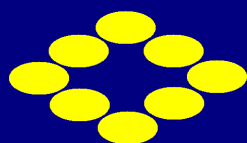


UNISCI Discussion Papers

ISSN 1696-2206

Nº 20

Mayo /May 2009



UNISCI

**UNIDAD DE
INVESTIGACIÓN
SOBRE
SEGURIDAD Y
COOPERACIÓN
INTERNACIONAL**

**RESEARCH
UNIT ON
INTERNATIONAL
SECURITY AND
COOPERATION**



**Disponible on-line:
Available on-line:**

**[www.ucm.es/
info/unisci](http://www.ucm.es/info/unisci)**

ARGENTINA/ARGENTINA

(Javier Perotti, coord.)

- | | |
|--|--|
| <i>Gisela Armerding</i> | Las Relaciones Argentino-Chilenas en el Ámbito de la Defensa y su Contribución a la Seguridad Subregional |
| <i>Gabriel De Paula</i> | Uso del Instrumento Militar en la Política Antártica - Elementos para el Análisis y su Aplicación en el Caso de Argentina |
| <i>Mariel R. Lucero</i> | Las Mujeres en las Fuerzas Armadas Argentinas. Breve Análisis sobre su Participación y Estado Actual de la Situación |
| <i>Javier Perotti</i> | La Cooperacion Argentina en la Lucha contra el Terrorismo en el Contexto Internacional e Interamericano |
| <i>Gabriel De Paula /
Cristian Lorenzo</i> | Inseguridad Energética y Gestión de Recursos Naturales Estratégicos -Análisis de la Política de Biocombustibles en Argentina en el Contexto Global |
| <i>Javier Perotti</i> | La Problemática del Lavado de Dinero y sus Efectos Globales: una Mirada a las Iniciativas Internacionales y las Políticas Argentinas |

TERRORISMO / TERRORISM

- | | |
|--|--|
| <i>Javier Jordán y
Fernando M.
Mañas</i> | La Naturaleza Cambiante de las Organizaciones Terroristas - Una Aportación desde el Análisis de Redes Sociales |
|--|--|

INTELIGENCIA / INTELLIGENCE

- | | |
|------------------------------------|---|
| <i>Fernando Celaya
Pacheco</i> | The Business of Intelligence in the U.S.: Productivity vs. Loyalty? |
|------------------------------------|---|

ÁFRICA/ AFRICA

- | | |
|-----------------|---|
| <i>Sara Nso</i> | El Boom Petrolero Ecuato-Guineano y sus Implicaciones para el Proceso de Regionalización Centroafricano |
|-----------------|---|

ASIA-PACÍFICO/ ASIA-PACIFIC

- | | |
|---------------------------------|--|
| <i>Gloria I. Martínez</i> | La Política Exterior de Australia y la Cooperación Nuclear entre Australia y Rusia tras el Conflicto de Osetia del Sur |
| <i>Eric Pardo
Sauvageot</i> | Northern Territories and Japan-Russia Relations: Last Developments under Prime Minister Aso |

EUROPA / EUROPE

- | | |
|----------------------------|--|
| <i>María Raquel Freire</i> | Ukraine's Multi-Vectorial Foreign Policy: Looking West while not Overlooking its Eastern Neighbour |
|----------------------------|--|

UNISCI Discussion Papers

UNISCI Discussion Papers (ISSN 1696-2206) es una revista científica de acceso abierto, con sistema de evaluación por pares, sobre Relaciones Internacionales y Seguridad; ambas entendidas en sentido amplio y desde un enfoque multidimensional, abierto a diferentes perspectivas teóricas.

La revista es publicada tres veces al año —enero, mayo y octubre— por la Unidad de Investigación sobre Seguridad y Cooperación Internacional (UNISCI) de la Universidad Complutense de Madrid. Todos los números están disponibles de forma gratuita en nuestra página web www.ucm.es/info/unisci.

El Comité de Redacción acepta colaboraciones en forma de artículos o reseñas de libros. Pueden enviarnos sus propuestas según se indica en las “Instrucciones para autores” que figuran al final de este número, así como en nuestra página web.

UNISCI Discussion Papers (ISSN 1696-2206) is an open access, peer-reviewed scientific journal on International Relations and Security; both understood in a broad sense and from a multidimensional approach, open to different theoretical perspectives.

The journal is published three times per year (January, May and October) by the Research Unit on International Security and Cooperation (UNISCI), Complutense University of Madrid. All the issues are available free of charge at our website www.ucm.es/info/unisci.

The Editorial Committee accepts contributions of articles or book reviews. Proposals may be sent as indicated in the “Instructions for Authors” that can be found at the back of this issue, as well as at our website.

COMITÉ CIENTÍFICO / ADVISORY BOARD

Mustafa Aydin

*Professor of International Relations,
University of Ankara*

Mely Caballero-Anthony

*Professor of International Relations,
Institute of Defence and Strategic Studies, Singapore*

Terrence Guay

*Professor of International Business,
Pennsylvania State University*

Tai Hwan Lee

*Senior Fellow,
The Sejong Institute, Seoul*

Li Nan

*Senior Research Fellow,
U.S. Naval War College*

Haksoo Paik

*Director, Center for North Korean Studies,
The Sejong Institute, Seoul*

John Ravenhill

*Professor of International Relations
The Australian National University*

Sten Rynning

*Associate Professor of International Relations and
Security Studies, University of Southern Denmark*

Abdelkader Sid Ahmed

*Professor of International Economics,
Université Paris-Sorbonne*

Dan Tschirgi

*Professor of Political Science,
The American University in Cairo*

Romualdo Bermejo

*Chair in Public International Law,
University of León*

Ralph Emmers

*Head of Studies,
Institute of Defence and Strategic Studies, Singapore*

Mendo Castro Henriques

*Professor, Portuguese Catholic University and
former Director for Research, National Defence
Institute*

Bobo Lo

*Director, Russia and Eurasia Programme,
Chatham House, London*

Javier Niño

*DG External Relations (Conflict Prevention and
Crisis Management), European Commission*

Alessandro Politi

*Strategic & OSINT Analyst
Former WEU Researcher*

Reinhardt Rummel

*Professor of International Security, Munich University
Former Director of Programmes, SWP Berlin*

Leonard C. Sebastian

*Professor of International Relations,
Institute of Defence and Strategic Studies, Singapore*

Terry Terriff

*Centre for Military and Strategic Studies,
University of Calgary*

Kostas Ifantis

*Professor of International Relations,
Athens University*

Juan Emilio Cheyre
*Director, Center for International Studies,
Catholic University of Chile*

Massimo de Leonardis
*Director of the Department of Political Science,
Catholic University of the Sacred Heart, Milan*

COMITÉ DE REDACCIÓN / EDITORIAL COMMITTEE

DIRECTOR / EDITOR

Antonio Marquina
*Chair in Security and Cooperation in International Relations,
Complutense University of Madrid*

VOCALES / ASSOCIATE EDITORS

Carlos Corral
*Chair in Religious Forces in International Society
(Emeritus), Complutense University of Madrid*

Santiago Petschen
*Chair in Religious Forces in International Society,
Complutense University of Madrid*

José Antonio Sáinz de la Peña
*Colonel, Spanish Army (Ret.)
Senior Researcher, UNISCI*

Carlos Echeverría
*Professor of International Relations,
UNED University, Madrid*

Javier de Quinto
*Professor of International Economics,
CEU San Pablo University, Madrid*

David García
*Professor of International Relations,
Complutense University of Madrid*

Javier Ignacio García
*Professor of International Relations,
SEK University, Segovia*

Belén Lara
*Arms Control and Disarmament Expert,
Senior Researcher, UNISCI*

Antonio Alonso
*Professor of International Relations,
CEU San Pablo University, Madrid*

Xira Ruiz
*UNISCI Research Fellow,
Complutense University of Madrid*

Alberto Priego
*UNISCI Research Fellow,
Complutense University of Madrid*

Gracia Abad
*UNISCI Research Fellow,
Complutense University of Madrid*

SECRETARIO DE REDACCIÓN / EDITORIAL COORDINATOR

María Ángeles Alaminos

AYUDANTES DE REDACCIÓN / EDITORIAL ASSISTANTS

**Gustavo Díaz, Javier Morales,
Gloria Inés Ospina, Eric Pardo, Beatriz Tomé**

DIRECTORIOS Y BASES DE DATOS / ABSTRACTING & INDEXING

CATÁLOGO LATINDEX • COLUMBIA INTERNATIONAL AFFAIRS ONLINE (CIAO) • CSA WORLDWIDE POLITICAL SCIENCE ABSTRACTS • DIALNET • DIFUSIÓN Y CALIDAD EDITORIAL DE LAS REVISTAS ESPAÑOLAS DE HUMANIDADES Y CIENCIAS SOCIALES Y JURÍDICAS (DICE), CSIC • DIRECTORY OF OPEN ACCESS JOURNALS (DOAJ) • GOOGLE SCHOLAR • HOMELAND SECURITY DIGITAL LIBRARY • INDEX ISLAMICUS • INTERNATIONAL GOVERNANCE LEADERS AND ORGANIZATIONS ONLINE (IGLOO) LIBRARY • INTERNATIONAL POLITICAL SCIENCE ABSTRACTS • INTERNATIONAL RELATIONS AND SECURITY NETWORK (ISN) PUBLISHING HOUSE • INTERNATIONAL SECURITY AND COUNTER-TERRORISM REFERENCE CENTER • ISOC — CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA, CSIC • LANCASTER INDEX TO DEFENCE & INTERNATIONAL SECURITY LITERATURE • NATIONAL INSTITUTE FOR RESEARCH ADVANCEMENT (NIRA) POLICY RESEARCH WATCH • ONLINE COMPUTER LIBRARY CENTER (OCLC) • PORTAL DE REVISTAS CIENTÍFICAS DE LA UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID • RED DE REVISTAS CIENTÍFICAS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, ESPAÑA Y PORTUGAL (REDALYC) • SCIRUS • ULRICH'S PERIODICALS DIRECTORY • WORLDCAT.

© UNISCI, 2009

Departamento de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología,
Universidad Complutense de Madrid, Campus de Somosaguas, 28223 Madrid, Spain

E-mail: unisci@cps.ucm.es / *Web:* www.ucm.es/info/unisci

Tel.: (+ 34) 91 394 2924 / *Fax:* (+ 34) 91 394 2655

ISSN: 1696-2206

El contenido de la revista puede ser citado, distribuido o empleado para fines docentes siempre que se mencione debidamente su fuente. No obstante, es necesario el permiso del Comité de Redacción para republicar un artículo, debiendo además indicarse claramente su aparición previa en *UNISCI Discussion Papers*.

All materials can be freely cited, distributed or used for teaching purposes, provided that their original source is properly mentioned. However, those wishing to republish an article must contact the Editorial Committee for permission; in that case, its previous publication in UNISCI Discussion Papers must be clearly stated.

**ÍNDICE / CONTENTS**

<i>Antonio Marquina</i>	Nota editorial / <i>Editor's Note</i>	8
-------------------------	---------------------------------------	---

ARGENTINA / ARGENTINA

<i>Gabriela Armerding</i>	Las Relaciones Argentino-Chilenas en el Ámbito de la Defensa y su Contribución a la Seguridad Subregional	10
<i>Gabriel De Paula</i>	Uso del Instrumento Militar en la Política Antártica - Elementos para el Análisis y su Aplicación en el Caso de Argentina	24
<i>Mariel R. Lucero</i>	Las Mujeres en las Fuerzas Armadas Argentinas. Breve Análisis sobre su Participación y Estado Actual de la Situación	36
<i>Javier Perotti</i>	La Cooperación Argentina en la Lucha contra el Terrorismo en el Contexto Internacional e Interamericano	50
<i>Gabriel De Paula / Cristian Lorenzo</i>	Inseguridad Energética y Gestión de Recursos Naturales Estratégicos -Análisis de la Política de Biocombustibles en Argentina en el Contexto Global	60
<i>Javier Perotti</i>	La problemática del Lavado de Dinero y sus Efectos Globales: una Mirada a las Iniciativas Internacionales y las Políticas Argentinas	78

TERRORISMO / TERRORISM

<i>Javier Jordán y Fernando M. Mañas</i>	La Naturaleza Cambiante de las Organizaciones Terroristas - Una Aportación desde el Análisis de Redes Sociales	100
--	--	-----

INTELIGENCIA / INTELLIGENCE

<i>Fernando Celaya Pacheco</i>	The Business of Intelligence in the U.S.: Productivity vs. Loyalty?	126
--------------------------------	---	-----

AFRICA / AFRICA

<i>Sara Nso</i>	El Boom Petrolero Ecuato-Guineano y sus Implicaciones para el Proceso de Regionalización Centroafricano	154
-----------------	---	-----

**ASIA-PACIFICO / ASIA-PACIFIC**

<i>Gloria I. Martínez</i>	La Política Exterior de Australia y la Cooperación Nuclear entre Australia y Rusia tras el Conflicto de Osetia del Sur	192
<i>Eric Pardo Sauvageot</i>	Northern Territories and Japan-Russia Relations: Last Developments under Prime Minister Aso	210

EUROPA / EUROPE

<i>María Raquel Freire</i>	Ukraine's Multi-Vectorial Foreign Policy: Looking West while not Overlooking its Eastern Neighbour	232
----------------------------	--	-----

NOVEDADES / LATEST NEWS 250**CRITICA DE LIBROS / BOOK REVIEWS**

<i>María-Ángeles Alaminos Hervás</i>	Marquina, Antonio (ed.) (2008): <i>Flujos migratorios subsaharianos hacia Canarias-Madrid</i> , Madrid, UNISCI.	252
<i>Javier Morales Hernández</i>	Angoso García, Ricardo (2009): <i>Kosovo. Las semillas del odio. Cuando se rompen las fronteras de Europa</i> , Madrid, Plaza y Valdés	258
<i>Gustavo Díaz Matey</i>	Gill, P., Marrin, S., y Phythian, M. (2009): <i>Intelligence theory: Key questions and debates, Studies in intelligence series</i> , London, Routledge	260
<i>Gustavo Díaz Matey</i>	Johnson, L. K. (2007): <i>Handbook of intelligence studies</i> , London, Routledge	264

Sobre UNISCI / <i>About UNISCI</i>	270
------------------------------------	-----

Instrucciones para los autores	274
--------------------------------	-----

<i>Instructions to authors</i>	278
--------------------------------	-----





NOTA EDITORIAL / EDITOR'S NOTE

Antonio Marquina¹
Director de UNISCI

La revista, tras siete años de publicación ininterrumpida ha llegado al número 20. El número está en buena parte centrado en Argentina con seis artículos coordinados por Javier Perotti del Centro Argentino de Estudios Internacionales. En ellos se hace un recorrido sobre cuestiones tradicionales en la política de seguridad y defensa de Argentina, caso de las relaciones con Chile y la política hacia la Antártida, así como el impacto de amenazas no tradicionales, como la cuestión de la seguridad energética y el lavado de dinero. También la lucha antiterrorista tiene un tratamiento especial. Un artículo recoge también la incorporación de la mujer a las fuerzas armadas, asunto que ya no es un tema exótico.

Un segundo bloque de artículos recoge dos contribuciones, la primera sobre inteligencia, mostrando las implicaciones, límites y consecuencias del juego de intereses privados sobre los intereses públicos en este campo, y la segunda sobre la naturaleza cambiante de las organizaciones terroristas, analizando el origen y las diversas fases que atravesó la configuración de la red que llevó a cabo los atentados de Madrid el 11 de marzo de 2004. Estas dos cuestiones constituyen temas del máximo interés donde se imbrican concepciones, ideologías y formas de actuación que rompen con esquemas tradicionales de tratamiento, con unas consecuencias significativas para la prevención de conflictos, el seguimiento de las nuevas amenazas y riesgos y el papel de los Estados como suministrador insustituible de la seguridad de los ciudadanos.

Desde una perspectiva regional, la revista recoge cuatro artículos sobre cuestiones que tienen mucho que ver con la actual reconfiguración internacional. El papel de la energía de Guinea Ecuatorial en el proceso de regionalización centroafricana, la situación y política exterior de Ucrania en un contexto especialmente complicado en función de la autoafirmación de Rusia, el problema de las islas Kuriles como problema fundamental que impide la normalización de relaciones de Rusia con Japón, asunto este fundamental y que en la actualidad interesa tanto o más a Rusia que a Japón. Finalmente un artículo sobre el papel de las reservas de uranio de Australia en su política exterior y en concreto como elemento de presión sobre Rusia, realizado en la Universidad de Melbourne, nos permite adentrarnos en la política exterior compleja de este estado ligado a Occidente, pero con complicadas y fundamentales relaciones con los estados de Asia-Pacífico.

El número se cierra con la tradicional crítica de libros.

¹ Antonio Marquina Barrio es Catedrático de Seguridad y Cooperación en las Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid, y Director de UNISCI. Sus principales líneas de investigación son la seguridad en Europa, el Mediterráneo y Asia-Pacífico, y el control de armamentos.
Dirección: Departamento de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, UCM, Campus de Somosaguas, 28223 Madrid, España. *E-mail:* marioant@cps.ucm.es.





LAS RELACIONES ARGENTINO-CHILENAS EN EL ÁMBITO DE LA DEFENSA Y SU CONTRIBUCIÓN A LA SEGURIDAD SUBREGIONAL

Gisela Armerding¹
Universidad Del Salvador

Resumen:

En virtud del alto grado de complejidad que presenta el Sistema Internacional, dado en función de la multiplicación de actores no tradicionales y de la proliferación de amenazas no convencionales, nos vemos obligados a repensar cuáles son los mecanismos más adecuados para lidiar con la nueva realidad mundial. Más allá del concepto de transnacionalidad de los nuevos actores y amenazas no tradicionales, durante el presente trabajo se intentará demostrar que la forma óptima de contrarrestar aquellas consecuencias negativas del actual contexto globalizado sigue siendo producto de la acción concertada de actores estatales. Es decir, a pesar del carácter transnacional de las amenazas no convencionales, en tanto el Sistema Internacional se encuentre subdividido en unidades estatales, la solución deberá ser producto de la decisión consensuada de las mismas. Las llamadas “nuevas amenazas” no reconocen las fronteras tradicionales y su incidencia no es igual según la región en la que impacten. Así, si bien la globalización es la característica definitoria del actual Sistema Internacional, se verá que la mejor forma de enfrentar las amenazas es por medio de la acción concertada de países actuando por bloques subregionales. En este caso, el interés se centra en la subregión del Cono Sur, y desde allí intentaremos demostrar el rol de las relaciones argentino-chilenas en la conformación de un subsistema de seguridad regional. Así, los vínculos entre Argentina y Chile en materia de seguridad constituyen el “núcleo duro” a partir del cual debería consolidarse un sistema de seguridad subregional.

Palabras clave: Seguridad internacional, seguridad subregional, defensa, relaciones Argentina y Chile, nuevas amenazas.

Title in English: “Relations between Chile and Argentina in the Field of Defense and their Contribution to Subregional Security.”

Abstract:

By virtue of the high complexity of the International System, due to the proliferation of non-traditional actors and non-conventional threats, we must think again which are the most suitable mechanisms to deal with the new world reality. Beyond the concept of new transnational actors and non-traditional threats, this article will make an effort to show that the best way to counteract those negative consequences of the current globalized context is still the result of arranged actions by state actors. In spite of the transnational character of non-conventional threats, whereas the International System finds itself organized in state units, the solution is the result of their joint decision. The so called “new threats” do not recognize traditional borders and their effects are different according to the region where they impact. As a result, although globalization is the defining characteristic of the current International System, it will be shown that the best way to face threats is by an agreed action of countries working in sub regional blocs. In this case, the interest is focused on the Southern Cone sub-region. From there we will try to show the role of the Argentina-Chile relations to constitute a regional security subsystem. In this way, the security ties between Argentina and Chile constitute the hard core from which a system of sub-regional security should consolidate.

Keywords: International Security, Sub-Regional Security, Defence, Argentina-Chile Relations, New Threats.

Copyright © UNISCI, 2009. Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.

¹ Gisela Armerding es Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad del Salvador (Argentina). Cursó la Maestría en Defensa Nacional en la Escuela de Defensa Nacional (Argentina). Es egresada de la National Defense University (EE.UU.) por el curso Estrategias y Políticas de Defensa. Se ha desempeñado como investigadora del Centro de Estudios Estratégicos de la Armada Argentina y del Gabinete de Estrategia Militar del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas. Es coordinadora del Programa Defensa y Seguridad del Centro Argentino de Estudios Internacionales (CAEI). Correo electrónico: gisela_armerding@yahoo.com.ar.

1. Introducción

En vistas del alto grado de complejidad que presenta el Sistema Internacional, dado en función de la multiplicación de actores no tradicionales y de la proliferación de amenazas no convencionales, nos vemos obligados a repensar cuáles son los mecanismos más adecuados para lidiar con la nueva realidad mundial.

Si bien está muy difundida la idea de la transnacionalidad de los nuevos actores y amenazas no tradicionales, durante el presente trabajo se intentará demostrar que la forma óptima de contrarrestar aquellas consecuencias negativas del actual contexto globalizado sigue siendo producto de la acción concertada de actores estatales. Dicho de otro modo, a pesar del carácter transnacional de las amenazas no convencionales, en tanto el Sistema Internacional se encuentre subdividido en unidades estatales, la solución deberá ser producto de la decisión consensuada de las mismas.

Por otro lado, a pesar de ser cierto que las llamadas “nuevas amenazas” no reconocen las fronteras tradicionales, la incidencia que las mismas tienen no es igual según la región en la que impacten. Es decir, las amenazas no convencionales sacuden de manera diferente según los distintos escenarios en los que incidan.

Es así como, si bien es sabido que la globalización es la característica definitoria del actual Sistema Internacional, a través de las páginas siguientes se tratará de explicar que la mejor forma de hacer frente a las amenazas es por medio de la acción concertada de países actuando por bloques subregionales.

En nuestro caso en particular, el interés se centrará en la subregión del Cono Sur, y desde allí intentaremos demostrar el rol de las relaciones argentino-chilenas en la conformación de un subsistema de seguridad regional. De este modo, podemos adelantar que los vínculos entre Argentina y Chile en materia de seguridad constituyen el “núcleo duro” a partir del cual debería consolidarse un sistema de seguridad subregional, capaz de contribuir a la estabilidad mundial.

2. Desarrollo

2.1. Marco teórico

A continuación, explicitaremos las bases teóricas que sustentan el siguiente trabajo. Dado los altos grados de complejidad e incertidumbre que presenta el actual Sistema Internacional, resulta imposible intentar explicar la realidad mundial desde un único cuerpo teórico, ya que cada uno presenta ciertas limitaciones. Por tal motivo, resulta pertinente tomar de diversas teorías aquellos elementos que logran dar cuenta de una porción de la realidad global, y mediante su combinación, intentar dar una explicación.

En primer lugar, se tomarán elementos de la Teoría Realista de las Relaciones Internacionales; segundo, se tratará brevemente la Teoría de la Interdependencia, haciendo hincapié en materia de seguridad; por último, se introducirán algunas variables de la Teoría de los Complejos Regionales de Seguridad (RSCT en sus siglas en inglés).



2.1.1. Teoría Realista

No hay duda de que el realismo es la tradición dominante y más influyente en la disciplina de las relaciones internacionales. La teoría realista surge en la década de los cuarenta, desplazando al paradigma idealista que había dominado el estudio de la política internacional durante la época de entreguerras. Tras la Segunda Guerra Mundial, se torna evidente la necesidad de explicar la realidad internacional en términos de “política de poder”.² Fue Hans Morgenthau quien sintetizó en su libro “Politics Among Nations” (1948) los presupuestos del realismo. Sintéticamente, los principios básicos de la teoría realista son:³

- Los Estados-nación son los actores del Sistema Internacional.
- La política internacional es una lucha por el poder en un entorno anárquico.
- La agenda internacional es jerárquica, liderada por la temática de la seguridad .
- La política interna puede mantenerse separada de la política exterior, pudiendo dar cuenta de cada una de ellas de modo aislado.
- Existen diferentes capacidades entre los Estados-nación, en un sistema internacional descentralizado donde poseen igualdad soberana.

A pesar de sus limitaciones de cara a la nueva realidad, ciertos elementos de la teoría realista se mantienen vigentes. Podría decirse más, luego de los actos terroristas del 11 de septiembre de 2001 (11-S) contra los Estados Unidos, determinadas variables de dicho paradigma volvieron a cobrar relevancia en el pensamiento intelectual.

En primer lugar, recupera preeminencia la figura del Estado como actor clave de la política mundial. A pesar de ciertos argumentos académicos sosteniendo que el papel del Estado como actor internacional tendía a minimizarse -algunos incluso aventuraban su desaparición- quedó demostrado que es el Estado el encargado de brindar seguridad a su población.

Considero que la teoría realista siempre podrá aportar elementos explicativos de la realidad mundial, más allá de sus limitaciones. En tanto el Sistema Internacional siga dividido políticamente en unidades estatales, y éstas sean las únicas que detenten *legítimamente* el monopolio de coacción física, el paradigma realista proveerá de elementos de análisis. Citando a Viotti y Kauppi “...for the realist states are the principal actors, and the study of international relations focuses on these units. [...] International organizations, such as the United Nations or the NATO alliance, do not have independent standing because they are composed of sovereign, independent, or autonomous states that determine what these international organizations will do.”⁴

² Vasquez, John A. (1991): *El Poder de la Política del Poder*, México, Gernika, p. 38.

³ Dougherty, James E. y Pfaltzgraff, Robert L. (1993): *Teorías en Pugna en las Relaciones Internacionales*, Buenos Aires, GEL, p. 91.

⁴ Viotti, Paul R. and Kauppi, Mark V. (1993): *International Relations Theory. Realism, Pluralism, Globalism*, New York, MacMillan, p. 35.



2.1.2. Teoría de la Interdependencia

A partir de mediados de la década del setenta, se da el surgimiento de ciertos fenómenos a nivel mundial que el realismo no puede explicar. Nace entonces la teoría de la interdependencia, cuyos tres principios fundamentales son:⁵

- Existencia de canales múltiples que conectan a las sociedades, es decir, no sólo relaciones entre Estados, sino también a nivel transgubernamental y transnacional, dando cuenta de la existencia de nuevos actores en la política mundial.
- Ausencia de jerarquía entre los temas de la agenda mundial. Esto significa que ya no pueden subordinarse todos los temas al de la seguridad, ya que la agenda se ha vuelto más amplia y compleja.
- La fuerza militar no es siempre el medio apropiado para lograr las metas planteadas. A veces, el empleo de la fuerza resulta irrelevante para objetivos situados fuera del área de la seguridad.

Por su parte, la teoría de la interdependencia, nos permite dar cuenta de la existencia de actores no tradicionales en la escena internacional, y del fenómeno de mayor dependencia mutua entre las distintas unidades del mismo.

Es imposible comprender la incidencia de las llamadas "nuevas amenazas" sobre la región, sin considerar la existencia de otros actores que conviven con el Estado en la escena mundial; que sin quitar primacía a las unidades estatales, tienen la capacidad de influir sobre los acontecimientos internacionales. Éstos abarcan desde organizaciones internacionales (gubernamentales y no gubernamentales) hasta movimientos sociales, pasando por empresas y grupos delictivos, entre otros.

Lo que resulta interesante mencionar aquí es el concepto de "interdependencia en materia de seguridad" que, según Andrés Fontana, caracteriza al contexto internacional. El término queda definido por medio de los siguientes tres rasgos:⁶

[a] Los desafíos en materia de seguridad tienden a superar la capacidad individual de los Estados para hacerles frente;

[b] La seguridad de cada Estado depende más de las políticas que llevan a cabo otros Estados (y de la posibilidad de influir en ellas) que del desarrollo autónomo de capacidades individuales de respuesta;

[c] Los Estados tienden a asumir formas asociativas y cooperativas en materia de seguridad, que a su vez incrementan la dependencia de la seguridad individual de cada Estado del complejo entramado de relaciones en la que se halla inserto.

La interdependencia en materia de seguridad se vincula estrechamente al carácter transnacional que asumen las amenazas no tradicionales en un marco de complejidad mundial, en el que los factores que afectan la seguridad tienden a multiplicarse, no se configuran

⁵ Keohane, Robert O. y Nye, Joseph S. (1988): *Poder e Interdependencia. La política mundial en transición*, Buenos Aires, GEL, p. 41.

⁶ Fontana, Andrés: "Complejidad de Riesgo e Interdependencia. Tendencias de cambio en la seguridad internacional", *Instituto del Servicio Exterior de la Nación*, Serie *Documentos de Trabajo*, n° 24, (dic. 1997), en: <http://www.isen.gov.ar/sdt/DT0024ix.htm>.



anticipadamente y asumen un carácter no centralizado, ampliamente disperso y heterogéneo. Este escenario trae aparejado importantes consecuencias con relación al comportamiento de los Estados en materia de seguridad. Un primer corolario es que lo que ocurre en cualquier punto del planeta afecta a la seguridad del conjunto. En la medida en que esto se acentúa, las motivaciones de los Estados para asumir compromisos cooperativos regionales y globales aumenta.

2.1.3. Teoría de los Complejos Regionales de Seguridad

Esta teoría, que vio la luz en la década de los noventa de la mano de Barry Buzan y Ole Waever, nace como un intento por revalorizar el rol de las dinámicas subregionales, en materia de seguridad, que habían quedado eclipsadas por el enfrentamiento bipolar de la Guerra Fría. Es por esta razón que Buzan, en la teoría de los complejos de seguridad, hace hincapié en el estudio de los subsistemas regionales, enfatizando la importancia de su estudio en niveles de análisis.

Siguiendo a Buzan y Waever: *“The region [...] refers to the level where states [...] link together sufficiently closely that their securities cannot be considered separate from each other.”*⁷ La teoría se basa en el postulado de que los complejos de Estados poseen cierta independencia en relación al sistema global, pues sus interacciones son mucho más intensas entre ellos, que entre ellos y otros Estados fuera del complejo.

Bajo el supuesto de que con el fin de la era bipolar, las potencias regionales ganan margen de maniobra, los autores ponen su énfasis explicativo de la dinámica subregional en materia de seguridad. La ventaja explicativa de la teoría radica en que los subsistemas o complejos de seguridad representan un objeto de estudio más acotado que el tratar de entender al sistema mundial de forma conjunta. Asimismo, brinda la posibilidad de analizar sistemáticamente las relaciones que se dan entre las unidades que forman parte de un complejo, entre las distintas regiones y entre las dinámicas regionales y las globales, al proveer distintos niveles de análisis.

En líneas generales, la proximidad geográfica genera relaciones mucho más diversas y frecuentes entre los Estados, en tanto que la mayoría de ellos centran su atención en las capacidades e intenciones de sus vecinos. Un complejo de seguridad está constituido por un grupo de Estados que no pueden resolver sus problemas de seguridad independientemente, sino que necesariamente deben procurar una solución consensuada. En términos de los autores: *“The central idea in RSCT is that, since most threats travel more easily over short distances than over long ones, security interdependence is normally patterned into regionally based clusters: security complexes.”*⁸

El complejo de seguridad es un patrón lógico de interdependencia dentro del sistema internacional anárquico. Así, la dinámica del complejo regional de seguridad viene determinada por dos tipos de vinculación: las relaciones de poder y los patrones de amistad y enemistad. Y por analogía al sistema internacional, los complejos de seguridad poseen una estructura anárquica -en tanto que están conformados por unidades autónomas- y polaridad, en virtud de la distribución de poder entre las mismas. Por tanto, cualquier cambio en algunos de estos componentes, implicará una modificación en la dinámica del complejo.

⁷ Buzan, Barry and Waever, Ole (2003): *Regions and Powers. The Structure of International Security*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 43.

⁸ *Ibid*, p. 4.



Retomando nuestro tema de análisis, es desde el marco expuesto por las teorías descriptas que será estudiado el estado de situación de las relaciones entre Argentina y Chile en materia de seguridad. Como es sabido, ambos países han avanzado desde circunstancias conflictivas hasta el punto álgido de la conformación de una Fuerza de Paz Combinada. Pero consideramos que la contigüidad geográfica, el patrimonio histórico compartido y los caracteres culturales, son factores que facilitan la acción convenida de dos Estados que comparten una subregión.

2.2. Marco conceptual

A continuación se explicitará qué es lo que se quiere decir cuando, a lo largo de las páginas siguientes, se enuncien los conceptos de seguridad y de amenaza. Considerando el devenir de los acontecimientos mundiales, ambos términos son actualmente materia de debate, dado que a partir de su definición pueden desprenderse las políticas a aplicar a nivel mundial.

1) Seguridad: En primer lugar, citamos el concepto elaborado en el marco de las Naciones Unidas, entendida como *"...una condición en la que los Estados o los individuos consideran que están expuestos en pequeña medida al peligro de un ataque militar, a las penurias económicas, a la presión política o a la injusticia social..."*⁹. Como puede apreciarse, esta definición es un buen punto de partida para ser considerado en la región, dado su carácter amplio y multifacético, características necesarias para dar cuenta de las diversas realidades de los países del continente.

No obstante es necesario hacer una aclaración. Más allá del aspecto positivo que se deriva del hecho de brindar una definición más amplia del concepto de seguridad, en el sentido de no asociarlo directamente con asuntos de índole militar, sino también con temas políticos, sociales y económicos, debemos ser precavidos a la hora de decidir qué políticas son las más apropiadas para aplicar en casos particulares y cómo. Es decir, más allá del celebrado "enfoque multidimensional de la seguridad"¹⁰ emanado de la Declaración de Bridgetown (Organización de los Estados Americanos (OEA), junio de 2002) considero que el término no debería ser mal interpretado, en el sentido de hacer que todo termine siendo una cuestión de seguridad, y por lo tanto, reduzca el abanico de posibles políticas públicas a aplicar.

Tal como lo expresara el otrora Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan: *"Si bien no puede decirse que la pobreza y la negación de los derechos humanos sean la "causa" de las guerras, el terrorismo y la delincuencia organizada, todos ellos incrementan considerablemente el peligro de la inestabilidad y la violencia. [...] El desarrollo, la seguridad y los derechos humanos no sólo son indispensables sino que también se fortalecen recíprocamente. Esta relación no ha hecho más que reforzarse en nuestra era de rápidos progresos tecnológicos, de aumento de la interdependencia económica, de globalización y de espectaculares transformaciones geopolíticas. [...] Así pues, no tendremos*

⁹ Organización de Naciones Unidas (ONU): "Estudios sobre los conceptos de seguridad", A/40/553 (1985), p. 11.

¹⁰ Organización de los Estados Americanos: "Declaración de Bridgetown: Enfoque Multidimensional de la Seguridad Hemisférica", Resolución AG/DEC. 27 (XXXI/O/02), Asamblea General de la OEA. (4 de junio de 2002), en: http://www.oas.org/xxxiiga/espanol/documentos/docs_esp/AGcgdoc15_02.htm.



desarrollo sin seguridad, no tendremos seguridad sin desarrollo y no tendremos ni seguridad ni desarrollo si no se respetan los derechos humanos.”¹¹

A lo largo del presente trabajo, el concepto de seguridad será utilizado en sentido acotado, es decir, asociado al área de las políticas públicas de defensa, que le son tributarias. Es decir, el término de seguridad, en sentido amplio, implica una amplia gama de políticas estatales elaboradas e implementadas desde las distintas carteras de un gobierno. Durante este trabajo, el concepto quedará circunscrito a las políticas públicas concurrentes para la defensa, no sólo en el sentido tradicional de la función, sino considerando también tareas subsidiarias como la participación de un país en operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas.

2) Amenaza: Consideramos que una amenaza a la seguridad es una manifestación que formula un actor o actores, con el propósito de transmitirle a otro u otros, la intención o capacidad de producirle un daño a sus bienes o intereses. En esta conceptualización está implícita la existencia de una voluntad de producir un efecto buscado, y por lo tanto, la posibilidad de identificación de la fuente de la misma. El énfasis debe ser puesto aquí en la intencionalidad de aquellos a quienes se atribuye las amenazas.

Esta definición resulta útil para resaltar dos aspectos: en primer lugar, su diferenciación de otros problemas que, si bien tienen incidencia sobre la seguridad, no constituyen amenazas en sentido estricto; segundo, una aclaración en relación con la terminología comúnmente adoptada de “nuevas amenazas”.

En relación al primer punto, para hacer la distinción conceptual, podríamos definir como *problema* -que tiene incidencia negativa sobre la seguridad, en tanto factores desestabilizantes-, a un asunto incierto y de difícil solución, cuya dimensión trasciende los límites de las fronteras nacionales, afectando los intereses de múltiples actores del sistema internacional. En este sentido, serían elementos derivados del propio funcionamiento del Sistema Internacional, no dependiendo ya directamente de la voluntad de un actor en particular, y no pudiendo identificar un foco responsable.

Considero que la distinción es útil a la hora de analizar las políticas a aplicar, y de ponderar aquellos factores que son susceptibles de ser modificados actuando sobre la voluntad de ciertos actores, y de los que no pueden ser contrarrestados a menos que se cambien las tendencias básicas del funcionamiento del Sistema Internacional.

Por ejemplo, es de esperar que amenazas como el terrorismo, el crimen organizado, sean susceptibles de solución (costosa, a largo plazo y con gran concertación política), a diferencia de aquellos problemas derivados del funcionamiento del Sistema, como son el crecimiento demográfico, las desigualdades entre las economías nacionales, el deterioro del medio ambiente, la escasez creciente de recursos, etc.

Un listado tentativo de los fenómenos, según la clasificación presentada, sería la siguiente:

¹¹ Organización de las Naciones Unidas: “Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos”, *Informe del Secretario General A/59/2005*, Asamblea General, (marzo 2005), en: <http://www.un.org/spanish/largerfreedom/report-largerfreedom.pdf> .



Amenazas: provenientes de la voluntad de actores específicos.

- Terrorismo
- Narcotráfico
- Crimen organizado

Problemas: derivados del funcionamiento del Sistema Internacional.

- Deterioro del medio ambiente
- Escasez de recursos naturales y alimenticios
- Desigualdad de las economías nacionales
- Crecimiento de la población
- Migraciones

En relación a la segunda aclaración, considero que se denomina “nuevas amenazas” a las que más apropiadamente deberían llamarse amenazas no tradicionales, como son el terrorismo, el narcotráfico y el crimen organizado. Probablemente, con el adjetivo “nuevas” se pretenda significar que constituyen amenazas de carácter no estatal, y es en este sentido que son no tradicionales. No obstante, no son fenómenos nuevos en sí mismos, ya que vienen azotando a la región desde hace varias décadas, sino que lo “nuevo” es su contexto, forma e intensidad de manifestación.

Llegados a esta instancia, y habiendo explicado las premisas pertinentes, es momento de analizar las relaciones argentino-chilenas en materia de seguridad regional.

2.3. Desarrollo fáctico

La idea que sustenta a este trabajo es que, dado el alto grado de evolución que presentan las relaciones argentino-chilenas en materia de defensa, y cuyo punto álgido se halla representado por la conformación de la Fuerza de Paz Binacional Cruz del Sur, ambos países deben continuar trabajando a fin de constituir el “núcleo duro” del sistema de seguridad subregional. Considero que la utilidad de poner énfasis en esta idea radica en el hecho de que, como en toda relación de cooperación, existen factores disonantes, y ambos países deben ser capaces de consolidar el vínculo en materia de seguridad, más allá de la existencia de dichos factores, para poder contribuir a la paz del Cono Sur en particular, y a la estabilidad mundial en general.

Como es sabido, las relaciones entre Argentina y Chile han transitado desde momentos prebélicos en 1978 hasta la creación de la Fuerza de Paz Combinada. El resultado del largo y sinuoso camino recorrido no fue producto del azar, sino fruto de la ejecución de políticas consensuadas, emanadas de actores con verdadera voluntad de cooperación.

Sin intención de adentrarnos en reseñas históricas ni detalles ampliamente conocidos, no debemos olvidar que es justo a partir de la década de los noventa que ambos países deciden desarrollar y consolidar sus relaciones bilaterales en materia de seguridad. Es así que se da el



inicio de un largo proceso de ejecución de Medidas de Confianza Mutua¹², cuyos objetivos de mayor transparencia y entendimiento mutuo se alcanzan, por ejemplo, a través de las siguientes actividades:

- Publicación de los libros de la defensa.
- Intercambio de personal militar.
- Realización conjunta de actos de significación histórica, protocolar y cultural.
- Cooperación técnico-científica en materias de interés común.

Otras medidas con un mayor grado de institucionalización son:

a) Reuniones a nivel de Cancilleres y Ministros de Defensa:

Estos encuentros 2+2 se realizan una vez al año, en cada uno de los países alternativamente. Fueron instrumentadas en noviembre de 1995 y constituyen una oportunidad para que los Cancilleres y Ministros de Defensa acuerden líneas generales sobre distintos temas de interés bilateral vinculados a la defensa.

b) Reuniones del Comité Permanente de Seguridad (COMPERSEG):

El COMPERSEG, también establecido en 1995, contribuye a afianzar un cuadro de entendimiento de las posturas de cada país, al desarrollo de posiciones comunes y a generar canales de cooperación. Se reúne dos veces al año, en cada uno de los países alternativamente y las reuniones son presididas por los subsecretarios de Relaciones Exteriores y los subsecretarios de Guerra y Asuntos Militares.

c) Reuniones de consulta de los Estados Mayores Conjuntos y Específicos:

A nivel de los primeros, desde 1997 se realiza anualmente la Reunión de Interconsulta entre el Estado Mayor Conjunto argentino (EMC), el Estado Mayor de la Defensa Nacional chileno (EMDN). Además, a nivel de cada fuerza, también desde 1997, ambos ejércitos desarrollan en forma bianual Conferencias Bilaterales entre sus Estados Mayores para coordinar actividades específicas combinadas. Con el mismo fin, las armadas desarrollan anualmente, con sede alternada en cada país, sus Reuniones de Estados Mayores. Asimismo, las fuerzas aéreas anualmente desarrollan sus Rondas de Conversaciones entre los máximos niveles de sus respectivas conducciones.

d) Metodología estandarizada común para la medición de gastos de defensa:

Esta iniciativa, instrumentada en noviembre de 2001, fue inédita a nivel internacional y tuvo un gran impacto a nivel regional. Elaborada por la Comisión Económica para América Latina

¹² En términos de Francisco Rojas Aravena: *“Las medidas de confianza mutua (MCM) son acciones bilaterales y multilaterales destinadas a prevenir situaciones de crisis y de conflicto. Contribuyen a la comunicación entre los actores. Crean una atmósfera propicia para establecer un marco de entendimiento que objetive las percepciones de amenaza inmediata y eviten riesgos y elementos de sorpresa. Las MCM presuponen la existencia de diferencias de intereses y baja confianza en las relaciones; pero, a la vez, voluntad de evitar el enfrentamiento”*. Rojas Aravena, Francisco: “Las Medidas de Confianza Mutua y de Seguridad”, FASOC, Vol. 17, n° 1-2 (enero-junio 2002), p. 33, en: <http://www.fasoc.cl/files/articulo/ART40f6fe828d7f3.pdf>.



(CEPAL), a requerimiento de los dos países, este mecanismo permite comparar los respectivos gastos en defensa.

La creación de una Fuerza de Paz Combinada merece un apartado, en tanto constituye el punto álgido de las relaciones bilaterales en materia de seguridad hasta el momento. Esta iniciativa pone de manifiesto el espíritu de entendimiento y cooperación entre ambas naciones. Se trata de la primera experiencia de construcción de una fuerza combinada entre dos naciones de la región.

Con la firma del acta en diciembre de 2005, los Ministros de Defensa de ambas naciones establecieron oficialmente la primera Fuerza de Paz Combinada (FPC) del continente, compuesta por militares argentinos y chilenos, concretando así lo dispuesto en el Protocolo de Entendimiento firmado por los dos países en Santiago, en agosto del mismo año. El documento establece un mecanismo de dirección política binacional y los criterios rectores para la organización de un Estado Mayor Conjunto Combinado para esta Fuerza.

Asimismo, la FPC quedará integrada al Sistema de Fuerzas de Reserva de las Naciones Unidas (UNSAS); es decir, se apunta a que la fuerza binacional actúe como una "stand-by force", preparada para ser desplegada sin demora en cualquier punto del planeta donde Naciones Unidas lo requiera.

Para comprender la importancia que reviste el hecho de la creación de dicha fuerza, vale destacar que el proyecto argentino y chileno es político y no sólo militar. Es decir, significa un cambio en la visión estratégica de ambos países. La iniciativa implica un salto cualitativo en la cooperación bilateral y en el fortalecimiento de las medidas de confianza mutua. Lo que debemos es resaltar la visión política común que se desprende de esta iniciativa. Argentina y Chile acuerdan en el más alto nivel político sus propias decisiones de defensa. Ambas naciones han logrado consolidar un área de cooperación efectiva al avanzar operativamente en la relación militar.

Llegados a instancia, resulta lícito que surja el interrogante en relación al rol de un actor fundamental del sistema subregional como es Brasil. Esta pregunta se da no sólo por el peso específico que tiene el país en sí, sino también en relación a su vínculo con Argentina dentro del Mercosur. Y es en virtud de ello que se introducirá una serie de posibles respuestas.

En primer lugar, y de un modo paradójico, el hecho de que la relación entre Argentina y Brasil no haya tenido el grado de conflictividad que si presentó nuestra historia con el país trasandino ha derivado en una más natural comunidad de intereses. Esto no significa que no se haya trabajado en la consolidación de relaciones en el área de la seguridad, sino que tal proceso se desarrolló de un modo más progresivo. Por ejemplo, un factor importante para dicha concurrencia fue el hecho de que se dieron casi en paralelo los respectivos procesos de redemocratización durante el primer quinquenio de la década del 80'.

Por supuesto que existen mecanismos institucionalizados para la regulación de las relaciones y medidas de confianza mutua, que también fueron establecidas entre ambos países. Uno de los más importantes a destacar es la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (ABACC) creada en el año 1991. Los factores de concurrencia facilitaron cierto grado de estabilidad en el área de la seguridad que no suscitó mayores esfuerzos.



Una segunda línea argumental podría estar dada por un elemento idiosincrásico netamente brasileño: margen de maniobra. En términos de Luis Bitencourt: *"Brazil showed very little enthusiasm about joining new security arrangements. [...] Clearly, they were concerned that the redefinition of hemispheric security arrangements would create pressure for definitions, which would limit Brazil's strategic options."*¹³

Por su parte, Rosendo Fraga sostiene: *"...Brasil no ha demostrado demasiado interés en avanzar operativamente en la relación militar con Argentina, como sí lo ha demostrado Chile, que ha expuesto un interés político mucho mayor en dar pasos formales en la relación bilateral con nuestro país. Brasil prefiere no asumir compromisos que le quiten libertad de acción; ésa es una política histórica de Itamaraty..."*¹⁴

Por supuesto que esto no debe entenderse como una exclusión de Brasil del sistema de seguridad subregional, ni mucho menos. Claramente, Brasil forma parte del triángulo que debe dar estabilidad a la región.

Lo que sí debe ser resaltado es el alto nivel de compromiso y voluntad de cooperación que presentan Argentina y Chile actualmente, tomando en consideración el punto de partida conflictivo que ambos países debieron superar. Y es en este sentido que considero que constituyen el núcleo duro del sistema de seguridad subregional, en tanto lograron solucionar sus diferendos de forma pacífica. La fuerza del entramado nace de una real voluntad política de afianzamiento bilateral, llegándose a comprometer hasta un punto que hace eventualmente muy difícil retroceder.

Asimismo, puede presentarse una lectura emanada del realismo clásico y sostener que el alto grado de cooperación alcanzado entre Argentina y Chile en materia de defensa, es producto de la necesidad de equilibrar el poder de Brasil en la esfera subregional, y con proyección al ámbito global.

Es decir, puede argumentarse que el salto cualitativo plasmado en la conformación de una Fuerza de Paz Binacional Combinada refleja el intento por equilibrar el creciente rol asumido por Brasil en el ámbito subregional, principalmente al liderar la conformación del Consejo Sudamericano de Defensa en ciernes¹⁵.

En este sentido, recordemos que por definición una potencia regional está caracterizada principalmente por su capacidad de ejercer su poder en el ámbito regional, pero que se le atribuye la intención de proyectarlo hacia el ámbito global. Así, las potencias regionales desempeñan una función importante respecto a fomentar y garantizar la paz en el ámbito regional¹⁶. La potencia regional tiene que demostrar voluntad de ejercer ese papel y

¹³ Bitencourt, Luis: "Latin American Security: Emerging Challenges", en Flanagan, Stephen, Frost, Ellen and Kugler, Richard (eds.) (2001): *Challenges of the Global Century. Report of the Project on Globalization and National Security*, Washington D.C., National Defense University, vol. II, cap. 42, pp. 903-904.

