evolución del escenario estratégico visto en retrospectiva se caracteriza por la existencia de una situación inédita en la historia de las relaciones internacionales, propiciada por un modelo de cambio totalmente desconocido. Aún así durante este periodo ha podido constatarse como al calor de la globalización no sólo se ha estrechado la interdependencia en la economía y la importancia un factor (cada vez más actor) mediático que permite la comunicación en tiempo real a la mayor parte del globo. Pero todas estas bondades de las que Europa es testigo y protagonista no deben hacer que la Unión, sus ciudadanos y sus decisores políticos, obvien un proceso que si bien puede inaugurar un nuevo periodo –como tantos otros– en la Historia, vive con una aceleración que aleja cualquier tipo de reflexión detenida.

Durante este periodo se ha demostrado que al igual que ha sucedido en otras ocasiones a lo largo de la Historia, la huida hacia delante del unilateralismo, hoy día constituye un ejercicio –bajo las coordenadas legales y morales– escasamente viable bajo las coordenadas tangibles e intangibles del poder. Es más, los réditos a medio plazo no parecen que vayan a ser demasiado beneficiosos, sino que más bien, al contrario. Históricamente arraigado se encuentra el principio del equilibrio del poder, y cierto

---

(179) EMBAJADA DE ESPAÑA EN DAKAR: *Nota País: Gambia*, Dakar, 2007, disponible en: <http://www.mae.es/Embajadas/Banjul/es/MenuPpal/Nota+país/>

es que las tendencias conducen a proclamar que estamos en el principio de un camino en donde el equilibrio entre los actores estatales vuelve sobre sus pasos. Desde el final de la guerra fría, los denominados actores emergentes han acelerado el paso para hacer valer su capital tangible en cuanto a esa perspectiva de los recursos que conforman el concepto de poder, en un proceso que iniciaron con la obtención de la independencia. Aún no está cercano la culminación de dicho proyecto pero cierto es que de la admiración por los «tigres asiáticos» o la productividad de ciertos modelos económicos o de investigación superior, le sucede por una secuencia lógica una combinación de sentimientos como son el recelo.

Además de ello una Rusia, que tras un periodo (breve) de acomodación histórica, confirma de nuevo la inercia de su peso como gran potencia en los asuntos mundiales, valor que por otro lado va a más y con quién europeos y norteamericanos habrán de lidiar bajo el denominador común que representa la consolidación y aumento de poder e influencia de Rusia. En este devenir, no exento de fricciones y conflictos, la importancia de los factores impregnados en la conciencia rusa, jugarán un papel determinante a la hora de obtener una cooperación mutua, sincera y de interés propio para ambos. De no obtenerse éxito en esta empresa, podría ser que Moscú buscara socios y mercados alternativos a los occidentales, más al Este, lo cual bajo las coordenadas del pragmatismo, el señalamiento de una rivalidad común contra occidente se advierte como un escenario de gran preocupación

Los denominados nuevos riesgos amenazan a Europa, ya desde el año 2001, varias ciudades europeas han sido objetivo de intentos y en ocasiones atentados, que han dejado más víctimas a «este lado del muro» que durante toda la guerra fría. Los diferentes tráfico ilícitos se encuentran con las bondades de unos sistemas en donde el relativismo de unas sociedades como las europeas, se convierte en coartada perfecta que debilita su posición a la hora de combatir dichas amenazas, o de negociar con ciertos actores, cuyos estándares de funcionamiento se encuentran alejados de la evolución ética, social y política de las democracias europeas.

El papel europeo en el mundo se advierte por tanto como separado y separable de las posiciones más beligerantes de Estados Unidos. Aunque esta posición pueda parecer (y lo es) complementaria, la subcontratación de numerosas variables de seguridad (seguridad energética) a las directrices de Washington no es una postura que pueda mantenerse de forma indefinida. El tiempo de Europa –incluida España– como consumidora

—prácticamente neta— de seguridad toca a su fin, por lo que el reforzamiento de la voluntad de los socios europeos en torno al proyecto común de la Unión se presenta como la única alternativa fiable para afrontar un mundo cada día más exigente y alejado para los enfoques estrictamente nacionales en materia de seguridad y de defensa.

La eficaz y activa prevención comienza con la concienciación precisa y consciente sobre los costes que implica el mantenimiento del modo de vida europeo, así como el alcance de los riesgos y amenazas que de una manera dolosa se ciernen sobre los ciudadanos y su modo de vida. Este aspecto se hace especialmente importante, en un tiempo en donde la proliferación nuclear y el binomio hipotético entre armas de destrucción masiva y terrorismo *yihadista*, se arbitran como una posibilidad de efectos desestabilizadores nunca imaginados. En un futuro que será aún más exigente, costoso y en ocasiones doloroso, cuyos plazos se acortan a pasos agigantados, más que nunca ha de ser cierto que la «Unión hace la fuerza».