¹⁴ Fraga, Rosendo: "Este año será decisivo para el futuro de la región", *Revista DEF*, N° 5, Informe Especial (enero 2006), p. 4.

¹⁵ Algunos autores consideran que Brasil utilizará al Consejo Sudamericano de Defensa como puente hacia el asiento permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Al respecto ver: Gratiús, Susanne: "¿Hacia una OTAN sudamericana?. Brasil y el Consejo de Defensa Sudamericano", *Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE)*, Programa Paz y Seguridad, Madrid (abril de 2008).

¹⁶ La capacidad de implementar políticas de seguridad regional tiene importancia para la proyección global de las potencias regionales. Las posibilidades de un mayor protagonismo a nivel global de las potencias regionales dependen de hasta qué punto dominan y definen la agenda de políticas de seguridad en la región o hasta qué punto actores externos tienen influencia sobre la agenda de seguridad regional. Para ampliar, véase: Fritz, Barbara y Nolte, Detlef (2006): "Ein südamerikanischer Gegenpol zu den USA unter brasilianischer Führung?",



poseer los recursos necesarios para llevar a cabo dicha política y, en caso de ser necesario, para imponer la paz¹⁷. Claramente, Brasil presenta una clara voluntad -además de capacidad- de ejercer el liderazgo a nivel regional, como así también de proyectarse a nivel global, manifiesto en su aspiración a ocupar un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Por último, conviene aclarar que la cooperación bilateral en materia de defensa entre Argentina y Chile es asimétrica. Existen déficits por superar y algunas dificultades, pero ninguna es insalvable ni es opaca la relación consolidada hasta el momento.

Un punto a considerar es, por ejemplo, las diferencias existentes en los niveles de equipamiento y material de las Fuerzas Armadas de ambos países. Chile, gracias a la Ley del Cobre -y a la voluntad política de la clase dirigente- dispone de fuertes recursos financieros para el mantenimiento y modernización de sus Fuerzas Armadas, lo cual les otorga una capacidad de disuasión creíble, necesaria para el mantenimiento y la consolidación de la cooperación con otros estados. Y aquí es donde la Argentina debe hacer una autocrítica y pensar qué política de defensa quiere llevar a cabo. Por ejemplo, para la realización de ejercicios combinados, es fundamental cierto tipo de equipamiento tecnológico que permita la interoperatividad con otro país. Si Argentina no se replantea con qué nivel de capacidad quiere dotar a sus Fuerzas Armadas, la cooperación se tornará difícil, dadas las necesidades de compatibilizar aspectos doctrinarios, logísticos, legales, de organización e interoperabilidad. Ritmos de avance distintos entorpecen la operacionalización. Por lo tanto, no debe dejar de avanzarse en una política de pasos sucesivos, los que reafirman las señales de voluntad política y de persistencia en el proceso de complementación e integración.

Es así como, dado el nivel alcanzado en las relaciones argentino-chilenas de seguridad, ambos países constituyen el eje estabilizador de la subregión, del cual deben emanar las políticas necesarias para lograr la paz subregional y contribuir así al equilibrio mundial.

3. Reflexiones finales

Retomando el título que inspira este trabajo relativo al rol de las relaciones argentino-chilenas en materia de defensa y su contribución a la paz subregional, podemos reafirmar que las mismas deben constituir el núcleo duro del sistema estabilizador de la región, a partir del cual se logre conformar una red de intereses comunes lo suficientemente fuerte como para contrarrestar cualquier amenaza a la seguridad del cono sur.

En este punto cabe insistir en que, a pesar del carácter transnacional de las amenazas no convencionales, en tanto que dentro del Sistema Internacional es el estado el actor que detenta legítimamente el uso de la fuerza, dichas amenazas deberán ser neutralizadas a través de políticas consensuadas por los mismos.

Además, más allá del argumento de la globalización, no debemos olvidar que el impacto de sus variables, tanto las positivas como las negativas, es diferente según el punto del planeta que toque. De este modo, las amenazas no tienen igual grado de incidencia en todo

en: *Jahrbuch Internationale Politik 2003/2004*, Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik, München, Oldenbourg-Verl.

¹⁷ Nolte, Detlef: "Potencias regionales en la política internacional: conceptos y enfoques de análisis", *German Institute of Global and Area Studies (GIGA)*, Working Paper, n° 30 (octubre 2006).



el globo, sino que afectan de diferente manera según las regiones. Es por este motivo que consideramos que la mejor forma de establecer un ámbito de seguridad es por medio de la acción concertada de los países actuando en bloques.

Para la subregión del Cono Sur, creemos que las relaciones entre Argentina y Chile en materia de seguridad alcanzaron un punto de evolución tal que están en condiciones de constituir el “núcleo duro” a partir del cual debería consolidarse un sistema de seguridad subregional, capaz de contribuir a la paz mundial.

Y más allá de la retórica, quedó demostrado que, por medio de la conformación de una Fuerza de Paz Combinada, ambos países están convencidos de que el único camino viable para la humanidad es la cooperación para la resolución pacífica de los conflictos.





USO DEL INSTRUMENTO MILITAR EN LA POLÍTICA ANTÁRTICA. ELEMENTOS PARA EL ANÁLISIS Y SU APLICACIÓN EN EL CASO DE ARGENTINA

Gabriel De Paula¹
Universidad Del Salvador

Resumen:

En la mayor parte de los países con intereses en la Antártida, las Fuerzas Armadas (el instrumento militar) realizan funciones logísticas, como el abastecimiento o el movimiento de personal. Incluso, en algunos países, como en Argentina, la campaña antártica es planificada por las Fuerzas Armadas. Por otro lado, en algunos casos, encontramos en la Antártida países donde las Fuerzas Armadas pueden desarrollar, además de la función logística, una función que denominaremos “ocupación efectiva”. Esta última está relacionada a las reclamaciones de soberanía en suspenso por el Tratado Antártico. Se estudian ambas funciones desde el marco jurídico del sistema del Tratado Antártico y desde los ejemplos de la política antártica de algunos países. En particular, dada la superposición de áreas reclamadas, se analizarán componentes de la política antártica argentina, chilena y británica. En el plano específicamente militar, se desarrollan aspectos del diseño de fuerzas para llevar a cabo las misiones en la campaña antártica. Estos son: adaptación, especialización y preparación. Los tres conceptos tienen que ver con las capacidades necesarias para operar en el ambiente antártico. Se realiza también una breve mención a la cooperación militar en el plano logístico. Por último, se lleva a cabo una comparación entre las relaciones internacionales en el Ártico y las “relaciones antárticas”, dado que hay actores (como Rusia y EE.UU.) con intereses en ambos polos.

Palabras clave: Antártida, fuerzas armadas, cooperación internacional.

Title in English: “The Role of the Military in the Antarctic Policy. Elements for Analysis in the case of Argentina.”

Abstract:

In general, in most countries with interests in the Antarctic continent, Military Forces have a logistic role such as supply or personal movements. For example, in some countries as Argentina, the Antarctic Campaign is planned by the Military Forces. In other hand, it is possible that apart from that, a “real occupation” is in course of development. This is related to the claims of sovereignty postponed by the Antarctic Treaty. We focus on them considering the importance of the legal framework of the Antarctic Treaty and from the Antarctic policy of some countries. Considering the overlapping claims of sovereignty, we specially analyze some components from the Argentinean, the Chilean and the British Antarctic policy. From a military point of view, we examine some aspects from the design of its military force that make them operative for missions in the Antarctic Campaign such as: adaptation, specialization and preparation. Those components are related to the necessary capacity to operate in the Antarctic area. Additionally, we will briefly mention military cooperation emphasizing its logistic component. Finally, we will compare international relations in the Antarctic and Arctic continents considering the different actors involved.

¹ Gabriel De Paula es Licenciado en Relaciones Internacionales, egresado de la Universidad del Salvador (Argentina). Cuenta con cursos de posgrado en Inteligencia Estratégica (Escuela Superior de Guerra del Ejército Argentino), y es egresado del Curso de Estrategia y Política de Defensa del Center for Hemispheric Defense Studies (National Defense University, EE.UU.). Su formación académica se completa con la Maestría en Relaciones Internacionales, con orientación en Derecho Internacional, en la Universidad de Buenos Aires (UBA). Actualmente cumple funciones en el Estado Mayor General de la Fuerza Aérea Argentina, como asesor en temas militares. Es también coordinador del área de Energía y Recursos Naturales del Centro Argentino de Estudios Internacionales, y responsable del Observatorio Polar de la misma institución. Correo electrónico: depaula@gabriel.net.ar.



Keywords: *Antarctic Continent, Military Forces, International Cooperation.*

Copyright © UNISCI, 2009.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*



1. Introducción

Las operaciones en la Antártida son llevadas a cabo y/o planificadas en varios países, incluida la Argentina, por sus Fuerzas Armadas (FF.AA.). Los marcos legales internos de cada país coinciden en que ésta es una misión subsidiaria de sus FF.AA., y la doctrina dicta que los medios puestos a disposición para este tipo de misiones son los “remanentes” de los que se utilizan para la misión principal. Pero no en todos los casos es así, ya que dependerá de la disponibilidad de dichos medios y del estado en el que se encuentren, dado que las operaciones en el ambiente antártico son complejas.

A lo largo del artículo vamos a intentar demostrar que el uso del instrumento militar tiene dos aplicaciones en la política antártica de los países: la primera, la “Función Logística”, propia de las misiones subsidiarias; la segunda, la “Función de Ocupación Efectiva”, relativa a los intereses de los países en el continente antártico, incluidos las reclamaciones de soberanía en suspensión.

Como afirmáramos en el párrafo anterior, la “Función Logística” forma parte de las misiones subsidiarias de las FF.AA. Según el país de que se trate, el instrumento militar tiene diferentes grados de participación, pero independientemente de esto, consideramos que las FF.AA. son el único elemento del Estado con la capacidad para llevar adelante la campaña antártica. Debemos decir que hay países que no utilizan sus FF.AA., como República Checa, que alquila buques para su campaña.

Por otro lado, la “Ocupación Efectiva” es una función a la que podemos denominar “no declarada” por los países, pero que sustenta los argumentos que en un futuro serán puestos sobre la mesa de negociación, en el momento de reclamar los derechos sobre el territorio.

En el apartado dedicado a la función logística desarrollaremos dos temas. El primero, es el caso del rompehielos Almirante Irizar, de la Argentina, que sufrió un incendio en el 2007. Analizaremos las consecuencias que tuvo para la campaña antártica. El segundo tema se refiere a la cooperación militar en la Antártida. Si bien los casos no se circunscriben estrictamente al área logística, son buenos ejemplos de interoperabilidad entre FF.AA. de distintos países.

Referidos a la “Función de Ocupación Efectiva”, nos ocuparemos también de dos temas que aportarán elementos de análisis de la dinámica internacional en la Antártida. Al tratarse este apartado de cuestiones jurídicas y políticas, analizaremos brevemente con esta perspectiva los hechos del último año (2008) en los cuales se discutieron temas de soberanía y defensa relativos al continente antártico. En segundo lugar, profundizaremos sobre la visión estratégica de Rusia en las regiones polares. El objetivo es presentar elementos comparativos entre el Ártico y la Antártida, que nos permitan tomar un punto de vista global sobre la temática que nos ocupa.

Esta perspectiva de estudio está motivada por la hipótesis de que dada la puja global por el control y explotación de recursos naturales, los Estados buscan alternativas y generan políticas públicas (la presencia en Antártida es una de ellas) dirigidas a lograr sus intereses estratégicos. Aclaramos que la cuestión de los recursos no será desarrollada en el artículo, pero es el marco general para abordar el tema.



2. La función logística: operaciones no militares en la Antártida

Hablar de FF.AA. en la Antártida es delicado, dado que las operaciones militares como tales, están prohibidas en la Antártida, lo cual queda declarado en el Art. I inc. 1 del Tratado². Que tal disposición esté en este artículo (el primero) es en sí un dato de sustancial importancia, en tanto que lo que se busca es resguardar al continente antártico para que permanezca como zona de paz. No obstante el inc. 1 del referido artículo, el inc. 2 dice que “*el Tratado no impedirá el empleo de personal o equipo militares para investigaciones científicas o para cualquier otro fin pacífico*”. Tomaremos en el trabajo estos dos incisos como encuadre de las operaciones que realizan las FF.AA. en la Antártida.

Antes de entrar en el tema de este apartado, es preciso realizar una consideración respecto de los artículos antes señalados. Las FF.AA. de Argentina no realizan actividades científicas en el continente antártico. Esta situación es similar en los demás países, cuyos científicos son en su gran mayoría civiles. En Argentina, la actividad científica está en manos de científicos de la Dirección Nacional del Antártico y del Instituto Antártico Argentino, ambos organismos dependientes de los poderes civiles.

En este contexto profundizaremos sobre los aspectos principales de la logística en la Antártida. Para esto debemos saber que la función logística del instrumento militar implica el abastecimiento de las bases (víveres, combustible y otros materiales) y el movimiento de personal desde y hacia la Antártida, tanto en las campañas como en caso de necesidad sanitaria.

La logística en la Antártida no es tarea sencilla. Según el Comandante Blasco del Ejército de Tierra Español (destinado al Área de Logística de la campaña 2006/07), “*la climatología de la zona, sobre todo por los vientos catabálticos que pueden producir sensaciones térmicas de hasta -30° C, obliga a un mantenimiento constante de las instalaciones de la Base y dificulta los tránsitos tanto terrestres como marítimos y aéreos*”³. A esto hay que sumarle que las aeronaves deben operar en pistas sobre el suelo congelado del continente o nieve y los buques en condiciones muy particulares: un mar agitado hasta llegar al Mar Antártico, que da paso luego a una navegación a través del hielo. Por otro lado, el personal asignado debe afrontar temperaturas extremas. En síntesis, operar en la Antártida implica trabajar en un ambiente hostil.

A pesar de los artículos del Tratado Antártico que regulan la actividad militar, la logística (sea en la Antártida o en cualquier otra parte) es una operación militar, si bien con fines pacíficos, pero militar. Es importante tener en consideración esta cuestión, ya que en este artículo hablaremos de futuras hipótesis de conflicto sobre el territorio antártico (idea que no es ni novedosa ni original del autor, sino que viene siendo abonada por numerosos análisis, ensayos, notas periodísticas, etc.). ¿En qué elementos reside dicha importancia? En que la experiencia en las operaciones en el territorio, la presencia efectiva y sostenida, el entrenamiento y conocimiento del terreno serán determinantes a la hora de la resolución de un posible conflicto (que no necesariamente debe considerarse en su aspecto armado).

² El artículo I., inc. 1. del Tratado Antártico establece que: “*La Antártida se utilizará exclusivamente para fines pacíficos. Se prohíbe, entre otras, toda medida de carácter militar, tal como el establecimiento de bases y fortificaciones militares, la realización de maniobras militares, así como los ensayos de toda clase de armas*”. Tratado Antártico, en: <http://www.unionsudamericana.net/castellano/tratados/otros/antartico.html>

³ Blasco, Ignacio Abad: “Dificultades Logísticas en la Base Antártica Gabriel de Castilla”, *Revista Ejército*, n° 793, Número Extraordinario (mayo 2007), p. 104.



Veamos qué dice respecto al tipo de operaciones en la Antártida el Secretario Técnico de la División Operaciones del Ejército de Tierra Español (año 2007), Coronel Honorio Cantero López de Davalillo: *“Han transcurrido dieciocho años y el **Ejército de Tierra ha debido organizarse y adaptar sus estructuras** para afrontar una misión que si bien no exige un volumen importante de personal y medios, sí **exige una alta especialización y preparación** además de una minuciosa previsión desde el punto de vista logístico y técnico. No hay que olvidar que la base se encuentra a unos trece mil kilómetros de distancia de la Península Ibérica; la zona poblada más próxima es Ushuaia, en Tierra del Fuego (Argentina)”*. Los resaltados son nuestros, y con ello se busca extraer de ellos algunos elementos que nos guiarán en el análisis de la función logística.

Continuando, la frase anterior habla de: **ADAPTACIÓN, ESPECIALIZACIÓN y PREPARACIÓN**. El concepto más importante de los tres es ADAPTACIÓN, ya que configura los otros dos. Siguiendo a Salvador Raza, especialista en cuestiones relativas al diseño de fuerzas, decimos que *“la adaptación busca maximizar la eficacia de la capacidad militar, poniendo énfasis en que las fuerzas operativas puedan responder en forma rápida y decisiva a las necesidades de las misiones específicas, o sea, adecuar la estructura existente de fuerzas para cumplir con la misión”*⁴. Hay en consecuencia un esfuerzo (que en países como Argentina no es menor) en maximizar las capacidades militares existentes, lo que significa capacitar al personal, tener en condiciones los sistemas de armas (aeronaves y buques principalmente) y adquirir nuevas capacidades o aplicar capacidades en un ambiente concreto. Ampliamos este último punto en el párrafo siguiente.

La aplicación de capacidades en un ambiente concreto puede tener que ver con la modernización (complementaria a la adaptación), entendida como el reemplazo de los sistemas de armamentos por sistemas más avanzados tecnológicamente, siempre en función de la optimización de las capacidades de las FF.AA.⁵. El siguiente ejemplo ilustra lo dicho. En septiembre de 2008 un piloto de la *United States Air Force (USAF)* completó con éxito el primer vuelo y aterrizaje nocturno en la Antártida, en un avión de carga, un C-17 *Globemaster*. Según la información, *“este hito podría ser el primer paso para que se generalizaran los vuelos de suministro a las bases científicas en el continente helado durante los crudos y oscuros meses de invierno. Según Him McGann, portavoz de la USAF, estos vuelos supondrían suministro durante todo un año para las bases estadounidenses y neozelandesas en la Antártida”*⁶. Como podemos apreciar, Estados Unidos sumó una capacidad, adaptó su sistema de armas C-17, para desarrollar una capacidad logística apropiada, hasta el momento restringida por el medio ambiente antártico. Este caso concreto tiene dos lecturas, la estrictamente militar, que venimos desarrollando, y la política, en tanto que se trata de un mensaje acerca de los EE.UU. demostrando que tiene voluntad de incrementar su actividad en la Antártida.

Expliquemos la variable política. En el plano técnico-militar, la USAF viene desarrollando la capacidad de vuelo y aterrizaje nocturno en la Antártida a través de sus Hércules C-130. Para sumar un dato de interés, cualquier piloto experimentado puede aterrizar de noche. Entonces, podemos inferir, como se dijo en el párrafo anterior, que la

⁴ Raza, Salvador (2005): *Proyecto de fuerza para una era de transformación*, Washington DC, National Defense University, pp. 1-2.

⁵ *Ibid.*

⁶ “Un piloto estadounidense culmina con éxito el primer vuelo a la Antártida de noche”, *El País*, 14 de septiembre de 2008, en: http://www.elpais.com/articulo/internacional/piloto/estadounidense/culmina/exito/primer/vuelo/Antartida/noche/elpepuint/20080914elpepuint_11/Tes.



noticia contiene un claro mensaje político. Por esto es que cuando se trata de operaciones en la Antártida debemos referirnos a la aplicación de capacidades existentes, más que a la adquisición de nuevas capacidades.

Continuando con la variable adaptación, retomemos lo que el Coronel Honorio Cantero López de Davalillo (del Ejército español) decía en párrafos anteriores sobre la exigencia de una alta especialización y preparación para las operaciones antárticas. Acerca de esta afirmación en el componente personal, se pudo constatar que tanto la especialización como la preparación no son, en la práctica, mayores que la de cualquier militar. La variable principal es la **VOLUNTAD**, ya que el personal desplegado en la Antártida debe operar en condiciones extremas que suponen situaciones de peligro diarias. Doctrinariamente el militar está preparado para la guerra y la Antártida es un ambiente pacífico, por lo que se requiere una preparación psicológica especial, en tanto se opera en un ambiente extremo pero en condiciones de paz. Otro ejemplo ilustrativo lo da el australiano Des Lugg (director de medicina polar de la División Antártica australiana desde 1968 a 2001 y actualmente asesor de la NASA): *“cuando uno está en la Antártida sabe que no puede salir, no hay rescate durante el invierno. Y eso cambia la mentalidad”*⁷. Y agrega además que: *“uno puede volver más rápido desde la estación espacial internacional que lo que se puede regresar de la Antártida en lo más crudo del invierno... es ese mismo aislamiento lo que hace que las bases antárticas australianas sean perfectas para el planeamiento de misiones espaciales de largo plazo”*.

En conclusión, podemos afirmar que la “Función Logística” de las FF.AA. en la Antártida sirve de apoyo a la “Función de Ocupación Efectiva” (la cual desarrollaremos en el próximo capítulo). Es fundamental entender que: sin logística no hay presencia, sin logística no hay campaña antártica, sin logística no se cumplen los objetivos ni intereses nacionales. Para complementar este apartado, trataremos dos casos de estudio: el incendio del rompehielos Almirante Irizar y ejemplos de cooperación militar en la Antártida.

2.1. El caso de Argentina: rompehielos Almirante Irizar

El 10 de abril de 2007, el rompehielos Almirante Irizar de la Armada Argentina sufrió un incendio que lo dejó fuera de servicio. Los detalles de los hechos no son de importancia para este trabajo, pero sí las consecuencias que se derivaron del hecho y que tienen relevancia para la logística de la campaña antártica argentina.

Lo primero que debemos ver es que tras el siniestro, la reparación (que se realizará en talleres nacionales de Argentina) llevará unos dos años a lo que se les deben sumar otros dos para su puesta en servicio en la campaña antártica. Estamos hablando de un horizonte optimista proyectado para el 2012. En segundo lugar, están los costos de reparación, unos 500 millones de pesos (equivalentes a 160 millones de dólares), a los que deben agregarse los costos de alquiler de buques y aviones para suplir la ausencia del Irizar en la campaña antártica 2008-2011. En enero de 2008 *“el rompehielos ruso Vasili Golovnin, contratado por el gobierno argentino -por unos 7 millones de dólares- para la campaña antártica de verano, navegaba hacia el continente blanco en reemplazo del buque argentino Almirante Irizar”*⁸.

Respecto a la campaña 2007-2008, en un comunicado del Ministerio de Defensa de

⁷ Fogarty, David: “Antártida, perfecta para planear misiones espaciales”, *Reuters*, 12 de octubre de 2008, en: <http://lta.reuters.com/article/idLTASIE49B07720081012?sp=true>.

⁸ “Navega hacia la Antártida el rompehielos ruso que reemplaza al Irizar”, *Clarín*, 31 de enero de 2008, en: <http://www.clarin.com/diario/2008/01/31/um/m-01597753.htm>.



Argentina, se puede leer que “en este esfuerzo (producto de la ausencia del Irizar) es importante destacar la participación de Brasil, que a través del buque oceanográfico “Ary Rongel” permitió la entrega de elementos a la Base Esperanza; y la colaboración de Chile al facilitar el uso de la Base Aérea Frei para poder llegar a la zona”⁹. Por otro lado, se pusieron a disposición de la campaña el Aviso ARA “Suboficial Castillo”, el barco de transporte ARA “Canal de Beagle”, el buque logístico ARA “Patagonia” (todos de la Armada de la República Argentina) y los Hércules C-130 de la Fuerza Aérea Argentina.

Como se puede apreciar, el Estado argentino logró mantener la capacidad logística en la Antártida, con costos mayores y recurriendo a la ayuda y buena voluntad de otros países. Es una muestra del interés por mantener en funcionamiento las bases antárticas del país. Respecto a la reparación, según los informes del astillero noruego Aker Yards, que supervisará los trabajos, el buque se someterá a una modernización que asegurará su uso durante 20 años más.

2.2. Cooperación militar

En el ambiente antártico las operaciones son conjuntas y combinadas¹⁰ durante todo el año, lo que requiere de coordinación interinstitucional y cooperación entre fuerzas. Tengamos en cuenta que ante un accidente o urgencia la respuesta debe ser inmediata. Por otro lado, la cooperación se da en el ámbito del entrenamiento, capacitación (la variable conocimiento que desarrollamos más arriba) y apoyo. Vale aclarar que estas actividades a las que hacemos referencia no son estrictamente logísticas, ya que un rescate ante un accidente, por ejemplo, no es una actividad planificada; pero vale el ejemplo dada la amplitud de actividades del instrumento militar en el continente antártico. Vayamos a los casos.

En el marco de un reciente convenio de cooperación entre Argentina y Perú, ambos países convinieron que la Fuerza Aérea Argentina entrenase a pilotos peruanos para aterrizar en la Antártida. El programa incluye capacitación en el descenso en el continente antártico, búsqueda y rescate, capacitación meteorológica y sobre derecho antártico y ambiental¹¹.

El segundo ejemplo es de cooperación entre los ejércitos de Chile y Argentina, que decidieron realizar conjuntamente el ejercicio “Confraternidad 2008” (agosto-septiembre de 2008) en la Antártida. Ambas instituciones expresaron que organizarán en el marco de los ejercicios cursos de capacitación en procedimientos de técnicas de rescate. El acuerdo se cerró tras la VIII Reunión Bilateral de Organismos Antárticos de los Ejércitos de ambos países¹².

Por último, aportamos un ejemplo de cooperación entre las Armadas de Uruguay y de Venezuela. En febrero de 2008 partió una misión militar y científica de Uruguay con cinco oficiales de la Armada venezolana y 11 científicos civiles del mismo país. Una de las metas

⁹ Ministerio de Defensa de la República Argentina: “Arribó el Rompehielos Ruso para completar la campaña antártica de Verano”, 25 de enero de 2008, en: <http://www.mindef.gov.ar/info.asp?Id=1368>.

¹⁰ Conjuntas entre FF.AA. de cada país, y combinadas cuando se trata de operaciones entre FF.AA. de diferentes países.

¹¹ “Argentina entrenará pilotos peruanos para aterrizar en la Antártida”, *United Press Internacional*, 17 de junio de 2008, en:

http://espanol.upi.com/Politica/2008/06/17/argentina_entrenar_a_pilotos_peruanos_para_aterrizar_en_la_antrtica/8440/.

¹² “Ejércitos de Argentina y Chile realizarán ejercicio conjunto en el continente antártico”, *Nuestro Mar*, 31 de julio de 2008, en:

http://www.nuestromar.org/noticias/antartida_082008_17891_ejercitos_de_argentina_y_chile_realizaran_ejercicio_conjun.



del gobierno venezolano es lograr que el país sea admitido a corto plazo como miembro consultivo con derecho a voz y voto en el Tratado Antártico, para lo cual debe desarrollar actividad en el continente.

Como pudimos apreciar, en tres casos diferentes, las FF.AA. refuerzan lazos de cooperación para actividades específicas en la Antártida, y en el último caso, con el objetivo específico de formar parte de la “comunidad antártica”, y lograr la admisión como miembro, con los derechos y obligaciones pertinentes.

Con respecto a esto último, nos ocuparemos en el próximo apartado donde profundizaremos sobre los aspectos jurídicos del Tratado, los derechos que emanan del mismo, y las herramientas del derecho internacional de la que se valen los países para fundamentar (en la actualidad y en perspectiva futura) las reclamaciones de soberanía sobre el continente antártico.

3. La Función de Ocupación Efectiva

En este apartado debemos tratar dos cuestiones. La primera, relacionada con el Art. I del Tratado, en virtud del cual está prohibido “el establecimiento de bases y fortificaciones militares”, y ello aunque parte de las bases antárticas de los diferentes países sea responsabilidad de las FF.AA. La segunda cuestión, tiene que ver con las reclamaciones de soberanía. Transcribimos el artículo del Tratado relativo a este punto:

“Artículo I, inc. 2: Ningún acto o actividad que se lleve a cabo mientras el presente Tratado se halle en vigencia constituirá fundamento para hacer valer, apoyar o negar una reclamación de soberanía territorial en la Antártida, ni para crear derechos de soberanía en esta región”¹³.

Cuando hablamos de ocupación efectiva, hacemos referencia justamente a la presencia y actividades que se llevan adelante en una determinada zona del territorio antártico, que por lo general, coinciden con las áreas reclamadas por los países.

Traemos a consideración también el caso de España, en cuya campaña antártica el Ejército de Tierra tiene importantes responsabilidades, como pudimos ver en el apartado anterior. Entre ellas se encuentra el **“mantener la presencia de España en el territorio antártico”** (el resaltado es nuestro), *en cumplimiento de los acuerdos suscritos por el país en el marco del Tratado Antártico y sus protocolos, velando por el estricto cumplimiento y respeto a la legislación internacional relativa a dicho continente*¹⁴. Vuelvo al resaltado: **“mantener la presencia de España en el territorio antártico”**, como marco de responsabilidad militar que le asigna el Jefe de Estado Mayor del Ejército Español a la campaña antártica. ¿Puede ser esta responsabilidad sinónimo de ocupación efectiva? Nos inclinamos por una respuesta afirmativa, ya que se está hablando de un territorio y de la presencia de un Estado soberano en el mismo. Y para completar la hipótesis que se desarrolla en este apartado, vemos la función “ocupación efectiva” como misión que está asignada a una fuerza armada.

¹³ Fuente: *Tratado Antártico*, en: <http://www.unionsudamericana.net/castellano/tratados/otros/antartico.html>.

¹⁴ López de Davalillo, Honorio C.: “La Dirección y Planeamiento de la campaña antártica”, *Revista Ejército*, n° 793, Número Extraordinario (Mayo 2007), p. 65.



3.1. Acciones políticas en el marco del Tratado Antártico

El Derecho Internacional nos aporta herramientas de análisis, que son complementarias a las de las relaciones internacionales, para lograr una lectura compleja de la situación. Debemos remitirnos a las fuentes, principalmente la costumbre, por un lado, para tomar la geopolítica y las teorías tributarias de la escuela realista de las relaciones internacionales por otro. De esta manera llegamos a hablar de ocupación efectiva del territorio en los siguientes términos: *“Para perfeccionar la validez de las pretensiones territoriales, éstas debían consolidarse con la posesión y la administración de las tierras. Ello significa instalarse en el terreno en forma permanente y establecer un gobierno que lo administre, anunciando la intención de ejercer soberanía en el mismo”*¹⁵. Obviamente ésta es una definición demasiado amplia para ser aplicada al escenario antártico, pero nos quedamos con que las pretensiones territoriales se consolidan con **la posesión y administración permanente**. ¿Podemos decir que las autoridades de las bases antárticas administran un territorio? Dejamos la pregunta abierta.

Siguiendo con el Derecho Internacional, unos de los principios que rigen las relaciones jurídicas entre los Estados, es la “aquiescencia” o aceptación tácita. La dinámica de las “relaciones internacionales antárticas” no escapa a esta lógica. En efecto, en el último año ocurrieron una serie de hechos que relatamos a continuación, que son materia de política exterior, con futuras consecuencias jurídicas.

A mediados de 2007 se inicia lo que podríamos denominar una “escalada diplomática” (y con consecuencias en el sector de la defensa). A través de los medios de prensa se pudo saber que *“en cuanto a la Antártida, el Foreign Office dice que está recogiendo y procesando datos para presentarlos ante la ONU. La movida se enmarca en los intereses internacionales para explotar nuevas fronteras en los lechos marinos, al tiempo que el calentamiento global está resquebrajando las capas de hielos de mares congelados y las mayores economías se lanzaron a competir por fuentes de energía frescas”*¹⁶. La escalada se produce porque la posible presentación sería sobre zonas en que se superponen las “reclamaciones de soberanía en suspenso” de Gran Bretaña, Argentina y Chile. El vencimiento para la presentación ante la Comisión de Límites Marinos de la ONU (CONVEMAR) es en mayo de 2009. A pesar de estas noticias, la última información de la que disponemos a noviembre de 2008, es que Gran Bretaña no hará reclamaciones respecto al sector antártico, pero se reserva el derecho de hacerlo en el futuro.

Para el sector de defensa de Chile esto se materializó en la reapertura, en marzo de 2008 (anunciada en octubre de 2007), de la Base Arturo Prat, operada por la Armada de Chile. Con ocasión de la inauguración de la base, la Presidenta Bachelet dijo: *“Esto nos va a permitir asegurar nuestra presencia aquí para cumplir lo que es el Tratado Antártico, para cumplir lo que son **nuestras tareas desde el punto de vista de la defensa nacional** y la Armada de Chile y también desde el punto de vista de la ciencia”*¹⁷. El resaltado en negrita es nuestro, y nos motiva a preguntarnos cuáles son las tareas de defensa, si no son las de la ocupación del territorio para fundamentar el reclamo de soberanía. Un dato más para completar el estado de situación: se estima que el gobierno chileno desembolsó unos 3

¹⁵ Ciaffardini, Mariel: “Cuestiones relativas a la reivindicación de soberanía territorial antártica por parte de los estados”, *Observatorio Polar*, CAEI, n° 1 (Otoño Sur 2008), p.37, en: <http://www.caei.com.ar/observatorios/polar/1.pdf>.

¹⁶ “Londres planea reclamar derechos sobre el lecho marino de la Antártida”, *Clarín*, 17 de octubre de 2007, en: <http://www.clarin.com/diario/2007/10/17/elpais/p-02001.htm>.

¹⁷ “Chile reabre base antártica tras planes expansión Gran Bretaña”, *Reuters*, 12 de marzo de 2008, en: <http://lta.reuters.com/article/domesticNews/idLTAN1222867420080312>.



millones de dólares para reabrir la base Arturo Prat, lo que permitirá su funcionamiento por los próximos 20 años, con una dotación permanente. *“Ésta es una medida concreta que confirma el interés de un gobierno y un Estado, derivando recursos y poniendo a disposición su Fuerza Armada. Es un ejemplo elocuente de la formulación de una política sectorial del sector de la defensa en función de un objetivo nacional”*¹⁸. Como dato adicional, comentamos que Chile cuenta con un banco en la Antártida y una casilla postal.

Por parte de la Argentina, con oportunidad del discurso ante la Asamblea General de Naciones Unidas, el entonces Presidente Néstor Kirchner, hizo alusión al tema cuando reafirmó la soberanía sobre las Islas Malvinas. Pero en 2008 la respuesta fue más contundente, según un comunicado de prensa de la Cancillería Argentina: *“en mayo de 2009 nuestro país realizará la presentación del límite exterior de la plataforma continental en tiempo y forma ante la Comisión de Límites de la Plataforma Continental (CLPC), un órgano técnico creado por la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR). La presentación argentina incluirá obviamente al Sector Antártico Argentino, así como a las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur por ser parte integrante del territorio nacional argentino”*¹⁹.

En adición a las declaraciones del Canciller, en la cena de camaradería de las FF.AA., la Presidenta de Argentina, Cristina Fernández de Kirchner, anunció que la defensa nacional se debe orientar hacia la defensa de los recursos naturales. Textualmente dijo: *“Yo me voy a ocupar, junto a ustedes, de construir este sistema de defensa nacional que requiere el mundo que viene, que ya no es un mundo dividido entre los peligros de nuevas o extrañas ideologías, sino que por el contrario, es un mundo más concreto, más difícil, donde el punto estará en la defensa de nuestros recursos naturales, de nuestra Antártida, de nuestra agua”*²⁰. Estas palabras fueron recogidas por los medios de prensa británicos, que no tardaron en expresar su preocupación. En el *Daily Telegraph*²¹ del 8 de julio de 2008 (el día después del discurso), se rescatan algunas partes de la intervención de la Presidenta, y se llega a algunas conclusiones: la Presidenta argentina comparó el plan con Brasil que utiliza sus soldados para proteger los recursos naturales en el Amazonas; y sugiere el uso de tropas para proteger los intereses nacionales sobre la Antártida. Obviamente ésta no es una interpretación literal, sino que está cargada de contenido con una hipótesis de conflicto que los mismos británicos tendrían sobre el escenario antártico.

3.2. El Ártico y la Antártida: elementos comparativos

Nos ocuparemos de los intereses rusos en los polos, con el objeto de establecer elementos de comparación entre ambos escenarios. A mediados de 2007, el gobierno ruso reivindicó su soberanía sobre una gran área del fondo submarino del Polo Norte, conocida como cordillera Lomonosov. Según las autoridades rusas, la cordillera es una extensión geológica del lecho

¹⁸ De Paula, Gabriel: “Políticas de defensa para la cuestión Antártica”, *Observatorio Polar*, CAEI, n° 1 (Otoño Sur, 2008), p.24, en: <http://www.caei.com.ar/observatorios/polar/1.pdf>.

¹⁹ Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Argentina: “Plataforma Continental Argentina: Congreso en Ushuaia”, 8 de agosto de 2008, *Información para la Prensa*, n° 268/08, en: <http://www.cancilleria.gov.ar/portal/prensa/rssfeed.php?id=3457>.

²⁰ Fuente: Casa Rosada. Fernández de Kirchner, Cristina: “Palabras de la Presidenta de la Nación, Cristina Fernández de Kirchner, en la cena de camaradería de las Fuerzas Armadas”, 7 de julio de 2008, en: www.casarsada.gov.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=3592.

²¹ “Argentina’s military threat raises fears over Falklands”, *Daily Telegraph*, 8 de julio de 2008, en: <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/southamerica/falklandislands/2271140/Argentina%27s-military-threat-raises-fears-over-Falklands.html>.

marino de su país, siendo éste el argumento principal que será expuesto en la ONU en el reclamo formal. En EE.UU. y Canadá, que también tienen intereses en el Ártico, se encendieron las luces de alarma. Por su parte, el primer ministro de Canadá, Stephen Harper, anunció que reforzará la presencia militar en el Ártico enviando una nueva patrulla al Mar Ártico, compuesta por 8 buques, que aumentará la cantidad de efectivos de 900 a 5000 y que se establecerá un puerto de aguas profundas. Por otro lado, el sector gubernamental y militar estadounidense ha expresado preocupación, ya que en materia de seguridad este país no cuenta aún con los barcos, el entrenamiento ni la tecnología para patrullar el “Nuevo Mar Ártico”.

Nos permitiremos hacer una breve observación acerca de los “intereses polares” del gobierno ruso, ya que podría establecerse de manera hipotética un paralelo en el análisis estratégico de los intereses en el Polo Norte y el Polo Sur. En octubre de 2008, en un seminario sobre cuestiones polares, participó el embajador de la Federación Rusa en Argentina, Yuri Korchaguin, quien disertó sobre los intereses y perspectivas del Ártico. En su presentación dijo que *“el Ártico es territorio de buena parte de Rusia, no es una abstracción geográfica”*. Planteó algunos datos estadísticos, por ejemplo que el Ártico ruso representa el 20% del PBI y produce el 22% de lo que Rusia exporta. El objetivo del gobierno ruso, según Korchaguin, es mantener el Ártico como fuente de recursos en el siglo XXI. En efecto, el país cuenta con una Ley Federal, por medio de la cual, se otorgan beneficios sociales y laborales a quienes trabajan en zonas árticas.

Las estadísticas afirman el interés sobre la zona. El Ártico concentra el 25% de las reservas en hidrocarburos de las plataformas marinas a nivel global, por lo cual hay intereses de otros países sobre la zona que afectan la seguridad energética de Rusia. También se refirió a los efectos del calentamiento global en el Polo Norte, que tiene como consecuencia el derretimiento de la masa de hielo. El embajador ve oportunidades en estos fenómenos, ya que se abren vías marítimas que reducen el costo del transporte y aumentan las relaciones comerciales. Comentó también la misión que clavó en el lecho marino del Mar Ártico una bandera rusa de titanio. Dijo al respecto, que fue a modo significativo por el “logro” de la expedición científica, sin ningún tipo de lectura sobre futuras reclamaciones soberanas. Hacia el final de la exposición, el embajador destacó la cooperación con Argentina en la Antártida (donde Rusia tiene 5 bases), en relación al alquiler de un buque polar y dos helicópteros de transporte pesado para la campaña 2008.

Siguiendo con el análisis de la política de Rusia en la Antártida, encontramos que en febrero de 2008 hubo un hecho de idénticas características al del Polo Norte. El vocero del Instituto de Investigación Científica del Ártico y la Antártida, Sergei Baliasnikov anunció que *“la bandera rusa fue colocada en el lecho marino del Polo Sur geomagnético, en las coordenadas 64 grados 28 minutos latitud sur y 137 grados 37 minutos longitud este”*²². Un acto cargado de simbolismo que influirá sin lugar a dudas, en caso de que se materialice la hipótesis del jefe de la expedición antártica rusa, Valeri Lukin: *“la dinámica de los precios mundiales de las materias primas pueda influir en la decisión de la comunidad internacional sobre la explotación de los recursos energéticos de la Antártida”*²³.

²² “Rusia clava su bandera en el Polo Sur”, *El Mundo*, 18 de febrero de 2008, en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2008/02/18/ciencia/1203356236.html>.

²³ *Ibid.*



4. A modo de conclusión

Como planteáramos al inicio del artículo, el análisis sobre el uso del instrumento militar en la política antártica, se orientaría a través de dos elementos: el marco legal del Tratado Antártico y las misiones y funciones de las FF.AA. en la Antártida. En este punto del trabajo ambos elementos se integran, llegándose a la primera de las conclusiones: la logística y la ocupación efectiva son funciones que llevan a cabo las FF.AA. dentro del marco legal internacional. Obviamente el énfasis de esta afirmación está puesto sobre la función de ocupación efectiva, dado que denota una reclamación de soberanía para el futuro, la cual, como vimos en reiteradas ocasiones, está suspendida por el Tratado.

Pudimos observar también que a medida que aumenta la capacidad militar, se incrementan las actividades de ciencia y tecnología. Es de esta forma que se consolida la variable “conocimiento”: conocimiento científico + conocimiento operativo (adaptación al medio y operaciones). Una tercera variable es el presupuesto necesario para llevar adelante la campaña antártica. Entre los países que integran el sistema antártico, en la actualidad sólo uno cuenta con ambas variables (conocimiento y presupuesto): EE.UU. Por lo demás, los países restantes se dividen entre los que tienen conocimiento (y presupuesto ajustado) y los que tienen el dinero (y no tienen conocimiento). Es importante destacar el caso de Rusia, que tuvo una parálisis tras la caída de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), ya que aún registra impactos negativos en la campaña antártica rusa.

Continuando con la capacidad militar, se observó mediante algunos ejemplos que es la cooperación militar en el escenario antártico fluida. Se aplicaron capacidades específicas en un caso (vuelo nocturno de una aeronave de la *USAF*), y se desarrollaron nuevas capacidades en otro de los casos (capacitación en aterrizaje de la Fuerza Aérea de Perú). En esta línea de análisis, una hipótesis es que en el futuro habrá asociaciones de cooperación entre países que tienen el dinero con países que tienen el conocimiento.

El análisis de las capacidades nos llevó a profundizar en el caso argentino del incendio del buque “Almirante Irizar” y sus consecuencias. Al respecto pudimos apreciar que el Estado argentino logró mantener la capacidad logística en la Antártida, con costos mayores y recurriendo a la ayuda y buena voluntad de otros países. Es una muestra del interés por mantener en funcionamiento las bases antárticas del país. Y en consecuencia, de sostener el esfuerzo que conlleva la función de “ocupación objetiva”.

Por otro lado, como pudimos apreciar en el subtema “El Ártico y la Antártida: elementos comparativos”, debemos estar alerta a la dinámica de las relaciones internacionales en el Ártico. Si bien los marcos jurídicos son diferentes, los actores de importancia y sus estrategias tienen puntos de conexión con las relaciones internacionales en la Antártida.

Por último, es la intención del autor de este artículo, dejar abierta la pregunta de hasta qué año se respetará el Tratado tal como está y cuándo buscarán los países implicados enmendarlo (el Tratado prevé esta posibilidad), de manera a poder explotar recursos o reclamar soberanía. Si esto ocurre, ¿la Antártida seguirá siendo un ejemplo de administración internacional, reserva de la humanidad y zona de paz? Y como corolario, cuál será el uso que se le dará al instrumento militar, en un escenario como el planteado?



LAS MUJERES EN LAS FUERZAS ARMADAS ARGENTINAS. BREVE ANÁLISIS SOBRE SU PARTICIPACIÓN Y ESTADO ACTUAL DE LA SITUACIÓN

Mariel R. Lucero¹
Universidad Del Salvador

Resumen:

Entre los cambios de régimen y crisis sufridos durante las últimas tres décadas en Latinoamérica se perpetúa una oleada democrática manifiesta a través de la asunción de nuevos mandatarios elegidos con la fuerza de procesos electorales legítimos. Esto se produciría acompañado de una tendencia regional generalizada de reformas del Estado, provocando modificaciones diversas en profundidad y amplitud -según el país- en las relaciones entre el ámbito civil y el militar, en particular. A este contexto histórico se añadiría en América del Sur, una corriente innovadora a partir del comienzo del tercer milenio, que incorpora a mujeres al frente de las funciones ministeriales en el área de la defensa. Finalmente, este panorama se estructura con la promoción de los derechos de las mujeres a nivel internacional que se viene incrementando sostenidamente desde los años setenta, y que en los ulteriores años parecen realmente estar alcanzando la concientización a nivel global. Es dentro de este panorama que se analiza la situación histórica y actual de las mujeres dentro de las Fuerzas Armadas en Argentina desde una perspectiva de género, planteando como pregunta central: ¿cuánto y cómo ha avanzado en Argentina la aplicación de políticas de igualdad de oportunidades dentro de las Fuerzas Armadas?

Palabras clave: Argentina, fuerzas armadas, defensa, equidad de género, mujeres.

Title in English: “Women in the Argentinian Army: a brief Analysis of their Participation and the Current Situation.”

Abstract:

Among regime changes and crisis suffered during the last three decades in Latin America, there is an ongoing democratic wave which asserts itself through the assumption of new administrations elected through legitimate electoral processes. Regional state reforms should come along, bringing modifications which are different in intensity and range in every country, particularly in civil-military relations area. At this historical context, there has been in South America an innovative wave from the very beginning of the third millennium, with the incorporation of women at the ministerial functions in Defence area. Finally, this view was structured with the promotion of women rights at international level which had sharply increasing from the seventies, and in the last years it really seems to take hold of conscientiousness in a global level. At this panorama this work analyses the historical situation and the actual state of women in the Argentinian Armed Forces from a genre perspective theory, around a central question: how did Argentine and how far did she make progresses in genre equity policy implementation in her Armed Forces?

Keywords: Argentine, Armed Forces, Security and Defence, Gender Equity, Women.

Copyright © UNISCI, 2009.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.

¹ Licenciada en Relaciones Internacionales (Universidad del Salvador, Argentina), Magíster en Relaciones Internacionales (FLACSO Argentina), Doctorando en Relaciones Internacionales (Universidad de La Plata, Argentina). Prof. Titular de Política Internacional Contemporánea (Universidad de Congreso, Argentina) y Prof. de Política Exterior Argentina y Teoría de las Relaciones Internacionales (Universidad Champagnat, Argentina). Correo electrónico: lucero_m@profesores.ucongreso.edu.ar ; mariel_lucero@yahoo.com.ar .



“...En efecto, las mujeres ocupan una posición tan central en todas las sociedades que un cambio en ellas representa una revolución para todos y una amenaza no sólo para el orden establecido y para las normas de convivencia en vigor, sino también para el imaginario que subyace a todo ello...”

Alessandra Bocchetti²

1. Introducción

En el contexto sudamericano de consolidación democrática se desarrolló durante el comienzo del nuevo milenio un fenómeno por el que se incorporaron mujeres al frente de las funciones ministeriales en el área de Defensa en cinco países -Argentina, Colombia, Chile, Ecuador y Uruguay- casi simultáneamente. Esta innovación se establecía sobre la promoción internacional de los derechos de las mujeres, que se difunden sostenidamente desde los años setenta, y que en los ulteriores años parecen comenzar a dar sus frutos a nivel internacional. Es dentro de este panorama regional e internacional que se aborda la situación actual de las mujeres en Argentina dentro del ámbito militar y ello desde una perspectiva de género, planteando como pregunta central del trabajo: ¿cuánto y cómo ha avanzado el Estado argentino en la aplicación de políticas de igualdad de oportunidades dentro de las Fuerzas Armadas?

Para ello se aborda, en primera instancia, la evolución histórica de la participación de las mujeres dentro de las fuerzas de combate y luego, el estado actual de la cuestión. Sin embargo, es necesario aclarar que el aspecto cuantitativo resulta insuficiente para estudiar la cuestión de género, por lo tanto resulta necesario adoptar técnicas de análisis cualitativas que permitan examinar las políticas públicas puestas en práctica por el gobierno con el fin de alcanzar la equidad de género dentro del ámbito militar.

En este trabajo se analizaron fuentes primarias y secundarias a través de la obtención en *Internet* de estadísticas, artículos y estudios sobre las mujeres complementado con publicaciones argentinas específicas sobre el tema. Al respecto, resulta preciso señalar las dificultades existentes en esta área debido a la ausencia de sistematización de datos referidos al personal femenino dentro de las Fuerzas Armadas, característica ésta que se da con otras investigaciones latinoamericanas.

2. Antecedentes de la participación femenina en las milicias argentinas

En Argentina, la creación del Ejército Nacional “profesional”³ se institucionalizó bajo la segunda presidencia de Julio A. Roca a través de la Ley Militar y la Ley de Servicio Militar Obligatorio en 1901. Sin embargo, la historia militar del país comienza mucho antes. Encuentra sus albores en las primeras milicias formadas antes del período de emancipación latinoamericano a principios de siglo de XIX. Allí ya se vislumbraba la participación de las

² Bocchetti, Alexandra: “Voces Mediterráneas”, *Letra Internacional*, n° 96 (otoño 2007), p.59.

³ Se adopta el concepto de Fuerzas Armadas “profesionales” dado por Alain Rouquié cuando compara al “viejo ejército”, delineado bajo el gobierno de Bartolomé Mitre, cuyo mayor logro fue centralizar la defensa del país, pero que careció de un manejo diestro de técnicas de combate, reclutamiento y equipamiento adecuado de sus miembros. Para ampliar véase: Rouquié, Alain (1985): *Poder militar y sociedad política en la Argentina*, Tomo I, Buenos Aires, Emecé, pp. 72-89.



mujeres, tanto en el frente de combate como detrás de él. Al respecto existen numerosas historias que recopila la Profesora Lily Sosa de Newton en su artículo “Las mujeres en los ejércitos argentinos”⁴.

En este trabajo destaca como una de las figuras femeninas más notorias a Juana Azurduy, quien participó activamente en las guerras de la independencia en el Alto Perú, lo cual le valió en aquel momento, el reconocimiento del gobierno argentino otorgándole el nombramiento de Teniente Coronela. Otros ejemplos destacables de la participación de la mujer en el campo de batalla pueden hallarse en los casos de: Manuela Pedraza, quien participó en la defensa de la ciudad de Buenos Aires durante las invasiones inglesas, María Remedios del Valle, una mujer negra que fue incorporada como auxiliar del ejército en el mismo período y que por sus méritos recibió el grado de Sargenta Mayor de Caballería, Gertrudis Medeiros de Fernández Cornejo, que participó organizando la defensa de sus propiedades con peones y luego actuó como espía, entre muchas historias “invisibilizadas” por la historia oficial sobre la actuación de las mujeres en el frente de combate. Esta realidad que está siendo desvelada permitía ocultar la capacidad femenina en el desempeño de esta actividad profesional y su relegamiento al ámbito privado⁵.

Otro ejemplo es el de las Patricias Mendocinas, mujeres de clase alta pertenecientes a la región de Cuyo, quienes también participaron en las milicias libertadoras del General José de San Martín y que, a diferencia de los casos mencionados anteriormente, colaboraron a partir de otras tareas. Éstas quedaron marginadas de las actividades esenciales de la defensa militar. Esta imagen -“de las patricias”- fue históricamente la más difundida en la relación “mujer-ejército”, y refuerza el paradigma masculino que mantiene el rol estereotipado para la mujer dentro del ámbito privado a través de labores de costura que se les asignaban a las damas pertenecientes a los estratos económicamente más altos de aquella época. Diferente es la situación de las mulatas y mujeres de clase baja cuya participación, también condicionada, se encontraba más cercana a la línea de fuego, pero finalmente también detrás de ella, para asistir con comida y tareas de enfermería⁶.

Una vez conformado el Estado argentino, la presencia de las mujeres dentro de los ejércitos, aún irregulares, fue disminuyendo y su rol quedó restringido al área de servicios. Las mujeres presentes en los regimientos eran en su mayoría parejas de los combatientes, y los acompañaron en las distintas campañas militares, como sucedió durante el período de consolidación del Estado argentino a través de la expansión fronteriza -a costa de la exterminación indígena- a fines del siglo XIX, la llamada “Conquista del Desierto”. Igualmente la historia reconoce la presencia de la mujer como las “fortineras”, donde sus tareas se asociaban primordialmente al mantenimiento de los uniformes, alimentación y enfermería, y sólo en casos excepcionales en el auxilio de la defensa⁷. Finalmente, sería larga la espera hasta alcanzar la sistematización del ingreso femenino militar, tanto en el cuerpo profesional como en el cuerpo de comando⁸.

⁴ Sosa de Newton, Lily (2008): “Las mujeres en los ejércitos argentinos”, en *Las mujeres y sus luchas en la Historia Argentina*, Ministerio de Defensa, Presidencia de la Nación, Buenos Aires, pp. 21-43.

⁵ Sosa de Newton, *op. cit.*, pp. 21-31; y Gamba, Susana Beatriz (coord.) (2007): *Diccionario de estudios de género y feminismos*. Biblos, Buenos Aires, p. 172.

⁶ Sosa de Newton, *op. cit.*, p.31-37.

⁷ *Ibid.* p. 31-35; y Loder Granizo, Estela (2008): “La incorporación de la mujer en las Fuerzas Armadas”, en *Las mujeres y sus luchas en la Historia Argentina*, Ministerio de Defensa, Presidencia de la Nación, Buenos Aires, pp. 173-175.

⁸ Por cuerpo profesional se entiende que son aquellos militares que se forman dentro o se incorporan a las fuerzas para brindar servicios de apoyo técnico y/o profesional. En tanto, por cuerpo comando se entiende que

3. El ingreso de las mujeres a las Fuerzas Armadas modernas

Existe un antecedente de la incorporación femenina centrada en la apertura en 1960 de la Escuela de Enfermería del Ejército. Sin embargo sería 1976 el año de incorporación orgánica de las mujeres a las Fuerzas Armadas con la creación del Liceo Naval Femenino en Salta. Esta iniciativa sería reforzada dentro de la Armada con la apertura de la Escuela Nacional “Gral. Manuel Belgrano”, que favoreció el acceso a algunas especialidades en el año 1978⁹.

Cuadro 1

Incorporación femenina en las Fuerzas Armadas					
País	Año de incorporación (egresos)			¿Pueden acceder a todas las especialidades?	¿Pueden alcanzar el grado más alto en todas las fuerzas?
	Fuerza Terrestre	Fuerza Naval	Fuerza Aérea		
Argentina	Suboficiales y Oficiales. Cuerpo Profesional: 1982. Oficiales, Cuerpo Comando: 1997	Suboficiales y Oficiales, Cuerpo Profesional (consideradas oficiales de reserva): 1981. Cuerpo Comando 2001	Suboficiales: 1980. Oficiales Cuerpo Profesional: 1982. Oficiales, Cuerpo Comando: 2001	No pueden ingresar en las armas combatientes en algunas Fuerzas.	Si, en las especialidades permitidas.

Fuente: Donadio (2005), *op. cit.* y Donadio (2007), *op. cit.*

A este respecto resulta interesante la reflexión de la especialista argentina en Seguridad y Defensa, Rut Diamint, que parafraseando a Ilene Feinman se preguntaba sobre las causas que llevaron en aquel preciso momento a la apertura del ingreso de las mujeres a las Fuerzas Armadas. Al respecto, Diamint esboza una hipótesis que plantea su incorporación con una doble lectura: mostrar una imagen de flexibilidad de las Fuerzas Armadas cuando para en realidad ocultar una coyuntura de tensión con la sociedad civil -decadencia de la dictadura militar como consecuencia del fracaso de la Guerra de Malvinas en abril de 1982-. En otras palabras, disfrazar con un mayor ingreso de personal -obtenido por la apertura en la incorporación de personal femenino- un cambio interno inexistente¹⁰.

son aquellos militares formados para cumplir misiones relativas al combate y que tienen capacidad de mando. Véase Donadio, Marcela (coord.) (2005): *Atlas comparativo de la seguridad y la defensa en América Latina*, Ser en el 2000/Red de Seguridad y Defensa en América Latina (RESDAL), en <http://www.resdal.org/atlas/atlas-libro.html>; y Donadio, Marcela (coord.) (2007): *Atlas comparativo de la defensa en América Latina. Edición 2007*, Ser en el 2000/Red de Seguridad y Defensa en América Latina (RESDAL), en: <http://www.resdal.org/atlas/atlas-libro07.html>.

⁹ Lodero Granizo, *op. cit.*, pp. 175-179.

¹⁰ Diamint, Rut (2008): “Las Fuerzas Armadas y la investigación académica”, en *Las mujeres y sus luchas en la Historia Argentina*, Ministerio de Defensa, Presidencia de la Nación, Buenos Aires, pp. 169-171.



Posteriormente, el ingreso de las mujeres se extendió a la Fuerza Aérea, donde en 1977 se las incorporó al cuerpo policial aeronáutico, habilitando tres años después el estado militar de sus miembros como personal subalterno y de la oficialidad. En el inicio del año 2000 se completó el ciclo permitiendo el ingreso a la Escuela de Aviación de Córdoba, donde se forman pilotos. Finalmente, en 1982 el Ejército otorgó el ingreso con la apertura de la Escuela del Cuerpo Auxiliar Femenino (ECAAF), cediendo al ingreso en el cuerpo de combate en 1992 -aunque con restricciones en algunas ramas- con la creación de la Escuela Militar de Oficiales de los Servicios de Apoyo de Combate (EMOSPAC)¹¹.

Este proceso de incorporación femenina al ámbito castrense quedaría completado con la derogación del Servicio Militar Obligatorio -para varones- en 1996. Al año siguiente, esta supresión facilitaría con el Servicio Militar Voluntario (Ley 24.429) el ingreso de las mujeres como soldados, abriendo nuevos espacios y planteando otras cuestiones a ser resueltas dentro de las Fuerzas Armadas. Actualmente las mujeres en las Fuerzas Armadas constituyen el 11,82% del cuadro de oficiales y el 4,03% de suboficiales¹². En síntesis, este proceso no escapa a las características que se observan en las tendencias internacionales que presentan aproximadamente un 10% del cuerpo femenino militar, como tampoco escapa a la incorporación femenina que se produce primero en el cuerpo profesional y luego en el cuerpo de mando, vedando primero, y postergando después, su realización profesional y el ascenso de las mismas.

4. El contexto del ingreso masivo de las mujeres a las Fuerzas Armadas en Sudamérica

El estudio del ingreso de las mujeres en las Fuerzas Armadas, en general, remite al desvelo primero del significado otorgado a la idea de “incorporación masiva”. Ésta enfatiza la existencia de una participación femenina individual, escasamente reconocida, preexistente a la formación de los Ejércitos Nacionales y contenida en la historia de la emancipación americana. Es por ello que se destaca el término “masivo” para hacer referencia a la actualidad, tomando fines de la década del ‘70 como comienzo de esa etapa.

Durante las últimas cuatro décadas, entre los cambios de régimen y crisis sufridos en Argentina, se destaca la consolidación del proceso de redemocratización durante los ‘80, manifiesto a través de la asunción de mandatarios elegidos con la fuerza de procesos electorales legítimos, y la superación de diversas crisis económicas que mantuvieron inalterables a las instituciones políticas. Estos cambios domésticos fueron acompañados por una tendencia regional generalizada de democratización y reformas del Estado provocando, entre otras modificaciones, las referidas al ámbito de las relaciones cívico-militar. Estas experiencias se complementaron con una fuerte promoción de los derechos humanos a nivel regional e internacional, reflejado en la ratificación de tratados y convenios, e impulsados desde distintas organizaciones locales y mundiales¹³.

¹¹ Lodero Granizo, *op. cit.*, pp. 174-180; y Sosa de Newton, *op. cit.*, p.37-39.

¹² Perceval, María Cristina (2008): “Desarrollo, seguridad y paz: cambios conceptuales en el enfoque de la política de defensa”, en *Las mujeres y sus luchas en la Historia Argentina*, Ministerio de Defensa, Presidencia de la Nación, Buenos Aires, p. 160.

¹³ Algunas de las más significativas son: Convención Americana sobre Derechos Humanos (San José de Costa Rica, 1969), Convención de Naciones Unidas para prevenir y sancionar la tortura (1984), Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura (1985), Conferencia Mundial de Derechos Humanos (Viena, 1993).



Interesa aquí subrayar el creciente interés y participación de la sociedad civil en el control sobre las Fuerzas Armadas¹⁴. Ello se profundizaría en el ámbito militar, en particular en Argentina, con la transformación interna de las fuerzas armadas adoptando características de ejércitos posmodernos¹⁵, propios de la era de pos-Guerra Fría. En este contexto, se incorporó la promoción de los derechos de las mujeres, fortalecido con la ratificación de tratados y convenios contraídos por los gobiernos latinoamericanos; la difusión en foros y congresos; la creación de programas, planes de acción y comités específicos a nivel regional y global; y la incorporación de la perspectiva de género en distintas conferencias mundiales¹⁶, que confluyeron en el progresivo incremento en la última década del personal femenino dentro de las instituciones castrenses.

Finalmente, es destacable que este proceso latinoamericano de incorporación femenina se desarrolló de forma heterogénea, por lo cual las peculiaridades estuvieron asociadas a los contextos políticos domésticos particulares y a la idiosincrasia propia de cada país¹⁷. Por ello encontramos que en Ecuador, Perú y Bolivia surgió una necesidad institucional de incrementar el número de efectivos dentro del cuerpo armado, debido al descenso en el porcentaje de ingreso del personal masculino. En estos casos, la incorporación femenina se asoció con la incorporación de “mano de obra”, como también sucedió en otros países externos a la región¹⁸.

En este sentido resulta interesante observar comparativamente algunas peculiaridades que se producen en Sudamérica (ver cuadro 2). La incorporación militar femenina se inició en la década de los 70 dentro de las fuerzas terrestre y aérea en Chile, y sólo la terrestre en Paraguay. Este proceso se replicó gradualmente en el resto de la región a partir de los ‘80, presentando asimetrías relacionadas con el acceso a las distintas ramas (terrestre, naval o aérea), escalafones y especialidades. Sin embargo, un dato común es que la mayoría de los Estados sudamericanos incorporaron primero a las mujeres dentro del cuerpo profesional, encontrándose los escalafones más altos en el cuerpo de mando vedado para las mujeres. Esta característica reforzó el predominio del paradigma patriarcal, impactando la discriminación

¹⁴ Diamint, Rut (ed.) (1999): *Control civil y fuerzas armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires, GEL, Colección Nuevohacer, p. 42; Bobea, Lilian: “Mujeres en uniforme: la feminización de las fuerzas armadas. Un estudio del caso dominicano”, *Nueva Sociedad*, n° 213, (enero/febrero 2008), p. 65; y Mathias, Suzeley Kalil (2008): “Gênero, defesa e paz no Cone Sul”, *RESDAL*, pp. 14-26, en: <http://www.resdal.org.ar/genero-y-paz/mujer-ffaa-misiones-cono-sur.pdf>.

¹⁵ Se entiende por fuerzas armadas posmodernas al concepto elaborado por C. Moskos de “...un ejército de pautas flexibles, reclutamiento voluntario (en algunos casos multinacional), formador de recursos humanos profesionales, con roles más diversos y de mayor inclusión social...”. Véase Tellería Escobar, Loreta (2008): “Mujer, Fuerzas Armadas y misiones de paz. Región Andina”, *RESDAL*, p. 3, en: - <http://www.resdal.org/genero-y-paz/mujer-ffaa-misiones-region-andina.pdf>.

¹⁶ Entre las más relevantes se encuentran: 2ª Conferencia Mundial sobre la Mujer (Copenhague, 1980); 3ª Conferencia Mundial sobre la Mujer (Nairobi, 1985); 4ª Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995) y su Plataforma de Acción; Beijing +5 (Asamblea General Especial de la ONU); Plan de Acción Regional sobre Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social de América Latina y el Caribe (La Habana, 1977), Preparación para la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer y reuniones regionales (Mar del Plata, 1994; Santiago de Chile, 1997; Lima, 2000), Convención para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW, 1979), Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belem do Pará, 1994).

¹⁷ Bobea, *op. cit.*, p. 64; y Tellería Escobar, *op. cit.*, p. 4.

¹⁸ Tellería Escobar, *op. cit.*, p. 21; y Hombrados, Angustias; Olmeda, José A. y Del Val, Consuelo (2007) “La incorporación de las mujeres a las Fuerzas Armadas: el caso español y su percepción pública en perspectiva comparada”, Instituto de la Mujer (Madrid), *Documento de Trabajo*, n° 7 (22 de febrero de 2007), p. 21, en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Elcano_es/Zonas_es/Demografia+y+Poblacion/DT7-2007.

también al plano económico, ya que a menor jerarquía en el cargo ocupado, menor remuneración¹⁹.

Esta situación se revertiría paulatinamente desde mediados de los '90 -con diferentes modalidades y adaptaciones según el país- pero manteniendo, aún hoy, la restricciones a la asunción de funciones en las especialidades de combate directo, con la excepción de Uruguay. Un dato curioso es el hecho de que Ecuador fue uno de los últimos países en incorporar mujeres a sus fuerzas en el año 2000, pero lo hizo comenzando con el cuerpo de comando²⁰.

El acceso femenino denegado en alguna de las especialidades relacionadas con los roles de combate directo (infantería, artillería, submarinistas, fuerzas especiales, etc.) presentan su correspondencia con tendencias mundiales que respaldan el paradigma patriarcal y que provocan debates en el plano académico²¹. En el caso de España y Canadá -que se encuentran entre los países con porcentajes más elevados en la participación femenina dentro de sus ejército- estas restricciones son inexistentes, sin embargo persisten en países de larga data en la incorporación de mujeres como son Estados Unidos y el Reino Unido²², donde la argumentación que respalda el patrón hegemónico refuerza la dicotomía de género, asociando la violencia, la fuerza y lo público al rol masculino a, y lo pacífico y privado el de la mujer. En este sentido arguyen la permanente exposición de sus países a conflictos de alta intensidad y apelan al rol protector que el Estado debe ejercer frente a la “vulnerable figura femenina”, despojándola con esta calificación de todo derecho, capacidad y voz²³.

Cuadro 2

Incorporación femenina en las Fuerzas Armadas sudamericanas					
País	Año de incorporación			¿Pueden acceder a todas las especialidades?	¿Pueden alcanzar el grado más alto en todas las fuerzas?
	Fuerza Terrestre	Fuerza Naval	Fuerza Aérea		
Bolivia	Oficiales. Cuerpo Profesional: 1982. Oficiales, Cuerpo Comando: 2003	Oficiales. Cuerpo Profesional: - Oficiales, Cuerpo Comando: -	Oficiales. Cuerpo Profesional: - Oficiales, Cuerpo Comando: -	Sí, sólo en la Fuerza Terrestre y Aérea.	Si, en las especialidades permitidas en la Fuerza Terrestre y Aérea.
Brasil	Oficiales. Cuerpo	Oficiales. Cuerpo	Oficiales. Cuerpo	No pueden ingresar en las armas	Si, en las especialidades

¹⁹ Donadio (2005): “Atlas comparativo..., *op. cit.*; Donadio (2007): “Atlas comparativo..., *op. cit.*; Lucero, Mariel R. (2008): “La mujer en las Fuerzas Armadas. Perspectiva comparada en América del Sur”, ponencia presentada en el Foro Interamericano de Mujeres contra la Corrupción, 29, 30 de septiembre y 1 de octubre de 2008, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina; y Villalobos, Pamela (2007), “Participación de las mujeres en las Fuerzas Armadas y de Orden”, Chile Veintiuno/Friedrich Ebert Stiftung, p.12, en: <http://www.fes.cl/documentos/Genero/progenero2007/villalobos.pdf>.

²⁰ Donadio (2005): “Atlas comparativo..., *op. cit.*; Donadio (2007): “Atlas comparativo...” , *op. cit.*; Lucero, *op. cit.*; Mathias, *op. cit.*, p. 30; y Villalobos, *op. cit.*, p. 16.

²¹ Al respecto véase Hombrados, Olmedo y Del Val, *op. cit.*; Bobea, *op. cit.*; y Tellería Escobar, *op. cit.*

²² Tellería Escobar, *op. cit.*, p. 7; y Villalobos, *op. cit.*, pp.8-12.

²³ Lucero, *op. cit.*



	Profesional: 1992. Oficiales, Cuerpo Comando: 1998.	Profesional: 1980. Oficiales, Cuerpo Comando: 1998	Profesional: 1982. Oficiales, Cuerpo Comando: 2001	combatientes en ninguna de las Fuerzas.	permitidas.
Colombia	Oficiales, Cuerpo Profesional: 1982 Oficiales, Cuerpo Comando: s/d	Oficiales, Cuerpo Profesional: 1984. Oficiales, Cuerpo Comando: 2003	Oficiales, Cuerpo Profesional: 1979. Oficiales, Cuerpo Comando: 2003	No, no pueden ingresar a algunos grados en las distintas Fuerzas.	No
Chile	Suboficiales: 1983, Cuerpo profesional, Oficiales: 1974. Cuerpo comando, Oficiales: 1995	Oficiales, Cuerpo profesional, 2003 Cuerpo comando: 2007	Cuerpo profesional, Oficiales: 1974. Cuerpo comando, Oficiales: 2000	No, no pueden ingresar a algunas de las armas combatientes en las Fuerzas.	Si, en las especialidades permitidas.
Ecuador	Oficiales, Cuerpo Profesional: s/d Oficiales, Cuerpo Comando: 2000	Oficiales, Cuerpo Profesional: s/d Oficiales, Cuerpo Comando: 2000	Oficiales, Cuerpo Profesional: s/d Oficiales, Cuerpo Comando: 2000	No, sólo ingresan a algunas de las especialidades.	Si, en las especialidades permitidas.
Paraguay	Oficiales. Cuerpo Profesional: 1970. Oficiales, Cuerpo Comando: 2003	Oficiales. Cuerpo Profesional: s/d. Oficiales, Cuerpo Comando: 2003	Oficiales. Cuerpo Profesional: s/d. Oficiales, Cuerpo Comando: 2003	Si, pero no tiene acceso a la carrera de suboficiales.	Si, en la oficialidad.
Perú	Oficiales. Cuerpo Profesional: s/d Oficiales, Cuerpo Comando: 1997	Oficiales. Cuerpo Profesional: s/d. Oficiales, Cuerpo Comando: 1998	Oficiales. Cuerpo Profesional: s/d. Oficiales, Cuerpo Comando: 1998	No, se exceptúan en la Fuerza Naval submarinistas y fuerzas especiales, al igual que en la Fuerza Aérea y las Fuerza Terrestre.	Si, en las especialidades permitidas.
Uruguay	Oficiales, Cuerpo Profesional: 1996. Oficiales, Cuerpo Comando: 1998.	Oficiales, Cuerpo Profesional: 1998. Oficiales, Cuerpo Comando: 2000.	Oficiales, Cuerpo Profesional: 1994. Oficiales, Cuerpo Comando: 1997.	Si	Si
Venezuela	Oficiales. Cuerpo Profesional: 1980. Oficiales,	Oficiales. Cuerpo Profesional: 1980. Oficiales,	Oficiales. Cuerpo Profesional: 1980. Oficiales,	Sí	Si



	Cuerpo Comando: 2002.	Cuerpo Comando: 2002.	Cuerpo Comando: 2002.		
--	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--	--

Fuente: Elaboración con base en la información de Donadio (2005), *op. cit.*; y Donadio (2007), *op. cit.*

Relacionado con las Fuerzas Armadas, surgió a comienzos del milenio un fenómeno donde se incorporaron mujeres en un reducto históricamente asociado al androcentrismo como es el ámbito del Ministerio de Defensa en Argentina, Colombia, Chile, Ecuador y Uruguay. En este sentido, la presencia femenina en las carteras de Defensa se encontró altamente asociada a la incorporación de tópicos sobre derechos humanos y a la búsqueda de cambios relacionados a reformas en las Fuerzas Armadas con un mayor control civil, transparencia en las gestiones y reestructuraciones internas dentro de los Ministerios. Uno de los resultados más significativos que surgió en la comparación de las distintas gestiones se relaciona con las reformas militares y redefiniciones de defensa encaradas en cada uno de estos países. Son los casos de Michelle Bachelet (2002-2004) en Chile, con la aparición del Libro de Defensa Nacional; de Lucía Ramírez de Rincón (2002-2003) con la publicación de “Política de Defensa y Seguridad Democrática”; de Azucena Berrutti (2005-2008) en Uruguay con “Debate Nacional sobre Defensa” y su finalidad: la elaboración del Libro Blanco; y un importante nivel de discusión sobre distintos aspectos sobre el ámbito militar con Lorena Escudero (2007) en Ecuador, y Nilda Garré (2005 a la actualidad) en Argentina²⁴.

Este fenómeno de apertura, en una sociedad tradicionalmente machista, se amplió con el acceso a las presidencias nacionales, en Chile con Michelle Bachelet (2006) y en Argentina con Cristina Fernández de Kirchner (2007), convirtiéndose esta última en la única mujer Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas en la región, en conformidad con lo establecido en la Constitución Nacional, art. 99, inc. 12.

Sin embargo, el ingreso de las mujeres en las Fuerzas Armadas es sólo un aspecto a considerar en el análisis, ya que limita el estudio a la mera obtención de datos cuantificables atendiendo al aspecto formal de la incorporación, sin llegar a profundizar sobre la “calidad” de la misma desde la perspectiva de género. Este paso, no obstante, permite obtener una primera impresión sobre la “visibilidad de la mujeres” dentro de los ejércitos.

5. Las mujeres en operaciones de paz

Desde otra arista, el incremento de la participación militar femenina presenta ahora un nuevo espacio asociado con las misiones de paz, respaldado desde la Organización de las Naciones Unidas a través de las Resoluciones 1325 y 1327 del Consejo de Seguridad en el año 2000. Según la académica Suzeley K. Mathias, este impulso se debe a tres factores centrales: en primer lugar, al aumento de las intervenciones de la ONU en el mundo; en segundo lugar, la participación de la ONU, ya no sólo con carácter de mediador de conflictos *-peacekeeping operations-* sino como reconstructor de países *-peacebuilding operations-*. Finalmente, el tercer aspecto se refiere a la evolución del rol de la mujer en la sociedad mundial,

²⁴ Lucero, Mariel R. y Córdova, Mariana (2007): “La presencia femenina en los Ministerios de Defensa latinoamericanos. ¿Perspectiva de género en políticas de defensa o gatopardismo?”, ponencia presentada en el VIII Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP), 6 al 9 de noviembre de 2007, Universidad del Salvador, Buenos Aires, Argentina.

acompañada de declaraciones de derechos y tratados, y la promoción desde organizaciones no gubernamentales y redes que acompañan este desarrollo²⁵.

Al respecto, se puede resumir la situación latinoamericana diciendo que Uruguay es el país que presenta una mayor participación de mujeres en la Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización de Haití (MINUSTAH), ocupando en el contingente el 4,4%, un porcentaje importante si consideramos que Brasil con un numeroso cuerpo de uniformados enviados alcanza sólo el 0,5% de mujeres. De hecho, la región la lidera Uruguay, siguiéndoles Argentina, y luego Brasil²⁶.

Cuadro 3

Mujeres militares sudamericanas en operaciones de mantenimiento de paz			
País	Mujer	Personal Total	Porcentaje de mujeres
Argentina ¹	26	931	2,79%
Bolivia ²	4	98	1,56%
Brasil ³	8	1257	0,63%
Chile ³	5	233	0,85%
Colombia ²	-	4	-
Ecuador ²	0	98	0%
Perú ²	3	245	1,22%
Paraguay ³	1	77	1,29%
Uruguay ³	55	1120	4,91%
Venezuela ²	-	-	-

Fuentes: Cuadro elaborado en base a: (1) Bilbao, Horacio: "Ya suman 26 las mujeres que participan en Misiones de Paz", *Clarín*, 2 de junio de 2008, en: <http://www.clarin.com/diario/2008/06/02/um/m-01685629.htm>; (2) Tellería Escobar, *op. cit.*, p. 26; y (3) Mathias, *op. cit.*, p. 32.

En síntesis, se puede destacar que la cantidad de mujeres participantes en cada una de las Fuerzas Armadas y en las operaciones de paz resulta poco significativa para extraer conclusiones generales referidas a las cuestiones de género, y es una tendencia que está comenzando. Sin embargo, un aspecto que no aparece mencionado en los datos estadísticos pero que resulta relevante en el análisis es que la mayoría de las tareas que realizan estas mujeres se encuadran dentro del cuerpo profesional, es decir, se encuentran en el área de servicios.

²⁵ Mathias, *op. cit.*, p. 26.

²⁶ Mathias, *op. cit.*, p. 32.



6. Políticas de equidad de género dentro de las Fuerzas Armadas Argentinas

En el contexto sudamericano, puede observarse de manera generalizada que existen carencias referidas a la internalización de las cuestiones de género dentro de las Fuerzas Armadas. Como sostiene la especialista en Defensa, Loreta Tellería Escobar, la equidad de género aún no es un tema en la agenda de las políticas públicas de los Ministerios de Defensa de la mayoría de los países de América Latina. Puede excluirse de este listado a Chile, debido a la continuidad más allá de los cambios de gobierno y ministros. La situación empeora si el poder analizado es el Legislativo, debido a la participación “esporádica” o “nula” en otros casos en la promoción y elaboración de políticas de Defensa y equidad de género, quizás con la excepción de Perú. Pero este patrón se mantiene vigente para el resto de Sudamérica que sólo tiende a respaldar el accionar del Ejecutivo²⁷.

La página web del Ministerio de Defensa de la Argentina (<http://www.mindef.gov.ar>) contiene dentro del menú de opciones el Observatorio de la Mujer en las Fuerzas Armadas, inexistente en las páginas de otros países de la región, exceptuando a Chile. Este observatorio pretende difundir y sistematizar la situación y datos de la mujer dentro del ámbito de las Fuerzas Armadas, comunicar los resultados de la ejecución de políticas de género dentro de la institución, y difundir otras noticias relacionadas con las mujeres dentro el cuerpo militar. Sin embargo, ésta carece, por un lado, de actualización continua, lo que empaña dicho esfuerzo, y por otro lado, de sistematización de datos referidos a los porcentajes de mujeres integrantes de las distintas Fuerzas, participantes en las operaciones de paz, integrantes del Servicio Militar Voluntario, etc., cuyos datos tendrían que estar elaborados y actualizados.

El Observatorio de la Mujer en Argentina, se creó según la Resolución Ministerial 213/07, con la finalidad de conocer la realidad de las mujeres dentro de las Fuerzas, y superar aquellas problemáticas que obstaculizaran su desempeño profesional. Una de las estrategias aplicadas promovió una encuesta voluntaria y anónima entre 700 oficiales -cuyos resultados aparecen publicados en la página web- sobre distintos aspectos como discriminación, adaptación de las normativas a la cuestión de género, capacitación, aptitud, acoso sexual, entre otras. Uno de los resultados de mayor impacto, fue la existencia de una baja tasa de retención de las mujeres dentro de las instituciones militares que se corresponden, de acuerdo al análisis realizado por la Dra. Sabina Frederic, con una falta de normativas institucionales que reviertan esta situación²⁸.

En este sentido, se elaboraron políticas tendentes a superar situaciones de discriminación y marginación femenina para facilitar su correcto desempeño profesional dentro de las fuerzas y que principalmente se asociaban a la vida privada/familiar de las mujeres. En otras palabras, el paradigma masculino que prima dentro del ámbito de la defensa externa e interna de los países, divide y estereotipa los roles a desempeñar en la sociedad obstaculizando el ejercicio de las habilidades y capacidades de las mujeres de forma implícita, a través de la ausencia de normativas y legislación (como en el caso de la maternidad, incluso en forma discriminatoria respecto al cumplimiento de la legislación nacional vigente en algunos países) o en otras de forma explícita, por la existencia de normas que directamente impiden el acceso de las mujeres con hijos a cargo a cualquiera de las fuerzas, como sucedía en Argentina con el acceso al Servicio Militar Voluntario.

²⁷ Lucero, *op. cit.*; y Villalobos, *op. cit.*, p. 19.

²⁸ Ministerio de Defensa (2007): *Equidad de género y defensa: una política en marcha*, Ministerio de Defensa, Buenos Aires, pp. 15-104.



Al respecto de algunas de las medidas elaboradas tendientes a conseguir la equidad de género fueron:

- La Resolución Ministerial 849/06 que instó a las instituciones militares a adecuar las condiciones de ingreso y permanencia de las mujeres embarazadas en concordancia con la legislación nacional sobre maternidad y lactancia (Res. Min. 113/07), incluso con la ampliación de la licencia por maternidad a los casos de guarda con fines de adopción (Res. Ministerial 113/07).
- Por Decreto 1647/06 también se modificó la reglamentación sobre el Servicio Militar Voluntario, que impedía hasta ese momento el ingreso a aquellos individuos que tuvieran personas a cargo, siendo las más afectadas las mujeres.
- La Resolución Ministerial 1352/07 que eliminaba la prohibición de contraer matrimonio entre personal militar de diferentes jerarquías (oficiales y suboficiales), así como entre el personal militar perteneciente a diferentes Fuerzas y/o con Fuerzas de Seguridad. También se derogó la normativa que exigía la autorización o venia de un superior para contraer matrimonio (Res. Min 200/08).
- Finalmente, el reconocimiento de la constitución familiar, derogando toda normativa discriminatoria entre los hijos matrimoniales y extra matrimoniales (Res. Min. 1435/06, 1796/07 y 206/08), y de averiguación de situaciones regulares e irregulares de familia (Res. Min. 74/08), complementado con la Resolución Ministerial 1757/07 que facilita la adjudicación de viviendas militares a aquel personal soltero/a con hijos legalmente a cargo y la creación de la Comisión para la implementación de jardines de infancia (Res. Min. 198/08)²⁹.

En otro plano, pueden mencionarse como políticas complementarias tendentes a concienciar sobre la equidad de género dentro de la institución militar la promoción de reformas en la educación militar -se implementan desde agosto de 1997- que se orientan a formar al “ciudadano militar”, incluyendo en estos cambios el respeto por los derechos humanos. En concordancia con esta perspectiva se creó también dentro del ámbito del Ministerio de Defensa, bajo el Decreto 1648/06, la Dirección Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Desde esta dirección se elaboraron medidas de diversa magnitud relacionadas con la defensa de los derechos humanos dentro del ámbito militar³⁰.

También se creó el Consejo de Políticas de Género para el ámbito de la Defensa, según Resolución Ministerial 274/07 y su ampliación (Res. Min. 199/08), cuya finalidad es mejorar las condiciones de ingreso, permanencia y progreso de la mujeres dentro de la institución militar, y que integra distintos organismos académicos, públicos y privados, y representantes femeninas de las propias Fuerzas y la articulación con otros órganos del Ministerio de Defensa. Este Consejo pretende ser una instancia superadora de los obstáculos que hoy se presentan para alcanzar la equidad de género con las perspectivas y trabajo multidisciplinar³¹.

²⁹ Ministerio de Defensa (2007), *op. cit.*; Ministerio de Defensa (2008): *Equidad de género y defensa: una política en marcha (II)*, Buenos Aires, pp. 127-152; Garré, Nilda: “Argentina: políticas de género en el área de la Defensa”, *Página 12*, Suplemento Las 12 (25 de abril de 2008), p. 2, en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/las12/13-4062-2008-04-25.html>.

³⁰ Keve, Carolina: “Profunda reforma militar”, *Le Monde Diplomatique. El dipló*, Año IX, n° 99 (septiembre 2007), p. 11.

³¹ Ministerio de Defensa (2008), *op. cit.*



Además se contempló una reforma integral de la Justicia Militar. Para ello es importante recordar qué se entiende por Justicia Militar, y ello remite a la diferencia entre la Justicia Ordinaria y a la identificación del objeto militar. Por lo tanto, los delitos militares serán resueltos por los fueros militares, contemplando aquellos hechos referidos a espionaje y traición -relacionados directamente con las capacidades de defensa del Estado-, y los delitos comunes serán resueltos por la Justicia Ordinaria, "...al ser los Códigos Penales Militares leyes especiales, deben estar claramente delimitados, de aquí la importancia de que el objeto de la ley penal militar sea claro [...] el precisar qué actos constituyen estrictamente un delito militar en los instrumentos legales sigue siendo la materia pendiente en los países de América Latina; esta omisión ha permitido que a la hora de juzgar existan confusiones, sancionándose actos tipificados en los Códigos Penales Comunes, como actos militares..."³².

Los especialistas del RESDAL, Fabián Castro y Dolores Bermeo Lara, realizaron un estudio comparativo de la Justicia Militar en Latinoamérica, concluyendo que en la mayoría de los casos se consideran delitos militares acciones que son de carácter disciplinario, confundiendo los conceptos; en ello reside la importancia de distinguir claramente el Derecho Penal Militar del derecho disciplinario, como también dejar los delitos comunes cometidos por militares para que sean juzgados por la Justicia Ordinaria, "...toda persona sometida a la jurisdicción castrense goza de los derechos fundamentales reconocidos a todos los habitantes de la Nación, de los cuales no puede ser privado, [...] cabe entonces dotar de los contenidos a este principio para que tenga efectiva vigencia y no sea una mera fórmula verbal..."³³.

En otro nivel normativo se encuentran los Reglamentos de Disciplina. El objetivo del reglamento disciplinario militar es "...preservar la obediencia y disciplina de los miembros dentro de las fuerzas armadas, por lo que se imponen sanciones por acciones u omisiones de carácter militar y/o administrativas (que) se dividen en faltas leves, graves y gravísimas..."³⁴. En los casos de acoso sexual, el hecho de que se encuentren contemplados como faltas graves y gravísimas dentro del régimen disciplinar implica la intromisión de la perspectiva de género, que entiende al hecho en sí mismo como opuesto a la conducta propia de una organización militar y contraria al honor de la institución -que no discriminaría a la mujer-, modificando en este sentido la visión androcéntrica. Por ello, este proceso de concientización debe sustentarse complementariamente desde otros ángulos.

Al respecto, en Argentina se ejecutaron medidas tendentes a contemplar estas cuestiones de género en un proyecto de reforma integral de la Justicia Militar. Para ello se consideró la derogación del Código que regía desde 1951. Con esta reforma se creó un "Procedimiento Penal Militar para tiempos de guerra y otros conflictos armados", y se modificó el Código de Justicia Militar, que entre otros aspectos, derogó definitivamente la pena de muerte en el país vigente en el único ordenamiento jurídico que aún la sostenía, quedando Argentina en cumplimiento de los convenios y acuerdos ratificados sobre derechos humanos.

El hecho de que la Justicia Militar dependa del Poder Ejecutivo no garantiza los derechos de la víctima y pone en duda la autonomía necesaria del fuero judicial, que depende de otro Poder³⁵. Por otro lado, la figura de acoso sexual se incorporó dentro del Reglamento

³² Lucero, *op. cit.*; y Castro, Gustavo Fabián y Bermeo Lara, Dolores: "Justicia militar, códigos disciplinarios y reglamentos generales internos", *RESDAL* (septiembre 2007-marzo 2008), en: <http://www.resdal.org/justicia/justicia-militar.html> .

³³ Bailone, *op. cit.*, p. 3; Lucero, *op. cit.*

³⁴ Castro y Bermeo Lara, *op. cit.*, p.3.

³⁵ Castro y Bermeo Lara, *op. cit.*, pp. 5-6.



Disciplinario como falta grave y gravísima (según la situación jerárquica del victimario). Esto significaría que considerado como sanción grave la pena sea de 60 días de arresto estricto o una multa equivalente a 30 días de sueldo, y en el caso que sea gravísima, la destitución de la Fuerza. Actualmente, este proyecto ya se encuentra aprobado³⁶.

Se puede concluir que en Argentina, el problema de la equidad de género dentro de las Fuerzas Armadas está asumido y que al respecto se han creado órganos específicos para trabajar sobre tal problemática. En este sentido se han elaborado y aplicado políticas que buscan superar estas situaciones de marginación y discriminación de la mujer, aunque las resistencias aún persisten en algunos espacios, particularmente en lo referido a las especialidades de combate directo.

7. Conclusiones

En respuesta a la pregunta ¿cuánto y cómo ha avanzado el Estado argentino en la aplicación de políticas de igualdad de oportunidades dentro de las Fuerzas Armadas?, se puede decir que la pregunta obliga a responder positivamente, habiéndose dado con ello un gran avance en el tema. En realidad este avance se refiere particularmente a la “visualización de las mujeres”, al intento de institucionalización de la presencia femenina dentro de las Fuerzas Armadas. En este sentido, se puede sostener que Argentina se encuentra entre los países que lideran las políticas de equidad de género en la región, sin que esto signifique un modelo a seguir a nivel mundial.

En Argentina la presencia de una mujer, la Ministra de Defensa -Nilda Garré-, actuó como un factor desencadenante para canalizar los cambios referidos principalmente al funcionamiento del Ministerio de Defensa y de las Fuerzas Armadas, a la profundización de mecanismos de control civil sobre la esfera militar, a las reformas internas dentro del Ministerio y de las Fuerzas Armadas, y la incorporación de una perspectiva centrada en torno a los derechos humanos y la equidad de género. Sin embargo, cabe preguntarse el nivel de institucionalización de estas prácticas, en particular cuando las normativas vigentes no alcanzan el rango de leyes, y aún quedan problemáticas para resolver. Sólo el tiempo permitirá responder a esta duda.

Es en este contexto particular desde donde las mujeres en las Fuerzas Armadas hacen presentes sus situaciones de marginalidad y discriminación, y se enfrentan al patrón androcéntrico fuertemente anclado en la institución. En algunos casos, alcanzando el éxito por las modificaciones alcanzadas, en otros, a la espera de cambios, pero aún con un largo camino por recorrer en la institucionalización de la equidad y el reconocimiento de sus capacidades militares.

³⁶ Lucero, *op. cit.*; y “Se derogó el Código de Justicia Militar”, *Página 12*, en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-109167-2008-08-06.html>.



LA COOPERACIÓN ARGENTINA EN LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL E INTERAMERICANO¹

Javier Perotti ²

Centro Argentino de Estudios Internacionales (CAEI)

Resumen:

Frente a las transformaciones y a la compleja dinámica que presenta la sociedad contemporánea, la problemática del terrorismo constituye una grave amenaza para la seguridad nacional, regional e internacional. Por ello, son fundamentales los esfuerzos para prevenir y combatir este tipo de crimen que se ha transnacionalizado, ya que suponen coordinación y requieren de pautas uniformes y de la cooperación regional e internacional para hacerle frente, pues el terrorismo no es sólo un problema de los países que lo engendran o que lo padecen, ya sea directa o indirectamente, sino de todos. En el presente trabajo se abordan de manera sintética diferentes cuestiones vinculadas a la lucha contra el terrorismo, al tratamiento desde el ámbito de la cooperación internacional e interamericana de la temática y a las iniciativas argentinas en la materia en años recientes -en particular, en la Triple Frontera-, para finalmente expresar algunas conclusiones que contribuyan a la reflexión sobre esta plaga.

Palabras clave: Terrorismo, seguridad, cooperación internacional.

Title in English: "Argentinian Cooperation in the Fight against Terrorism in the International and Interamerican Context."

Abstract:

In the face of the transformations and the complex dynamics that the contemporary society presents, the problem of terrorism constitutes one serious threat to the national, regional and international security. Therefore, the efforts to prevent and to fight this transnational form of crime are fundamental, since they imply coordination and require uniform guidelines of regional and international cooperation to face it, because terrorism is not only a problem for the countries that generate or suffer it, whether directly or indirectly, but for all of them. In this paper we will briefly address different issues related to fighting terrorism, the treatment from the scope of international and inter-American cooperation of this subject and Argentina's initiatives produced in the field in recent years, finally to express some conclusions that contribute to reflection on this problematic.

Keywords: Terrorism, Security, International Cooperation.

Copyright © UNISCI, 2009.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

¹ Lo expresado en el presente trabajo es estrictamente de carácter personal y no representa la opinión, el pensamiento o los planteamientos operativos de ninguna institución.

² Javier Perotti se ha graduado en 2002 como Licenciado en Relaciones Internacionales en la Universidad de Congreso (Mendoza). Ha realizado durante los años 2004/2005 las maestrías en "Relaciones y Negociaciones Internacionales" (FLACSO Argentina, Universidad de San Andrés y Universidad de Barcelona) y en "Defensa Nacional" (Escuela de Defensa Nacional). Ha participado en numerosos cursos, seminarios y congresos en Argentina, Perú y Estados Unidos. Se ha incorporado como miembro al Instituto de Integración Latinoamericana (INILA) del Rectorado de la Universidad Nacional de Cuyo, al Centro de Estudios Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Cuyo, y al Centro Argentino de Estudios Internacionales (CAEI). Sus principales líneas de investigación son: seguridad interior, seguridad internacional, defensa, relaciones internacionales, política exterior, acción internacional de las entidades subnacionales e integración regional. Correo electrónico: javierperotti@yahoo.com.ar.



1. Introducción

Frente a las transformaciones y a la compleja dinámica que presenta la sociedad internacional en el actual contexto global e interdependiente, la problemática del terrorismo constituye una grave amenaza para la seguridad nacional, regional e internacional.

De cara a la nueva realidad contemporánea, que exige respuestas consensuadas y multilaterales, son fundamentales los esfuerzos para prevenir y combatir este tipo de crimen que se ha transnacionalizado, ya que suponen coordinación y requieren de pautas uniformes en cooperación regional e internacional para hacerle frente, pues el terrorismo no es sólo un problema de los países que lo engendran o que lo padecen, ya sea directa o indirectamente, sino de todos.

En el trabajo que se desarrolla a continuación, se abordan de manera sintética, diferentes cuestiones vinculadas a la lucha contra el terrorismo, así como también al tratamiento desde el ámbito de la cooperación internacional e interamericana de la temática y las iniciativas argentinas producidas en la materia en años recientes -en particular en la Triple Frontera-, para finalmente expresar algunas conclusiones que contribuyan a la reflexión sobre esta plaga.

2. El mundo después del 11-S

En el actual contexto global e interdependiente, frente a las transformaciones y a la compleja dinámica que presenta la sociedad internacional, muy especialmente a partir de los macro-atacados del 11 de septiembre de 2001 (11-S) y de la denominada guerra contra el terrorismo, ha quedado demostrado que los mecanismos e instrumentos hasta entonces vigentes no eran aptos para garantizar la paz y seguridad mundiales. Esto ha conllevado la generación de una nueva percepción de la seguridad y la defensa, y a plantear la necesidad de redefinir ciertos conceptos para otorgarles funcionalidad de cara a la nueva realidad contemporánea, que exige respuestas consensuadas y multilaterales.

Las fronteras estatales ya no representan el escudo que antaño otorgaba confianza y daba protección al territorio. Por ello en un mundo de riesgos globales, los conceptos de paz y seguridad internacionales y sus amenazas se han ampliado -ya sea porque los Estados así lo decidan de forma expresa, o bien, implícitamente-, y se han integrado o tomado en consideración nuevas situaciones, tales como el terrorismo internacional, la delincuencia transnacional organizada, el tráfico ilícito de armas (convencionales y/o de destrucción masiva), el lavado de activos, el narcotráfico, la corrupción, la trata de personas, los nuevos conflictos armados internos, la pobreza endémica y la exclusión social de amplios sectores de la población, las crisis humanitarias, las pandemias derivadas de virus conocidos y otros por descubrir, los desastres naturales y los de origen humano, el deterioro del medio ambiente, los ataques a la seguridad cibernética, entre otras, y todas las conexiones que mantienen entre ellas.

Asimismo, en este contexto, también se ha puesto sobre la mesa de debate cuál es el rol que les toca jugar a las Fuerzas Armadas y a las Fuerzas de Seguridad frente a los nuevos planteamientos que, en el estado de incertidumbre e inseguridad del nuevo escenario internacional, cobran mayor valor por su rol y aportaciones a la estabilidad nacional y



regional, pues involucran procesos y cambios institucionales y estructurales para avanzar hacia una nueva etapa.

Las amenazas y riesgos de conflictos han variado en relación con los quince o veinte años pasados y la desestabilización de los Estados ya no proviene únicamente de conflictos convencionales sino también de otros factores y métodos capaces de socavar los cimientos de las naciones. Por ello en mayor o menor medida, ha sido una prioridad de muchos gobiernos alrededor del mundo el combate y la prevención de estas plagas, en especial el terrorismo.

La internacionalización de los diversos tipos de amenazas hoy escapa a los límites de un país y fuerza inexorablemente a las naciones a cooperar. La internacionalización por tanto debe extenderse al intercambio de informaciones y a otros ámbitos que permitan fortalecer las relaciones multilaterales y avanzar hacia un mundo más armonioso y pacífico. A la vez, la cooperación, en sus diferentes niveles, requiere de instrumentos legales que reglamenten sus actividades y canalicen recursos para mejorar sus capacidades y hacer frente a las amenazas en igualdad de condiciones, dentro del contexto local, nacional, regional e internacional.

Tras 11-S, numerosos Estados se dieron cuenta de que sólo con una estrategia global dirigida desde varios frentes se podría luchar de forma efectiva contra el terrorismo, lo cual generó la voluntad de construir una política común. Pero debido a la multiplicidad de percepciones y a la falta de consenso, no se ha logrado establecer un consenso general que adopte una definición concreta de alcance global y que sea satisfactoria para el conjunto de la comunidad internacional. Por ello, entonces, la búsqueda de una adecuada definición de terrorismo se halla aún en curso, y tras varios años de debates, aún no se han evidenciado avances significativos al respecto.

El terrorismo no es sólo un problema de los países que lo engendran o que lo padecen, ya sea directa o indirectamente, sino de todos, ya que ha dejado de ser percibido exclusivamente como una amenaza interna a los Estados y ha pasado a ser la cuestión dominante dentro de la agenda de seguridad internacional. Y aunque el terrorismo no es un fenómeno nuevo, su evolución paralela a la globalización ha transformado su carácter, sus dimensiones, su capacidad letal y la forma de percibirlo. Esto hace que dicho problema se relacione y esté integrado al ámbito de competencias de la defensa y seguridad interna de cada uno de los países. Es por ello que tanto las Fuerzas Armadas como las Fuerzas de Seguridad deben estar preparadas, equipadas y entrenadas para intentar -en la medida de sus posibilidades- disuadir, hacer frente y neutralizar esta amenaza.

3. La lucha antiterrorista a nivel global e interamericano

El encuadre de la lucha contra el terrorismo está conformado a nivel global por la vasta actividad que ha desarrollado la Asamblea General de la ONU desde mediados de la década de 1960 hasta la actualidad. Esta actividad se ha visto plasmada en la aprobación de trece convenciones internacionales que contemplan la represión de actos específicos de terrorismo (aéreo, marítimo o con explosivos), las cuales intentan armonizar las diferentes formas legales de tratar el terrorismo. Y aunque no establecen sistemas uniformes de represión de los actos terroristas, coinciden en determinadas medidas como la obligación de los Estados de criminalizar los actos de terrorismo, juzgar o extraditar a sus responsables y reforzar la cooperación internacional.



Las trece convenciones internacionales referidas a la lucha contra el terrorismo antes mencionadas son las siguientes: 1) Convenio relativo a las infracciones y ciertos actos cometidos a bordo de las aeronaves (Convenio de Tokio, firmado el 14 de septiembre de 1963); 2) Convenio para la represión del secuestro ilícito de aeronaves (Convenio de La Haya, firmado el 16 de diciembre de 1970); 3) Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil (Convenio de Montreal, firmado el 23 de septiembre de 1971); 4) Convenio sobre la prevención y el castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas (firmado el 14 de diciembre de 1973); 5) Convención Internacional contra la toma de rehenes (firmado el 17 de diciembre de 1979); 6) Convención sobre la protección física de los materiales nucleares (concluida en Viena el 26 de octubre de 1979); 7) Protocolo para la represión de actos ilícitos de violencia en los aeropuertos que prestan servicios a la aviación civil internacional, complemento del Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil de 1971 (firmado en Montreal el 24 de febrero de 1988); 8) Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima (firmado en Roma el 10 de marzo de 1988); 9) Protocolo para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental (firmado en Roma el 10 de marzo de 1988); 10) Convenio sobre la marcación de explosivos plásticos para fines de detección (firmado en Montreal el 1 de marzo de 1991); 11) Convenio Internacional para la represión de atentados terroristas cometidos con bombas (firmado el 15 de diciembre de 1997); 12) Convenio Internacional para la represión de la financiación del terrorismo (firmado en Nueva York, el 9 de diciembre de 1999); y 13) Convenio Internacional para la represión de los actos de terrorismo nuclear (aprobado en Nueva York, el 13 de abril de 2005).

Asimismo, en virtud de lo establecido por la resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad de la ONU, los Estados Parte de la misma, como contribución específica a la lucha antiterrorista a nivel mundial, están obligados a adecuar su contexto nacional a lo estipulado en estos acuerdos³. En tal sentido, también hay que destacar la tarea que lleva adelante el Comité contra el Terrorismo (CCT) del Consejo de Seguridad de la ONU, nacido a partir de dicha resolución y encargado de velar por su aplicación.

El CCT está integrado por los 15 miembros del Consejo de Seguridad y está dividido en 3 subcomités. El mismo cuenta también con una Dirección Ejecutiva. El CCT trata de entablar un diálogo con todos los Estados Miembros, con vistas a reforzar las capacidades nacionales de supresión del terrorismo y propiciar la cooperación internacional entre el sistema de las Naciones Unidas, los Estados y los organismos intergubernamentales. El CCT facilita la prestación de asistencia técnica a los Estados Miembros mediante la difusión de prácticas recomendadas; la determinación de los programas de asistencia técnica, financiera, reglamentaria y legislativa en funcionamiento y la promoción de sinergias entre los programas de asistencia de las organizaciones internacionales, regionales y subregionales. A través de su Dirección Ejecutiva, actúa en calidad de intermediario en los contactos entre donantes y receptores potenciales; y mantiene un directorio en línea de proveedores de

³ El Consejo de Seguridad de la ONU, actuando bajo la égida del capítulo VII de la Carta de la ONU y según lo dispuesto en la resolución 1373 (2001), ha impuesto la obligación sobre todos y cada uno de los Estados Parte de adecuación del contexto nacional respectivo a las mejores prácticas o a los estándares de desempeño jurisdiccional antiterrorista más eficientes, la cual se hace efectiva a través de las siguientes cuestiones, a saber: 1) la adecuación de la legislación nacional respectiva a los tipos penales incluidos tanto en la propia resolución como en la totalidad de los convenios internacionales que reprimen el fenómeno terrorista; 2) la abstención de prestar apoyo dentro de la jurisdicción nacional al accionar terrorista; 3) el enjuiciar o, en su caso, extraditar a los responsables de este accionar y, por último, 4) brindarse entre los Estados Parte la mayor cantidad de asistencia para hacer frente en forma mancomunada a este fenómeno.



asistencia, todo ello dentro del marco de la resolución 1373 (2001). El CCT mismo no presta asistencia.

Además, la Asamblea General de la ONU aprobó en el mes de septiembre de 2006 la denominada “Estrategia Mundial contra el Terrorismo”. La misma, en forma de resolución y plan de acción anejo, es un instrumento mundial destinado a impulsar los esfuerzos nacionales, regionales e internacionales de la lucha contra el terrorismo. La aprobación de la estrategia dio cumplimiento al compromiso formulado por los líderes mundiales en la Cumbre Mundial de la ONU contra el terrorismo, de septiembre de 2005, y se basa en muchos de los elementos que propuso el anterior Secretario General, Kofi Annan, en su informe de mayo de 2006, titulado: “Unidos contra el terrorismo: recomendaciones para una estrategia mundial de lucha contra el terrorismo”.

Dicha “Estrategia Mundial contra el Terrorismo” implica que, por primera vez, todos los Estados Miembros han logrado concretar un enfoque estratégico común para luchar contra el terrorismo, que no sólo envía un mensaje inequívoco de que el terrorismo es inadmisibles en todas sus formas y manifestaciones, sino que también se determina a adoptar medidas prácticas tanto individual como colectivamente con las que prevenirlo y combatirlo. Tales medidas abarcan un amplio abanico de actividades comprendidas desde el fortalecimiento de la capacidad de los Estados para contrarrestar las amenazas terroristas hasta la mejora de la coordinación de las actividades contra el terrorismo del sistema de las Naciones Unidas.

Por otra parte, en el ámbito interamericano, durante los últimos años los gobiernos han desarrollado una importante actividad en materia de cooperación interestatal frente a la problemática del terrorismo y han sujeto sus acciones a un conjunto de normas y prácticas comunes, que se encuentra integrado por los distintos convenios regionales e internacionales que combaten este fenómeno, las resoluciones emanadas por los órganos competentes de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y de la Organización de los Estados Americanos (OEA), y las disposiciones surgidas de los organismos subsidiarios con jurisdicción específica en la cuestión (como el Comité contra el Terrorismo (CCT) de la ONU y el Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE) de la OEA).

Sin embargo, este marco general de normativas, aunque establece con precisión el tipo de obligaciones y facultades que les corresponde a todos y cada uno de los gobiernos americanos en su lucha contra el terrorismo, no ha logrado tampoco adoptar una definición general de lo que se entiende por terrorismo.

En el ámbito interamericano ha sido de gran importancia la actividad desarrollada en materia de la lucha antiterrorista por los órganos políticos fundamentales de la OEA (la Asamblea General y el Consejo Permanente), asistidos en esta importante labor por el organismo regional que se encarga de coordinar los esfuerzos regionales en esta área de competencia específica, el CICTE.

El CICTE fue establecido por disposición de la resolución AG/RES. 1650 XXIX-0/99 de la Asamblea General de la OEA, y es el principal órgano subsidiario y técnico del sistema interamericano encargado de coordinar los esfuerzos de los Estados Miembros en la lucha antiterrorista, de difundir las prácticas más eficientes de desempeño entre ellos y de contribuir de este modo de forma esencial a elevar los estándares de actuación jurisdiccional en esta materia.



Está integrado por las autoridades nacionales competentes de los Estados Miembros, y cumple dos funciones principales: i) impulsa en el espacio regional el proceso global de estandarización al fomentar entre sus miembros la adhesión a los convenios antiterroristas internacionales y regionales así como el cumplimiento de las disposiciones contenidas en la resolución 1373 del Consejo de Seguridad de la ONU; y ii) facilita el entendimiento común sobre las mejores prácticas jurisdiccionales en materia antiterrorista mediante la prestación de asistencia técnica a los Estados Parte del sistema interamericano en estrecha colaboración con los organismos internacionales y regionales con competencia específica para estos temas (como por ejemplo, la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), el Grupo de Acción Financiera de Sudamérica contra el Lavado de Dinero (GAFISUD), el Grupo de Acción Financiera del Caribe (GAFIC), la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), la Organización Marítima Internacional (OMI), entre otras) y mediante la apertura por su conducto de una instancia interamericana central de diálogo y negociación entre las unidades del sistema regional.

Un paso trascendental de la comunidad interamericana en la lucha contra el terrorismo ha sido la elaboración y aprobación de la Convención Interamericana contra el Terrorismo en el año 2002⁴, la cual refuerza el rol que desempeñan los convenios internacionales antiterroristas puesto que al igual que aquéllos cumple dos funciones esenciales, a saber: i) establece la obligación de adecuación a las mejores prácticas y a los mejores estándares internacionales en la lucha antiterrorista de todos y cada uno de los Estados americanos y; ii) prescribe la obligación de prestarse asistencia mutua frente a un ataque específico que recaiga sobre todos los miembros de este sistema. Además, este marco normativo general de la comunidad de Estados americanos se enriquece con la constante labor de la Asamblea General de la OEA que, a través de sus resoluciones, ha venido fijando los parámetros más amplios de cooperación interamericana frente al terrorismo.

4. Las iniciativas de la República Argentina en la materia y su accionar en la Triple Frontera

La República Argentina, antes de lo ocurrido el 11-S en los Estados Unidos, ya había sufrido dos atentados en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires durante la década de 1990 por parte de grupos terroristas islámicos⁵. Esto motivó que la definición de una estrategia integral con la participación de todos los organismos con competencia para luchar contra esa amenaza y la adopción de diversas medidas tendentes a la prevención y erradicación del terrorismo tuvieran desde entonces una alta prioridad.

En los años recientes nuestro país ha demostrado, de manera reiterada, su firme voluntad de actuar en la lucha contra el terrorismo y otros delitos vinculados, dando respuestas desde distintos organismos públicos. Además, entre otras iniciativas, se

⁴ La Convención Interamericana contra el Terrorismo fue adoptada durante el desarrollo de la Asamblea General de la OEA en Bridgetown, Barbados, el 3 de junio de 2002. Este instrumento entró en vigor en el mes de julio de 2003 y ha sido ratificado por distintos miembros de la organización.

⁵ En 1992, el blanco del terrorismo fue la sede de la Embajada de Israel en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Dos años después, en 1994, el nuevo golpe se produjo en la sede de la principal mutual judía del país, la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA). Estos ataques terroristas masivos dejaron más de cien muertos e importantes pérdidas materiales. En esa época, fue posible percibir con claridad las necesidades y carencias operativas y políticas que presentaba la estructura del gobierno, dado que los organismos de seguridad y de socorro del Estado argentino no estaban preparados para hacer frente a este tipo de crisis.



suscribieron y ratificaron mediante la correspondiente aprobación del Congreso Nacional, las trece convenciones internacionales en materia de terrorismo; se adoptó la Convención Interamericana de Terrorismo, y se dio creación a la Unidad de Información Financiera⁶ (UIF), organismo con autonomía funcional que tiene asignada como misión fundamental el constituirse en la instancia central a nivel nacional, encargado del análisis, el tratamiento y la transmisión de información a efectos de prevenir y combatir el lavado de dinero que sirva de financiamiento del terrorismo.

Por iniciativa argentina, durante la Segunda Reunión Especializada en Terrorismo llevada a cabo en Mar de Plata en noviembre de 1998, se propuso a la Asamblea General de la OEA la creación del CICTE⁷. Además, se ha constituido en la órbita del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la Nación, la Representación Oficial de Asuntos de Terrorismo y otros delitos relacionados, la cual tiene a su cargo el seguimiento y la ejecución de la resolución 1373 del Consejo de Seguridad de la ONU, y la coordinación en el ámbito interno de las acciones en materia de lucha antiterrorista.

Asimismo, durante el año 2007, el Congreso de la Nación aprobó la Ley n° 26.268, que condena el terrorismo y su financiamiento, con penas de hasta 20 años de reclusión y multas equivalentes de hasta 20 veces el valor de lo utilizado en las acciones⁸.

En relación a la zona de la Triple Frontera entre Argentina, Brasil y Paraguay -que constituye el área limítrofe de mayor cuidado y seguimiento en el esfuerzo de prevención entre dichos Estados-, se ha motivado desde hace tiempo una especial atención por parte de los tres países en razón de las distintas actividades ilegales que allí se desarrollan, aunque hasta el momento se ha descartado la existencia de actividades terroristas en esa zona crítica que incluye a las ciudades de Puerto Iguazú, Foz de Iguazú y Ciudad del Este.

En tal sentido, y con respecto a la intensificación de controles de las zonas limítrofes, existe el llamado Comando Tripartito de la Triple Frontera -el cual está integrado por las Fuerzas de Seguridad Interior de Argentina, Paraguay y Brasil-, y funciona desde el año 1996 en Foz de Iguazú. El mismo tiene la finalidad primaria de intensificar la cooperación en la lucha contra el terrorismo, el lavado de dinero, el contrabando de armas, el

⁶ Aunque la Unidad de Información Financiera (UIF) fue creada en la República Argentina en el año 2000 mediante la Ley N° 25.246, la misma recién adquirió operatividad durante el año 2002 con la resolución de una serie de complejos problemas administrativos que obstaculizaron su oportuna puesta en funcionamiento. En su redacción original, la ley previó la composición de la UIF como un organismo colegiado con 11 miembros, pero con la sanción de la Ley N° 25.414 y diversos decretos del Poder Ejecutivo Nacional dictados durante el gobierno de Fernando de la Rúa -en particular, en virtud del Decreto N° 1500/2001-, su integración quedó reducida a un directorio con tan sólo a cinco expertos representantes del sector público y del sector privado, elegidos por concurso, y cuyos dictámenes eran vinculantes. Sin embargo, mediante la reforma operada en el mes de julio de 2006 a través de la Ley N° 26.119, se eliminó la conducción colegiada originaria de la UIF y se estableció que pasaría a ser un organismo unipersonal, conducido por un presidente y un vicepresidente, y con un consejo asesor de siete integrantes, de consulta obligatoria, pero cuyas opiniones y dictámenes no serán vinculantes.

⁷ La Asamblea General de la OEA, reunida en Guatemala en junio de 1999, aprobó la creación del CICTE, herramienta hemisférica que no fue puesta en marcha sino hasta después de los ataques terroristas del 11-S.

⁸ La nueva Ley N° 26.268 modifica el Código Penal e incorpora al mismo la tipificación de "acto de terrorismo" como "la comisión de delitos para aterrorizar a la población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo". Para constituir un acto terrorista, la acción debe desarrollar "un plan de acción destinado a la propagación del odio étnico, religioso o político". También puntualiza que debe "estar organizada en redes operativas internacionales y disponer de armas de guerra, explosivos y agentes químicos o bacteriológicos" y prevé reclusión o prisión de entre 5 y 20 años a quienes integren una asociación ilícita. Las penas alcanzan a quienes recluten fondos o proveen dinero o bienes a estas redes sabiendo el destino que tendrán esos fondos.



narcotráfico, las municiones y explosivos, y otros delitos relacionados comprendidos dentro de la delincuencia organizada transnacional.

También en el marco del MERCOSUR (cuyos acuerdos de integración se extienden también a los temas de seguridad y defensa), se han venido realizando desde 1996 las reuniones de los ministros de Interior y Justicia del MERCOSUR, las cuales llevaron a la gestación de un plan de seguridad específico del MERCOSUR -llamado Plan de Seguridad Regional, que ha subsumido a los Comandos Conjuntos de la Triple Frontera y en especial, a los Grupos de Trabajo Permanente y Especializado contra el Terrorismo (GTP y GTE, respectivamente)-, y que ha aportado una experiencia de integración novedosa, ya que ha hecho posible la generación de un modelo de cooperación único e inédito en la región por el grado de implicación institucional que requiere la articulación de estrategias comunes entre las tres naciones.

Para reforzar la seguridad en la región, durante el mes de agosto del año 2002, por iniciativa argentina y con el consenso de Brasil y Paraguay, se constituyó el denominado “Grupo 3+1”, que incluye no sólo a los tres países señalados sino también a los Estados Unidos⁹. En este foro se debaten de forma abierta las diferentes apreciaciones sobre la situación en la Triple Frontera, así como la estrategia preventiva y los cursos de acción para hacer frente al terrorismo y otros delitos transnacionales.

En el año 2006, los gobiernos de Argentina y Paraguay -por invitación de Brasil y por los compromisos asumidos por los tres países en sus negociaciones con Estados Unidos en el ámbito del “Grupo 3+1”- aceptaron crear y operar un Centro Regional de Inteligencia (CRI), cuya misión es la de optimizar la vigilancia para combatir -mediante la profundización de la cooperación entre sus respectivos organismos de seguridad pública- las actividades ilícitas que se desarrollan en la región de la Triple Frontera. Según lo acordado por el trío sudamericano, el CRI tiene su base operativa en la sede de la Policía Federal de Foz de Iguazú y está integrado en partes iguales por agentes de investigación argentinos, brasileños y paraguayos¹⁰.

5. Conclusiones

En un mundo de amenazas transnacionales donde ninguna de ellas respeta las fronteras nacionales, las áreas de gobierno responsables de la defensa y seguridad de un país deben ser capaces de responder a los problemas internos y externos. En tal sentido, hay que reconocer que es indispensable adoptar enfoques multinacionales para hacer frente a los desafíos transnacionales, ya que ningún país puede resolver problemas de ese tipo de forma aislada. Así, las áreas de gobierno encargadas de la defensa y seguridad deben ser capaces de coordinar, colaborar y cooperar con sus homólogos de países vecinos, tanto cercanos como

⁹ La participación norteamericana en este foro es una muestra inequívoca del compromiso y de la cooperación que desarrolla el gobierno estadounidense en esta área.

¹⁰ Para quienes conocen en profundidad el lugar, hay más mito que realidad en ese triángulo fronterizo formado por Puerto Iguazú, Foz de Iguazú y Ciudad del Este. De hecho, hasta el momento, no se ha podido comprobar de manera judicial ni de cualquier otra forma un dato concreto y seguro sobre actividades terroristas en la Triple Frontera, y ni siquiera se hecho en esos lugares algún procedimiento antiterrorista. Lo que sucede en el área tiene, en cambio, más que ver con el crimen organizado, cuyas actividades principales son el narcotráfico, el contrabando y el tráfico de armas.



lejanos, y hacer frente a estos problemas con sus respectivas Fuerzas Armadas y/o Fuerzas de Seguridad¹¹.

Por otra parte, los nuevos escenarios para las Fuerzas Armadas y Fuerzas de Seguridad se encuentran influidos por la actual coyuntura y características del sistema internacional -cada vez más interdependiente y cooperativo, pero también más inseguro y con niveles de incertidumbre importantes-, y por la realidad propia de cada país y de la región. De tal manera, nos encontramos en una etapa de transición en materia de seguridad y defensa, que contiene riesgos y oportunidades en sí misma, y que nos exige una necesaria reflexión y el esfuerzo de formular conceptos aptos para actuar sobre las más diversas circunstancias.

El terrorismo es una amenaza para todos los Estados y todos los pueblos que puede materializarse en cualquier momento y en cualquier lugar. Por ello, dadas las crecientes exigencias internacionales de defensa y seguridad de Estados más protagonistas, la lucha contra el terrorismo requiere políticas e instrumentos globales y regionales que sólo pueden ser realmente operativos si cuentan con la cooperación efectiva de los Estados.

Las vinculaciones entre el terrorismo y otras amenazas constituyen, sin duda, una amenaza a la seguridad hemisférica. Por ello, los países americanos deberían continuar afianzando y reforzando su compromiso para: i) mejorar la capacidad de cada Estado de prevenir, sancionar y eliminar el terrorismo; ii) identificar las amenazas terroristas, cualquiera que sea su origen o motivación, así como los medios para combatirlas; y iii) cooperar para privar a los terroristas de los recursos, medios y lugares seguros que utilizan para cometer sus actos.

El nivel de confianza mutua alcanzado entre los actores institucionales involucrados -más allá de las asimetrías existentes- exige continuidad en las actuaciones, una mayor eficiencia en el intercambio de información, encuentros periódicos y regulares con agendas preestablecidas, un permanente escrutinio de los compromisos asumidos y una imprescindible cooperación en múltiples ámbitos entre los países de la región, ya que ninguna instancia puede trabajar de forma aislada.

Pese a existir una estructura multilateral de inteligencia y seguridad, así como también una importante presencia de fuerzas militares y policiales en el área de la Triple Frontera, los problemas generados por las actividades ilícitas del crimen organizado que allí se desarrollan, se resolverían con una acción regional de vigilancia, control y prevención más eficaz.

El compromiso de la República Argentina es seguir avanzando en el plano interno y en el de la cooperación regional e internacional, para que nuestro país pueda contribuir a defender la paz y la seguridad mundial, y a la vez impedir que volvamos a ser víctimas del terrorismo.

¹¹ Las organizaciones de defensa y seguridad en América Latina no van al mismo ritmo de evolución que sus pares en Estados Unidos y Canadá; sin embargo, el impacto ya las ha influido. Los procesos de modernización institucional se han intensificado porque la realidad impone cambios, y porque las clásicas definiciones entre defensa y seguridad están superadas en muchos casos, pues hay evidentes superposiciones ante los diversos flagelos que es necesario enfrentar.





INSEGURIDAD ENERGÉTICA Y GESTIÓN DE RECURSOS NATURALES ESTRATÉGICOS: ANÁLISIS DE LA POLÍTICA DE BIOCOMBUSTIBLES EN ARGENTINA EN EL CONTEXTO GLOBAL

Gabriel de Paula¹ y Cristian Lorenzo²

Universidad Del Salvador

Resumen:

La pregunta que motiva el análisis es si las políticas sobre biocombustibles en Argentina, responden a sus problemas de seguridad energética. A modo de contexto, realizamos un análisis internacional y otro nacional. En el primer caso, se realiza un diagnóstico del flujo de recursos energéticos (hidrocarburos), crecimiento económico de las principales potencias, la volatilidad del precio, y la relación de este último con los conflictos internacionales. En este marco, se hace especial referencia a Estados Unidos, la Unión Europea y Brasil. En el segundo caso, identificamos la relevancia de intereses sectoriales, actores intervinientes y políticas públicas. En esta parte, el análisis incluye las consecuencias de la explotación de los recursos naturales. En ambos niveles, identificamos tres categorías temporales: estructura, coyuntura y acontecimiento. En segundo lugar, abordamos la variable “inseguridad energética”, la cual adquiere diferentes valores, representativos de la situación energética (que puede ser de crisis o seguridad en sus valores extremos). Por último, presentamos la variable “recursos naturales estratégicos”, de tipo dependiente, en tanto los recursos son explotados en función de las necesidades energéticas. Todas estas herramientas teórico-conceptuales referidas son utilizadas para estudiar el tema de los biocombustibles en Argentina desde las relaciones internacionales.

Palabras clave: Energía, biocombustibles, recursos naturales, seguridad.

Title in English: “Energy Insecurity and Management of Strategic Natural Resources: Analysis of Argentina’s Biofuel Policy in the Global Context.”

Abstract:

Our guide question on this paper is: does Argentina’s biofuel policy mean a solution to its energy security problem? Regarding this, firstly, we considered an analysis based in both international and national contexts. We included a description of several factors as the flow of international energetic resources (oil), the rise of developing countries, price volatility and its relation to international conflicts. Under this framework, we emphasized in the international context the cases of the United States, the European Union and Brazil. Additionally, we identified in a national context, the relevance of sectorial interests, the actors involved, inner policy and we included the exploitation of natural resources and its consequences. In both levels, we first identified 3 categories framed in a temporal dimension: structure, circumstances and events. Secondly, we considered conceptually an “energy insecurity” dimension to describe possible sequences of an energy context (from crisis to a situation of full security as possible extremes). Finally, we focused on the “strategic natural

¹ Gabriel De Paula es Licenciado en Relaciones Internacionales, egresado de la Universidad del Salvador (Argentina). Cuenta con cursos de posgrado en Inteligencia Estratégica (Escuela Superior de Guerra del Ejército Argentino), y es egresado del Curso de Estrategia y Política de Defensa del Center for Hemispheric Defense Studies (National Defense University, EE.UU.). Su formación académica se completa con la Maestría en Relaciones Internacionales, con orientación en Derecho Internacional, en la Universidad de Buenos Aires (UBA). Actualmente cumple funciones en el Estado Mayor General de la Fuerza Aérea Argentina, como asesor en temas militares. Es también coordinador del área de Energía y Recursos Naturales del Centro Argentino de Estudios Internacionales, y responsable del Observatorio Polar de la misma institución. Correo electrónico: depaula@gabriel.net.ar.

² Cristian Lorenzo es Licenciado en Relaciones Internacionales, egresado de la Universidad del Salvador (Argentina). Actualmente, es becario doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), y candidato a magíster en Ciencia Política FLACSO/Argentina. Asimismo, es investigador en el Instituto de Investigación en Ciencias Sociales (IDICSO) de la Universidad del Salvador, institución de la cual es docente en la cátedra de Políticas Exteriores Latinoamericanas, en el último año de la carrera de Relaciones Internacionales. Correo electrónico: cristian_lorenzo@hotmail.com.



resources” because they are exploited to satisfy the energy demand. Those conceptual-theoretical tools are used to analyze the Argentina’s biofuel situation from the international relations discipline.

Keywords: *Energy, Biofuel, Natural Resources, Security.*

Copyright © UNISCI, 2009.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

1. Introducción

¿ La política de biocombustibles responde a los problemas de la seguridad energética nacional? Éste es el interrogante que hemos abierto al repasar algunas conclusiones de anteriores trabajos realizados que se fueron acumulando en el tiempo, y que estarán presente a lo largo de este artículo. La formulación de esta pregunta tiene una singularidad, expresa una síntesis de los problemas de investigación, y su desarrollo, por parte de dos personas con trayectorias diferentes, quienes asumen que la tarea del conocimiento no es una empresa individual, sino que implica trabajo en conjunto.

El objetivo de nuestra investigación consiste en “analizar la relación entre la política estatal en materia de biocombustibles de Argentina, en el marco del sistema internacional, y la relación que mantiene con la situación de inseguridad energética y la gestión del suelo, entendido este último como un recurso natural estratégico”. Para desarrollar este objetivo dividimos la investigación en 4 capítulos.

Los tres primeros capítulos, tienen una presentación, un desarrollo y un balance parcial. En el capítulo 1, daremos algunas definiciones conceptuales, que estarán presentes a lo largo del trabajo. En el capítulo 2, efectuaremos un análisis del escenario internacional y regional en materia energética, para luego finalmente, en el capítulo 3, situarnos en el escenario nacional argentino, en el que se cruzan los 3 elementos referidos en nuestro objeto: una política estatal en materia de biocombustibles, una situación de inseguridad energética y una determinada situación en la gestión del suelo.

Por último, en el capítulo 4, recuperaremos las conclusiones parciales a las que llegamos en los tres capítulos anteriores, para establecer un diagnóstico de este cruce de variables internas, en el marco del sistema internacional.

2. Definiendo los conceptos

El objetivo de este apartado es exponer las herramientas conceptuales que estarán presentes a lo largo de la investigación. En primer lugar, nos referiremos a la categoría de “duración”, del historiador francés Fernand Braudel, que nos permitirá aplicar sus aportaciones en el campo de la historia a nuestro objeto de estudio. En segundo lugar, definiremos qué es lo que entendemos por inseguridad energética, lo cual nos permitirá abordar con mayor precisión cuál es la situación energética en Argentina (e intentar dar una respuesta a la cuestión de si hay crisis o inseguridad energética). Por último, desarrollaremos los componentes y elementos constitutivos del concepto “recurso natural estratégico”.

Cuando abordamos el problema de la gestión de los recursos naturales, lo hacemos situados en un tiempo y espacio determinados. Ambas categorías (tiempo y espacio) a su vez adquieren dimensiones diferentes según el acercamiento que realicemos. En nuestro caso, la categoría espacial es Argentina, y las categorías temporales sobre las cuales se guiará el análisis son: **estructura, coyuntura y acontecimiento**. Éstas responden a una clasificación



de la temporalidad que realiza el historiador francés Fernand Braudel³. En la distinción que realiza, el tiempo como categoría admite la posibilidad de fragmentación en un corto (acontecimiento), mediano (coyuntura) y largo plazo (estructura).

La Escuela de los “Annales”, de la cual proviene Braudel, da una perspectiva temporal que resuelve el problema de pensar a-históricamente, y otorga herramientas para tal fin, tal como vimos en el párrafo anterior. Estas herramientas, realizando un estiramiento conceptual, las utilizaremos para el análisis del presente y arriesgarnos a formular hipótesis para el futuro. Este presente en el que nos situamos forma parte de un continuo entre el pasado y el futuro, donde se presentan regularidades que responden a la estructura y coyuntura.

La estructura, coyuntura y acontecimiento comparten algunas características comunes. En primer lugar, existe un “entrelazamiento asimétrico y dinámico” entre las tres categorías, siendo la estructura la dimensión de más peso, ya que contiene y condiciona a las dos restantes. En segundo lugar, cada una de estas categorías no presenta límites cuantitativos precisos (en términos temporales), ya que podemos definir cada una de ellas en función de sus regularidades y del criterio metodológico que sea más adecuado para el análisis del problema planteado.

Comenzando por los acontecimientos, ellos son los instantes de la historia; se refieren a lo que ocurre todos los días. En palabras de Braudel, recurriendo a un ejemplo muy gráfico, los acontecimientos son como las olas del mar, que son superficiales y están en constante movimiento. Estos hechos, como venimos afirmando, no se desarrollan fuera de contexto, sino que se enmarcan en contextos precisos. Por ejemplo, en el caso que nos ocupa, en Buenos Aires, el 9 y 10 de septiembre de 2008 se realizó un Congreso Internacional sobre Biocombustibles, organizado por “Green Power Conferences”, con el apoyo de la Cámara Argentina de Biocombustibles y la Asociación Argentina de Biocombustibles e Hidrógeno⁴.

Las coyunturas se definen por estar configuradas a partir de ciertas regularidades que permanecen en el tiempo, pero que tardan menos en desgastarse que la estructura. Como aclaramos anteriormente, éstas, si bien tienen límites cuantitativos definidos, a modo de aproximación, suelen asociarse con períodos de 10/15 años, lo que sería equivalente a los ciclos en la economía. En nuestro trabajo hay una particularidad, ya que la dimensión coyuntural está en desarrollo, y se viene configurando en los últimos años. Sobre esta dimensión volveremos exhaustivamente en el capítulo dedicado a la situación nacional.

Por último, las estructuras se refieren al largo plazo, a ciertas regularidades que tienen una permanencia prolongada en el tiempo, y que condicionan -obstaculizando o posibilitando- las acciones de los hombres. Como ya habíamos adelantado que la estructura como categoría tiene tal relevancia, pues al modificarse tiene un impacto sobre el resto, nos quedaría solamente enfatizar la idea a través de la metáfora sobre el mar que utiliza Braudel, cuando se refiere a la estructura como las “aguas profundas de un mar” que permanecen casi inmóviles en el tiempo. Para nuestro trabajo vamos a utilizar dos estructuras: la agropecuaria a nivel nacional y la energética en un doble nivel, nacional e internacional.

³ Para ampliar, véase Braudel, Fernand (1976): *El Mediterráneo y el mundo mediterráneo en la época de Felipe II*, México, Fondo de Cultura Económica, Tomo I y II; y Braudel, Fernand (1968): *La historia y las Ciencias Sociales*, Madrid, Alianza.

⁴ Molina, Claudio: “El mundo bio bailó un tango”, *Clarín*, 13 de septiembre de 2008, en: <http://www.clarin.com/suplementos/rural/2008/09/13/r-01759131.htm>.



Prosiguiendo, añadiremos una de las variables transversales de esta investigación es la de **inseguridad energética**. Consideramos que en los términos espacio-temporales que presentamos más arriba, esta variable es más apropiada que la de seguridad energética, en tanto que la inseguridad energética tiene un alcance estructural, mientras que la seguridad energética representa más bien un tipo ideal, estático. Dicho esto, podemos afirmar que la inseguridad energética es susceptible de adquirir diferentes niveles (que se manifiestan a nivel coyuntural). En forma gráfica proponemos construir una escala con valores entre 0 y 1, donde el “0” es la situación de seguridad absoluta (el tipo ideal), y el “1” es la crisis; y entre 0,1 y 1 estarían representados los valores que constituyen los diferentes niveles de inseguridad.

Nos interesa particularmente detenernos en el valor 1 referido, ya que representa el nivel máximo de inseguridad energética. La crisis tiene lugar dentro de la coyuntura; son picos máximos en el nivel de inseguridad energética tolerable o esperable, y su emergencia como fenómeno implica cambios cualitativos en dichos niveles.

En las próximas páginas trabajaremos con una variable dependiente: los **recursos naturales estratégicos**. Éstos están integrados por dos componentes: natural y estratégico; el primero, se refiere a los bienes físicos procedentes de la naturaleza, susceptibles de ser utilizados por el hombre para satisfacer sus necesidades. A partir de esta definición general podemos hacer una clasificación entre renovables y no renovables, dependiendo de su posibilidad de agotamiento. En segundo lugar, el componente estratégico de los recursos se refiere a su carácter vital para el mantenimiento del sistema productivo de un país que funciona en base a esos recursos, y que sin éstos peligras su supervivencia.

Por último, definimos a la **política estatal o pública** como “un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil. De dicha intervención puede inferirse una cierta direccionalidad, una determinada orientación normativa, que previsiblemente afectará el futuro curso del proceso social hasta entonces desarrolla en torno a la cuestión”⁵.

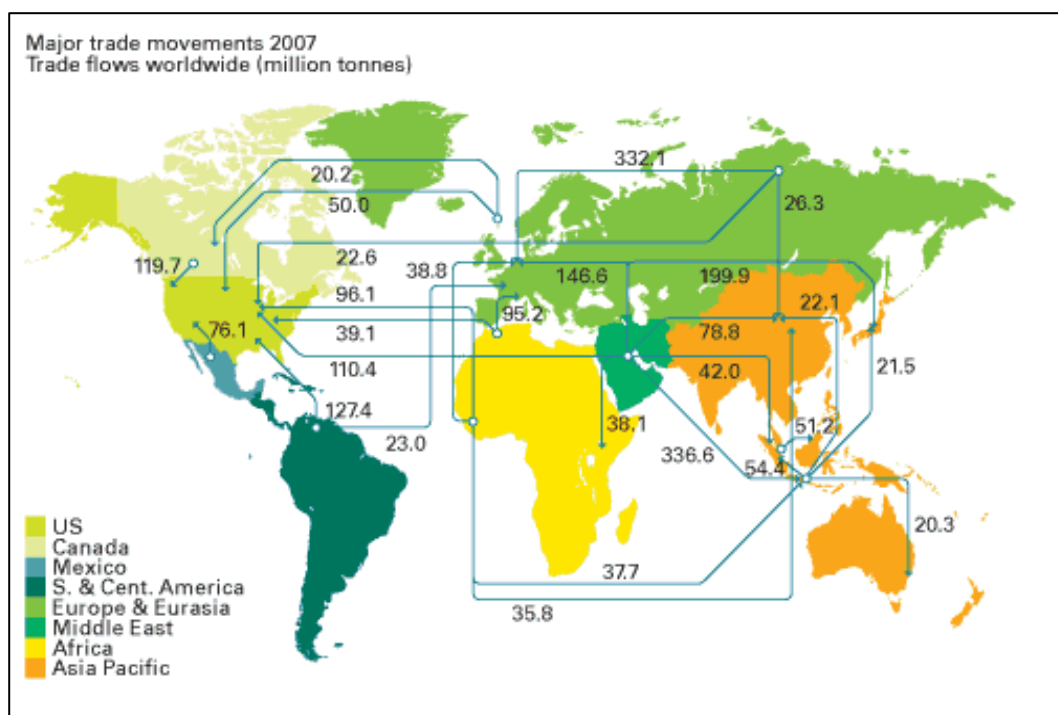
3. Escenario internacional y regional

3.1. Contexto energético internacional

En el último año, la volatilidad del precio internacional del petróleo (recurso energético por excelencia) ha sido un elemento de preocupación que ha ocupado los principales puestos de la agenda internacional política y económica. Esta situación obliga a preguntarse ¿por qué el precio de este producto es volátil? Las respuestas son variadas, y todas integran el “rompecabezas” de una conclusión general, a la cual aún no se ha llegado.

Entre las causas que esgrimen los analistas se encuentra el crecimiento de las principales economías cada vez más demandantes de energía. Dada esta hipótesis, el elemento estructural a tener en cuenta es que los principales países productores de petróleo no son los que más consumen. Respecto a esta afirmación, el siguiente mapa expone gráficamente los flujos de petróleo a nivel global.

⁵ O'Donnell, Guillermo y Oszlak, Oscar (1976): *Estado y Políticas Estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*, Buenos Aires, CEDES/CLACSO, p. 21.





Fuente: British Petroleum (2008): *Statistical Review of World Energy June 2008*, Beacon Press, London, p. 21, en:

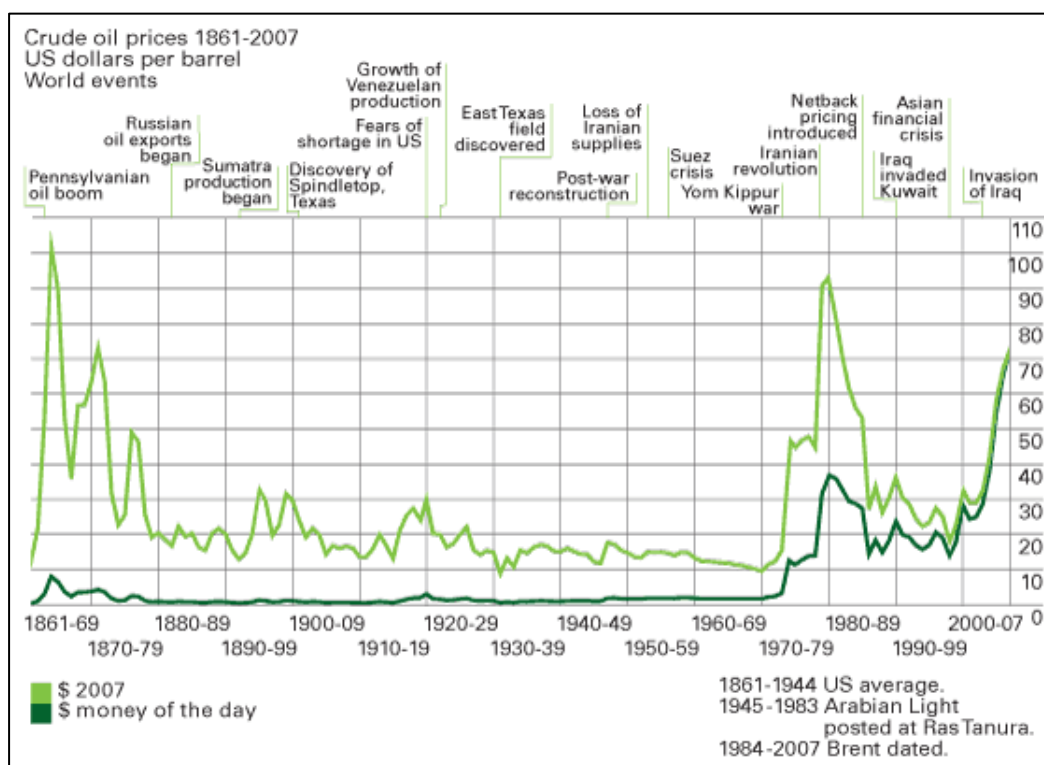
http://www.bp.com/liveassets/bp_internet/globalbp/globalbp_uk_english/reports_and_publications/statistical_energy_review_2008/STAGING/local_assets/downloads/pdf/statistical_review_of_world_energy_full_review_2008.pdf.

Como puede observarse, Estados Unidos (EE.UU.) importa petróleo de diversos países, con lo cual su influencia es global, tanto en la economía real como en los mercados financieros. Del lado de la oferta, los países productores de petróleo están en zonas conflictivas e inestables, por lo que se registra un impacto negativo en los mercados financieros internacionales (ésta es una segunda hipótesis sobre la volatilidad e incertidumbre de los precios).

Además del caso de EE.UU., debemos considerar las economías crecientes de China e India. Siguiendo a Isbell, “con la progresiva apertura y liberalización de sus economías, estos dos países han entrado en la economía mundial y han entrado en la senda de un elevado crecimiento sostenido y de una creciente demanda energética. Casi de golpe, en el breve paso de unos pocos años, la economía mundial ya tiene más de 2 mil millones de nuevos consumidores de energía moderna -particularmente de petróleo y carbón, pero también de gas-”⁶.

El siguiente gráfico muestra la fluctuación de los precios del petróleo, de 1861 a 2007. Las mismas están ligadas a conflictos internacionales y acontecimientos como el crecimiento de la producción en Venezuela en la década de 1920. Interesa detenerse en los picos del precio del petróleo en momentos de conflicto internacional en las zonas de producción más importantes.

⁶ Isbell, Paul: “El nuevo escenario energético y sus implicaciones geopolíticas”, Real Instituto Elcano, *Documento de Trabajo*, n° 21 (30 de mayo de 2005), España, p. 5, en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Elcano_es/Zonas_es/DT+21-2007.

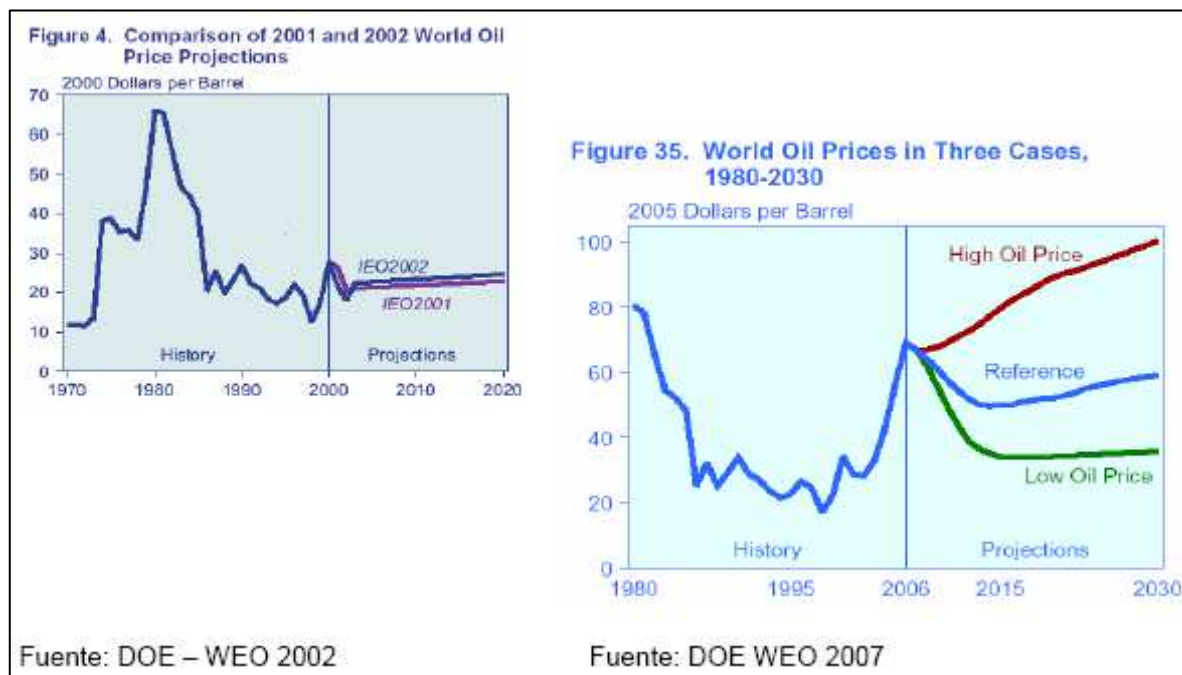


Fuente: British Petroleum, *op. cit.*, p. 16.

No contamos con un gráfico actualizado al momento del análisis que estamos desarrollando (octubre de 2008), pero en un ejercicio de proyección podemos concluir que la curva se disparó por encima del área del gráfico.

Siguiendo con la descripción del escenario energético internacional, encontramos en un interesante trabajo del ITBA (Instituto Tecnológico de Buenos Aires) algunos datos sobre la dificultad de proyectar el precio del petróleo. “La incertidumbre en la estimación de precios futuros es uno de los puntos principales de la Agenda (internacional energética) a pesar de la percepción de la alta insensibilidad al precio que presenta la demanda. Esta incertidumbre de pronóstico puede ejemplificarse comparando lo que pensaba el DOE-EIE en el WEO 2002 comparado con el WEO 2007. Es posible apreciar la única y estable proyección de precios que se formulaba en los años 2001 y 2002, en relación con la dispersión de los pronósticos del año 2006. Las predicciones de precios han sido poco acertadas hasta ahora. La volatilidad no responde a costos: está relacionada con la capacidad para sostener acuerdos de precios, y con la incertidumbre institucional o política”⁷. Los gráficos a los que hace referencia el documento son los siguientes:

⁷ “Abastecimiento sustentable de energía”, Instituto Tecnológico de Buenos Aires (ITBA), *Documento de trabajo*, 43º Coloquio IDEA 2007 (noviembre 2007), Buenos Aires, en: http://www.itba.edu.ar/archivos/secciones/1810_IDEA_11-07.10-08.pdf.



Como se puede ver, las proyecciones del 2007, en un escenario de altos precios del petróleo (la línea de color rojo) para el 2008 no supera los 80 dólares. Nótese además, que en la proyección hacia el 2030, el precio del barril no supera los 100 dólares, cuando en junio de 2008 superó los 130 dólares y el presidente de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) en ese mismo mes dijo que en lo que quedaba del año el precio podría situarse entre los 150 y 170 dólares. En el contexto actual internacional, marcado por la crisis financiera, el barril volvió a bajar a los 80 dólares.

A modo de conclusión de lo expuesto hasta el momento, el escenario energético internacional presenta las siguientes características:

1. Concentración en la producción: la ubicación de los yacimientos se encuentra en países que en los últimos años han mostrado elevada inseguridad jurídica e imprevisibilidad política y regulatoria⁸. Este elemento guarda relación con el “nacionalismo energético”⁹, entendiéndose por esto la intervención del Estado en el sector energético, con el objetivo de aprovechar los altos precios del petróleo para financiar y alcanzar metas sociales y geopolíticas.
2. Concentración y crecimiento de la demanda en los países desarrollados y particularmente en las economías emergentes de China e India.
3. Especulación financiera e incertidumbre. Para Fatih Birol, economista jefe de la Agencia Internacional de la Energía (AIE), “el principal motivo de los precios elevados es la creciente percepción en los mercados de que, en el futuro, la oferta quizá no será suficiente para satisfacer la demanda. Esa

⁸ “Abastecimiento sustentable de energía”, *op. cit.*, p. 38.

⁹ Isbell, *op. cit.*, p. 6.

incertidumbre es terreno abonado para los especuladores, que sirven de detonantes en ese aumento”¹⁰.

4. Conflictos relacionados con el control de los recursos de hidrocarburos y con el control de los flujos de la producción como política de poder y seguridad. Los ejemplos para este punto son las campañas en Afganistán e Irak, siendo el primer territorio por el cual podrían pasar importantes gasoductos y el segundo un productor de petróleo significativo.

3.2. Los Estados Unidos, La Unión Europea y Brasil

Tras el examen de las características del escenario internacional energético, continuaremos en esta parte con el análisis del diseño de políticas estatales tendientes a reducir la dependencia de los recursos naturales estratégicos no renovables. Para esto tomaremos como referencia tres casos: los Estados Unidos, la Unión Europea y Brasil.

El primero de ellos, es el de los **Estados Unidos**. Una de las claves de su política energética la encontramos en la *Energy Policy Act of 2005*, la cual contiene 4 grandes ejes a través de los cuales se articulan sus iniciativas. El primero de ellos se refiere a la necesidad de alcanzar un cierto estado de eficiencia energética. Con este objetivo, lo que se busca es racionalizar el consumo de la energía a través de la reducción del consumo en casas, edificios, empresas, automóviles y camiones. En segundo lugar, se consideran necesario modernizar la infraestructura eléctrica; en tercer lugar, se propugna incrementar las reservas estratégicas de petróleo como medida preventiva ante un eventual corte de suministro. Y por último, en cuarto lugar, se busca diversificar la demanda energética.

A este marco generado a través de las “Energy Policy Act of 2005”, se sumaron iniciativas complementarias como *The American Competitiveness Initiative (ACI)* y el *Advanced Energy Initiative (AEI)*. Dado el perfil de la ACI, podríamos señalar que ésta busca incrementar la investigación en ciencia y tecnología; la AEI, por otro lado, específicamente busca un incremento en la inversión en investigación de tecnologías de energías limpias y en la producción de combustibles alternativos. Es necesario destacar que dentro de esta estrategia, los biocombustibles pretenden ser parte de la diversificación de la demanda energética, tal como ocurre con la energía eólica y de la solar.

La **Unión Europea** al igual que Estados Unidos ha considerado la dependencia energética como una amenaza, por lo cual planteó la necesidad de asegurarse su abastecimiento energético. De acuerdo con este diagnóstico y en términos generales, orientaron sus esfuerzos a establecer una diversificación energética del suministro de petróleo; establecer asociaciones “privilegiadas” con países productores (Rusia, países del Consejo de Cooperación del Golfo y de la OPEP) y de tránsito (Argelia, los países del Caspio y del Mediterráneo, Turquía, Ucrania y Noruega); desarrollar energías alternativas; y puntualmente en lo que tiene que ver con este tema, avanzar en la investigación de biocombustibles de

¹⁰ “Siete Preguntas: El Nuevo Orden Energético Mundial”, *Foreign Policy, Edición Española* (junio-julio 2008), en:
<http://www.fp-es.org/siete-preguntas-el-nuevo-orden-energetico-mundial>.



segunda generación; y promover una mayor utilización de biocombustibles en los países en desarrollo.

Entonces, como consecuencia de estos programas energéticos, tanto de los Estados Unidos como de la Unión Europea, se han incrementado sus volúmenes de producción de biocombustibles año tras año. Los números concretos son los siguientes:

Producción de biocombustibles en la Unión Europea 2004-2006 (en toneladas)

Años	Producción		
	Biodiesel	Etanol	Total
2004	1.933.400	491.040	2.424.440
2005	3.184.000	790.927	3.974.927
2006	4.890.000	1.185.524	6.025.524

Fuente: Elaboración propia a partir de EuroObserver'ER (2008): "Le barometre des biocarburants 2004-2007", en: <http://www.biofuels-platform.ch/en/media/index.php?id=138>; y European Biodiesel Board (2006): "Statistics: The EU Biodiesel Industry", *European Biodiesel Board*, Brussels, en: <http://www.ebb-eu.org/>.

Producción de etanol de Estados Unidos 2004-2006 (en millones de galones).

Años	Producción
2004	3.535
2005	4.264
2006	4.855

Fuente: Elaborado a partir de Renewable Fuels Association: "Annual World Ethanol Production by country (millions of gallons) 2004-2007", en: <http://www.ethanolrfa.org/industry/statistics/#E>.

A nivel regional **Brasil** se inserta internacionalmente como productor de biocombustibles, con un objetivo evidente: captar mercados que precisen una demanda de este tipo de energía por encima de su nivel de producción. En este sentido, cabe aclarar que Brasil es el mayor productor del mundo de etanol, a partir de la utilización de la caña de



azúcar como materia prima, compartiendo su liderazgo con los Estados Unidos, que lo produce a partir del maíz. Brasil, además de producir etanol, produce biodiésel.

La política estatal de Brasil en materia de biocombustibles está articulada en dos planos. En el plano interno, existen disposiciones que alientan la producción de este tipo de energía alternativa. En este sentido, a partir de la Ley Federal 11.097/2005, se incorporó el biodiésel a la producción de energías alternativas, que dado el tipo de incentivo a la industria, presentó un incremento en los volúmenes de producción. Asimismo, el país tiene un programa de agro-energía a través del cual orientan sus esfuerzos¹¹. Por otra parte, el gobierno lleva adelante una activa política exterior que tiene como objetivo captar nuevo mercados para exportación de biocombustibles y la asociación con potenciales productores. Respecto a este último punto, una ventaja competitiva que tiene Brasil es su vasta experiencia en producción de biocombustibles (*know-how*). Lula Da Silva -Presidente de Brasil- durante el 2007 visitó más de 20 países; lo que quisiéramos resaltar de estas visitas oficiales, es que los biocombustibles estuvieron presentes como tema de agenda. Cabe aclarar, que este dinamismo contrasta con los avances concretos que se han generado regionalmente a través del MERCOSUR¹².

De lo expuesto hasta aquí, podemos afirmar que tanto los Estados Unidos, como la Unión Europea y Brasil han diseñado sus políticas de promoción a la producción de los biocombustibles en un marco de planificación de políticas energéticas más amplias, que contemplan mantener los márgenes de inseguridad energética cercanos a 0,1 (el valor más cercano al ideal de seguridad energética tal como explicamos anteriormente). Por otro lado, si bien hemos constatado que los volúmenes de producción de biocombustibles han presentado un comportamiento al alza, en el caso de los EE.UU. y la Unión Europea, si lo que producen no les es suficiente para satisfacer su demanda, necesariamente tendrán que importar. En este sentido, América del Sur (y Argentina en particular) se posiciona como un potencial abastecedor, dada la abundancia de materias primas, cuya producción depende de dos recursos naturales estratégicos: suelos y agua. ¿Pero constituye verdaderamente una oportunidad?, ¿para quiénes?, en Argentina ¿qué desafíos representa para el país? Con estos interrogantes, avanzaremos en el análisis del caso argentino en el próximo apartado.

4. Escenario nacional

En esta parte del trabajo describiremos el perfil de la política estatal en materia de biocombustibles del gobierno argentino. En este sentido, incluiremos un plano interno de análisis y un plano externo. Luego, contextualizaremos sectorialmente esta política estatal, haciendo referencia al marco agropecuario y energético, en los cuáles se inserta. Y por último, señalaremos qué desafíos se oponen a dicha política.

Actualmente, el perfil de la política del gobierno argentino en materia de biocombustibles está orientado hacia la exportación. Después de que el ex Presidente Néstor Kirchner firmase el decreto 109/2007 (febrero 2007), constatamos distintas acciones de

¹¹ Fuente: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Secretaria de Produção e Agroenergia (2005): *Plano Nacional de Agroenergia 2006-2011*, Brasília, 2da edición revisada, en: www.biodiesel.gov.br/docs/PLANONACIONALDOAGROENERGIA1.pdf.

¹² Lorenzo, Cristian: "Política Exterior y Biocombustibles: el caso del MERCOSUR", VI Jornadas de Investigación del Instituto de Investigaciones en Ciencias Sociales (IDICSO), Universidad del Salvador, Argentina, 15 de octubre de 2008.



representantes del Estado argentino tendientes a promover el comercio internacional de biocombustibles. A continuación presentamos los hitos de referencia:

- a) Se efectuó una regionalización de los biocombustibles a través del MERCOSUR: se creó un Grupo *Ad Hoc* de Biocombustibles a finales de 2006. Durante el año 2008 ya se han realizado dos reuniones;
- b) La participación de funcionarios argentinos de alto rango en eventos de convocatoria internacional, realizados dentro y fuera del país. Se destacan los casos del Foro Global de Bioenergía y el Primer Congreso Americano de Biocombustibles, ambos organizados en Argentina durante el 2007, después de que la ley entrase en vigencia ese mismo año. No es un hecho menor que ambos congresos hayan reunido diversos intereses sobre los biocombustibles¹³.
- c) Participación en eventos internacionales, en los Estados Unidos: Conferencia Global de Combustibles de Origen Agrícola¹⁴, y una conferencia internacional organizada por la Unión Europea en Bruselas¹⁵.

Por otro lado, hay un dato que es significativo, que da cuenta de la “sutileza” con que en el diseño de una política se incluyen intereses colaterales. Es el siguiente: un día después de que Néstor Kirchner firmase el decreto reglamentario 109/2007 -el cual le otorgó vigencia a la ley 26.093- se reúne con Thomas Shannon y Nicholas Burns, altos funcionarios del gobierno de Estados Unidos. Estos funcionarios realizaron una visita oficial a la Argentina, y luego continuaron su gira hacia Brasil, país en el que los biocombustibles formaban parte importante de la agenda¹⁶. Más allá de que no tengamos una certeza absoluta (acerca de los “intereses colaterales”), lo que sí podemos señalar es que dadas las acciones a que nos hemos referido, efectuadas por representantes del Estado argentino en eventos internacionales, y el tener una ley que regula la producción de biocombustibles, son útiles políticamente para demostrar a los EE.UU. (un potencial demandante), que Argentina puede ser un abastecedor de biocombustibles.

En el plano interno, desde el 2006, los volúmenes de producción en biodiésel han crecido exponencialmente. Una particularidad, es que no todas las plantas productoras de biodiésel están habilitadas por la Secretaría de Energía para el abastecimiento del mercado interno. En este sentido, hasta el 30 de Septiembre de 2008, las plantas habilitadas por dicha unidad burocrática¹⁷ fueron: Vicentín S.A., Energía Sanluisense Refinería Argentina S.A., Soyenergy S.A., Advanced Organic Materials S.A., Biomadero S.A., Renova S.A., Ecofuel S.A., UNITEC Bio S.A., LDC Argentina S.A. y Molinos Río de la Plata¹⁸. Esta situación

¹³ En el artículo de referencia podrá observarse una identificación de los distintos participantes en ambos eventos según procedencia institucional; en Lorenzo, Cristian: “Elementos para evaluar el margen de maniobra del Estado argentino en la toma de decisiones. El caso del biodiésel a la luz del contexto nacional, regional, hemisférico e internacional”, VIII Congreso Nacional de Ciencia Política, Buenos Aires, 2007, pp. 24-25.

¹⁴ “Acsoja y los biocombustibles”, *Clarín*, 6 de octubre de 2007, en: <http://www.clarin.com/suplementos/rural/2007/10/06/r-01513437.htm>.

¹⁵ Miró, Jordi: “UE apuesta por los biocombustibles”, *BBC*, 5 de julio de 2007, en: http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/international/newsid_6272000/6272572.stm.

¹⁶ De la Sota, Candelaria: “El Gobierno apura los incentivos para la producción de biocombustibles”, *Clarín*, 10 de febrero de 2007, en: <http://www.clarin.com/diario/2007/02/10/elpais/p-00801.htm>.

¹⁷ Cabe aclarar que entendemos por unidad burocrática a la diferenciación estructural interna al Estado, que puede o no institucionalizarse con organizaciones legales identificables; en O’ Donnell y Oszlak, *op. cit.*, p. 27.

¹⁸ Fuente: Cámara Argentina de Energías Renovables (2008): “Panorama de la industria argentina del biodiésel”, Buenos Aires, p.11, en: <http://www.argentinarenovables.org/images/mercadoargentinobiodiesel.doc>.

genera el siguiente problema: favorece a grandes empresas en contra de los pequeños productores, que podrían recibir beneficios que estimulen la producción de biocombustibles para autoabastecimiento.

En la siguiente tabla se indica la cantidad de plantas que producen biodiésel y la evolución de la producción:

Empresas productoras de biodiesel a fines del 2008 (en toneladas)

Empresa	2006	2007	2008
Vicentin SA	48.000	48.000	48.000
Biomadero SA	30.000	30.000	30.000
Pitey SA	30.000	30.000	30.000
Soyenergy SA	24.000	24.000	24.000
Advanced Organic Materials SA	16.000	16.000	70.000
Biodiesel SA	7.000	7.000	7.000
Renova SA		200.000	200.000
Ecofuel SA		200.000	200.000
Energia Sanluisaña Refineria Arg. SA		30.000	30.000
LDC Argentina SA			300.000
Unitec Bio SA			200.000
Explora			120.000
Molinos Rio de la Plata SA			100.000
Diferoil SA			30.000
Ricard Set Energias Renovables SA			18.000
Hector Bolzan & Cia. SA			7.200
Energias Renovables Argentinas SA			6.500
B.H. Biocombustibles SRL			4.000
Capacidad de produccion	155.000	585.000	1.424.700

Fuente: Cámara Argentina de Energías Renovables, *op. cit.*

Esta política de promoción de la producción de biocombustibles se enmarca en un contexto de **inseguridad energética** en Argentina. El país tiene comprometidas a corto-mediano plazo sus reservas de recursos en hidrocarburos, debido a su agotamiento y la falta de exploración. Según un diagnóstico de la Secretaría de Energía de 2004 sobre la disponibilidad de reservas, se señala que en el caso del petróleo las reservas tienen un horizonte de 9 años y de 10 años para el caso del gas¹⁹.

¹⁹ Según estimaciones de la Secretaría de Energía para el 2004, los horizontes de vida de petróleo son de: 9,1 años para el petróleo, y 10,2 para el gas. Con respecto a este horizonte cabe aclarar que es de carácter orientativo, ya que existen otros aspectos que podrían considerarse como: a) la posibilidad de descubrir una nueva cuenca; b) las incorporaciones por nuevos descubrimientos que deben realizarse periódicamente en las cuencas actualmente conocidas; c) las incorporaciones por revisiones y nuevos estudios de los reservorios en explotación; d) la posibilidad de implementar nuevas tecnologías que permitan una mejor recuperación final de los fluidos no drenados de los reservorios; e) la posible variación del precio internacional del crudo, ya que resulta un factor decisivo en las inversiones f) la evolución más probable del consumo interno en base a un



A esta disponibilidad se agrega que dichos recursos naturales no renovables tienen sus derechos de explotación concedidos, en mayor medida a empresas multinacionales. Éstos fueron concedidos en el marco de las privatizaciones llevadas a cabo durante el gobierno de Carlos Menem (1989-1999). La particularidad del caso argentino en América Latina, es que se privatizaron sus recursos naturales estratégicos (hidrocarburos) en un tiempo récord.

A las transformaciones estructurales de los 90', que buscaron el "achicamiento del sector público" (incluyendo las empresas estatales), debemos agregar que por parte del Estado argentino, ha existido un ineficiente control sobre las empresas privatizadas. El resultado de esta "ineficiencia" es que no se cumplió con lo acordado en materia de exploración. Ésta es la razón de por qué los horizontes de explotación son cortos, y sigue sin haber inversiones en exploración. Por último, en lo que respecta al petróleo específicamente, observamos que en el período 2002-2006, siguiendo las demandas del mercado -en un contexto de inseguridad energética ya referido- se incrementaron las exportaciones de petróleo en un 56%²⁰.

Por otra parte, desarrollaremos algunos puntos del **sector agropecuario**, de donde se extrae la materia prima del biodiésel: la soja. *A priori* podemos afirmar que para que fuera factible el negocio de los combustibles alternativos, fue necesario que existiesen cultivos de soja en abundancia en el país. La singularidad del caso argentino es que viene teniendo un importante crecimiento en sus cosechas de soja desde las campañas 1997/1998, tal como podrá observarse a continuación:

Estimaciones Agrícolas de Soja: área sembrada, cosechada; producción y rendimiento (1990-2007)

crecimiento proyectado mínimo que permita asegurar el abastecimiento (Ley N° 24.076) por un período razonable (12 años aproximadamente); g) Los compromisos de exportación asumidos, tanto para petróleo como para gas, en volumen y tiempo, en relación con las reservas y con el punto anterior; h) el aumento en la utilización de nuevas fuentes energéticas alternativas, como consecuencia de la constante preocupación por cuidar el medio ambiente. Para ampliar, véase: Secretaría de Energía (2004): "Comparación de reservas de petróleo y gas 2003-2004", *Anuario de Reservas 2004*, Buenos Aires, pp. 9 y 37, en: <http://energia3.mecon.gov.ar/contenidos/archivos/Anuario%20de%20Reservas%202004.pdf>)

²⁰ Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2007), "Variaciones de las exportaciones del complejo petrolero y gas 2006/2002 (en millones de dólares)", en Complejos exportadores, Buenos Aires, en: http://www.indec.gov.ar/nuevaweb/cuadros/19/complejos_04_07.pdf .



Campaña	A.Sembrada (ha)	A.Cosechada (ha)	Producción (tn)	Rendimiento (kg/ha)
1990/91	4966600	4774500	10862000	22.750.027
1991/92	5004000	4935710	11310000	22.914.636
1992/93	5319660	5116235	11045400	21.588.923
1993/94	5817490	5748910	11719900	20.386.299
1994/95	6011240	5934160	12133000	20.446.028
1995/96	6002155	5913415	12448200	21.050.781
1996/97	6669500	6393780	11004890	17.211.869
1997/98	7176250	6954120	18732172	26.936.797
1998/99	8400000	8180000	20000000	24.449.878
1999/00	8790500	8637503	20135800	23.312.061
2000/01	10664330	10400193	26880852	25.846.494
2001/02	11639240	11405247	30000000	26.303.682
2002/03	12606845	12419995	34818552	2.803.427
2003/04	14526606	14304539	31576752	22.074.639
2004/05	14399998	14037247	38300000	27.284.553
2005/06	15393474	15130038	40537364	26.792.637
2006/07	16141337	15981264	47482784	29.711.533

Fuente: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos (SAGPyA):
“Estimaciones Agrícolas - Oleaginosas (Soja)”, en: <http://www.sagpya.mecon.gov.ar/http-hsi/bases/oleagi.htm>

Además de este incremento en las cosechas de soja, otra característica del sector agropecuario argentino es que tiene una industria aceitera altamente competitiva a nivel internacional²¹. Según la Asociación Argentina de Consorcios Regionales de Experimentación Agrícola (AACREA, entidad técnica del sector agropecuario argentino), en el año 2005 Argentina fue el primer exportador mundial de aceite de soja y girasol, así como también de harina de soja y girasol²².

Ahora bien, esta orientación al mercado externo, tiene una contrapartida. Según el ingeniero agrónomo Héctor Morrás, del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), por el momento, en Argentina, la mayor productividad del suelo no tiene una evaluación cuantificada de los riesgos que podrían derivarse del mayor uso de productos agroquímicos (insecticidas o herbicidas)²³. De todos modos, cabe aclarar que en Argentina existen prácticas sostenibles y no sostenibles en la agricultura. Pero lo cierto es que los desafíos existen, y debe tenerse en cuenta que lo que está en juego es el recurso natural estratégico: el “suelo”²⁴.

Los datos son elocuentes: la superficie cultivada de soja ha crecido en forma pronunciada en los últimos 10 años. La particularidad de este proceso es que no se ha acompañado de una política de planificación territorial que busque minimizar los riesgos ambientales que podrían derivarse de prácticas no sustentables.

²¹ Cabe aclarar que la industria aceitera participa en el negocio de los biocombustibles instalando plantas de producción como es el caso de Vicentín y A.G.D.

²² Zorraquin, Teo (2003): *Agroalimentos Argentinos*, Buenos Aires, Asociación Argentina de Consorcios Regionales de Experimentación Agrícola (AACREA), p. 14.

²³ Morrás, Héctor: “El suelo, la delgada piel del planeta”, *Ciencia Hoy*, vol. 103 (27 de febrero de 2008), p. 22.

²⁴ Isern, Juan Ignacio: “Agricultura certificada: la ventaja de hacer las cosas bien”, *Revista B100*, año 2, vol. 4 (junio-julio 2008).



Asimismo, específicamente en lo que se refiere a biocombustibles, la política de promoción no está enmarcada en un plan de desarrollo de energías renovables (a diferencia de los EE.UU., la Unión Europea y Brasil donde tales políticas sí lo están, como vimos anteriormente). Esto nos muestra una pauta que en esta política estatal el gobierno argentino sigue y responde a la necesidad del mercado internacional, desprotegiendo sus propios recursos naturales, y al mismo tiempo, no responde a las necesidades futuras de su propia comunidad.

Por último, quisiéramos señalar que los desafíos para conservar el suelo no sólo se ven amenazados por prácticas no sostenibles de cultivos de soja, sino también por otros factores como la desertificación, la tala indiscriminada de bosques, el monocultivo y la erosión hídrica, y la expansión de las fronteras agrícolas²⁵.

En síntesis, éstos son los elementos más importantes señalados en esta sección:

- La política de biocombustibles en Argentina tiene dos ejes sobre los cuáles se desarrolla. En el plano internacional, pretende captar nuevos mercados para exportar su producción y a nivel nacional, si bien por el momento no se comenzó a mezclar el combustible, existen plantas autorizadas por la Secretaría de Energía para producir para el mercado interno.
- La producción de biocombustibles presenta algunos desafíos: no se efectúa en el marco de una política energética que tienda a reducir la vulnerabilidad que genera tener horizontes cortos de reserva, y además, en materia agropecuaria, los incrementos de los cultivos de soja (materia prima para la producción de biodiésel) no van acompañados de políticas de planificación territorial, y a eso se agrega que no hay previsiones sobre los riesgos que corre el suelo, entendido a éste como un recurso natural estratégico.
- El suelo no sólo se encuentra amenazado por prácticas agrícolas no sostenibles, sino que se agregan otros factores como la desertificación, la tala indiscriminada de bosques, el monocultivo y la erosión hídrica, producto de la expansión de las fronteras agrícolas.

5. Conclusiones finales

Tras exponer nuestras definiciones conceptuales, en el capítulo 2 abordamos un interrogante que apuntaba a las causas de la volatilidad del precio del petróleo. Es así como introdujimos algunos elementos para caracterizar al mercado energético internacional. Uno de ellos, es la concentración de la producción en países de Medio Oriente, que presentan una alta inestabilidad política. A esta situación política, se añade la mayor demanda de energía proveniente de países desarrollados y de países emergentes como China e India. A este escenario hay que sumarle algunos componentes más para comprender la dinámica de este mercado internacional, como la existencia de la especulación financiera internacional, y los conflictos vinculados al control de los recursos en hidrocarburos. El escenario internacional, en el campo energético, lleva a la “inseguridad energética” a valores cercanos a 1 (crisis). A

²⁵ Casas, Roberto (1988), “Los procesos de degradación y la conservación de suelos en la República Argentina”, en Durán, Diana (comp.), *Naturaleza y Sociedad*, Buenos Aires, Lugar.



través de esta coyuntura internacional, podemos ver que la estabilidad de la estructura es crítica, pero que sin embargo, se siguen tomando medidas paliativas. La producción de biocombustibles puede no ser sostenible; por ende, el impacto sobre el recurso estratégico “suelo” sigue siendo negativo.

A continuación, observamos que tanto los Estados Unidos como la Unión Europea y Brasil cuentan con políticas energéticas que incluyen la promoción de la producción de biocombustibles. Pero en el caso de los dos primeros, la oferta que puedan generar no cubre la demanda, por lo que países como Argentina y Brasil se perfilan como proveedores. La diferencia es que la estructura productiva de Brasil está preparada para la producción a gran escala (entiéndase esto como capacidad de abastecer al mercado interno e internacional), mientras que en Argentina es incipiente.

Retomando la pregunta que motivó las páginas precedentes: ¿la política de biocombustibles responde a los problemas de la inseguridad energética nacional? A partir de las diferentes constataciones que efectuamos, observamos algunos elementos que en el balance general de la situación, nos llevaría a tener una respuesta negativa.

La situación energética internacional constituye una oportunidad para la producción de biocombustibles en Argentina, Esto no admite dudas. Pero debemos tener en cuenta los intereses en juego. Según lo que pudimos observar, en Argentina sólo algunos grupos económicos son los que tienen licencias de producción de biocombustibles, en detrimento de pequeños productores; y por otro lado, podemos inferir que algunos de estos grupos estarían integrando cadenas productivas de manera vertical, dándoles la capacidad de controlar todas las fases del negocio.

En segundo lugar, apreciamos que la gestión del recurso natural estratégico “suelo” presenta un desafío, ya que no hay una cuantificación del daño en el caso de prácticas no sostenibles. A nivel del país, esta situación genera en el mediano y largo plazo un pasivo ambiental que difícilmente está equilibrado con los activos derivados de la producción de biocombustibles: 1. Menor nivel de inseguridad energética; 2. Ingresos al sector público derivados de impuestos y exportaciones; 3. Beneficios para la investigación y desarrollo. En consecuencia, está en juego el patrimonio ambiental.

En cuanto a los cambios estructurales, estamos en condiciones de afirmar que la situación de inseguridad y los momentos de crisis que puedan ocurrir influirán a nivel coyuntural, pero no serán lo suficientemente fuertes, para, retomando la analogía de Braudel, modificar la dinámica de las aguas profundas.



LA PROBLEMÁTICA DEL LAVADO DE DINERO Y SUS EFECTOS GLOBALES: UNA MIRADA A LAS INICIATIVAS INTERNACIONALES Y LAS POLÍTICAS ARGENTINAS¹

Javier Perotti²

Centro Argentino de Estudios Internacionales (CAEI)

Resumen:

Entre los efectos no deseados de la globalización financiera se encuentra el surgimiento de diferentes medios para llevar a cabo el lavado de activos más allá de las fronteras de los estados en donde las actividades ilícitas se desarrollan. Así, la prevención y represión del lavado de activos aparece entonces como algo primordial, ya que este delito representa un problema complejo y dinámico para la comunidad mundial, y tiene consecuencias negativas para la economía, el gobierno y el bienestar social de las naciones. A lo largo del presente trabajo se tratan, de manera general, las principales cuestiones vinculadas al proceso del lavado de activos, referidas a la definición, modalidades y efectos, así como también la participación argentina en el tratamiento internacional y regional de la temática y los pormenores del caso a nivel nacional, para finalmente mostrar algunas conclusiones con el objeto de aportar elementos útiles a la reflexión sobre esta problemática.

Palabras clave: Lavado de activos, seguridad, cooperación, crimen organizado, financiación del terrorismo.

Title in English: "Money Laundering and its Global Effects: International Initiatives and Argentina's Policy."

Abstract:

Among the unwanted effects of the financial globalization we find the appearance of different ways to carry out money laundering beyond the borders of the states where illegal activities are developed. The prevention and repression of money laundering appears then as something essential, since this crime represents a complex and dynamic problem for the world community, and has negative consequences for the economy, the government and the social welfare of nations. Throughout this work the main issues related to the process of money laundering are discussed in general and in relation to the definition, methods and effects, as well as Argentine's participation in the treatment of international and regional issues and details of the case at national level, to finally express some conclusions in order to provide useful elements for reflection on this problematic.

Keywords: Money Laundering, Security, Cooperation, Organized Crime, Terrorism Financing.

Copyright © UNISCI, 2009.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

¹ Lo expresado en el presente trabajo es estrictamente de carácter personal y no representa la opinión, el pensamiento o los planteamientos operativos de ninguna institución

² Javier Perotti se ha graduado en 2002 como Licenciado en Relaciones Internacionales en la Universidad de Congreso (Mendoza). Ha realizado durante los años 2004/2005 las maestrías en "Relaciones y Negociaciones Internacionales" (FLACSO Argentina, Universidad de San Andrés y Universidad de Barcelona) y en "Defensa Nacional" (Escuela de Defensa Nacional). Ha participado en numerosos cursos, seminarios y congresos en Argentina, Perú y Estados Unidos. Se ha incorporado como miembro al Instituto de Integración Latinoamericana (INILA) del Rectorado de la Universidad Nacional de Cuyo, al Centro de Estudios Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Cuyo, y al Centro Argentino de Estudios Internacionales (CAEI). Sus principales líneas de investigación son: seguridad interior, seguridad internacional, defensa, relaciones internacionales, política exterior, acción internacional de las entidades subnacionales e integración regional. Correo electrónico: javierperotti@yahoo.com.ar.



1. Introducción

Entre los efectos no deseados de la globalización financiera se encuentra el surgimiento de diferentes medios para llevar a cabo el lavado de activos más allá de las fronteras de los Estados en donde las actividades ilícitas se desarrollan.

Para hacer frente a estas actividades criminales que desafían el poder de los estados nacionales, aparece entonces como algo primordial la prevención y represión del lavado de activos, y dado que este delito se ha transnacionalizado, la ley debe contribuir al intercambio de información y cooperación internacional para combatirlo, ya que el mismo está íntimamente ligado al terrorismo y a otros delitos vinculados.

Cabe destacar que, a través de distintas iniciativas llevadas a cabo en años recientes, la República Argentina ha demostrado, de manera reiterada, su firme voluntad de actuar en este sentido.

A lo largo del presente trabajo se tratan, de manera general, las principales cuestiones vinculadas al proceso del lavado de activos, referidas a la definición, modalidades y efectos, así como también a la participación argentina en el tratamiento internacional y regional de la temática y los pormenores del caso a nivel nacional. Por último, se exponen algunas conclusiones y reflexiones sobre esta problemática.

2. Aspectos principales sobre el lavado de activos

Es oportuno señalar, a modo de recordatorio, que el lavado de activos³ es un proceso tendente a evitar que se pueda descubrir la comisión de un delito generador de bienes (delito subyacente), o también, que una vez descubierto el delito subyacente no pueda llegarse a la detección de los bienes obtenidos por la comisión del mismo. En otras palabras, el lavado de activos es un proceso por el cual se intenta cortar la relación existente entre un delito y los bienes producidos por esa conducta prohibida; se trata de darle a los activos ilícitos la apariencia de lícitos a través de una serie de operaciones y de su inyección en circuitos legítimos.

Para estudiar integralmente el fenómeno del lavado de activos, es necesario enunciar los componentes de que consta: 1) Delito previo; 2) Necesidad de ocultar el origen de los activos; y 3) Inversión, goce y disfrute de los bienes.

La obtención de esos bienes, en conjunto con los actos ilícitos que los generaron, es el detonante del proceso de lavado de activos, ya que de no existir un delito previo del que resulte una ganancia para el criminal, dicho proceso no puede iniciarse (es decir, el activo que se lava debe provenir de una actividad tipificada como delito). Además, el ocultamiento del origen de los activos es en sí el objetivo del lavado de activos, dado que el criminal inicia una serie de operaciones económicas, financieras y comerciales de carácter legal para apartar sus ganancias de las actividades ilícitas que las generaron, y así, esta simulación de licitud va a estar presente a lo largo de todo el proceso, ya que las distintas transformaciones que

³ Lo correcto es hablar de "lavado de activos", ya que no sólo es el dinero lo que se lava, sino todo tipo de bienes. Recordemos, asimismo, que el término "lavado" proviene de las mafias establecidas en los Estados Unidos que, en la década de 1920, instalaban lavanderías con el objeto de ocultar los ingresos provenientes de sus actividades ilícitas.



experimente el dinero obtenido serán realizadas a los efectos de ocultar su procedencia original⁴. Por último, y después de haber ocultado exitosamente el origen de sus bienes, el criminal los utilizará para invertirlos en sus actividades ilícitas, lo que permitiría aumentarlas, o para disfrutar de ellas sin temor a ser molestado por las autoridades.

El lavado de activos podría considerarse como un servicio de apoyo que permite a los delincuentes disfrutar de los beneficios de sus negocios de manera legal; es decir, los activos se lavan para encubrir aquellas actividades delictivas o ilegales asociadas con ellos, entre las que se incluyen el tráfico de estupefacientes, de armas, de menores, trata de blancas y evasión de impuestos⁵. Así, el lavado exitoso es parte esencial de las actividades delictivas, pues debe esconder u ocultar la naturaleza, procedencia, localidad, propiedad o control de beneficios que se hayan generado por las fuentes ilícitas de las que proceden las ganancias - las cuales posteriormente se liberan para aplicarse en una economía legítima-, para evitar ser detectadas por las autoridades competentes.

El análisis del fenómeno del lavado de dinero se realiza en tres fases sucesivas en que se divide el circuito operativo de dicho proceso, el cual tiene, además, diferentes modalidades cuya combinación le dan forma, contenido, seguridad y soporte al mismo: **1) Colocación o situación del dinero:** se refiere a la disposición física del efectivo en una institución financiera, es decir, introducir el dinero efectivo ilegal dentro del circuito económico y financiero legal. El método más sencillo es cambiar billetes de baja denominación por otros de alta denominación para facilitar el traslado. El proceso de colocación del dinero ilegítimo es el más vulnerable en cuanto a la detección por parte de las autoridades, porque es el momento en que el dinero se deposita por primera vez en una institución financiera; **2) Distribución o transformación del dinero (estratificación o diversificación):** incluye la transferencia de éste a distintas cuentas o instituciones para apartar al dinero de su fuente original y ocultar así el origen ilícito de los fondos. Se moviliza el dinero por la mayor cantidad de lugares, utilizando distintos instrumentos. Una vez completada esta etapa, es muy complejo reconstruir el circuito; y **3) Integración del dinero:** se refiere al traslado de los fondos a negocios legítimos, es decir, que implica introducir los fondos “lavados” a la economía legal. El dinero finalmente se reúne en una plaza financiera en donde los controles son laxos, inexistentes o corruptibles. Se aplican los fondos a negocios legítimos mediante empresas “fachada” no sospechosas que les permita invertir sin mayores peligros⁶.

Por ello, el lavado de activos es un desafío permanente para todos los países, y muchos de ellos -con mayor o menor éxito- han tomado ya distintas medidas para hacer frente a esta importante problemática. Basta con recordar, según estimaciones, que el volumen del

⁴ La meta que persigue el delincuente es no sólo evitar que las autoridades descubran el origen ilegal de los fondos que detenta, sino que en caso de que se inicie un proceso de carácter judicial en su contra y sea condenado por la realización de ilícitos, los gobiernos no puedan ejercer sus facultades de aseguramiento, decomiso y confiscación.

⁵ Todas aquellas actividades del lavado de activos pueden ser encuadradas en alguna de las siguientes dos categorías: **1) Conversión**, la cual tiene lugar cuando las ganancias ilícitas cambian de una forma a otra; y **2) Movimiento**, que ocurre cuando las ganancias ilícitas, mediante transferencias u otras operaciones, cambian de una localidad a otra.

⁶ Para que el proceso se lleve a cabo, es necesario que no exista documentación que relacione los tres pasos citados. Las regulaciones y leyes deben ser evadidas o manipuladas. Por lo general, esto se logra infiltrando el sistema bancario o sacando divisas del país ilegalmente. En el sistema bancario, los delincuentes pueden estructurar operaciones, sobornar empleados para que no llenen los informes requeridos, o establecer empresas legales como “pantallas” para abrir cuentas bancarias.



dinero lavado, a nivel global, equivale entre el 2 y 5 por ciento del producto bruto mundial anual.

Si bien el lavado de activos se lleva a cabo en diversos sectores económicos, es en el ámbito del sistema financiero donde las instituciones que lo integran se han convertido en participantes involuntarios ya que proporcionan una gran variedad de servicios e instrumentos⁷ que se utilizan fácilmente para encubrir el origen de los recursos ilícitos. Y aún cuando el lavado de activos es un delito de cuello blanco y, por ende, no violento, por lo general es la última fase de una sucesión de delitos violentos.

Es preciso destacar que el lavado de activos, como amenaza, no ha sido percibido por todos los países por igual, y como fenómeno que mereciera la atención de la política criminal global, nace en la lucha contra el crimen organizado y el narcotráfico, pues históricamente, a partir de la generalización del discurso relativo a la represión del amplio abanico de conductas que integran la cadena de comercialización de los estupefacientes (drogas), se impone la necesidad de reprimir penalmente a quienes participen del proceso de encubrimiento de las ganancias obtenidas por dicha actividad a través de diferentes argumentos⁸.

De la necesidad de luchar de forma exclusiva contra el tráfico ilícito de estupefacientes y el crimen organizado, hemos pasado en la actualidad a la necesidad de proteger al sistema financiero, a los mercados, para que no se vean contaminados por la competencia desleal que implica el flujo de dinero proveniente del lavado de activos, a la vulnerabilidad de los sistemas económicos y a la lucha por su transparencia, ya que es posible sostener que el delito de lavado de activos encuadra más dentro de una concepción de delito de contenido económico. No obstante, no es inocente la concepción de la lesividad del delito de lavado de activos, ya que produce efectos macroeconómicos⁹ y microeconómicos¹⁰.

⁷ Entre ellos se cuentan los cheques de viajero, los cheques de caja, dinero virtual o *cybermoney*, transferencias electrónicas de fondos y fideicomisos internacionales, entre otros.

⁸ Entre otros argumentos, es posible mencionar los siguientes: 1) Debe seguirse el camino del dinero y confiscarlo para desalentar la comisión de este delito; 2) Debe atacarse el dinero proveniente del narcotráfico, así la organización no tendrá los recursos suficientes para seguir con sus actividades; 3) Los narcotraficantes continúan controlando a la organización, incluyendo su aspecto financiero, desde las cárceles; 4) Debe atacarse al dinero porque el proceso de lavado es el "Talón de Aquiles" de los narcotraficantes.

⁹ Desde el Fondo Monetario Internacional (FMI), se han llevado a cabo estudios sobre los efectos del lavado de activos en la macroeconomía de los países. En ellos, entre los efectos macroeconómicos señalados, se mencionan: 1) Variación de la demanda de dinero, aparentemente sin relación con la evolución económica, tal como debe ser medida; 2) Inestabilidad de la paridad cambiaria y de las tasas de interés, por los movimientos de fondos imprevistos que impliquen su transferencia fuera de la región; 3) Riesgo sistemático para la estabilidad del sector financiero y de la situación monetaria en general; 4) Repercusión sobre la recaudación impositiva y afectación del gasto público, por la inexactitud en la declaración impositiva: ganancias y patrimonio; 5) Efectos de contaminación en las transacciones legales por el miedo de los operadores a su propia responsabilidad penal; y 6) Luego, el blanqueo o lavado de los bienes, repatriación de las ganancias en el nivel nacional o el aumento injustificado -"abultamiento"- de determinados activos. Sin embargo, si analizamos los estudios del FMI, es posible advertir que los mismos están realizados sobre la base de las economías de los países desarrollados, y por lo tanto, a fin de poder establecer qué es lo que cabe proteger a través del delito de lavado de activos, al menos en los países con economías emergentes, faltaría llevar adelante otros estudios para determinar si a los efectos de la tipificación del delito basta con importar los modelos vigentes en otros países o regiones en las cuales, aparentemente, resultan eficaces.

¹⁰ Los efectos microeconómicos más graves del lavado de activos se hacen sentir en el sector privado, ya que: 1) A menudo, quienes lo practican emplean compañías de "fachada" que mezclan las ganancias de actividades ilícitas con fondos legítimos, para ocultar ingresos mal habidos. En algunos casos, estas compañías pueden ofrecer productos a precios por debajo del costo de fabricación ya que están dispuestas a perder una parte de la inversión. Por consiguiente tienen una ventaja competitiva sobre las compañías legítimas a quienes se les hace



Sin embargo, es preciso reconocer que el lavado de activos desenfrenado puede erosionar la integridad de las instituciones financieras de un país, y además, debido al alto grado de integración de los mercados de capital, esta actividad puede también afectar adversamente a las monedas y a las tasas de interés, y acrecentar la amenaza de la inestabilidad monetaria debido a la distribución inadecuada de recursos ocasionada por la distorsión artificial de los precios de bienes y productos básicos.

De manera creciente, el lavado de dinero se ha convertido en un problema mundial que incluye transacciones financieras internacionales, contrabando de dinero a través de las fronteras y el lavado en un país del producto de delitos cometidos en otro. Y dado que el dinero de los activos lavados fluye hacia los sistemas financieros mundiales, puede socavar las economías y monedas nacionales o regionales.

Asimismo, entre los efectos socioeconómicos negativos, el lavado de activos traslada el poder económico del mercado, del gobierno y de los ciudadanos a los delincuentes, y la magnitud misma del poder económico que acumulan los que lavan dinero tiene un efecto corruptor sobre todos los elementos de la sociedad. Y en casos extremos puede, incluso, llevar a una usurpación virtual del gobierno legítimamente establecido. En consecuencia, el lavado de activos no es sólo un problema de aplicación de la ley, sino que representa también una grave amenaza a la seguridad nacional, regional e internacional.

Además de facilitar el comercio legítimo, los modernos sistemas financieros permiten también a los delincuentes ordenar el traslado de diversas sumas de dinero instantáneamente por medio de computadoras personales y antenas que reciben señales de satélites. Dado que el lavado de dinero depende hasta cierto punto de sistemas y operaciones financieras existentes, las opciones que tiene el delincuente para lavar el dinero están limitadas sólo por su imaginación, ya que existe un mecanismo de lavado para cada necesidad. Y sin duda, cuanto mejor consiga un sistema de blanqueo de dinero imitar las modalidades y el comportamiento de las operaciones legítimas -aunque se pierda un cierto porcentaje en el proceso-, menos probabilidades tendrá de ser descubierto¹¹.

Es también necesario mostrar la íntima relación que existe entre las diversas operaciones financieras internacionales, el régimen del secreto bancario, el lavado de dinero y las diferentes instancias de cooperación, ya que la mera existencia de jurisdicciones con leyes que regulan el mantenimiento celoso del secreto con respecto a los datos de los titulares de cuentas bancarias, accionistas de empresas *offshore*, etc., ofrece al dinero ilegal remansos de impunidad que dificultan la tarea de lucha¹². Y a pesar de que los instrumentos internacionales reiteradamente señalan que el secreto bancario no podrá ser invocado por los países parte para

difícil competir, situación que puede tener como resultado que las organizaciones delictivas desplacen negocios en el sector privado; 2) Las instituciones financieras que dependen de ganancias ilícitas pueden presentar problemas de liquidez. Por ejemplo, grandes sumas de dinero de origen ilícito pueden llegar a una institución financiera y luego desaparecer repentinamente, sin aviso; 3) Pueden identificarse riesgos para los esfuerzos de privatización y riesgo para la reputación de los diversos países y sus sistemas financieros; y 4) La magnitud misma del poder económico que acumulan los que lavan activos tiene un efecto corruptor sobre todos los elementos de la sociedad.

¹¹ El dinero se lava por intermedio de las casas de cambio de moneda, casas de corretaje de bolsa, comerciantes de oro, casinos, vendedores de automóviles, compañías de seguros y sociedades mercantiles, entre otros. Los servicios de transacciones bancarias privadas, los bancos extraterritoriales, las sociedades ficticias, las zonas de libre comercio, los sistemas de telégrafo y la financiación comercial, todos pueden encubrir actividades ilícitas. Al hacerlo, los delincuentes manipulan los sistemas financieros locales y en el exterior.

¹² Existen tres tipos de reserva en el sistema financiero: 1) Anonimato bancario; 2) Secreto bancario absoluto y 3) Secreto bancario con métodos agilizados de investigación.



negarse a prestar cooperación o proporcionar información sobre registros y cuentas financieras, en la práctica es frecuente que los países establezcan reservas que sujetan la aplicación de dichos instrumentos a la no contravención de su derecho interno, manteniendo en mayor o menor medida dispositivos de confidencialidad o privacidad, inclusive como garantía constitucional, lo que en última instancia convierte en ilusorios los objetivos que se persiguen. Por ello, resulta evidente la necesidad de flexibilizar el derecho interno de los Estados, de manera que se permita realizar investigaciones e intercambiar información, incluso sin necesidad de que exista una denuncia o averiguación previa¹³.

3. Participación argentina en las experiencias e iniciativas internacionales y regionales contra el lavado de dinero

Desde hace tiempo, uno de los temas más preocupantes a nivel mundial ha sido el de la elaboración de medidas efectivas tendentes a evitar el lavado de dinero y a atacar al crimen organizado que existe detrás de ciertas operaciones financieras que hacen ingresar dinero de origen delictivo, en el flujo lícito de bienes y dinero.

En tal sentido, la denominada Convención contra el Tráfico Ilícito de Narcóticos, Drogas y Sustancias Estupefacientes, adoptada en Viena, Austria, el 19 de diciembre de 1988, es el instrumento internacional que marcó un hito en materia de lavado de dinero, ya que introdujo (a través del artículo 3, párrafo b) la obligación para los Estados partes de adoptar medidas legislativas, cuando en forma intencional se verifiquen ciertos supuestos¹⁴. También esta Convención incluye la posibilidad de desplazar el secreto bancario en el marco de una investigación relativa al lavado de dinero (artículo 5, párrafo 3 con remisión al artículo 3, apartado I), y se detiene en la regulación de la incautación, el secuestro y decomiso de bienes provenientes de los delitos, incluido el lavado de dinero (artículo 5, párrafo 4).

A continuación, se detallan de manera sintética, las principales experiencias e iniciativas internacionales y regionales relacionadas con el lavado de activos en las cuales la República Argentina ha tomado parte.

¹³ Es por ello que la Convención de Viena de 1988 no sólo estableció las medidas de cooperación que deben existir entre los Estados, sino que también asienta la salvaguarda del orden público, mediante la cual los procesos de cooperación están sujetos a lo que indique el derecho interno de cada Estado, reiterando la no intervención, directa o indirecta dentro del territorio de un Estado cuando éste se ha negado a cooperar. Asimismo, dicha Convención señala que un Estado parte no podrá negarse a otorgar asistencia legal invocando el secreto bancario, y determina que la solicitud deberá ser ejecutada acorde con el derecho interno del Estado requerido y cuando sea posible, conforme a los procedimientos establecidos en la solicitud, pudiéndose negar en los siguientes supuestos: a) Si la solicitud perjudicara la soberanía, seguridad, orden público u otro interés esencial del estado requerido; b) Fuera contraria al principio *non bis in idem*; y c) Si las acciones solicitadas son contrarias al derecho del estado requerido.

¹⁴ Entre los mismos, se mencionan: a) La conversión o transferencia de bienes conociendo que ellos provienen de alguna de las conductas comprendidas dentro del proceso de producción de sustancias prohibidas (artículo 3, párrafo a); b) Un acto de participación con el fin de ocultar o encubrir el origen ilícito de los bienes; c) El auxilio a las personas involucradas a los fines de eludir la consecuencia de sus actos; y d) El ocultamiento o encubrimiento de la verdadera naturaleza, origen, ubicación, disposición, movimiento, propiedad u otros derechos sobre bienes, conociendo que ellos provienen de una de las conductas incluidas en el párrafo a) o de un acto de participación en ellos. Asimismo, en el párrafo c) del artículo 3 se establece que los Estados parte de conformidad con los principios constitucionales y los principios que rigen el sistema jurídico vigente en cada uno de ellos, deben adoptar las medidas legislativas con relación a: e) la adquisición, posesión o uso de los bienes, conociendo, al momento de su recepción que dichos bienes provienen de una de las conductas comprendidas dentro del proceso de producción de la sustancias prohibidas (artículo 3, párrafo a).



a) El Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI)

El Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), cuyos antecedentes se remontan a 1989¹⁵, es un organismo intergubernamental y multidisciplinario¹⁶ que reúne a expertos cuyo propósito es el estudio, búsqueda, elaboración, adopción y promoción de medidas, tanto a nivel nacional como internacional, sobre cuestiones jurídicas, financieras y operativas destinadas combatir el lavado o blanqueo de capitales, las cuales intentan impedir que dichos productos se utilicen en actividades delictivas futuras y afecten a las actividades económicas lícitas.

Actualmente, el GAFI -cuya Secretaría está ubicada en la sede de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), en París, Francia-, está integrado por 32 países y 2 organismos internacionales¹⁷, por los grupos regionales estilo GAFI¹⁸ y varias Organizaciones Internacionales que tienen como misión velar por los sistemas económicos y la prevención del lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo. El GAFI cuenta con distintos grupos de trabajo¹⁹, y ha logrado un acuerdo sobre las pautas con respecto al lavado de dinero y la financiación del terrorismo y su aplicación²⁰, e incluso, ha estimulado la creación de grupos regionales para que adopten estas mismas pautas.

Desde sus comienzos, el GAFI ha reconocido que los países tienen sistemas jurídicos y financieros diferentes, de modo que todos ellos no pueden adoptar las mismas medidas. Por lo tanto, las Cuarenta Recomendaciones -documento que contiene los principios

¹⁵ A fin de tratar diferentes cuestiones económicas, se realizó en julio de 1989, la Cumbre de L'Arche, en París, Francia. En aquel momento, se convocó a un "Grupo de Acción Financiera", con el objeto de adoptar medidas urgentes y decisivas contra el problema de las drogas, y además, el mismo debía evaluar los resultados obtenidos en los procesos de cooperación que ya se habían puesto en práctica para prevenir la utilización del sistema financiero a fin de lavar o blanquear dinero. Como consecuencia de la labor desarrollada por más de 130 expertos, en 1990 se hizo público el documento que se conoce como las Cuarenta Recomendaciones. Las mismas constituyen el marco básico de lucha contra el blanqueo de capitales y han sido concebidas para una aplicación universal, ya que abarcan el sistema jurídico penal y policial, el sistema financiero y su reglamentación, y la cooperación internacional.

¹⁶ La multidisciplinariedad es una condición fundamental para luchar contra el lavado de activos o blanqueo de capitales.

¹⁷ El GAFI está actualmente integrado por 32 países y 2 organismos regionales. La referencia hecha a "países" debe entenderse como aplicada también a "territorios" o "jurisdicciones". Los 32 países y gobiernos miembros del GAFI son: Alemania, Argentina, Australia, Austria, Bélgica, Brasil, Canadá, China, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Hong Kong (China), Irlanda, Islandia, Italia, Japón, Luxemburgo, México, Noruega, Nueva Zelanda, Portugal, Reino Unido, Rusia, Singapur, Sudáfrica, Suecia, Suiza y Turquía. Los 2 organismos regionales son: la Comisión Europea y el Consejo de Cooperación del Golfo. Además, India y Corea del Sur tienen la categoría de país observador, y hay actualmente solicitudes para ingresar de países como Colombia, las Islas Mauricio y Ucrania.

¹⁸ Participan del GAFI en calidad de miembros asociados: el Grupo Asia/Pacífico (APG), el Comité de Expertos del Consejo de Europa (MONEYVAL) y el Grupo de Acción Financiera de Sudamérica (GAFISUD). Además, tienen la categoría de observadores distintas Organizaciones Internacionales -como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, la Organización de las Naciones Unidas, la Organización de los Estados Americanos, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, el Grupo Egmont, la Interpol, entre otros-, y los siguientes grupos regionales estilo GAFI: el Grupo de Acción Financiera del Caribe (GAFIC), el Grupo Euroasiático (EAG), el Grupo del Este y del Sur de África (ESAAMLG), el Grupo de Acción Financiera del Medio Este y Norte de África (MENAFATF), y el Grupo de Acción Intergubernamental sobre Lavado de Dinero en África (GIABA).

¹⁹ Dichos grupos son: 1) Grupo de Trabajo sobre Financiamiento del Terrorismo; 2) Grupo de Trabajo sobre Evaluaciones e Implementación; 3) Grupo de Trabajo sobre Tipologías y 4) Grupo de Trabajo sobre Países no cooperantes.

²⁰ Según informes y estimaciones del gobierno estadounidense, aproximadamente 130 jurisdicciones, que representan alrededor del 85 por ciento de la población mundial y entre el 90 y 95 por ciento de la producción económica mundial, tienen el compromiso político de poner en práctica las 40+9 Recomendaciones del GAFI.



fundamentales de acción en materia de blanqueo de capitales que los países deben aplicar, de acuerdo con sus circunstancias particulares y su marco constitucional-, dejan a los países cierta flexibilidad en su aplicación, en lugar de obligar a cumplir todos los detalles. Asimismo, el GAFI ha elaborado también varias “Notas Interpretativas” que tienen por objeto aclarar la aplicación de determinadas Recomendaciones específicas y proveer una guía adicional de las mismas²¹.

Las Recomendaciones establecen patrones mínimos para la acción de los países en la ejecución de los detalles de acuerdo a sus circunstancias particulares y esquemas constitucionales. Asimismo, las Recomendaciones cubren de hecho todas las medidas nacionales que los países deberían tener en vigor en sus sistemas penales y normativos, la prevención que debe adoptarse por las instituciones financieras, por otras profesiones y actividades, y la manera de cooperar internacionalmente en este terreno. Además, en sí, las medidas no son especialmente complicadas o difíciles, siempre que exista voluntad política de actuar, y tampoco comprometen la libertad de llevar a cabo operaciones lícitas, ni amenazan el desarrollo económico.

Es importante señalar que, en octubre de 2001, a raíz de los atentados del 11 de septiembre de ese año ocurridos en Estados Unidos, se amplió el mandato del GAFI para abordar el tema de la financiación del terrorismo. Se tomó el importante paso en cuanto a la adopción de las Ocho Recomendaciones Especiales sobre la Financiación del Terrorismo. Estas Recomendaciones constituyen una serie de medidas cuyo objetivo es la lucha contra la financiación de las actividades y organizaciones terroristas y que complementan a las Cuarenta Recomendaciones. El 22 de octubre del 2004 se adoptó una nueva recomendación relacionada con la financiación del terrorismo, la Recomendación IX.

De esta manera, las Cuarenta Recomendaciones para la prevención del lavado dinero combinadas con las Nueve Recomendaciones Especiales relacionadas con el financiamiento del terrorismo, establecen el marco básico para detectar, prevenir y suprimir el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo.

Una de las iniciativas más controvertidas ideada por el GAFI para acrecentar la cooperación internacional, es la publicación de una lista de países y territorios que no cooperan (NCCT, por su sigla inglesa), jurisdicciones que no se han comprometido a luchar contra el lavado de dinero. Después de la publicación de la primera lista en el año 2000, varias de las jurisdicciones incluidas en ella procedieron rápidamente a llevar a la práctica las pautas del GAFI²².

²¹ En el año 2003, el GAFI publicó las nuevas Cuarenta Recomendaciones, las cuales fueron cabalmente revisadas por los miembros del GAFI, los grupos regionales estilo GAFI y los organismos internacionales. A raíz de los cambios ocurridos, también algunas de las “Notas Interpretativas” han sido actualizadas en el marco de la “Revisión de las Recomendaciones” para indicar las modificaciones introducidas en las Recomendaciones.

²² En junio de 2000, el GAFI publicó una lista de 15 países con “graves problemas sistémicos”. En julio de ese mismo año, los ministros de Hacienda de los países del G-7 (grupo que reúne a los siete países más desarrollados del mundo) establecieron un plan para persuadir a esos países a cooperar, al tiempo que los amenazaban con impedirles el acceso al sistema bancario internacional, así como a los préstamos del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, a menos que combatieran más enérgicamente el lavado de dinero. Además, se advirtió a las instituciones financieras privadas de los países del G-7 que las transacciones con determinados países serían objeto de intenso escrutinio. Este accionar nos da idea del comienzo de un paulatino proceso de entrada del Banco Mundial, del Fondo Monetario Internacional y, en general, de las instituciones privadas y públicas de crédito internacional en el sistema global de control del lavado, y de la transformación de las recomendaciones de GAFI en condicionalidades de la ayuda financiera internacional.

Cabe señalar también que los países del GAFI se han comprometido claramente a aceptar la disciplina de estar sujetos a una vigilancia multilateral y a evaluaciones mutuas. El organismo evalúa las legislaciones antilavado mediante 120 parámetros. La aplicación de las Cuarenta Recomendaciones por parte de los países miembros se supervisa a través de un doble enfoque: un ejercicio anual de autoevaluación y un proceso más detallado de evaluación mutua según el cual cada país miembro está sujeto a un examen sobre el terreno. Además, el GAFI realiza exámenes horizontales de las medidas adoptadas para aplicar determinadas recomendaciones. Dichas medidas son esenciales para el establecimiento de un marco eficaz contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo²³.

La República Argentina ha sido ya evaluada por el GAFI. Dicho organismo ha formulado distintas objeciones al país, dado que aún existen ciertos requerimientos, como penar el autolavado, que obligarían a una reforma profunda de nuestro Código Penal, porque el autoencubrimiento es impune²⁴. Asimismo, el GAFI ha recomendado considerar responsables por el delito de lavado de activos a quienes cometieron efectivamente el lavado y el delito precedente, y que el delito de lavado de activos sea tipificado como una figura autónoma en el Código Penal, ya que está tipificado como una especie de encubrimiento agravado y la estructura del tipo penal no es clara, sobre todo en lo referente a la condición de que exista o no condena por un delito precedente al delito de lavado de dinero.

El GAFI también entiende que en el país no hay acuerdo sobre la aplicación de la responsabilidad penal a personas jurídicas por los delitos de lavado de activos. Sin embargo, la Ley N° 25.246 ha previsto la aplicación de multas administrativas a las personas jurídicas vinculadas con delitos de lavado de activos.

Además, el GAFI había exigido una ley sobre terrorismo y su financiación, y que se tipificara en el Código Penal argentino el delito específico que identifique la financiación del terrorismo o los actos terroristas. Esto ha sido cumplido, ya que durante el año 2007 se aprobó la Ley N° 26.268, que modificó el Código Penal y tipificó el delito de terrorismo y su financiación, que contempla penas de hasta 20 años de reclusión y multas equivalentes de hasta 20 veces el valor de lo utilizado en las acciones.

b) El Grupo Egmont y las Unidades de Inteligencia Financiera (UIFs)

El denominado Grupo Egmont²⁵ -organización internacional no formal que reúne a más de cien Unidades de Inteligencia o Información Financiera (UIFs) de todo el mundo- es una

²³ Según el GAFI, un sistema contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo eficaz exige un marco jurídico e institucional adecuado que incluya: a) leyes que definan como delito tanto el lavado de activos como el financiamiento del terrorismo, y dispongan el congelamiento, embargo y decomiso del producto de tales delitos; b) leyes, reglamentaciones u otros medios coercitivos que impongan las obligaciones necesarias a las instituciones financieras y actividades y profesiones no financieras designadas; c) un marco institucional o administrativo adecuado provisto de leyes que confieran a las autoridades competentes las potestades, facultades y sanciones necesarias; y d) leyes y otras medidas que le permitan al país brindar una amplia cooperación internacional. Asimismo, resulta fundamental que las autoridades competentes aseguren la implementación efectiva de los componentes del sistema.

²⁴ Existe la continua imposibilidad de juzgar por el lavado del producto de origen delictivo cuando las mismas personas cometieron los delitos determinantes.

²⁵ El nombre Grupo Egmont se deriva del Palacio Egmont en Bruselas, Bélgica, donde se celebró la primera reunión en 1995.



estructura creada por las UIFs, encaminada a fomentar la instauración de unidades de este tipo a lo largo y ancho del planeta, y un mecanismo de apoyo a las mismas²⁶.

El Grupo Egmont, al cual la Unidad de Información Financiera argentina formalizó su incorporación en el año 2003, se estructura en cinco grupos de trabajo²⁷, y no sólo constituye un foro en el que las UIFs discuten e intercambian información sobre los temas de lavado de dinero -incluyendo tipologías y nuevas tendencias del delito, entrenamiento y aspectos legales- y de experiencias en materias relativas a capacitación, en asuntos de infraestructura tecnológica y de las comunicaciones, sino que promueve también el establecimiento y crecimiento de nuevas UIFs a través de un programa activo de acercamiento. Además, propicia el intercambio internacional de información y, en particular, ofrece una red interna codificada para los miembros, por medio de la cual se puede intercambiar inteligencia financiera de forma rápida y segura²⁸.

En relación a las UIFs podemos señalar que, en diciembre del 2000, se llevó a cabo en la ciudad italiana de Palermo una importante reunión internacional que perseguía como objetivo la firma por un grupo de naciones de la Convención de Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional, la cual introducía una serie de medidas para combatir el crimen transnacional, incluyendo acciones específicas para hacer frente al lavado de dinero²⁹. Entre las mismas, se encontraba como requisito para cada Estado Parte en la Convención, el contar con la capacidad para cooperar e intercambiar información a nivel nacional e internacional con autoridades administrativas, de regulación, de ejecución de la ley y otras, dedicadas a combatir el lavado de dinero.

Para cumplir con tal cometido se propiciaba, en cada Estado, el establecimiento de una “Unidad de Inteligencia o Información Financiera” (UIF), con cualquier forma que

²⁶ La membresía del Grupo Egmont está abierta a las UIFs de cualquier tipo, siempre que se trate de una agencia central nacional, encargada de recibir (y solicitar, si está permitido), analizar y distribuir a las autoridades competentes, las revelaciones de información financiera, relativas a los activos producto del delito, o requeridas por la ley, con el fin de contrarrestar el lavado de dinero.

²⁷ El Grupo Egmont articula su actividad a través de cinco grupos de trabajo y un secretariado permanente. En 2002, fue constituido un Comité de Coordinación, compuesto por una representación permanente y una representación regional. Los cinco grupos de trabajo del Grupo Egmont son: a) Grupo de Trabajo Legal: responsable de verificar si las UIFs que se incorporan al Grupo Egmont son operativas y responden a la definición establecida en la declaración de principios; b) Grupo de Trabajo de Formación y Comunicación: tiene como misión el fomento y desarrollo de actividades de formación para las UIFs, la elaboración y difusión de informes y publicaciones y la supervisión del correcto funcionamiento de la red segura para el intercambio de información entre las UIFs (*Egmont Secure Web*, ESW); c) Grupo de Trabajo de Outreach: da a conocer el Grupo Egmont en los cinco continentes y fomenta el desarrollo y creación de nuevas UIFs; d) Grupo de Trabajo Operacional: tiene como finalidad potenciar la cooperación entre las divisiones analíticas y operativas de las UIFs miembros del Grupo Egmont, así como coordinar el desarrollo de estudios y tipologías; y e) Grupo de Trabajo de Información Tecnológica: tiene como objetivo asesorar y/o prestar asistencia técnica a las UIFs que estén en proceso de rediseñar o mejorar sus sistemas informáticos.

²⁸ El marco de actuación del Grupo Egmont está basado en una declaración de principios redactada en Madrid en junio de 1997 y revisada en La Haya en junio de 2001. Dicha declaración incorpora un anexo sobre los principios del intercambio de información sometidos al principio de reciprocidad, a la confidencialidad y la limitación del uso de la información intercambiada para los fines previstos, no pudiendo ser transmitida a terceras partes sin el previo consentimiento de la UIF comunicante.

²⁹ Ésta fue la primera vez, desde la Convención de Viena de 1988, que la comunidad internacional de naciones acordó adoptar un rango tan amplio de medidas contra el lavado de dinero, y representó una nueva era en la creación de las condiciones para que la esfera de la ejecución de la ley encuentre su camino a través del laberinto financiero internacional, el cual ha servido, durante tanto tiempo, para ocultar los rastros del dinero delictivo.



adopte³⁰, que sirva como un centro nacional para la recopilación, análisis y distribución de la información acerca de presuntas actividades de lavado de dinero. Dicha unidad, además, sería la encargada de llevar a cabo la presentación de solicitudes para el recibo de inteligencia financiera de otros países, y quien diese cumplimiento a las peticiones que hicieran los demás países.

Las UIFs ofrecen la posibilidad de intercambiar rápidamente información (entre las instituciones financieras y las autoridades de ejecución de la ley y encausamiento, al igual que entre las distintas jurisdicciones), mientras protegen los intereses de las personas inocentes incluidas en sus datos³¹.

La trilogía UIF, sujetos obligados a informar y operaciones sospechosas, constituye la estructura sustancial en la prevención del lavado de activos y del financiamiento del terrorismo.

La República Argentina, tal como se desarrollará más adelante, ya había creado su propia Unidad de Información Financiera para el año 2000 mediante la Ley N° 25.246, pero la misma, recién adquirida su operatividad durante el año 2002 con la resolución de una serie de complejos problemas administrativos que obstaculizaron su oportuna puesta en funcionamiento, recibió una asignación presupuestaria y unos recursos tecnológicos y humanos mínimos para cumplir con las funciones establecidas en la norma legal.

³⁰ Existen cuatro tipos de Unidades de Inteligencia o Información Financiera: a) Administrativa: Son unidades autónomas o dependientes de algún ministerio, a las que se distingue como zona neutral entre el sector financiero y los organismos encargados de la investigación; b) Policial: Sus tareas están fuertemente relacionadas con la aplicación de la ley, existiendo intercambio directo de información con las instituciones a cargo de la aplicación de ésta; c) Judicial o asimilable a Fiscalía: Se establecen al interior del Poder Judicial, muchas veces como parte de la Fiscalía. La información va directo del sector financiero al Poder Judicial; y d) Híbrida: Son aquellas unidades que se constituyen con algunas de las distintas características de los tres tipos definidos anteriormente.

³¹ Es importante aquí distinguir entre el intercambio internacional de inteligencia financiera, como los informes sobre transacciones sospechosas, y el intercambio internacional de evidencia. Los tratados de ayuda legal mutua, hechos bajo una legislación específica para cumplir este objetivo, usualmente cubren el intercambio de evidencia. Por otro lado, la inteligencia financiera es simplemente una forma más elevada de información, que puede o no motivar a los investigadores a promover una investigación o sumarse a una investigación en curso. Conceptualmente no es muy diferente de la información que brinda un informante, la cual puede dar lugar a una serie de pesquisas. No es evidencia. Es por ello que la mayoría de los países tratan el intercambio de este tipo de información de un modo diferente al que cubren las disposiciones referidas a la ayuda legal mutua.

No obstante, ello no significa que el intercambio de inteligencia financiera estará completamente ausente de formalidad. Algunas jurisdicciones requieren un grado relativamente alto de formalidad, particularmente en las gestiones para la entrada en acuerdos con vistas al intercambio de este tipo de información. En la práctica, el intercambio regular y relativamente informal se logra entrando en un acuerdo país a país, con un Memorando de Entendimiento (MOU, por su sigla en inglés), en el que se definen los términos y condiciones para estos intercambios. Los términos más importantes del MOU son los requisitos de reciprocidad y confidencialidad. Estos requisitos son una norma en la mayoría de los mecanismos para el intercambio de inteligencia financiera regulados estatutariamente.

En una serie de jurisdicciones la legislación que cubre las disposiciones contra el lavado de dinero, la responsabilidad con respecto a las funciones de inteligencia financiera y aspectos relacionados, quizás no tome específicamente provisiones para un mecanismo separado destinado al intercambio de inteligencia financiera, a diferencia de las disposiciones en sus leyes que se refieren a la ayuda legal mutua. Que se pueda o no intercambiar inteligencia financiera en circunstancias que no sean a través de una ruta formal de ayuda legal mutua, es una pregunta que solo podrán responder las autoridades de la jurisdicción en cuestión. No obstante, como regla general, según la ley común parece ser que no existe impedimento alguno para hacerlo, siempre y cuando no aparezca en otra parte de la ley alguna prohibición en este sentido.



c) La OEA, el CEMLA, el BID, el MERCOSUR y el GAFISUD.

A nivel hemisférico, en 1986, la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) creó la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD)³² como organismo técnico de la institución para hacer frente a la problemática del narcotráfico. Con posterioridad, y en consonancia con los cambios que estaban ocurriendo a nivel internacional, dicho organismo fue ampliando su labor, para ocuparse también del delito del lavado de activos³³.

De tal manera, a fines de 1999, dado el notable incremento de las actividades de la CICAD en materia de capacitación y asistencia para el control de blanqueo de capitales, nació la Unidad contra el Lavado de Activos, que concentra sus esfuerzos en brindar apoyo técnico y capacitación a los Estados miembros de la CICAD en las áreas financiera, jurídica y de aplicación coercitiva de la ley (policía en el sentido amplio), y también ejerce funciones de Secretaría del Grupo de Expertos de la CICAD para el Control del Lavado de Activos³⁴.

El Grupo de Expertos de la Comisión Interamericana contra el Abuso de Drogas de la Organización de los Estados Americanos para el Control del Lavado de Activos (LAVEX-CICAD-OEA) constituye el foro hemisférico de debate, análisis y extracción de conclusiones en la lucha contra el lavado de dinero y la financiación del terrorismo. El principal producto del Grupo es el Reglamento Modelo sobre Delitos de Lavado Relacionados con el Tráfico Ilícito de Drogas y otros Delitos Graves, que es una guía en forma de texto legal para aquellos Estados que establecen o modifican normas jurídicas en materia de control de lavado de activos.

También el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) se ha convertido en un socio inestimable de la CICAD y de la Unidad contra el Lavado de Activos en lo que refiere a la capacitación de cuadros en el continente³⁵. Asimismo, merece destacarse que en el artículo 6 de

³² Inicialmente, la CICAD estuvo integrada por 11 Estados miembros elegidos cada tres años por la Asamblea General de la OEA mediante voto secreto. Sin embargo, en la medida en que el problema de las drogas ilícitas se agudizó en todo el continente, otros países de la OEA solicitaron su incorporación a la Comisión, y desde 1998, los 34 países miembros de la OEA han pasado a integrar la Comisión.

³³ Durante la Primera Conferencia Interamericana Especializada sobre Narcotráfico, convocada por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA), y que se celebró en Río de Janeiro, en abril de 1986, fue aprobado el Programa Interamericano de Acción de Río de Janeiro contra el Consumo, la Producción y el Tráfico Ilícitos de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, y se recomendó a la Asamblea General de la OEA que creara la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD). Así, durante el mes de noviembre de 1986, la Asamblea General de la OEA estableció la CICAD como organismo técnico de la institución, cuyo marco y principios rectores están contenidos en el Programa de Río.

En cumplimiento de lo aprobado en la Reunión Ministerial de Ixtapa, México, la OEA recomendó en 1990 a los países miembros la adopción de las normas contenidas en el denominado Reglamento Modelo sobre Delitos de Lavado relacionados con el Tráfico Ilícito de Drogas y Delitos Conexos. Por otra parte, en 1990, durante la Conferencia de Aruba, se confeccionaron las 21 Recomendaciones para Prevenir el Lavado de Dinero, en el marco del Grupo de Acción Financiera del Caribe (GAFIC). Ellas fueron reformuladas durante la Reunión Ministerial llevada a cabo en Kingston, Jamaica, en noviembre de 1992. Asimismo, durante la Conferencia Ministerial concerniente al Lavado de Dinero e Instrumentos del Delito, llevada a cabo en Buenos Aires en diciembre de 1995 (conocida como Plan de Acción de Buenos Aires), se retoma el tema y se propone el análisis de la viabilidad de una Convención Interamericana para combatir el lavado de dinero.

³⁴ La Unidad cuenta con la capacidad de desarrollar, supervisar y ejecutar asistencias técnicas relacionadas con la normativa del lavado de activos, ya sea en el análisis y desarrollo de leyes, o bien, en ejecución y aplicación de las mismas.

³⁵ En 1999 se puso en marcha el proyecto BID-CICAD para capacitar a funcionarios de bancos y de instituciones de supervisión financiera con responsabilidad en el control del blanqueo de capitales de 8 países de América del Sur. En el 2001 se desarrolló otro programa dirigido a Jueces y Fiscales, también para 8 países del Sudamérica y



la Convención Interamericana contra la Corrupción, bajo el título de Actos de Corrupción, se incorpora la figura del aprovechamiento doloso u ocultación de bienes provenientes de cualquiera de los actos a los que se refiere el artículo³⁶.

Cabe señalar además la labor desarrollada por el Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA), agencia hemisférica que la República Argentina se ha encontrado presidiendo hasta mayo de 2007 y con la cual coopera activamente para demostrar nuestro compromiso de trabajar colectivamente con la comunidad regional e internacional en la promoción de diferentes medidas y acciones contra el lavado de dinero y la financiación del terrorismo.

En el ámbito del MERCOSUR, por Recomendación N° 2/99 del Subgrupo de Trabajo N° 4 se sometió a la consideración del Grupo del Mercado Común la creación de un Grupo de Fuerza de Tareas entre los Bancos Centrales del MERCOSUR, a fin de intercambiar experiencias en materia de prevención del lavado de dinero. Asimismo, debe mencionarse la Resolución 53/00, que contiene Pautas de Regulación Mínimas para que las adopten los Bancos Centrales para la Prevención y Represión del Lavado de Dinero, en la cual básicamente se reeditan las recomendaciones relativas a la identificación de las personas que contraten con las instituciones financieras, el destierro del anonimato en las operaciones financieras, el mantenimiento de la información actualizada y su conservación, la designación de un responsable del cumplimiento interno de las normas de control. Los Estados Partes deberían haber incorporado la Resolución a sus ordenamientos jurídicos internos nacionales antes del 1 de enero de 2001³⁷.

Debemos recordar también que en la ciudad colombiana de Cartagena de Indias, en diciembre de 2000, se firmó el Memorando de Entendimiento entre los gobiernos de los Estados que forman parte del Grupo de Acción Financiera de Sudamérica contra el Lavado de Dinero (GAFISUD), organización intergubernamental de base regional que sigue el modelo del GAFI y que agrupa a distintos países de América del Sur para combatir el lavado de dinero y la financiación del terrorismo³⁸. En su preámbulo, se considera la amenaza que

en el 2002 comenzó un proyecto de largo alcance para crear y fortalecer las Unidades de Inteligencia Financiera en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Perú, Venezuela y Uruguay. Del mismo modo, los gobiernos de Canadá, Estados Unidos, España y Francia, han apoyado las actividades de la Unidad, contribuyendo en la creación y ejecución de cursos que han sido o son la base de programas de capacitación para Latinoamérica.

³⁶ En la Convención, también se menciona el encubrimiento de cualquiera de los actos incluidos en la norma, e incluso se ha considerado el lavado de dinero vinculado a actos de corrupción, sosteniendo al respecto que resulta muy importante su incorporación debido a que el lavado constituye el eje de una de las principales líneas de combate contra la corrupción, el narcotráfico y el crimen organizado. Además, en los artículos 15 y 16 de la Convención se incluyen normas relativas a medidas sobre bienes y al secreto bancario.

³⁷ Según estas pautas, los Bancos Centrales deben exigir a las instituciones financieras la adopción, entre otras, de las siguientes medidas: a) Identificación de toda persona que contrate con ellas; b) Adopción de recaudos para que no exista anonimato en cualquier operación financiera a partir de determinado valor; c) Identificación precisa de la naturaleza de todas las operaciones que realice; d) Mantenimiento actualizado de la información y documentación requeridas, hasta por lo menos cinco años a partir de la finalización de la transacción; e) Identificación de los depositantes en operaciones de cualquier modalidad; f) Conservación de la documentación respaldatoria de sus operaciones por un lapso no inferior a cinco años; g) Implementación de un sistema interno de auditoría previendo procedimientos de verificación y análisis de operaciones inusuales o sospechosas; h) Designación de una persona u órgano responsable del control interno de este régimen, estableciendo que la responsabilidad de la implementación, control y seguimiento de lo previsto precedentemente recaiga en el personal de alta jerarquía de la institución financiera.

³⁸ El 8 de diciembre de 2000 en Cartagena de Indias, Colombia, se creó formalmente el GAFISUD mediante la firma del Memorando de Entendimiento constitutivo del grupo por los representantes de los gobiernos de diez países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú y Uruguay. También participan como observadores: Alemania, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Grupo



representan las actividades de lavado de dinero, así como el interés en la protección de un sistema económico financiero seguro y transparente que no sea utilizado por los organizadores criminales. Además, el GAFISUD ha sumado a su cometido la lucha contra la financiación del terrorismo, añadiendo este objetivo en su mandato de actuación contenido en el Memorando de Entendimiento y articulando un Plan de Acción contra la Financiación del Terrorismo. A nivel sudamericano, sólo Argentina y Brasil forman parte de GAFI y del GAFISUD.

4. El lavado de activos en la República Argentina

a. Situación particular en el país y legislación vigente

Desde hace tiempo, la República Argentina se ha transformado, por diferentes motivos, en uno de los destinos de mayor atractivo para el lavado de activos, ya sea por el producto del narcotráfico originado en distintos países latinoamericanos, así como también por el fruto de la evasión tributaria, la corrupción, extorsiones, secuestros, falsificación de productos, contrabando, el tráfico de personas, entre otras cuestiones capaces de generar redituables beneficios.

Entre las causas de este flagelo aparecen la laxitud de las regulaciones y leyes vigentes, en conjunción con una ineficaz lucha contra esta problemática, en la lentitud de la acción judicial y en la importante proporción que tiene la economía informal dentro de la economía general, que se traduce en una fuente incesante de dinero que se inserta en el circuito financiero a través de distintos mecanismos, lo cual supone también una necesaria y activa participación del sistema financiero internacional, que posibilita que se lleven a cabo acciones de esta naturaleza en volúmenes de cada vez mayor magnitud.

Tal como ha ocurrido con la legislación internacional, a partir de ella, también la legislación argentina ha ido virando desde considerar en sus inicios para el caso del lavado de dinero al tráfico ilícito de estupefacientes, para con el transcurso del tiempo llegar a la situación actual, en donde se consideran varios tipos distintos de actividades ilícitas vinculadas al lavado de dinero y a la financiación del terrorismo. Esto no es casual, sino que responde a las variaciones que han tenido también las formas de delincuencia, que no se limitan a un solo tipo de ilícito³⁹. Sin embargo, hay que señalar que la adopción de la legislación referida a esta problemática y la estructuración y el funcionamiento de la UIF se retrasaron considerablemente durante varios años, lo cual puede interpretarse como una falta

Egmont, España, Estados Unidos, el Fondo Monetario Internacional, Francia, INTERPOL, INTOSAI, la Organización de las Naciones Unidas y Portugal. También asisten a sus reuniones, como organizaciones afines, el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) y la Organización de Estados Americanos a través de la Comisión Interamericana para el Control del abuso de drogas (CICAD). El Grupo, que ha previsto el desarrollo de recomendaciones propias de mejora de las políticas nacionales para luchar contra los delitos del lavado de activos y el financiamiento del terrorismo desde la perspectiva de las peculiaridades regionales, goza de personalidad jurídica y estatus diplomático en la República Argentina, donde tiene la sede su Secretaría. Sus órganos de funcionamiento son el Pleno de Representantes, el Consejo de Autoridades y la Secretaría del Grupo. Cuenta, además, con el ofrecimiento del gobierno de Uruguay que ha puesto a disposición del Grupo su centro de capacitación en materia de lavado de dinero en Montevideo.

³⁹ No obstante, al analizar los distintos modos delictuales, así como la transformación de las formas de la cuestión del lavado de activos y las modificaciones a su concepción, así como del financiamiento del terrorismo, es posible concluir en que existe un denominador común en todos ellos, que no es otro sino el dinero, el cual es necesario para financiar a las organizaciones ilícitas y sus actividades, que a su vez, y a partir de su propia y variada operatoria, son capaces de producir más dinero, que se aplica a la consecución de sus objetivos y fines.

de voluntad política en atender con mayor énfasis las cuestiones vinculadas a la problemática del lavado de activos y la financiación del terrorismo.

Corresponde destacar, asimismo, que el reconocimiento de la dimensión adquirida por el fenómeno del lavado de activos y el de la financiación del terrorismo, y los compromisos que asumiera la República Argentina en esta materia, han contribuido decisivamente para que se hayan adoptado las principales iniciativas y normativas regionales e internacionales referidas a esta materia, destinadas a conformar, fortalecer y consolidar mecanismos de prevención y control de esta modalidad criminal dinámica y cambiante⁴⁰.

Antes de la sanción de la Ley N° 25.246⁴¹, que tipificó el delito de lavado de dinero acorde con lo establecido por las recomendaciones del GAFI, la única disposición que hacía referencia al mismo en nuestra legislación la encontrábamos en la Ley de Estupeficientes N° 23.737⁴². Esto se hallaba complementado con el Decreto N° 1849/90, que creó la Comisión Mixta de Control de Operaciones relacionadas con el lavado de dinero u otros bienes provenientes del narcotráfico.

Según la Ley N° 25.246, el lavado de dinero -en definitiva-, es una modalidad del delito de encubrimiento que se configurará en los términos del artículo 278 del Código Penal, cuando el monto de los bienes o dinero de origen delictivo supere la suma de \$ 50.000⁴³ y que quedará inmerso en la posibilidad punitiva del artículo 277 cuando el monto sea inferior a la

⁴⁰ Entre otras iniciativas, se han ratificado e instrumentado distintas convenciones internacionales en la materia, entre ellas: la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupeficientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988 (Convención de Viena); la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Transnacional Organizada de 2000 (Convención de Palermo); Convención Interamericana contra el Terrorismo adoptada en Bridgetown, Barbados, en 1993; y más recientemente, en el año 2005, el Convenio de Naciones Unidas para la Represión del Financiamiento del Terrorismo de 1999.

⁴¹ La Ley N° 25.246, reglamentada mediante el Decreto N° 370/00, comenzó a tener vigencia efectiva el 22 de mayo de 2000. Las reformas planteadas en esta ley, en líneas generales fueron: a) Modificación del Código Penal; b) Derogación del artículo 25 de la Ley de Estupeficientes N° 23.737; c) Establecimiento de un Régimen Penal Administrativo; d) Creación de una Unidad de Información Financiera (UIF) con funciones múltiples; y e) Incorporación como conducta punible del "lavado de dinero". La tipificación básica del delito de lavado de activos en nuestro régimen penal está prevista en el Artículo 278 inciso 1 a) del Código Penal, bajo el Capítulo XIII "Encubrimiento y Lavado de Activos" Título XI del Libro II referido a los "Delitos contra la Administración Pública", que define la forma dolosa de este delito. Sin embargo, para algunos especialistas no se ha definido de manera clara qué ha de entenderse -a los efectos de la ley- por "lavado de dinero" ni cuál de los artículos contiene esa conducta punible. Así, hay quienes entienden que el "lavado de dinero" propiamente dicho estaría definido en el inciso primero, letra a) del artículo 278 del Código Penal, en tanto que para otros, estaría definido en el tercer inciso del mismo artículo. Por otra parte, algunos autores entienden que ambas conductas, es decir tanto la tipificada en el inciso 1) como la enunciada en el inciso 3) del artículo 278 del Código Penal describen conductas punibles bajo el encuadre de "lavado de dinero y/o activos de origen delictivo". La principal diferencia estaría dada por el hecho de que la conducta tipificada en el inciso 1) del artículo 278 sería netamente dolosa, en tanto que la conducta descripta por el inciso 3) del mismo artículo admitiría la posibilidad del dolo eventual.

⁴² En el artículo 25 de dicha ley (hoy derogado) se reprimía "al que sin haber tomado parte ni cooperado en la ejecución de los hechos previstos en esta ley, interviniera en la inversión, venta, pignoración, transferencia o cesión de las ganancias, cosas o bienes provenientes de aquellos, o del beneficio económico obtenido del delito siempre que hubiese conocido ese origen o lo hubiese sospechado. Con la misma pena será reprimido el que comprare, guardare, ocultare o receptare dichas ganancias, cosas, bienes o beneficios conociendo su origen o habiéndolo sospechado".

⁴³ En mayo de 2005, la Unidad de Información Financiera (UIF) derogó el límite mínimo de \$ 50.000 para denunciar operaciones sospechosas de lavado de dinero. Desde ese momento, todas las operaciones que, a sabiendas de quienes intervengan, sean consideradas sospechosas o inusuales deberán informarse a la UIF, sin importar el monto de las mismas.



referida suma. Otro extremo interesante de la ley bajo análisis es que se elimina la posibilidad de comisión culpable del delito de encubrimiento.

Por otro lado, se crea un Régimen Penal Administrativo⁴⁴, ya que por medio de los artículos 23 y 24 de la Ley N° 25.246 se establecen las multas aplicables a quienes incurran en los delitos previstos en los artículos 277 a 279 del Código Penal o incumplan con las obligaciones de información ante la UIF impuestas por la ley.

La Ley N° 25.246 ha sido actualizada mediante las Leyes N° 25.815, N° 26.087, N° 26.119 y N° 26.268. Precisamente, durante el año 2007, la Ley N° 26.268 modificó el Código Penal y tipificó el delito de terrorismo y su financiación⁴⁵, el cual contempla penas de hasta 20 años de reclusión y multas equivalentes de hasta 20 veces el valor de lo utilizado en las acciones, y extendió también el mandato de la UIF al análisis de operaciones sospechosas de financiamiento del terrorismo.

Durante el mes de diciembre de 2008, se suscitó en el país una polémica en relación a la sanción de la Ley N° 26.476, conocida popularmente como de “ley de blanqueo de capitales”. Esta ley consta de tres capítulos y fue impulsada por el Poder Ejecutivo Nacional como parte de una serie de medidas destinadas a paliar los efectos de la crisis financiera global existente en la actualidad. Aunque la ley incluye una amplia moratoria para empresas y particulares, y un programa para regularizar la situación de trabajadores en negro, el eje de la discusión se ha centrado en el capítulo tres de la normativa, ya que está referido a la exteriorización y repatriación de capitales.

Recientemente, durante el mes de febrero de 2009, dicha ley fue reglamentada⁴⁶ y además, el GAFI no puso objeciones a la ley argentina de blanqueo de capitales y presentó un informe donde indica que el país cuenta con los elementos de seguridad correctos para enfrentarse al blanqueo de capitales procedentes del narcotráfico y el terrorismo, y no recomendó ninguna acción o medida contra la República Argentina, ya que la evaluación final del organismo internacional fue favorable.

b. La Unidad de Información Financiera (UIF)

Mediante la Ley N° 25.246, además, se creó en el ámbito local la Unidad de Información Financiera (UIF), organismo con autarquía funcional bajo la órbita del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, que tiene asignado como misión fundamental el constituirse

⁴⁴ Mediante el Régimen Penal Administrativo, se incorporan criterios de “responsabilidad objetiva” propios del ámbito civil, y se sancionan con pena de multa diferentes acciones, cuyos montos son variables. La autoridad de aplicación de tales multas será la UIF y sus resoluciones serán recurribles ante la justicia en el fuero contencioso administrativo. Sin embargo, la acción penal administrativa va a quedar supeditada al resultado de la causa penal, al desaparecer -con las observaciones del Poder Ejecutivo Nacional la posibilidad culpable de comisión delictiva.

⁴⁵ La tipificación básica del delito de financiación del terrorismo en nuestro régimen penal está prevista en el artículo 213 quater del Código Penal, bajo el Capítulo VI “Asociaciones Ilícitas Terroristas Financiación del Terrorismo” del Título VIII del Libro II referido a los “Delitos contra el Orden Público”, que establece la forma dolosa de este delito.

⁴⁶ La reglamentación publicada el 2 de febrero de 2009 en el Boletín Oficial -que implementa la señalada Ley N° 26.476- aclara los detalles del régimen para blanquear capitales de moneda nacional o extranjera, en el país o en el exterior, al cual se podrá adherir entre el 1 de marzo y el 31 de agosto de este año, determina distintos procedimientos a llevar a cabo por todas aquellas personas que deseen exteriorizar su tenencia de bienes no declarados oportunamente, y especifica también que las transacciones bajo dicha ley aún deberán sujetarse a las leyes, reglas y reglamentaciones del gobierno y del Banco Central existentes y vigentes relacionadas con la prevención de delitos fiscales.



en la instancia central, nacional, encargado del análisis, el tratamiento y la transmisión de información a los efectos de prevenir y combatir el lavado de dinero provenientes de una serie de graves delitos y el financiamiento del terrorismo. La misma tiene domicilio en la Capital de la República y capacidad para establecer agencias regionales en el resto del país⁴⁷.

Si bien la UIF se creó en el año 2000, comenzó a operar dos años después de recién instalada. Actualmente, la UIF cuenta con las siguientes áreas: Secretaría General Ejecutiva, Dirección de Análisis, Dirección de Asuntos Jurídicos, Dirección de Relaciones Institucionales, y Dirección de Seguridad y Sistemas Informáticos⁴⁸.

Existe consenso generalizado en la doctrina en cuanto a que el modelo elegido con relación a la UIF ha enfatizado su naturaleza de organismo administrativo, que debe cumplir una tarea de carácter prejudicial en el desempeño de la cual recibe de los sujetos obligados información altamente sensible para su análisis, tratamiento y eventual transmisión a los efectos de prevenir e impedir el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo, y de considerarlo pertinente, poner los elementos de convicción obtenidos a disposición del Ministerio Público para el ejercicio de las acciones correspondientes.

Desde su creación, la UIF ha ido superando distintos escollos, y de forma progresiva, ha cumplido diferentes etapas a efectos de consolidarse como Organismo Central Nacional en materia de prevención de lavado de activos provenientes de actividades ilícitas, e incluso se ha llegado a posicionar en la actualidad como una de las entidades modelo de la región, ya que su estructura operativa y normativa reglamentaria han servido de base para el desarrollo y/o fortalecimiento de otras entidades similares en Sudamérica. Además, ha logrado su inserción como instancia técnica especializada, entre los distintos actores del sector público y privado⁴⁹.

En su redacción original, la ley previó la composición de la UIF como un organismo colegiado con 11 miembros, pero con la sanción de la Ley N° 25.414 y diversos decretos del Poder Ejecutivo Nacional dictados durante el gobierno de Fernando de la Rúa -en particular, en virtud del Decreto N° 1500/2001-, su integración quedó reducida a un directorio

⁴⁷ El Decreto N° 169/2001, en su artículo 7°, faculta a la UIF a establecer agencias regionales en las jurisdicciones que considere necesarias, pero no podrán ser más de una por región. La función de las regionales será la recepción, complementación y compatibilización de la información producida en sus jurisdicciones, para su posterior remisión a la oficina central de la UIF. A los fines de dicha reglamentación, el territorio nacional quedará integrado por las siguientes regiones: 1) Región Central, sede la Ciudad de Córdoba; 2) Región de Cuyo, sede la Ciudad de Mendoza; 3) Región del Litoral, sede la Ciudad de Corrientes; 4) Región Norte, sede la Ciudad de Salta; 5) Región Pampeana, sede la Ciudad de Bahía Blanca y 6) Región Patagónica, sede la Ciudad de Comodoro Rivadavia. Conforme al artículo 8° del mismo decreto, cada agencia regional tendrá un máximo de cinco agentes.

⁴⁸ Las funciones de cada área están establecidas en la estructura organizativa de la UIF, conforme al Decreto N° 1038/2003.

⁴⁹ La UIF ha sido creada como un organismo de carácter eminentemente técnico, integrado por miembros seleccionados por su alta especialización y capacitación en la recolección, sistematización, análisis e intercambio de información derivada de actividades económicas y financieras sospechadas de constituir operaciones de "lavado de activos". En su carácter de instancia central, la UIF desempeña un rol clave conforme fuera estructurado el sistema preventivo a partir de la vigencia de dicha norma. Además, se constituye en el nexo institucional entre el sector económico-financiero, de quien recibe los Reportes de Operaciones Sospechosas (ROS), y el Ministerio Público, a quien transmite información debidamente analizada a efectos de que por su intermedio se promueva la acción penal correspondiente.



con tan sólo a cinco representantes⁵⁰ del sector público y del sector privado, elegidos por concurso, y cuyos dictámenes eran vinculantes.

Sin embargo, mediante la reforma operada en el mes de julio de 2006 a través de la Ley N° 26.119, se eliminó la conducción colegiada originaria de la UIF a cargo de un directorio que contaba con cinco expertos designados por concurso, y se estableció que pasase a ser un organismo unipersonal, conducido por un presidente y un vicepresidente⁵¹, y con un consejo asesor de siete integrantes⁵², de consulta obligatoria, pero cuyas opiniones y dictámenes no serán vinculantes⁵³.

Tanto el presidente y el vicepresidente (que han sido designados por un período, hasta el año 2010), como los vocales del consejo asesor de la UIF durarán cuatro años en sus cargos, pudiendo ser renovadas sus designaciones en forma indefinida⁵⁴. La remoción de cualquiera de ellos es una atribución del Poder Ejecutivo Nacional. Asimismo, el presidente, en caso de impedimento o ausencia transitorios, será reemplazado por el vicepresidente.

Los funcionarios de la UIF están obligados a guardar secreto sobre las informaciones recibidas en razón de su cargo, al igual que de las tareas de inteligencia desarrolladas en consecuencia. El funcionario o empleado de la UIF, así como también las

⁵⁰ Para la designación de los cinco miembros de la UIF, tres de sus integrantes fueron seleccionados mediante concurso interno del Banco Central de la República Argentina (BCRA), de la Comisión Nacional de Valores (CNV) y de la Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico (SEDRONAR), y los dos restantes, expertos financieros, penalistas, criminólogos u otros profesionales con incumbencias relativas al objeto de la ley, mediante concurso público de oposición y antecedentes evaluados por una comisión creada especialmente, integrada por funcionarios de distintas áreas de la administración pública. Además, estos miembros de la UIF se encontraban sometidos a las incompatibilidades y/u obligaciones fijadas para los funcionarios públicos y tenían dedicación exclusiva en sus tareas, no pudiendo ejercer durante los dos años posteriores a su desvinculación de la UIF actividades vinculadas con la materia como tampoco tener interés en ellas. Podían ser removidos de sus cargos cuando incurrieran en mal desempeño de sus funciones, grave negligencia, por la comisión de delitos dolosos de cualquier especie o por inhabilidad física o moral sobreviniente a su incorporación. El procedimiento de remoción estaba a cargo del Tribunal de Enjuiciamiento creado por la ley. Dicho Tribunal estaría integrado por tres miembros, ex magistrados designados mediante sorteo por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos cuya intervención, como integrante del Tribunal, constituiría una carga pública.

⁵¹ Para garantizar la idoneidad de sus autoridades y la transparencia, el presidente y el vicepresidente de la UIF serán designados por el Poder Ejecutivo Nacional a través de un mecanismo público y participativo similar al que se establece el Decreto N° 222/2003 para los jueces de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, el Procurador General de la Nación y el Defensor General de la Nación (estos dos últimos, a través del Decreto N° 588/2003). Mientras se sustanciaba dicho proceso, hubo designaciones transitorias.

⁵² En el nuevo consejo asesor de la UIF, que tendrá un carácter meramente consultivo, se suprimirá la participación de los dos representantes del sector privado, y el mismo estará formado por siete miembros provenientes de organismos públicos autárquicos y secretarías y ministerios nacionales, a saber: del BCRA, de la AFIP, de la Comisión Nacional de Valores, del SEDRONAR, y de los Ministerios de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, de Economía y del Interior. En el caso del nombramiento de estos representantes, serán además designados desde el Poder Ejecutivo Nacional sin pasar por un concurso interno en las áreas gubernamentales que los propongan.

⁵³ Es decir, de ahora en adelante, las decisiones de la UIF serán adoptadas por el presidente del organismo, que tiene que consultar previamente en forma obligatoria al consejo asesor, cuya opinión no es vinculante.

⁵⁴ Asimismo, el presidente, vicepresidente y vocales del consejo asesor tendrán dedicación exclusiva en sus tareas, encontrándose alcanzados por las incompatibilidades y obligaciones fijadas por ley para los funcionarios públicos, no pudiendo ejercer durante los dos años posteriores a su desvinculación de la UIF las actividades que la reglamentación establezca en cada caso. También se estableció que para ser integrante de la UIF se requerirá: 1) Poseer título universitario de grado, preferentemente en Derecho, o en disciplinas relacionadas con las Ciencias Económicas o con las Ciencias Informáticas; 2) Poseer antecedentes técnicos y profesionales en la materia; y 3) No ejercer en forma simultánea, ni haber ejercido durante el año precedente a su designación las actividades que la reglamentación precise en cada caso, ni tampoco tener interés en ellas.



personas que por sí o por terceras personas revelen las informaciones secretas fuera del ámbito de la UIF, serán reprimidos con prisión de seis meses a tres años.

Según lo establece la Ley N° 25.246 y sus modificaciones, la UIF -como organismo encargado de la lucha contra el lavado de dinero y la financiación del terrorismo-, cuenta con el apoyo de oficiales de enlace designados por los titulares de distintos organismos públicos, secretarías y ministerios nacionales y provinciales⁵⁵. A su vez, el presidente de la UIF puede solicitar a otros titulares de organismos de la Administración Pública nacional o provincial la designación de oficiales de enlace cuando lo crea conveniente. La función de estos oficiales de enlace es la de consulta y coordinación de actividades de la UIF con las de los organismos de origen a los que pertenecen⁵⁶.

También la UIF, con la finalidad de consolidar iniciativas tendientes a la prevención del lavado de activos, ha suscripto convenios de cooperación para el intercambio de información con diversas entidades similares de otros países⁵⁷.

La UIF, por mandato legal, debe prestar especial atención al delito del financiamiento del terrorismo y a los activos que generan una serie de delitos que enumera la Ley N° 25.246 y sus modificaciones, sin perjuicio de considerar a dicha enumeración meramente enunciativa⁵⁸.

Cabe mencionar, en este sentido, que los datos que recaba y mantiene la UIF, cuya tarea siempre es compleja, son de extrema sensibilidad. Su utilización sólo debe limitarse a los fines para los cuales se los ha obtenido, que son la prevención y lucha contra el lavado de dinero, la financiación del terrorismo y otros delitos ligados, evitando caer en tentaciones que podrían derivar en el empleo de esa información para investigar empresas o personas sobre las cuales no existen imputaciones vinculadas al objeto específico de la ley, o

⁵⁵ El artículo 12 de la Ley N° 25.246 (que fue recientemente modificado por la Ley N° 26.119), establece que la Unidad de Información Financiera contará con el apoyo de oficiales de enlace designados por los titulares del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, del Ministerio del Interior, del Ministerio de Economía y Producción, de la Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y Lucha contra el Narcotráfico, de la Presidencia de la Nación, del Banco Central de la República Argentina, de la Administración Federal de Ingresos Públicos, de los Registros Públicos de Comercio o similares de las provincias, de la Comisión Nacional de Valores y de la Superintendencia de Seguros de la Nación.

⁵⁶ En la actualidad, según la información de la página oficial de la UIF, el organismo tiene oficiales de enlace designados en los siguientes organismos: los Ministerios de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, de Economía, el BCRA, la AFIP, Comisión Nacional de Valores (CNV), la Superintendencia de Seguros de la Nación (SSN), el Registro Nacional de las Personas (RENAPER), la Inspección General de Justicia, los Registros Públicos de Comercio o entes análogos de las Provincias, la Dirección Nacional de los Registros Nacionales de la Propiedad del Automotor y de Créditos Prendarios, la Dirección Nacional de Migraciones, la Dirección Nacional del Registro de la Propiedad Inmueble de la Capital Federal, la Dirección Nacional de Reincidencia, la Prefectura Naval Argentina (PNA), la Policía Federal Argentina (PFA), la Gendarmería Nacional (GN), la Fuerza Aérea Argentina (FAA), la Dirección Nacional de Policía Aeroportuaria y la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones.

⁵⁷ Entre dichos países se encuentran: Australia, Bélgica, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, Israel, Panamá, Paraguay, Perú, Polonia, Portugal, Rumania y Venezuela. Asimismo, se está gestionando la formalización de acuerdos de similares características con: Albania, Austria, Bahamas, China, Francia, Federación Rusa, Italia, México, Mónaco, República Checa, República Dominicana, Singapur, Tailandia, Túnez, Ucrania y Uruguay.

⁵⁸ En la actualidad, parte de la doctrina sostiene que la enumeración referida al delito de lavado de activos contenida en la ley es taxativa y por lo tanto, los delitos que escapen a dicha enumeración que produzcan una ganancia que se intente blanquear no podrían ser investigados por la UIF por ese mismo motivo.



como moneda de cambio para obtener determinadas concesiones que no se lograrían sin este importante elemento de presión.

De todos modos, conviene aclarar que la UIF es un organismo que recibe y analiza información financiera. Carece de poderes propios de investigación. No actúa de oficio ni puede recibir denuncias anónimas. Solamente en algunas ocasiones, cuando surgen sospechas fundadas, procura ampliar la información recibida y formula la correspondiente denuncia penal.

Por cierto, la UIF -aunque es uno de los organismos que pueden concentrar más poder en el Estado-, no ha sido un organismo muy eficiente desde su creación: de los diversos expedientes que elevó a la Justicia, varios de ellos incluyeron denuncias de operaciones supuestamente sospechosas, muchas de las cuales fueron justificadas por las personas denunciadas, pero sólo unos pocos tienen alguna posibilidad de dar en el blanco. Hasta el momento, sin embargo, no se dictó condena alguna. Por ello y como se indicara precedentemente, se ha impulsado en forma reciente la modificación de la estructura de la UIF, con el propósito de fortalecerla y hacerla más ágil y eficiente, y también se la ha dotado de mayores potestades a fin de rastrear posibles operaciones de lavado de dinero.

c. El rol de otros organismos públicos

Además de la UIF, son varios los organismos públicos, áreas, agencias, secretarías y ministerios nacionales y provinciales que se encuentran en la República Argentina involucrados y deben dar respuestas a la prevención y represión del lavado de activos y la financiación del terrorismo, entre ellos, el Banco Central de la República Argentina (BCRA)⁵⁹, la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), la Comisión Nacional de Valores (CNV), la Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico (SEDRONAR), la Superintendencia de Seguros de la Nación (SSN), los ministerios de Economía, de Relaciones Exteriores, de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, y del Interior, las Fuerzas de Seguridad y la Secretaría de Inteligencia (SI), así como también el Poder Judicial y el Poder Legislativo.

Por último, cabe destacar que en el año 2007, el Poder Ejecutivo Nacional aprobó la denominada "Agenda Nacional para la lucha contra el lavado de activos y la financiación del terrorismo", la cual fue elaborada por los representantes de diecisiete organismos

⁵⁹ Las leyes N° 21.526 y N° 24.144 asignan al Banco Central de la República Argentina (BCRA) la función de órgano rector del sistema financiero y cambiario argentino y de supervisor de las entidades financieras, con facultades fiscalizadoras y reglamentarias. Y son las circulares del BCRA las que han sentado las bases de la prevención del lavado de dinero en la Argentina y las que siguen formando el cuerpo principal de prevención, más allá de la Ley N° 25.246. Por otra parte, según la Ley N° 25.246, el BCRA es uno de los sujetos obligados a informar a la UIF (artículo 20, inciso 15). Esta obligación se lleva a cabo en los términos del artículo 21 de la misma ley, en el que se establece la necesidad de acreditar fehacientemente la identidad de los clientes y archivar la información, informar sobre cualquier hecho u operación sospechosa, y abstenerse de revelar al cliente o terceros las actuaciones que se realicen en cumplimiento de la ley de lavado de dinero. Además, el BCRA ha creado el Comité de Lavado de Dinero y Financiamiento del Terrorismo, integrado por Presidencia, Superintendencia y miembros del Directorio del BCRA. El Comité está encargado de centralizar la evaluación y acordar los lineamientos que regulan la actividad del BCRA. Asimismo, ha reconvocado la Comisión Mixta creada por la Ley N° 24.450, bajo la presidencia del Banco Central, en el marco de la cual se discuten temas de competencia de distintos organismos ejecutivos y legislativos, de manera de proponer soluciones de consenso a los temas de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo. También se ha diseñado un plan de capacitación de inspectores encargados de la supervisión de operaciones inusuales y sospechosas, para crear un cuerpo de inspectores especializados. Para ello, se llevaron a cabo actividades de entrenamiento con asistencia técnica del Tesoro de los Estados Unidos.



gubernamentales, quienes analizaron, discutieron y consensuaron sus contenidos en un documento que definió veinte objetivos prioritarios en la lucha contra lavado de activos y la financiación del terrorismo que constituyen una estrategia del Estado Nacional en la materia para el período 2007-2009, reafirmando así el compromiso de la República Argentina en la lucha contra estas formas de criminalidad organizada transnacional.

5. Conclusiones

Las consecuencias del lavado de activos -el cual resulta esencial para lograr un funcionamiento efectivo de prácticamente toda forma de delincuencia transnacional y organizada-, dado su constante crecimiento en forma geométrica, son gravísimas porque impactan en el sistema socioeconómico y en la comunidad por igual, afectan profundamente las realidades estratégicas, y además, amenazan la paz y la seguridad de las naciones. Por ello, desde hace tiempo, uno de los temas más preocupantes a nivel mundial son las políticas criminales y la elaboración de medidas efectivas tendientes a lograr la prevención y represión del lavado o blanqueo de activos.

En tal sentido, en los últimos años, tanto a nivel internacional como nacional, se ha avanzado mucho, pero debemos ser conscientes de que existe todavía un largo camino por recorrer, pues así como se ha transnacionalizado el delito, esta lucha contra el lavado de activos -así como la financiación del terrorismo- no es sólo responsabilidad de un país sino de la comunidad internacional en su conjunto, y para ser exitosa exige un adecuado tratamiento y la cooperación entre los Estados, y requiere que se involucren plenamente en ella múltiples actores y sectores, tanto públicos como privados. En suma, la solución cabal del problema exige una acción coordinada, seria y global.

Dado que ningún programa o estrategia contra el lavado de activos tiene un cien por ciento de éxito, y que quienes se dedican al lavado de activos se aprovechan de las diferencias que existen entre los sistemas nacionales de prevención y represión de este delito, y transfieren sus fondos a las jurisdicciones con sistemas jurídicos deficientes, laxos, ineficaces o corruptibles, esta problemática compleja y dinámica precisa entonces una correlativa internacionalización del orden jurídico de los Estados nacionales, mediante un proceso de coordinación de políticas y de adaptación a patrones globales, a través de la progresiva adopción de pautas normativas comunes y exigencias señaladas por el derecho y los organismos internacionales.

Ciertamente, los desafíos que supone la lucha contra el lavado de activos implican no sólo esfuerzos en cuanto a la disponibilidad de personal capacitado y recursos técnicos, sino también un compromiso real y la decisión política para enfrentarlo, ya que la persecución de estas actividades es una tarea necesaria pero también delicada, y debe estar rodeada de garantías, fundamentalmente, porque establecer un sistema integral y eficiente de lucha contra el lavado de activos supone lograr una concienciación efectiva, la participación de todos los organismos existentes con competencia en la materia, y la coordinación de esfuerzos de distintos sectores -que muchas veces tienen intereses encontrados-, en defensa del bien común.

En la República Argentina, la lucha contra el lavado de activos y la financiación del terrorismo son una preocupación prioritaria del Estado Nacional, dado que dichas conductas delictivas constituyen un serio riesgo, tanto para la estabilidad democrática y el



desarrollo de la economía, como así también para la libertad de los ciudadanos. Si bien en los últimos tiempos se ha avanzado de manera considerable, y se han adoptado distintas medidas legislativas y regulatorias para hacer frente a la prevención y represión de estos delitos, existen aún cuestiones y dificultades que no hallaron una adecuada resolución.

Por ello, y más allá de que el país cumpla en las formalidades con la gran mayoría de las exigencias impuestas por los estándares mundiales, y haya afianzado su participación en los principales encuentros y reuniones regionales e internacionales dedicados al tratamiento de estas problemáticas, hay todavía muchas cosas por hacer -fundamentalmente a nivel interno- para luchar contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo, ya sea: a) en relación a la existencia de normas y regulaciones claras y objetivas que puedan ser cumplidas; b) en materia de coordinación efectiva entre las áreas y los organismos estatales involucrados en la misma; c) en reforzar los esquemas y mecanismos existentes; d) en que se comparta la información dentro de un marco de confidencialidad y responsabilidad, para así poder combatir de una manera más adecuada y efectiva estos delitos, y e) en respaldar con la estructura, el presupuesto y los recursos humanos y tecnológicos necesarios las acciones que desarrolle la UIF. Esto permitirá, asimismo, mejorar aquellas iniciativas y propuestas de prevención y represión contra el lavado de activos y la financiación del terrorismo que sean puestas en práctica y las que sean presentadas a nivel regional e internacional en el LAVEX-CICAD-OEA, el MERCOSUR, el GAFISUD, el GAFI, y en otros organismos.



LA NATURALEZA CAMBIANTE DE LAS ORGANIZACIONES TERRORISTAS. UNA APORTACIÓN DESDE EL ANÁLISIS DE REDES SOCIALES¹

Javier Jordán y Fernando M. Mañas²

Universidad de Granada

Resumen:

Este artículo analiza el origen y las diversas fases que atravesó la configuración de la red que llevó a cabo los atentados de Madrid del 11 de marzo de 2004. El artículo utiliza como principal fuente documentos judiciales de carácter público. Sobre este material la investigación aplica el análisis de redes sociales. De este modo se obtiene una comprensión profunda y clara de los grupos e interacciones que precedieron y dieron lugar a la red terrorista. Al mismo tiempo se analizan las redes sociales de las que emergió la estructura del grupo y se estudia la función de intermediación particularmente destacable que desempeñaron ciertos individuos. Por último, el artículo extrae varias conclusiones que van más allá del caso del 11-M, siendo aplicables a la estructura organizativa general del terrorismo yihadista.

Palabras clave: Análisis de redes sociales, redes informales, violencia política, terrorismo, atentados del 11 de marzo.

Title in English: "The Changing Face of Terrorist Organisations. A Contribution from Social Networks Analysis."

Abstract:

This article analyzes the origins and the evolution of the terrorist network responsible for the 11 March 2004 bombings. The article uses as its main source of information the related judiciary documents which are open to the public. Regarding this material, the research applies the social networks analysis, a method that will bring a clear and deep understanding of all the groups and interactions that pre-existed and gave life to the terrorist network. At the same time we analyze the social networks that gave origin to the structure of the group. The article also studies the intermediating role of several individuals particularly involved. Finally, the authors draw some conclusions that go beyond the case of the 11-M and that can be applied in general to the organizational structures of the Jihadist terrorism.

Keywords: Social Networks Analysis, Informal Networks, Political Violence, Terrorism, 3/11 Bombings.

Copyright © UNISCI, 2009.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

¹ Este artículo ha sido elaborado en el marco del proyecto de investigación Observatorio Político España-Magreb: Liberalización Política y Migraciones, financiado por la Dirección General de Investigación del Ministerio de Educación y Ciencia. Referencia: SEJ2006-08867-CO3-02/CPOL.

² Prof. Dr. Javier Jordán. Departamento de Ciencia Política y de la Administración. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Universidad de Granada. C/ Rector López Argüeta, 4. 18071-Granada. E-mail: jjordan@ugr.es Página web personal: <http://www.ugr.es/local/jjordan/> .
Teléfonos: 958 248373/692044795.



1. Introducción

A día de hoy existe un volumen ingente de información sobre la trama que condujo al atentado terrorista más sangriento de la historia contemporánea de España. Al margen de la información periodística, que en una proporción no pequeña se ha dedicado a argumentar o a rebatir extravagantes teorías conspiratorias, se encuentran disponibles miles de páginas de documentos policiales y judiciales que ofrecen infinidad de detalles y decenas de nombres relacionados con aquellos hechos. Se trata de una materia prima de gran valor pero posiblemente confusa para la mayoría de las personas que no han seguido con detalle la investigación judicial de la trama.

El objetivo de nuestro trabajo es doble. En primer lugar hacer más comprensible el origen y la evolución del grupo terrorista que cometió los atentados del 11 de marzo de 2004, utilizando como herramienta analítico-descriptiva el análisis de redes sociales (ARS). En segundo lugar, contribuir al debate teórico sobre la naturaleza cambiante de las organizaciones terroristas de inspiración yihadista. Para ello pondremos en relación los datos empíricos con las teorías existentes sobre la formación y organización de las redes yihadistas; en especial con las aportaciones teóricas de Marc Sageman³.

Para elaborar el artículo se han utilizado como fuentes principales el Sumario 35/01 y la Sentencia 36/05 contra la llamada red de Abu Dahdah (o célula de Al Qaida en España), el Auto de Procesamiento del Sumario 20/04 sobre el 11-M con fecha 10 de abril de 2006, la Sentencia del Juzgado Central de Instrucción de la Audiencia Nacional de 31 de octubre de septiembre de 2007, y la Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de julio de 2008. A ello hay que añadir más de un centenar de artículos de prensa en periódicos nacionales.

2. Presupuestos teóricos

En los últimos dos años se está manteniendo un debate teórico de interés singular sobre la naturaleza de las organizaciones yihadistas.

Por un lado el profesor de Psiquiatría en la Universidad de Pensilvania, Marc Sageman, mantiene que tras el grave deterioro que han sufrido las organizaciones formales como Al Qaida y sus aliados regionales, el protagonismo se ha trasladado a un nuevo tipo de grupos que este autor denomina *bunch of guys* (pandilla de amigos)⁴. Las aportaciones del primer libro de Sageman, *Understanding Terror Networks*, resultaron enormemente sugerentes por varias razones. En primer lugar, por el respaldo empírico que proporcionaba a sus afirmaciones el análisis de aproximadamente 400 biografías de yihadistas, que constituía una masa de datos poco común en un ámbito de estudio tan parco en información como es el del terrorismo.

En segundo lugar, Sageman enfatizó la importancia de los factores grupales a la hora de explicar los procesos de entrada en las organizaciones yihadistas. Según este autor, la clave principal a la hora de explicar por qué la gente ingresa en un grupo terrorista son los lazos de

³ Sageman, Marc (2004): *Understanding Terror Networks*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press; Sageman, Marc (2008): *Leaderless Jihad. Terror Networks in the Twenty-First Century*, Philadelphia, University of Pennsylvania.

⁴ Sageman, "Understanding...", *op. cit.*, pp. 109-110.



amistad y parentesco, antes que el atractivo de la ideología yihadista: primero existe la amistad y después viene la ideología.

Según Sageman, la gente se une a la yihad muchas veces en pequeños grupos. Son redes pequeñas y preexistentes de amigos donde todos están interconectados entre sí. Habitualmente esos círculos se construyen sobre similitudes personales que reflejan un trasfondo común (mismo vecindario, trabajo, aficiones compartidas, etc). Esos círculos muchas veces transforman la vida de sus miembros, cambiando el modo de entender los acontecimientos exteriores y legitimando el uso de la violencia. Además, las amistades forjadas en circunstancias de clandestinidad y riesgo son más intensas que las amistades normales ya que profundizan en una espiral de lealtad, sacrificio e intimidad.

Por tanto, según Sageman, muchos de los individuos que llevan a cabo acciones terroristas, más que inspirados por el odio al enemigo, lo hacen movidos por el compañerismo y el aprecio hacia los otros miembros del grupo. La posibilidad de sentirse rechazados por ellos constituye una amenaza terrible. El grupo da lugar una contracultura basada en los lazos personales, que proporciona una visión particular del mundo. La interacción cara a cara es muy importante a la hora de que se formen estos grupos. Todo esto conduce al consenso en lo referente a conductas, actitudes y apariencia de sus miembros. Por otra parte, una vez creado el grupo, internet aumenta las posibilidades de compartir y mantener dicha identidad mediante la consulta de foros y web yihadistas, y mediante la relación con otros individuos y grupos de ideas similares. La obtención de documentos radicales a través de internet es una constante en la conducta de las redes yihadistas, también en el caso del 11-M⁵.

En opinión de Sageman, son especialmente vulnerables a este tipo de lazos los individuos que consideran que la sociedad tiene poco que ofrecerles, aquellos que no están a gusto con su situación social, o quienes están comenzando una nueva vida como parte de su experiencia migratoria⁶. Los grupos de amistad radicales son empresas sociales que proporcionan recompensas emocionales, sentido de pertenencia, totalidad y significado. De lo contrario es difícil que se sientan atraídos o perseveren mucho tiempo en los duros compromisos del yihadismo.

Los grupos de amigos pueden conducir al radicalismo de dos maneras: porque desde un principio tienen esa finalidad (es decir, que estén promovidos por uno o varios yihadistas que instrumentalizan la amistad con fines de reclutamiento), o porque, dentro de un grupo preestablecido, uno o varios de sus miembros se acercan al yihadismo y, posteriormente, arrastran a los demás. En el primer caso estaríamos ante un *reclutamiento de arriba abajo*, a través de la amistad del reclutador, y en el segundo en un *reclutamiento horizontal*, por medio de iguales. En los grupos que se corresponden con esta segunda posibilidad, hay dos arquetipos de individuo: el *sancionador moral* y el *líder operativo*. El primero proporciona legitimidad moral a la yihad y el segundo ejerce el liderazgo sobre la conducta colectiva⁷. De lo contrario es extraño que una de esas cuadrillas pase del mero inconformismo, en clave islamista radical, a la violencia.

En cualquiera de los dos tipos de reclutamiento (*arriba-abajo* u *horizontal*) es interesante saber qué factores canalizan al individuo hacia esas amistades. En la construcción

⁵ Jordán, Javier y Torres, Manuel R: "Internet y actividades terroristas: el caso del 11-M", *El Profesional de la Información*, vol. 16, no 2, (Marzo-Abril 2007), pp. 123-130.

⁶ Sageman: "Understanding...", *op. cit.*, p. 120.

⁷ Silber, Mitchell D. & Bhatt, Arvin (2007): *Radicalization in the West. The Homegrown Threat*. New York, The New York City Police Department, p. 9.



de las redes de amigos hay un elevado componente de elección; otro de carácter y de apertura afectiva de los colegas (si no hay confianza difícilmente podrá surgir la amistad); y también hay mucho de coincidencia espacial. Las amistades, por muy mágicas, específicas, particulares y personales que parezcan, se forman en contextos sociales y están sujetas a normas y modelos. Como mínimo, es necesario estar en el mismo sitio, al mismo tiempo, y haciendo algo que permita una interacción mínima en un momento dado, para poder conocer a alguien, descubrir que se simpatiza mutuamente y que surja progresivamente la amistad. Para la formación de relaciones de amistad existe una estructura de oportunidades ligada a aspectos puramente geográficos (dónde se pasa el tiempo), y también de interdependencia funcional en focos de actividad (qué hace el individuo y qué interacciones permite su actividad).

Los factores que inciden en el espacio personal a la hora de tejer las redes de amistad son los siguientes: a) estatus laboral y socioeconómico, es decir, las características del empleo y roles que se desempeñan en el mismo, así como los ingresos que permiten un mayor o menor aprovechamiento del tiempo de ocio; b) La disponibilidad de medios de transporte y la distancia geográfica; c) Los modelos de amistad y la existencia de espacios fijos para amigos: las personas que ya tienen un círculo cerrado de amigos, y no muestra mayor interés en ampliarlo, difícilmente van a establecer nuevas relaciones; d) La pertenencia a mundos sociales con subculturas en las que el individuo se encuentra a gusto, donde coincide con personas con sus mismos valores. La subcultura refuerza la eligibilidad mutua. En esos entornos la información fluye con mucha más rapidez, hay un lenguaje común. También existe mayor control social y se presta más atención a qué dirán los amigos⁸.

Si aplicamos estos factores al radicalismo yihadista, descubrimos que un buen número de ellos explican la canalización de los individuos hacia grupos de amigos con un elevado nivel de uniformidad; grupos que a su vez pueden ser instrumentalizados por los yihadistas. Algunos de esos factores serían por ejemplo: similitud de origen en el caso de inmigrantes de primera generación (en muchos casos, incluso la procedencia de la misma ciudad), coincidencia en entornos laborales como la construcción, el trabajo en el campo o el comercio al por menor; frecuentar espacios de ocio como determinadas teterías, cibercafés, locutorios, carnicerías halal, librerías, asociaciones estudiantiles, deportivas o culturales, oratorios y mezquitas; residir en barrios de elevada concentración étnica; afinidad cultural y religiosa, etc. Por tanto, no es extraño que, si uno o varios miembros del grupo de amigos entran en contacto con el yihadismo, puedan arrastrar con relativa facilidad al resto; tampoco sorprende que los reclutadores yihadistas tejan sus redes de amistad en dichos espacios sociales

Hasta aquí, las propuestas teóricas de Sageman resultan a nuestro juicio asumibles y, como veremos a lo largo del artículo, serían aplicables a la red terrorista del 11-M. Sin embargo, en los siguientes trabajos publicados (especialmente en su libro *Leaderless Jihad* en 2008) Sageman llega a conclusiones provocadoras pero mucho más cuestionables desde el punto de vista empírico. Se trata de las siguientes:

En primer lugar afirma que estos grupos suelen surgir de manera espontánea, con individuos que se auto-radicalizan y que radicalizan a quienes tienen cerca, y no como consecuencia del proselitismo efectuado por ‘siniestros reclutadores yihadistas’⁹. Sageman habla por tanto de un reclutamiento de abajo a arriba y no de arriba abajo. Refiriéndose a los atentados de Madrid, Sageman cataloga la red del 11-M como un grupo surgido de manera

⁸ Requena, Félix (1994): *Amigos y redes sociales. Elementos para una sociología de la amistad*, Madrid CIS, pp. 31-39.

⁹ Sageman: “Understanding...”, *op. cit.*, p. 122.



espontánea¹⁰. A lo largo de este artículo comprobaremos que dicha afirmación resulta muy matizable.

Por otra parte, Sageman va más allá al defender que, en este final de década, la mayor parte de las redes yihadistas se corresponden con la categoría del grupo de amigos, de modo que tras el eclipse estratégico Al Qaida, y el confinamiento de sus principales cuadros en la región fronteriza entre Afganistán y Pakistán, se podría hablar de una *yihad sin líderes*.

El problema de estas afirmaciones, especialmente de la última de ellas, es que no se encuentran respaldadas empíricamente. Por ese motivo la tesis de la *yihad sin líderes* ha sido criticada por otros especialistas de reconocido prestigio como Bruce Hoffman, Fernando Reinares o Peter Neumann¹¹; y, además, no se ajusta a la realidad organizativa de los grupos desarticulados en España con posterioridad al 11-M. De las 28 principales operaciones antiterroristas realizadas después de aquellos atentados, 22 se efectuaron contra redes integradas en una organización superior (Al Qaida en Irak, Al Qaida en el Magreb, etc), cinco contra redes no integradas (el *bunch of guys* de Sageman), y uno responde aparentemente a la categoría de 'lobo solitario'¹².

En la descripción y análisis que realizaremos a continuación sobre el origen y evolución de la red del 11-M, comprobaremos que muchas de las propuestas teóricas de Sageman encajan con la información disponible sobre la red de Madrid, pero sin embargo también comprobaremos que sus aportaciones más atrevidas resultan cuestionables: concretamente las que hacen referencia a la aparición espontánea de las redes y a la inexistencia de procesos de reclutamiento, en el caso concreto del 11-M.

3. Origen y evolución histórica de la red del 11-M

La formación de la red del 11-M responde a un proceso complejo que se desarrolló a lo largo de al menos tres años. Para facilitar su análisis estableceremos tres fases temporales. La primera de ellas consistió, precisamente, en el proselitismo realizado por la red yihadista de Abu Dahdah. Así se explica que la red del 11-M tuviera su origen lejano en la labor de reclutamiento de una red integrada en una organización superior.

3.1. Primera fase: el componente magrebí en la red de Abu Dahdah

En 1994 la policía descubrió la existencia de un grupo radical que actuaba en el entorno de la mezquita Abu Bakr, situada en la calle Anastasio Herrero de Madrid. A finales de 2005 el grupo pasó a estar encabezado por el ciudadano español de origen sirio Imad Eddin Barakat Yarkas, conocido como Abu Dahdah. La célula estaba compuesta en su mayoría por individuos procedentes de Siria, que poco a poco fueron atrayendo a sus postulados a musulmanes de origen mayoritariamente marroquí. La red de Abu Dahdah formaba parte de la organización Al Qaida y se dedicó durante años a actividades de propaganda,

¹⁰ FPRI BookTalk, en

<http://www.fpri.org/enotes/20041101.middleeast.sageman.understandingterrornetworks.html>.

¹¹ Reinares, Fernando: "El terrorismo global: un fenómeno polimorfo", Real Instituto Elcano, ARI, no. 84, (2008); King's College of London, *Recruitment and Mobilisation for the Islamist Militant Movement in Europe*, Report Submitted to the European Commission, December 2007.

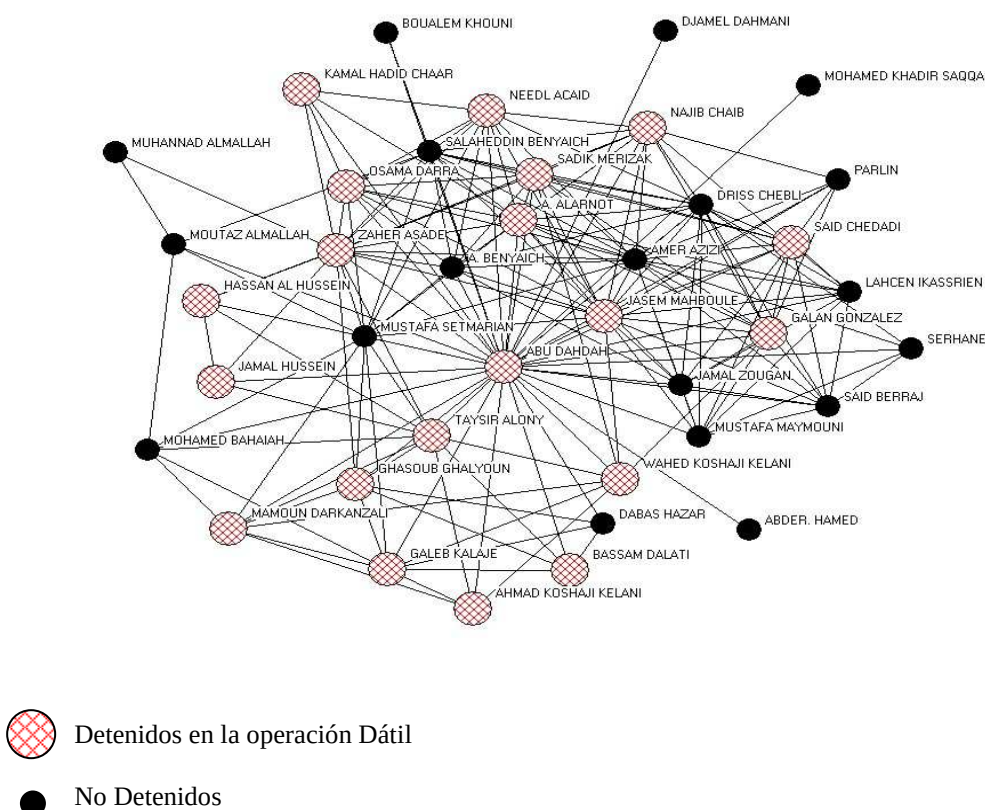
¹² Jordán, Javier: "Anatomy of Spain's 28 Disrupted Jihadist Networks", *CTC Sentinel*, vol. 1, Iss. 11, (2008), pp. 10-11.

reclutamiento, financiación y de apoyo logístico a otras células yihadistas dentro y fuera de España. Fue desarticulada en noviembre de 2001 en el marco de la operación policial ‘Dátil’, que se prolongó con posteriores detenciones hasta septiembre de 2003. En septiembre de 2005 Abu Dahdah fue condenado a veintisiete años de prisión, aunque más tarde la pena fue rebajada a dieciséis.

Desde la segunda mitad de los 90 hasta su desarticulación, la red de Abu Dahdah organizó reuniones semanales en el río Alberche (Madrid), donde los asistentes hacían deporte, disfrutaban de un rato de esparcimiento y celebraban charlas de carácter religioso donde se hablaba favorablemente de los muyahidín y se lamentaban las injusticias que sufren los musulmanes en el mundo. Los temas tratados no resultaban especialmente comprometidos y, en sí mismas, las reuniones no eran las propias de una célula terrorista. Su principal finalidad consistía en crear lazos de amistad y compañerismo, y en difundir los principios básicos del salafismo yihadista, como primera toma de contacto para un eventual proceso de captación. Por esos encuentros pasaron decenas de personas que en muchos casos los miembros de la red conocían en la mezquita de Anastasio Herrero.

Dentro del grupo de marroquíes que se incorporaron a la red de Abu Dahdah destaca la figura de Amer Azizi. La información contenida en las fuentes judiciales y policiales sobre el origen de la militancia yihadista de este individuo resulta confusa. Sin embargo, es seguro que en 1999 Azizi ya era uno de los hombres de confianza de Abu Dahdah y que posteriormente marchó a un campo de entrenamiento en Afganistán.

Grafo 1. Red social de Abu Dahdah



Todos los grafos de este artículo han sido generados mediante el software de análisis de redes sociales UCINET 6

A su vuelta de aquel país Amer Azizi se convirtió en un importante dinamizador de la red de Abu Dahdah, avalado por el prestigio que le otorgaba el haber pasado por un campo de entrenamiento. Azizi ganó para la causa yihadista, entre otros, a un marroquí llamado Mustafa Maymouni, que como veremos desempeñó más tarde un papel relevante en la creación de la red del 11-M. Ambos se habían conocido en Madrid en 1999 al coincidir en actividades del movimiento pietista Yama'a al-Tabligh, un grupo que en ocasiones ha sido instrumentalizado por los yihadistas a la hora de conseguir voluntarios, tal como reconoce el propio Marc Sageman¹³. A la vuelta de Afganistán de Azizi, Maymouni se convirtió en su mano derecha junto con Driss Chebli (otro personaje destacado de la segunda fase hacia la red del 11-M). Amer Azizi puso en contacto a ambos con miembros del entramado del Grupo Islámico Combatiente Marroquí (GICM) y del Grupo Islámico Combatiente Libio que había conocido durante su estancia en Afganistán.

Otro individuo relevante que comenzó a asistir a las reuniones del río Alberche y que trabó amistad con Amer Azizi y Mustafa Maymouni fue un estudiante de Económicas tunecino, becado por la Agencia Española de Cooperación Internacional. Su nombre era Serhane Ben Abdelmajid Fakheth. Años más tarde jugó un papel esencial en la red del 11-M y murió con otros seis suicidas al hacer estallar una carga explosiva en el piso de Leganés el 3 de abril de 2004.

La primera fase de la operación 'Dátil', que como ya se ha comentado desarticuló la red de Abu Dahdah en noviembre de 2001, sorprendió a Amer Azizi en Irán buscando nuevas vías de entrada a Afganistán. Poco tiempo después, Azizi regresó a España y, con la ayuda entre otros de Mustafa Maymouni, logró escapar con éxito de la persecución policial. Como veremos a continuación, los miembros de la red que no fueron detenidos y que permanecieron en España acabaron dando lugar a tres pequeños grupos que con el tiempo contribuirían a la creación de la red terrorista del 11-M.

3.2. Segunda fase: noviembre 2001-junio de 2003

Esta segunda fase se caracteriza por la formación de cinco redes sociales diferentes (tres de ellas relacionadas con la antigua red de Abu Dahdah), de las que paulatinamente algunos de sus integrantes fueron convergiendo hasta formar la red del 11-M en la tercera y última fase. En esta fase las consideramos redes, y no clusters de una red más amplia, porque cada una de ellas tenía entidad propia y diferenciada del resto. Algunas no estaban siquiera conectadas al resto de las redes. Se trata de las siguientes: red de Villaverde, red de Lavapiés, red de Virgen del Coro, red de Jamal Ahmidan y red del GICM en Bélgica.

a) Red de Villaverde

Este grupo estuvo compuesto por antiguos seguidores de Abu Dahdah y Amer Azizi que quedaron descabezados tras la operación policial de noviembre de 2001 y que comenzaron a converger de nuevo en octubre de 2002. Se denomina así porque sus integrantes se reunían en el distrito madrileño de Villaverde, reagrupados en gran medida por Mustafa Maymouni, que junto a Driss Chebli y Serhane Ben Abdelmajid Fakheth encabezaba la red. La componían además Faissal Allouch, Mohamed Afalah, Mohamed Larbi Ben Sellam, Abdelillah Hriz,

¹³ Sageman: "Understanding...", *op. cit.*, p. 6.



Said Berraj, Khaled Zeimi Pardo, Abdelkrim Ouazzani, Mohamed Ouazzani, Abderrazak Azzi, Samir Ben Abdellah y Hicham Tensamani Had, el imán del Portillo (Toledo), que asesoraba al grupo en cuestiones doctrinales.

El grupo se reorganizó con cautela ya que sus miembros sospechaban que estaban siendo vigilados por la policía; pero no por ello dejó de realizar actividades de proselitismo y financiación. Para no llamar la atención celebraban reuniones en comercios y domicilios particulares donde, además de hablar sin miedo, podían escuchar sermones y videos de inspiración yihadista. En estos encuentros se comenzó a hablar de la necesidad de realizar acciones violentas que vengasen la humillación que sufren los musulmanes.

En el año 2003 se elevó el tono radical de las reuniones. Las noticias sobre la continuidad de los enfrentamientos en Afganistán, y los preparativos de la invasión angloamericana de Irak agudizaron los deseos de revancha del grupo. Por otra parte, en febrero de ese año tuvo lugar una reunión en Estambul entre miembros de Al Qaida, el Grupo Islámico Combatiente Libio (GICL), el Grupo Islámico Combatiente Marroquí (GICM) y Ansar al Islam, donde se acordó realizar atentados en el norte de África. Mustafa Maymouni recibió la directriz por parte del GICM de preparar acciones terroristas en Marruecos, recurriendo a las células que coordinaba en Larache y Kenitra, y con el apoyo de su grupo en Madrid. Sin embargo Maymouni fue detenido en Marruecos en mayo de 2003 y Driss Chebli corrió la misma suerte en España en junio de 2003 por su vinculación con la antigua red de Abu Dahdah. Como consecuencia, Serhane 'el Tunecino' se convirtió en el líder de un grupo que en breve se uniría a otros para dar lugar a la red del 11-M.

b) Red de Lavapiés

Se trataba de otro grupo de individuos vinculados a la antigua red de Abu Dahdah, que también quedaron descabezados tras la detención de éste y de su lugarteniente en el barrio, el marroquí Said Chedadi. A partir de entonces el grupo pasó a estar liderado por otro marroquí, Jamal Zougam, y compuesto por los siguientes individuos: Mohamed Chaoui, Mohamed Bakkali, Abdelaziz Benyaich, los hermanos Abdennabi y Mohamed Chedadi, Rachid Bendouda, Mohamed Safsaf, Said Serroukh, Hassan Serroukh, Abderrahim Amate, Mohamed Haddad, Abdelouahid Berrak Soussane y Abdurrahim Zbak.

La red continuó las labores de financiación que ya había venido ejerciendo antes de la operación policial de noviembre de 2001, incluyendo a partir de entonces el apoyo económico a los miembros encarcelados de la red de Abu Dahdah. La solidaridad con los presos yihadistas era una actividad que había realizado el propio Abu Dahdah con el dinero del grupo de Lavapiés; por ejemplo, con la célula del Grupo Islámico Armado (GIA) argelino desarticulada en Valencia en 1997. Es posible que ese fuera el motivo del vínculo posterior entre el grupo de Lavapiés y el argelino Allekema Lamari, uno de los principales protagonistas del 11-M y antiguo miembro del GIA en Valencia. Al mismo tiempo, el grupo celebraba reuniones de carácter radical en los comercios de algunos de sus miembros.

c) Red de Virgen del Coro

Según el auto de procesamiento 20/04, el español de origen sirio Muhannad Almallah Dabas tenía alquilado un local en la calle Virgen del Coro de Madrid donde organizaba reuniones de carácter radical a las que invitaban a musulmanes que conocían en la mezquita de la M-30, muy cercana a dicho domicilio. Muhannad y su hermano Moutaz habían tenido relación con miembros de la red de Abu Dahdah. A las reuniones de Virgen del Coro asistían individuos



como Basel Galyoun, Fouad El Morabit, Mohamed Kafarna, Abdelkrim Lebchina y Abdenbi Lebchina. En octubre de 2002 Moutaz Almallah Dabas se instaló definitivamente en Londres y frecuentó el entorno entonces radical de la mezquita de Finsbury Park. No obstante siguió viajando con frecuencia a Madrid.

Mustafa Maymouni y Serhane ‘el Tunecino’, como hemos visto cabecillas del grupo de Villaverde, también mantenían una relación estrecha con este grupo. Asimismo, otro sujeto que aparece relacionado con el grupo de Virgen del Coro es Rabei Osman El Sayed, apodado por su procedencia Mohamed “el Egipcio”. Aunque este individuo requiere una aproximación más individualizada que posteriormente desarrollaremos, conviene adelantar que al llegar a España entabló relación con simpatizantes del yihadismo que conoció en las mezquitas de Madrid y a las que acudía asiduamente, principalmente la de la M-30 y la mezquita Abu Bakr, de la calle Anastasio Herrero.

Como puede observarse en el grafo 2, cada una de estas tres redes tenía un elevado nivel de cohesión, ya que casi todos los nodos estaban conectados entre sí. Esa estructura se debe a la necesidad de mantener la motivación, el espíritu de cuerpo, los lazos de amistad y solidaridad, y la identidad común propia de la contracultura yihadista. Tras la operación contra la red de Abu Dahdah, cada uno de los grupos continuó realizando reuniones de manera clandestina, o las suspendió temporalmente si temían una acción policial inmediata, pero es algo a lo que no podían renunciar sin que se viese afectada negativamente la cohesión interna y la motivación de sus seguidores. De lo contrario la influencia grupal se desvanece¹⁴. Marc Sageman, al aplicar el análisis de redes a su muestra de yihadistas, también constata la existencia de pequeños camarillas o grupos de amigos donde todos estaban conectados entre sí¹⁵. Como consecuencia, cuando las diversas redes se fusionaron en la red del 11-M las interconexiones entre unos y otros fueron muy densas. Esto contradice la norma básica de seguridad consistente en mantener aislados y compartimentalizados a los diferentes miembros y células de un grupo clandestino, pero es algo que los grupos de esta naturaleza (formados en su práctica totalidad por simpatizantes de base) difícilmente pueden evitar.

d) Red de Jamal Ahmidan

A diferencia de los tres casos anteriores, el nexo común entre los miembros de este grupo no fue su simpatía con el yihadismo, sino actividades criminales relacionadas principalmente con el tráfico de drogas. El grupo estaba encabezado por el marroquí Jamal Ahmidan y compuesto por sus familiares Mustafa, Hamid, Said y Hicham Ahmidan, así como por Abdelillah El Fadoul El Akil, Otman El Ghnaout y Rachif Aglif. En la tercera fase este grupo incorporará a los hermanos Rachid y Mohamed Ouald Akcha, a Abdennabi Kounjaa y a Rifaat Anouar Asri. En esta red todos se conocían desde hacía años por su procedencia común de Tetuán (Marruecos).

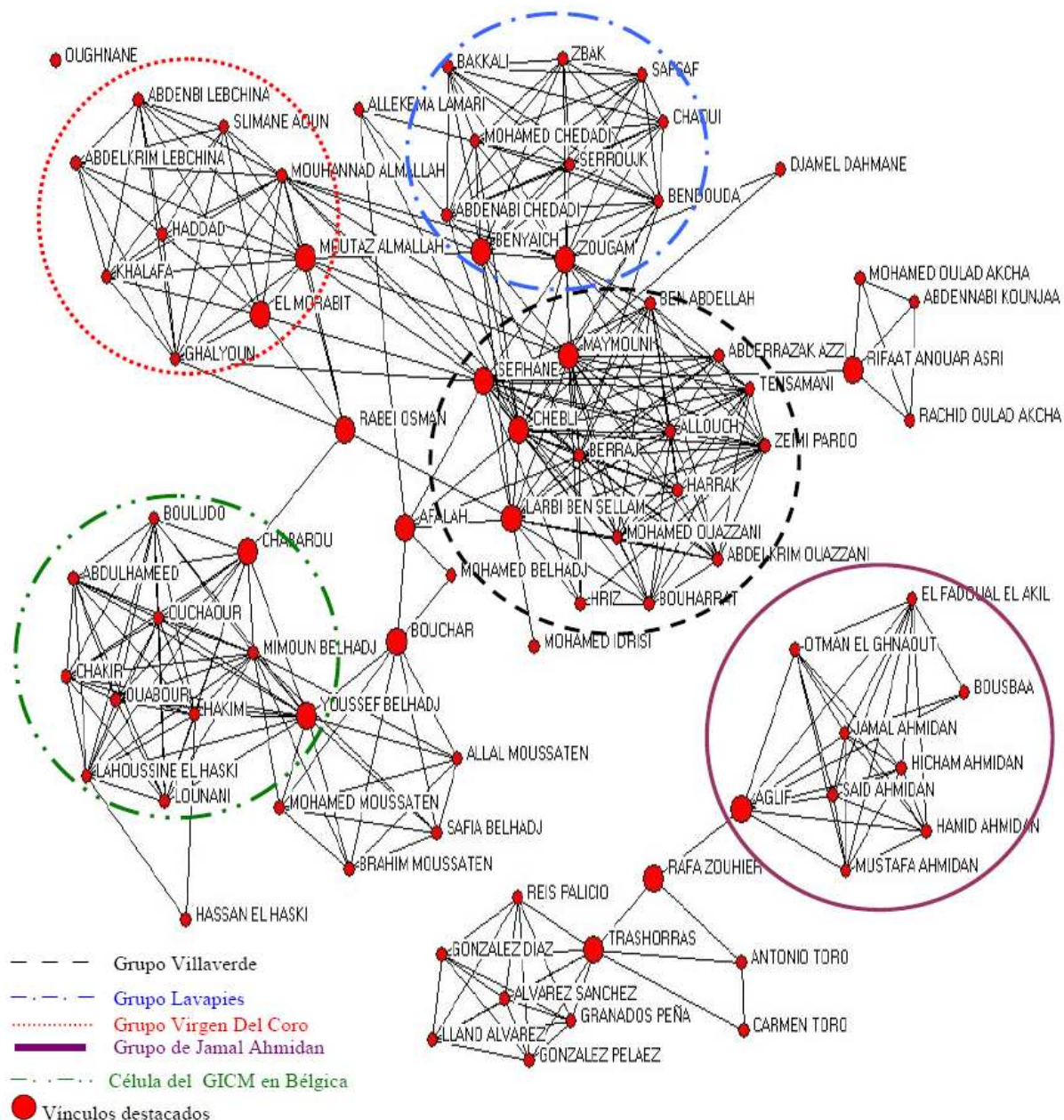
No todos ellos simpatizaban con el yihadismo, y entre los que lo hacían había diversos grados de compromiso y radicalismo. Existe una importante diferencia entre quienes, como Jamal Ahmidan, sí pasaron por diferentes etapas hasta transformarse en un yihadista (se radicalizó durante su estancia de quince meses en una prisión marroquí), otros, como Rifaat, cuya radicalización fue progresiva y estuvo escasamente involucrado en la delincuencia, u otros, como El Akil, que en absoluto llegó a radicalizarse como sus compañeros.

¹⁴ Vendrell, Esteve y Ayer, Juan Carlos: “Estructuras de grupo”, en Pilar González (ed.) (1997): *Psicología de los grupos*, Madrid, Síntesis, pp. 103-140.

¹⁵ Sageman: “Understanding...”, *op. cit.*, p. 152.

En esta segunda fase el grupo de Jamal Ahmidan no tenía ninguna relación con las otras redes estudiadas. La conexión vendría más tarde a través de Rifaat Anouar y Serhane ‘el Tunecino’, que se conocieron en la mezquita de Anastasio Herrero. Serhane ayudó a Rifaat a regresar al Islam pero con un enfoque claramente radical. Este vínculo resultó clave para integrar posteriormente el grupo de Jamal Ahmidan en la red terrorista y obtener a través de ellos los explosivos y el dinero necesario para realizar los atentados.

Grafo 2. Redes sociales previas a la red del 11-M



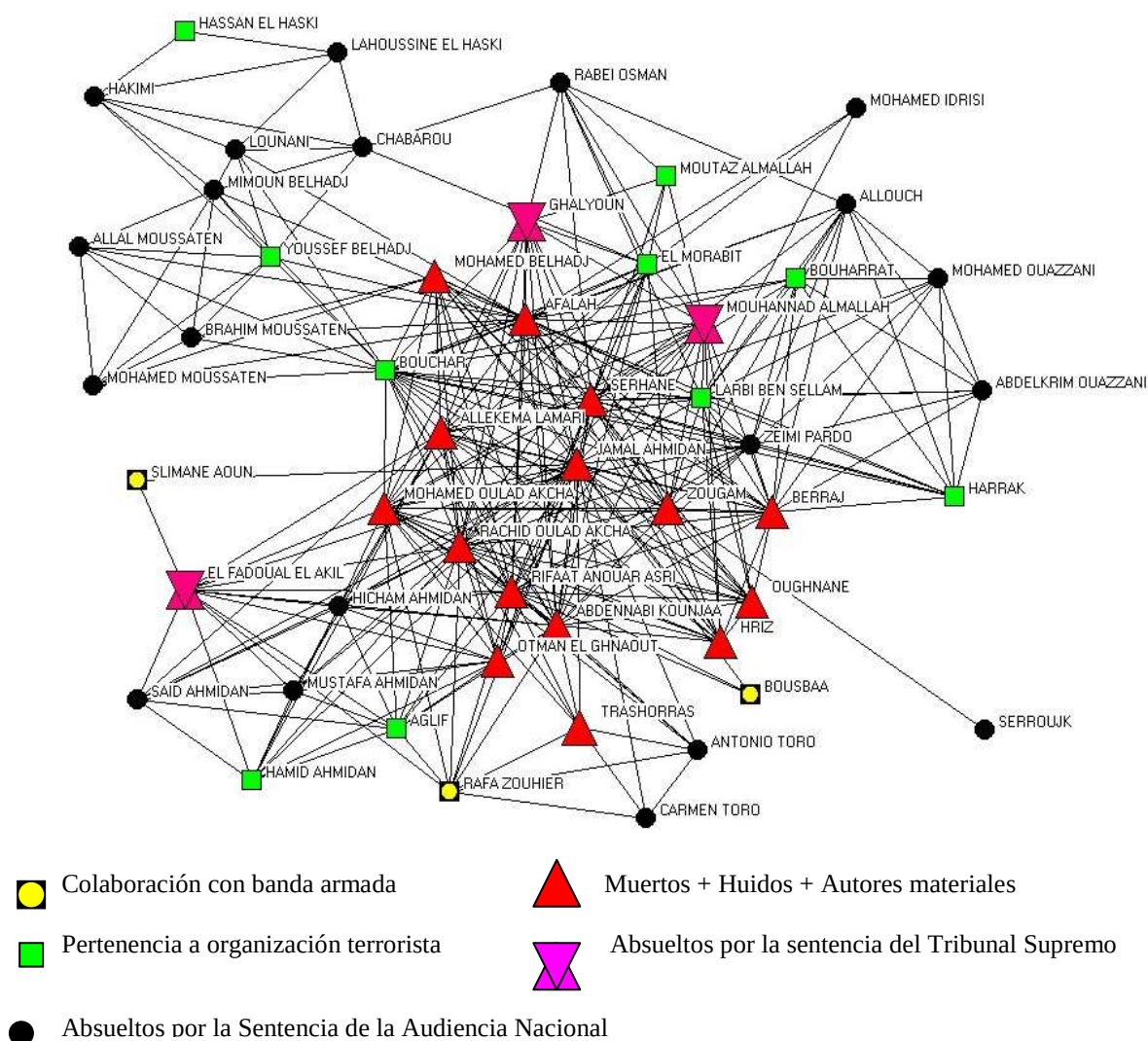
El grafo 2 describe la relación que existía en el interior de las diferentes redes y entre cada una de ellas. Como veremos en un epígrafe posterior, fue gracias a la intermediación de varios individuos (los vínculos destacados del grafo) como se estableció relación entre unos y otros. En el caso del argelino Daoud Ouhane, la información disponible no nos permite determinar

el vínculo de este individuo con otros miembros de lo que posteriormente sería la red del 11-M. Lo más probable es que se integrara en la red a través del también argelino Allekema Lamari. Ouhmane entró en contacto con miembros del GIA afincados en Pamplona, Tudela y los pueblos de la ribera del Ebro. Allekema Lamari residió varios meses en aquella región y posiblemente fue allí donde se conocieron.

3.3 Tercera fase: julio de 2003-abril de 2004

Las detenciones de Maymouni y Driss Chebli tuvieron una enorme repercusión en la configuración y determinación del grupo de Villaverde y, por ende, en la relación entre éste y los diferentes grupos. El miedo a la actuación policial precipitó el abandono de los menos comprometidos, pero al mismo tiempo espoleó a los más decididos a llevar a cabo cuanto antes una campaña terrorista, en este caso ya no en Marruecos sino en España. De este modo observamos cómo en pocos meses los diferentes grupos convergieron en una sola red que tenía como fin obtener recursos humanos y materiales para cometer los atentados de Madrid.

Grafo 3. Configuración final de la red social del 11-M





Los pasos más importantes en la transición desde la estructura previa hasta la red del 11-M fueron los siguientes:

- Creación de un núcleo operativo central en torno a la figura de Serhane ‘el Tunecino’ y Jamal Ahmidan. En el verano de 2003 vuelve a aparecer el río Alberche como lugar de encuentro, en este caso para la preparación de los atentados. A esas reuniones, esta vez de carácter más privado, acuden entre otros: Serhane, Rifaat, Rachid Oulad, Mohamed Oulad, Abdenabi Kounjaa y Jamal Ahmidan. Como puede observarse en el grafo 3, Serhane cobra una relevancia indudable en la nueva estructura al mantener relación con casi todos los clusters representados.
- Creación de vínculos directos entre el cluster de Jamal Ahmidan y el de los traficantes José Emilio Suárez Trashorras y Antonio Toro con el fin de obtener explosivos a cambio de drogas y un coche robado. La relación fue posible gracias a la intermediación de Rafa Zouhier.
- Aunque no existe información suficiente para confirmarlo, una tercera clave en la transformación pudo estar en la relación de la red en configuración con la célula del GICM en Bélgica. La conexión con la red belga del GICM fue sin duda importante en la huida de varios de los terroristas tras el suicidio colectivo de Leganés, pero no es descartable que a través de la conexión entre Youssef Belhadj, Bouchar, Afalah y Serhane, dicha red también hubiera jugado un papel indispensable en la preparación efectiva e incluso inspiración de los atentados. Dicha relación podría haber dado lugar a la vinculación operativa (y no sólo ideológica) entre la red de Madrid y organizaciones yihadistas superiores como el GICM, que a su vez estaba vinculado con la organización Al Qaida. Llama la atención que cuando los terroristas reivindicaron los atentados el 13 de marzo, no lo hicieron en nombre propio, sino de un misterioso Abu Dujana al-Afgani, según ellos, portavoz de Al Qaida en Europa. La investigación judicial tampoco ha logrado aclarar quién fabricó los artefactos explosivos una vez conseguida la dinamita. Ciertamente pudieron ser obra de los mismos miembros de la red terrorista representados en el grafo 3, pero tampoco sería descartable que hubieran recibido ayuda de un técnico de explosivos del GICM en Europa. Cuando es posible, los yihadistas dejan esa función crítica en manos de una persona especializada.

De este modo, en apenas dos o tres meses (básicamente durante el verano de 2003) la estructura total, compuesta inicialmente por varias redes débilmente enlazadas, convergió en una nueva red más compacta y unitaria. El resultado final fue un nuevo grupo integrado por individuos profundamente radicalizados, con acceso logístico a financiación y explosivos, y, posiblemente, vinculado al entramado yihadista internacional a través de la célula de Bélgica (aunque resulte difícil conocer el grado de apoyo e inspiración que recibió desde el exterior). Pocos meses más tarde esta red terrorista ejecutaría los atentados de Madrid.

4. Redes sociales que contribuyen a la formación y configuración final de la red

La red terrorista del 11-M no era parte del organigrama de una organización superior, y con la información disponible, tampoco se puede afirmar que estuviera subordinada directamente al Grupo Islámico Combatiente Marroquí, ni a la organización Al Qaida. Por tanto, los integrantes de la red no se convirtieron en tales porque desde una instancia superior la

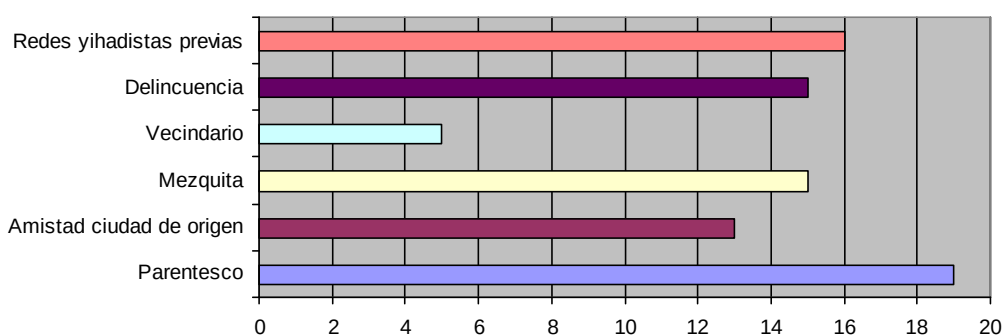
estructura fuera creada artificialmente y se les asignase un lugar dentro de ella. En este sentido, la red del 11-M encajaría en la categoría de *pandilla de amigos* de Marc Sageman.

En consonancia con las tesis de Sageman¹⁶, la incorporación a los diversos grupos previos, y la configuración final de la red terrorista, se produjo a través de redes sociales que facilitaron el contacto y el conocimiento entre sus miembros, y que muy probablemente orientaron su conducta hacia la preparación de los atentados. Una idea fundamental que sustenta el ARS es que las interacciones entre individuos y organizaciones en la red social, además de reflejar los flujos de conocimiento y comunicación, pueden tener también un impacto relevante en el comportamiento de los actores¹⁷. En términos generales, las redes sociales son instrumentos de integración de la persona y de implicación en asuntos sociales, facilitando que entren en contacto individuos con marcos normativos, afectivos y cognitivos similares¹⁸. También hacen posible el fortalecimiento y la socialización en determinados valores, en nuestro caso de estudio, los propios del radicalismo yihadista. Todo ello tiene una influencia clara en la conducta de los sujetos y en la explicación de sus procesos de radicalización violenta¹⁹.

Por este motivo es interesante conocer las relaciones previas de los integrantes de la red yihadista del 11-M, así como la naturaleza de esos vínculos, ya que la estructura social del grupo terrorista emergió a partir de dichas relaciones. El análisis de la información disponible nos ofrece los resultados del gráfico 1 sobre las redes sociales más importantes.

Gráfico 1

Redes sociales a las que pertenecían los integrantes de la configuración final de la red
(No se incluye a los españoles de origen no musulmán)



Como puede observarse las redes sociales de parentesco son las que más se repiten. Es decir, la relación familiar entre algunos miembros de la red posiblemente tuvo que ver en su radicalización y su presencia en la red terrorista. La relación de parentesco aparece en un 40.4% de los 47 individuos que formaban parte de la configuración final de la red, excluyendo a los españoles no musulmanes del cluster de Asturias, que proporcionaron los explosivos a cambio de un beneficio material y que no pueden ser considerados yihadistas.

¹⁶ Sageman: "Understanding...", *op. cit.*, p. 152-158.

¹⁷ Sanz Menéndez, Luis: "Análisis de Redes Sociales: o como representar las estructuras sociales subyacentes", *Apuntes de Ciencia y Tecnología*, n° 7, (Junio 2003), pp. 23-29.

¹⁸ Requena, *op. cit.*, p. 46.

¹⁹ Reinares, Fernando: (1998) *Terrorismo y Antiterrorismo*, Barcelona, Paidós, p. 99; Della Porta, Donatella (1995): *Social Movements, Political Violence and the State. A Comparative Analysis of Italy and Germany*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 136-137.



La relación de amistad facilitada por el conocimiento previo y la procedencia de la misma ciudad (en su mayoría Tánger y Tetuán) se da en un 27.6% de los casos. Se trata de una red social muy importante, ya que en ella el nivel de confianza es elevado y favorece tanto la seguridad del grupo frente a una posible infiltración policial, como la socialización en los valores radicales del yihadismo.

El hecho de vivir en el mismo vecindario también puede contribuir a ingresar en redes de amistad pero, en principio, aporta menos confianza. En nuestro estudio, sólo aparece en 10.6% de los casos. Los resultados generales sobre la importancia de las redes sociales de amistad y parentesco son coherentes con otras investigaciones previas, incluidas las de Sageman: el análisis de su muestra reveló que un 70% de los individuos que se unieron a las redes tenían un amigo dentro, y el 20% a un familiar²⁰.

Las redes sociales existentes alrededor de ciertas mezquitas también ocupan un lugar relevante en nuestro estudio. Aparecen en un 31.9% de los casos. Básicamente se trató de las mezquitas de la calle Anastasio Herrero y de la M-30. En ellas no se difunde una interpretación radical del Islam y, por tanto, sus responsables no hicieron de agentes de socialización del yihadismo. No se puede atribuir a la predicación de dichas mezquitas la radicalización de los terroristas del 11-M, como sí sucedió por ejemplo en Londres con determinadas mezquitas como la Finsbury Park o con determinados líderes islámicos que se movían en esos ambientes radicales de la capital británica. En el Islam, y especialmente en el Islam inmigrado, la mezquita, además de un lugar de oración e instrucción religiosa, es un lugar de encuentro²¹. Los yihadistas del 11-M acudían a ellas para realizar sus prácticas y para conocer a otros musulmanes. A partir de las amistades que entablaron o mantuvieron en ellas incorporaron a nuevos miembros en sus respectivas redes, que más tarde dieron lugar a la red definitiva.

La pertenencia a redes sociales vinculadas a la delincuencia también explica el conocimiento previo y se constata en el 31.9% de los casos. A primera vista puede sorprender que la inspiración religiosa de los yihadistas sea compatible con la delincuencia común y el tráfico de drogas, pero es de sobra conocido que los líderes espirituales del islamismo radical, como por ejemplo Abu Qatada, legitiman ese tipo de acciones si tienen como fin apoyar económicamente la lucha en nombre de la yihad. Al mismo tiempo, la relación con ese entorno también cumple otra función propia de las redes sociales: la adquisición de recursos. El tráfico de drogas, aunque sea a una escala relativamente reducida, proporciona dinero suficiente para llevar a cabo actividades terroristas, ya que estas no son excesivamente caras. Se calcula que la preparación de los atentados del 11-M requirió entre 41.000 y 54.000 euros. Gracias a la relación con individuos inmersos en el mundo de la delincuencia, como por ejemplo Rifaat Anouar, el grupo de Serhane pudo entrar en contacto con la red liderada por Jamal Ahmidan y tener acceso a financiación y explosivos.

Por último, la relación previa con otras redes yihadistas es frecuente y suele explicar la aparición de nuevas redes. También constituye una prueba de la capacidad de regeneración de las redes yihadistas después de que algunos de sus miembros sean detenidos y procesados. En el caso del 11-M la militancia previa en el yihadismo es la segunda red social que aparece en más casos (un 34%), sólo precedida por los vínculos de parentesco. Además, tal como hemos desarrollado a lo largo de nuestra exposición histórica y como veremos con más detalle en el

²⁰ Sageman: "Understanding...", *op. cit.*, pp. 109-113.

²¹ Lacomba Joan (2001): *El Islam inmigrado. Transformaciones y adaptaciones de las prácticas culturales y religiosas*, Madrid, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, pp. 82-83.

siguiente epígrafe, varios de los individuos que resultaron claves en la formación y operatividad de la red terrorista del 11-M habían formado parte previamente de otras redes yihadistas. Ese sería el caso por ejemplo de individuos como Allekema Lamari, Rabei Osman, Mustafa Maymouni, Serhane Bel Abdelmajid o Moutaz Almallah Dabas. Este dato contradice la tesis de Sageman sobre la formación espontánea de las *pandillas de amigos* yihadistas y resalta el valor de las organizaciones estructuradas, que según Sageman ocuparían actualmente un lugar muy secundario. La relación o pertenencia anterior a redes yihadistas permitió que convergieran en un mismo grupo individuos con un alto nivel de radicalización, liderazgo, compromiso, experiencia y potencial movilizador. Todos ellos son recursos inmateriales que fortalecieron sustancialmente las capacidades de la red.

5. Grado e intermediación en la red del 11-M: individuos destacados

Además de las redes sociales previas, otro factor que hizo posible la configuración final de la red del 11-M fue el rol de intermediación que desempeñaron ciertos individuos, que pusieron en contacto unos grupos con otros. El ARS nos permite identificar las personas que en función de los valores de grado e intermediación contribuyeron en mayor medida a la formación de la red:

a) Jamal Ahmidan. Fue el nodo más destacado, pasando en un primer momento de tener un porcentaje de grado de 8.51% (grafo 2), hasta conseguir la primera posición con un 48.43% (grafo 3). La evolución de los valores de intermediación, también demuestra la importancia que adquirió dentro de la red. Pasa de valores mínimos en la segunda fase (0.03%) a conseguir la primera posición en la tercera con un valor de 9.39%. A estos datos hay que añadir la función clave que desempeñó en términos de financiación del grupo y de contacto con la trama delictiva de Asturias, que permitió obtener los explosivos.

b) Serhane Ben Abdelmajid. Los datos también avalan la relevancia de su figura en la configuración final de la red terrorista; algo que ya se conocía por los testimonios de las personas que le conocieron y del confidente policial que estuvo en relación con el grupo de Villaverde en 2002. Durante la segunda fase su porcentaje de grado es del 22% (el valor más elevado de toda la red), ascendiendo al 40.6% en la fase final (aunque en ella pasa a ocupar un quinto puesto). Su intermediación es muy elevada al comienzo 8.52% (grafo 2), ocupando el tercer lugar, y pasa a un cuarto puesto en la fase final (3.82% de intermediación en el grafo 3).

c) Rabei Osman ‘el Egipcio’. Las sentencias de la Audiencia Nacional y del Tribunal Supremo han acabado absolviendo a Rabei Osman, aunque en ambas se reconoce el carácter radical de este individuo y su vinculación con redes yihadistas dentro y fuera de España. Rabei abandonó nuestro país a comienzos de 2003 y no existen pruebas que demuestren su presencia en ninguno de los escenarios clave de los atentados.

Sin embargo, el ARS revela la calidad, más que el número, de conexiones que mantenía con miembros de lo que más tarde sería la red del 11-M. Aparentemente Rabei se encontraba en una posición periférica del grupo, pero en la práctica ocupaba una posición clave en las relaciones de las diversas células. ¿Es esto consecuencia de la aplicación por su parte de medidas de seguridad, o simplemente ausencia de información sobre la existencia de otros contactos? Es difícil determinarlo. Como es lógico, este dato no constituye una prueba suficiente para demostrar su responsabilidad como dinamizador y *broker* de lo que tiempo después sería la red, pero no deja de ser llamativo. En la segunda fase del estudio, Rabei

Osman ocupaba el puesto 64 de 81 en grado, con un valor de sólo 6%, pero en esa misma fase su valor en intermediación le catapultó al primer puesto (con un 10.45%), por encima miembros de los diversos grupos. En la fase final, Rabei Osman pasa a un lugar secundario también en intermediación, ocupando el puesto 26 de la lista, con un valor de 0.39%.

d) Un cuarto individuo destacable es Mohamed Afallah. Ocupa el cuarto puesto en intermediación en la segunda fase con un valor de 6.79% y el segundo puesto en la configuración final de la red con un 9.22%. A pesar de no haber sido un veterano en términos de militancia yihadista, ni haber tenido relación con la red de Abu Dahdah, su papel fue clave en la relación entre los grupos de Villaverde y Lavapiés con la célula belga del GICM. Como ya se ha señalado, este contacto pudo haber puesto en relación a los radicales asentados en Madrid con el entramado yihadista internacional. Después de los atentados y del suicidio colectivo en Leganés, Afallah utilizó su relación previa con la célula de Bélgica para huir de España y acabar participando en un atentado suicida en Irak.

6. Conclusiones

Más allá de entender mejor el origen y evolución de un grupo que se ha marcado la historia reciente de España, la aplicación del ARS nos permite extraer algunas conclusiones tentativas y posiblemente aplicables a otras redes yihadistas todavía activas en nuestro país y en Europa. Evidentemente, para validarlas de manera rotunda sería necesario trabajar con un volumen mayor de información sobre una muestra representativa de grupos yihadistas. Este artículo sólo pretende ser una contribución más a dicho esfuerzo.

La primera conclusión es que existen grupos yihadistas que se ajustan al concepto de *bunch of guys*, o pandilla de amigos propuesto por Marc Sageman, y que la red del 11-M encajaría (con la información disponible) dentro de dicha categoría. Sin embargo, en el caso que hemos estudiado se constata –en contra de la tesis de Sageman– que este grupo no surgió de manera espontánea sino que los procesos de reclutamiento –que Sageman dice no haber encontrado en el análisis de su muestra– jugaron un papel fundamental en el origen histórico de la red. La red del 11-M no habría sido la misma (y muy probablemente no habría existido) de no ser por la labor intencionada de proselitismo que durante años realizó la red de Abu Dahdah en Madrid.

La segunda conclusión consiste en que el modelo organizativo de la red del 11-M plantea serios desafíos desde el punto de vista judicial. Las actividades que llevaron a cabo varias de las redes preexistentes (Virgen del Coro, Lavapiés y Villaverde) no constituían un delito según el Derecho Penal español. Las personas pueden tener ideas radicales y pueden expresarlas en privado (como hacían en sus reuniones) sin que ello viole la legislación de nuestro país. El problema es que esos grupos radicales aparentemente inofensivos pueden acabar convirtiéndose en una red terrorista que, en cuestión de pocos meses, planifique y ejecute atentados como los del 11 de marzo de 2004.

En tercer lugar, el ARS permite identificar las redes sociales que utilizan los yihadistas para obtener recursos humanos y materiales. Se han realizado investigaciones empíricas sobre los perfiles personales de los militantes yihadistas que poseen un valor científico innegable, pero que son de escasa utilidad desde el punto de vista operativo-policial por la dificultad de



establecer un perfil único. Son demasiadas las características que varían²². Sin embargo, el análisis de las redes sociales empleadas por los grupos yihadistas con el fin de conseguir recursos claves para su operatividad puede ser de mayor interés práctico ya que ese tipo de redes sociales son mucho más limitadas. En el caso del 11-M se comprueba que utilizaron el entorno de dos mezquitas y la relación con delincuentes con el fin de reclutar nuevos simpatizantes y obtener financiación y explosivos. Desde el punto de vista del antiterrorismo, la cooperación ciudadana y las actividades de información e inteligencia policiales pueden ayudar a descubrir la existencia de actividad yihadista si centra su atención en ese tipo de redes sociales.

Por último, el caso del 11-M demuestra la importancia que pueden tener determinados individuos a la hora de movilizar, liderar e intermediar entre las redes preexistentes. Y el ARS ayuda a identificar quiénes son. En nuestro caso de estudio la acción de tres o cuatro personas produjo cambios cualitativos y cuantitativos sobre el conjunto. Se generaron nuevos recursos humanos y materiales, y se dotó de una misión a la estructura social resultante. A causa de ellos el proceso se aceleró, y en pocos meses, un conjunto de grupos separados dio lugar a una red terrorista que segó la vida de casi dos centenares de personas.

²² Reinares, Fernando (2006): "Hacia una caracterización social del terrorismo yihadista en España: implicaciones en seguridad interior y acción exterior", Real Instituto Elcano, *ARI*, no. 34 (2006).

**Anexo****Grado normalizado correspondiente al grafo 2 (porcentaje más tres decimales)**

SERHANE	22.340	CHAKIR	10.638	HAMID AHMIDAN	7.447
MAYMOUNI	21.277	OUABOUR	10.638	GONZALEZ DIAZ	6.383
CHEBLI	21.277	OUCHAOUR	10.638	HRIZ	6.383
BERRAJ	20.213	EL MORABIT	10.638	ALVAREZ SANCHEZ	6.383
ZOUGAM	20.213	GHALYOUN	10.638	MOHAMED MOUSSATEN	6.383
LARBI BEN SELLAM	19.149	BOULUDO	10.638	GONZALEZ PELAEZ	6.383
BENYAICH	15.957	AGLIF	9.574	GRANADOS PEÑA	6.383
YOUSSEF BELHADJ	15.957	SAFSAF	9.574	SAFIA BELHADJ	6.383
ZEIMI PARDO	15.957	CHAOUI	9.574	RABEI OSMAN	6.383
MIMOUN BELHADJ	14.894	SERROUJK	9.574	LLANO ALVAREZ	6.383
ALLOUCH	14.894	TRASHORRAS	9.574	REIS PALICIO	6.383
MOUHANNAD ALMALLAH	14.894	BAKKALI	9.574	ALLAL MOUSSATEN	6.383
TENSAMANI	13.830	ZBAK	9.574	RIFAAT ANOVAR ASRI	4.255
HARRAK	12.766	HADDAD	8.511	ALLEKEMA LAMARI	4.255
MOUTAZ ALMALLAH	12.766	ABDELKRIM LEBCHINA	8.511	MOHAMED OULAD AKCHA	3.191



BOUHARRAT	12.766	ABDENBI LEBCHINA	8.511	BOUSBAA	3.191
BEN ABDELLAH	12.766	EL FADOUAL EL AKIL	8.511	RACHID OULAD AKCHA	3.191
ABDELKRIM OUAZZANI	12.766	KHALAFA	8.511	ANTONIO TORO	3.191
MOHAMED OUAZZANI	12.766	JAMAL AHMIDAN	8.511	ABDENNABI KOUNJAA	3.191
BENDOUDA	12.766	SLIMANE AOUN	8.511	RAFA ZOUHIER	3.191
LAHOUSSINE EL HASKI	11.702	OTMAN EL GHNAOUT	7.447	DJAMEL DAHMANE	2.128
MOHAMED CHEDADI	11.702	AFALAH	7.447	HASSAN EL HASKI	2.128
CHABAROU	11.702	HICHAM AHMIDAN	7.447	CARMEN TORO	2.128
ABDENABI CHEDADI	11.702	SAID AHMIDAN	7.447	MOHAMED BELHADJ	2.128
HAKIMI	11.702	ABDERRAZAK AZZI	7.447	MOHAMED IDRISI	1.064
LOUNANI	10.638	MUSTAFA AHMIDAN	7.447	OUGHNANE	0.000
ABDULHAMEED	10.638	BOUCHAR	7.447		

Intermediación normalizada correspondiente al grafo 2 (porcentaje más tres decimales)

RABEI OSMAN	10.450	ZEIMI PARDO	0.136	REIS PALICIO	0.000
CHABAROU	9.726	ANTONIO TORO	0.114	ABDENNABI KOUNJAA	0.000
SERHANE	8.526	ALLOUCH	0.077	ABDELKRIM LEBCHINA	0.000
AFALAH	6.793	TENSAMANI	0.046	GONZALEZ PELAEZ	0.000
LARBI BEN SELLAM	6.431	BRAHIM MOUSSATEN	0.045	KHALAFA	0.000
BOUCHAR	5.427	SAFIA BELHADJ	0.045	SLIMANE AOUN	0.000
MOUHANNAD ALMALLAH	4.737	MOHAMED MOUSSATEN	0.045	HASSAN EL HASKI	0.000
RIFAAT ANOUAR ASRI	3.912	ALLAL MOUSSATEN	0.045	ABDERRAZAK AZZI	0.000
ZOUGAM	3.629	EL FADOUAL EL AKIL	0.038	HADDAD	0.000
BENYAICH	3.324	JAMAL AHMIDAN	0.038	RACHID OULAD AKCHA	0.000
CHEBLI	2.869	BEN ABDELLAH	0.034	OUGHNANE	0.000
MOUTAZ ALMALLAH	2.709	BOUHARRAT	0.028	BAKKALI	0.000
YOUSSEF BELHADJ	2.199	MOHAMED OUAZZANI	0.002	CARMEN TORO	0.000
MAYMOUNI	1.959	ABDELKRIM OUAZZANI	0.002	CHAOUI	0.000
BERRAJ	1.952	HARRAK	0.002	MOHAMED	0.000



				BELHADJ	
AGLIF	1.868	SAFSAF	0.000	LLANO ALVAREZ	0.000
RAFA ZOUHIER	1.853	HRIZ	0.000	OUABOUR	0.000
TRASHORRAS	1.762	HAMID AHMIDAN	0.000	LOUNANI	0.000
GHALYOUN	1.131	SERROUJK	0.000	ABDULHAMEED	0.000
EL MORABIT	1.131	HICHAM AHMIDAN	0.000	CHAKIR	0.000
MIMOUN BELHADJ	0.758	GONZALEZ DIAZ	0.000	OUCHAOUR	0.000
LAHOUSSINE EL HASKI	0.663	OTMAN EL GHNAOUT	0.000	BOULUDO	0.000
HAKIMI	0.663	GRANADOS PEÑA	0.000	ZBAK	0.000
BENDOUDA	0.406	BOUSBAA	0.000	ABDENBI LEBCHINA	0.000
ALLEKEMA LAMARI	0.405	MUSTAFA AHMIDAN	0.000	MOHAMED OULAD AKCHA	0.000
MOHAMED CHEDADI	0.316	SAID AHMIDAN	0.000	DJAMEL DAHMANE	0.000
ABDENABI CHEDADI	0.316	ALVAREZ SANCHEZ	0.000	MOHAMED IDRISI	0.000

**Grado normalizado correspondiente al grafo 3 (porcentaje más tres decimales)**

JAMAL AHMIDAN	48.438	HRIZ	23.438	RABEI OSMAN	12.500
AFALAH	43.750	EL FADOUAL EL AKIL	21.875	ANTONIO TORO	12.500
RACHID OULAD AKCHA	42.188	GHALYOUN	21.875	TRASHORRAS	12.500
BOUCHAR	42.188	OTMAN EL GHNAOUT	20.313	CHABAROU	10.938
SERHANE	40.625	ALLOUCH	18.750	LOUNANI	10.938
RIFAAT ANOUAR ASRI	39.063	AGLIF	18.750	MOHAMED MOUSSATEN	10.938
MOHAMED OULAD AKCHA	39.063	HICHAM AHMIDAN	18.750	BRAHIM MOUSSATEN	10.938
ABDENNABI KOUNJAA	37.500	BOUHARRAT	15.625	ALLAL MOUSSATEN	9.375
ALLEKEMA LAMARI	35.938	RAFA ZOUHIER	15.625	HAKIMI	9.375
BERRAJ	32.813	HARRAK	15.625	MOUTAZ ALMALLAH	7.813
ZOUGAM	31.250	MUSTAFA AHMIDAN	14.063	CARMEN TORO	6.250
LARBI BEN SELAM	29.688	YOUSSEF BELHADJ	14.063	LAHOUSSINE EL HASKI	6.250
MOUHANNAD ALMALLAH	28.125	MIMOUN BELHADJ	14.063	MOHAMED IDRISI	4.688
MOHAMED BELHADJ	25.000	SAID AHMIDAN	14.063	BOUSBAA	4.688



EL MORABIT	25.000	HAMID AHMIDAN	14.063	SLIMANE AOUN	3.125
ZEIMI PARDO	25.000	ABDELKRIM OUAZZANI	12.500	HASSAN EL HASKI	3.125
OUGHNANE	23.438	MOHAMED OUAZZANI	12.500	SERROUJK	1.563

**Intermediación normalizada correspondiente al grafo 3 (porcentaje más tres decimales)**

JAMAL AHMIDAN	9.390	MIMOUN BELHADJ	1.373	TRASHORRAS	0.050
AFALAH	9.223	ZEIMI PARDO	1.105	ANTONIO TORO	0.050
BOUCHAR	8.129	MOHAMED BELHADJ	0.936	OUGHNANE	0.020
SERHANE	3.823	MOUHANNAD ALMALLAH	0.804	HRIZ	0.020
RACHID OULAD AKCHA	3.821	LAHOUSSINE EL HASKI	0.662	MOHAMED IDRISI	0.007
EL MORABIT	3.787	GHALYOUN	0.599	HAMID AHMIDAN	0.005
LOUNANI	2.952	EL FADOUAL EL AKIL	0.426	MUSTAFA AHMIDAN	0.005
MOHAMED OULAD AKCHA	2.750	ALLOUCH	0.400	SAID AHMIDAN	0.005
RIFAAT ANOUAR ASRI	2.750	RABEI OSMAN	0.391	MOUTAZ ALMALLAH	0.000
ZOUGAM	2.742	OTMAN EL GHNAOUT	0.243	ALLAL MOUSSATEN	0.000
ALLEKEMA LAMARI	2.379	HARRAK	0.147	CARMEN TORO	0.000
ABDENNABI KOUNJAA	2.082	BOUHARRAT	0.147	MOHAMED OUZZANI	0.000
LARBI BEN SELLAM	1.798	RAFA ZOUHIER	0.132	SERROUJK	0.000
HAKIMI	1.789	AGLIF	0.115	BOUSBAA	0.000
CHABAROU	1.631	HICHAM AHMIDAN	0.068	SLIMANE AOUN	0.000



BERRAJ	1.518	BRAHIM MOUSSATEN	0.060	HASSAN EL HASKI	0.000
YOUSSEF BELHADJ	1.373	MOHAMED MOUSSATEN	0.060	ABDELKRIM OUAZZANI	0.000





THE BUSINESS OF INTELLIGENCE IN THE U.S.: PRODUCTIVITY VS. LOYALTY?

Fernando Celaya Pacheco¹
King's College, London

Abstract:

Following the collapse of the Soviet Union (USSR) the U.S. Intelligence Community (IC) experienced important structural and material changes in order to reduce the ballooning intelligence and defense budget as a result of the Cold War. These adjustments encouraged the liberalization of the information technology (IT) market in support of IC requirements, outsourcing and privatizing national security, causing a pernicious dynamic within its oversight, management and inspection mechanisms. The 9/11 events and the Iraq War stimulated an out-of-control neoliberalization which reflected the limits between public interests and private interests, where domestic security and foreign security concepts, simultaneously, overlapped. This reality discouraged the strengthening of the known IC strategic intelligence deficit favoring IT.

Keywords: Intelligence, Information Technology (IT), Military, Privatization, Contractors.

Resumen:

Tras el derrumbe de la Unión Soviética (URSS), la Comunidad de Inteligencia de Estados Unidos (IC) sufrió una serie de cambios estructurales y materiales para limitar el exorbitante presupuesto en defensa e inteligencia resultante de la Guerra Fría. Tales ajustes animaron la liberalización del mercado de tecnología de información como apoyo a las necesidades de la IC, externalizando y privatizando la seguridad nacional y causando de esta manera una dinámica perniciosa para los mecanismos de control, gestión e inspección. Los sucesos del 11-S y la Guerra de Irak estimularon una neo-liberalización descontrolada que reflejó los límites entre los intereses privados y públicos, donde la seguridad doméstica y los conceptos de seguridad exterior se superpusieron simultáneamente. Tal realidad desalentó el refuerzo del ya conocido déficit en la estrategia de inteligencia de la IC a favor de las tecnologías de información.

Palabras clave: Inteligencia, tecnología de información, ejército, privatización, contratistas.

Copyright © UNISCI, 2009.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

¹ Fernando Celaya Pacheco fernando.celaya@kcl.ac.uk is an independent international security researcher. He holds an MA in Intelligence & International Security from King's College London & a BA in International Studies from Long Island University/CW Post. He has also pursued International Security & E.U. Community Law Studies at Georgetown University & C.U. Francisco de Vitoria. His latest research, 'To what extent was Western intelligence at fault in failing to identify the nature of the terrorist threat before 9/11 and its aftermath?', *Athena Intelligence Journal*, Vol. 4, No. 1 (January-March 2009), is available at <http://www.athenaintelligence.org/aij-vol4-a6.pdf>.



We have always known that heedless self-interest was bad morals. We know now that it is bad economics.

—Franklin D. Roosevelt

1. Introduction

Understanding how the evolution of new information technology has influenced the development and the function of military intelligence is crucial to acquire a panoramic view of the phenomenon of the business of intelligence. In particular, it had been accepted in the mid 90s that new conflicts, even when multiplying, would be categorized as low intensity conflicts (LOWs) and intelligence in support of the military had to encourage integration of information systems synergies and optimization of military means. Hence, intelligence gained a different and broader relevance than in the past. In 1995 *Presidential Decision Directive* PPD-35 reflected this new priority for the IC. Similarly—as a response to the terrorist attack in New York in 1993—PPD-39 identified terrorism as a criminal act that represented a national security threat, thus providing civil intelligence a new role accordingly. It was in such manner that the U.S. government granted the IC new objectives and functions, both in the military realm as well as in the civil realm, while at the same time it experienced an important transformation.² The collapse of the USSR and the end of the Gulf War caused a structural and material readjustment of U.S. intelligence and defense services under which many intelligence officers lost their employment and/or decided to join the private sector, focused on promoting a superior performance of projects in support of the IC. In fact, according to Michael Herman, by 1995 it was suggested that only between 50%-75% of U.S. satellites that were in orbit during the Gulf War were operative.³ Additionally, also in 1995, the Central Intelligence Agency (CIA) officially lost 23% of its resources and the Defense Intelligence Program projected 6,000 employment losses up to 1997. The Pentagon (i.e., Defense Department) would lose up to 30% of its budget, though controlling slightly over 80% of the total defense budget, was not as affected by these reductions as the CIA, which controls slightly over 15%.⁴ Notwithstanding, considering a majority of unemployed intelligence officers—including its analysts—joined the private sector, it cannot be affirmed, in principle, that the capacity of the IC was diminished.

The following analysis' objective is to explain and analyze: (1) the evolution and organization of the U.S. IC; (2) the liberalization of the intelligence and defense private sector in the U.S. in the context of the post-Cold War; (3) the neoliberalization of the intelligence and defense private sector in the context of post-9/11 assessing the state of intelligence and security policies in the U.S.; and (4) How this evolution influenced the appropriate supervision, management and inspection of the public administration of the IC, which not only hindered the maintenance and enhancement of first class analysts, but also caused a

² PDDs are a form of Executive Order and as such, are characterized and have legal force; see, e.g., *Presidential Directives and Executive Orders*, PDD-35: *U.S. Intelligence Requirements* (March 2, 1995). Source: Federation of American Scientists (FAS), in <http://www.fas.org/irp/offdocs/pdd35.htm> ; PDD-39: *U.S. Policy on Counterterrorism* (June 21, 1995). Source: FAS, in <http://www.fas.org/irp/offdocs/pdd39.htm>.

³ Hedley, John Hollister (1995): *Checklist for the Future of Intelligence*, Georgetown, Institute for the Study of Diplomacy, p. 28; Herman, Michael (1996): *Intelligence Power in Peace & War*, London, Royal Institute of International Affairs, p. 341.

⁴ Shorrock, Tim (2008): *Spies for Hire: the Secret World of Intelligence Outsourcing*, New York, Simon & Schuster, p. 2.



deterioration in their instruction. Though admitting that surprise attacks are by definition unavoidable, this instability could have caused a strategic intelligence deficit indicating al-Qaeda planned to attack the U.S. in its own territory; finally a conclusion will summarize key arguments presented herein. In reaching these conclusions this analysis will draw information from studies in U.S. military history; strategic intelligence; investigative journalism as well as information available in the media. While this analysis may suffer from a deficit in bringing contractual specificities related to national security between the private sector and the government, being this deficiency attributable to the writer, the reader should be mindful of the difficulty in obtaining such information as a result of the secret character surrounding them. The data reflected is drawn from studies or reports published by the U.S. government or investigative research conducted by James Bamford and Tim Shorrock, among others. Conclusions in this analysis ought to be understood as a critique and a call of alert to national security public administration members responsible for supervising, managing and inspecting the private sectors' performance and not as a pejorative value judgment of the whole sector, which carries out an important and necessary function in the sensitive realm of national security.

2. Evolution & Organization of the U.S. Intelligence

The organization of the U.S. IC had been developing before the Japanese surprise attack on Pearl Harbor in 1941, although, undoubtedly, this event evidenced the need to coordinate national intelligence.⁵ Once World War II ended, the U.S. prepared a reorganization of national security for peace times that would be capable of foreseeing emerging threats and thus prevent, as far as possible, a new surprise attack.⁶

Intelligence communities of democratic states reflect both their states' virtues as well as their deficiencies. In the U.S., the traditional tendency towards federalizing its institutions to balance the separation of powers preventing any one institution from presenting a potential threat to democratic stability is an accurate reflection of this reality. Hence, the debate within national security between domestic security and foreign security existed even before the formation of the IC, officially conceived by the National security Act of 1947. As a result of this law, the CIA is created as a civil organization, independent from the military responsible for the collection of foreign intelligence in order to counsel the Executive Office's information requirements and to coordinate national intelligence. The Director of the CIA (DCIA) would be responsible for protecting sources and methods of collection. The National Security Council (NSC)—also created under the new law and responsible to the Executive—is created as a support institution in the coordination of national security and foreign policy decision-making. The new institutional reality invaded traditional jurisdictions that both the military and the Federal Bureau of Investigation (FBI)—with its own intelligence unit—considered their own since President Franklin Roosevelt assigned counterespionage and counterintelligence functions to them in 1939. The FBI was responsible for national security in the domestic realm, although it held jurisdiction to operate in Latin America since 1930. Simultaneously, the new organization would reduce budgets already assigned to other agencies and departments of defense. The seed for rivalry had been laid, particularly between

⁵ see, e.g., Wohlstetter, Roberta (1962): *Pearl Harbor: Warning and Decision*, Stanford, Stanford University Press.

⁶ Betts, Richard K.: "Analysis, War & Decision: Why Intelligence Failures are Inevitable", *World Politics*, no. 31 (October, 1978), pp. 61-89, eloquently sustains why surprise attacks are by definition unavoidable.



the CIA and the FBI. Yet the objective outlined by President Harry Truman was clear: to coordinate national intelligence limiting the concentration of powers. This objective would exacerbate competition between the different organizations of the IC to optimize their effectiveness. However, in a sense this also inhibited their cooperation, both in preventing interferences that could disrupt democratic stability, or in cooperating to alert of a potential domestic or foreign threats. Subsequently, more agencies would beef up IC ranks. In the civil realm, the CIA and the FBI would have new partners; units arising from different departments such as: the Bureau of Intelligence and Research (INR) in from the Department of State; the intelligence unit from the Department of the Treasury—now the Terrorism and Financial Intelligence (TFI); that in the Drug Enforcement Administration (DEA) from the Department de Justice; the Information Analysis and Infrastructure Protection Directorate (IAIPD)—responsible for the integration of counterterrorism intelligence along with the FBI and domestic security entities—from the Department of Homeland Security (DHS); and lastly, the intelligence unit from the Department of Energy (DoE)—responsible for safeguarding and monitoring nuclear materials and national arms laboratories. In the military realm, the different intelligence units of the armed forces—Army; Navy; Air Force (USAF); and Marines would be complemented by new organizations associated under the Department of Defense (DoD): the National Security Agency (NSA) responsible for collecting and analyzing foreign communications as well as government communications and its information systems; the National Reconnaissance Office (NRO) charged with coordinating, developing and managing espionage satellites; the Defense Intelligence Agency (DIA) responsible for the analysis of military intelligence; the National Geospatial Agency (NGA) responsible for foreign aerospace imagery surveillance; and finally, the Coast Guard's intelligence unit, a joint civil-military unit where the four elements of the armed forces—responsible for the collection of tactical intelligence for their different missions—would be framed under the guidance of the DHS.⁷

After over a half century, the U.S. IC would be formed by sixteen intelligence agencies. This evolution manifested the need to professionalize the capability of IC members, something that was substantively achieved. Yet, the practices of some IC agencies have not been without critique, particularly with regard the always controversial—though necessary in certain cases—covert actions that the CIA conducted in the foreign security realm and to the possible Fourth Amendment violations by the FBI—which protects private property from unreasonable search and seizure without probable cause from the government—in the domestic security realm.⁸ The 70s would be highly controversial for the FBI, the CIA and NSA. The FBI had been involved in questionable covert actions, illustrated by systematic violations of the Fourth Amendment since the 50s. This controversy especially affected the CIA after the *Watergate* eavesdropping scandal on the National Democratic Committee, ordered by President Richard Nixon, where several of its agents meddled. This caused the creation of the Privacy Act in 1974 making it illegal for the FBI or any other government agency to conduct warrantless investigations on U.S. citizens. It is noteworthy to mention that the Privacy Act does not establish limits over warrantless and surreptitious investigations conducted by private entities. Nonetheless, warrantless and surveillance activities against US citizens opposed to the Vietnam War and those actions conducted in Latin America between

⁷ see, e.g., Posner, Richard A. (2006): *Uncertain Shield: the U.S. Intelligence System in the Throes of Reform*, Maryland, Rowman & Littlefield, pp. 11-16 y Johnson, Loch K. (2007): *Handbook of Intelligence Studies*, New York, Routledge, p. 4.

⁸ According to Roy Godson, covert action [differentiated from the simple collection of information] is the attempt by a government or group to influence events in another state or territory without revealing its own involvement'. Four categories follow: propaganda; political; paramilitary; intelligence assistance (Roy, Godson (1995): *Dirty Tricks or Trump Cards? US Covert Action & Counterintelligence*, New York, Brassey's, pp. 2-3.)



the 70s and 80s were the ones which annihilated Congressional trust on the principal intelligence agency. The NSA was not exempted from criminal conduct, as the Church Committee investigating these activities revealed the NSA had intercepted US citizens' communications coming from abroad colluding with the main companies of the telecommunications industry, AT&T, MCI and possibly Sprint. Following these inquiries—carried out by both the Church Committee and the Pike Committee—which with regard to the CIA included, in certain cases, the targeted assassination of foreign leaders, a clear abuse of powers was evidenced. This led to the establishment of two political oversight mechanisms within the IC: (1) the Senate Select Committee on Intelligence (SSCI) in 1976; and (2) the House Permanent Select Committee on Intelligence (HPSCI) in 1977.⁹ Additionally, the Foreign Intelligence Surveillance Act (FISA) was approved to regulate and supervise the interception of foreign intelligence—from foreign governments, entities or citizens—in order to block warrantless governmental abuses. Both committees are composed from members of the Republican and Democratic parties. It was expected that the politicization of intelligence would hinder cooperation, but committee members demonstrated, generally, to be committed to national security, putting aside vicissitudes and preparing an annual report related to IC activities and budget since their creation. One of the more characteristic elements of the US IC is the National Intelligence Council created in 1979 under the direction of the DCIA. The NIC is a planning and prediction organization responsible for producing estimates—National Intelligence Estimates (NIE) and Global Trends. Finally, to ensure oversight within the IC, Congress approved the Intelligence Oversight Act in 1980, ordering executive directors of all intelligence agencies to maintain the committees 'completely informed of all current and future activities foreseen' by their agencies. Yet, after over a half century of evolution, former DCIA, Stansfield Turner, considered the U.S. was as vulnerable as it was at Pearl Harbor.¹⁰

The economic liberalization and the concern over industrial espionage evidenced by the French espionage interference in 1995, caused the creation of the National Counter-Intelligence Center (NACIC) during the Clinton administration in 1994 under the direction of the NSC first and later under the direction of the FBI—renamed again National Counter-Intelligence Executive (NCIX). The structure of the IC consolidated gradually until the 9/11 terrorist attacks and the decision to use force in Iraq in 2003 broke with its conceptualization. Just as in the immediate aftermath of the Cold War and the Gulf War, these events shaped new reforms in the IC—the already mentioned NGA and the new Office of the Director of National Intelligence (ODNI)—which this analysis will be evidenced throughout this analysis. Certainly, the need to establish a new domestic intelligence agency—stripped from any incriminating authority—within the IC is still debated. Richard Posner eloquently suggests an agency akin to the British MI5, could be established within the DHS without eliminating the FBI's National Security Branch intelligence capabilities. The new domestic intelligence agency would be encouraged to cooperate with the FBI when it uncovered evidence of serious criminal activity where an immediate action needs to be executed to safeguard national security. Simultaneously, this would impede the FBI's reactive and incriminating culture—devoid of the indispensable preventive intelligence factor—from ruining investigations that would eliminate a potential threat completely, as opposed to detaining a few cells or operatives charged with a terrorist mission inside U.S. territory, for

⁹ Indeed the committees are not the only regulatory and oversight mechanisms, though they are certainly those most accountable. Others include: the powerful Armed Services Committees; the Appropriations Committees; the Homeland Security & Governmental Affairs Committees; at the executive level: the President's Foreign Intelligence Advisory Board; Joint Intelligence Community Council; Office of the Inspector General; Office of Management & Budget.

¹⁰ Turner, Stansfield: "Intelligence for a New World Order", *Foreign Affairs*, vol. 70, no. 4 (Fall, 1991), p. 161.



example.¹¹ There are many reasons that predict rivalry, but the benefits gained could minimize it. The new agency, Posner suggests, would solve the limits of cooperation between the FBI and the CIA. Contrary to general assumptions, the FBI and the CIA did cooperate before 9/11, yet perhaps not to optimal standards. However, irrespective of the limitation in their cooperation, their different cultures and methods impede the creation of a satisfactory joint picture related to an imminent threat. In 1998 the CIA informed the FBI that a group of terrorists planned to fly an explosive laden plane into the World Trade Center in New York, but the FBI dismissed the information since it was not supported by sources or the methods validating it. In order to perform an investigation, the FBI needs conclusive evidence that justify such investigation, but the CIA naturally cannot provide it in order to protect its sources or methods through which it was obtained. Nonetheless the FBI's deficiencies were significant considering it possessed evidence indicating certain individuals attempted to learn to fly while discarding landing lessons.¹² Posner's suggestions represent an option to bridge this deficiency. Thus, the circle is not yet closed in the debate over the transformation of the IC, which reflects the increasingly blurred and overlapping limits between domestic security and foreign security. Similarly, the debate between the public interest and the private interest with regard to national security remains open; especially following the liberalization of the intelligence sector with the commercialization of national security and, in particular, with the commercialization of advanced IT and surveillance mechanisms, both in the military realm as well as in the civil realm of intelligence. This is the main angle from which this analysis centers its approach.

3. The Liberalization of the Intelligence & Defense Sector in the U.S.

Since NSC-68 defined U.S. military strategy in 1950 framing it within the Cold War confrontation, research and technological development would be subrogated to the military realm. In 1955, the report *Meeting the Threat of a Surprise Attack* alerted President Dwight D. Eisenhower about the need to develop intelligence and reconnaissance aircraft and satellites in order to anticipate a potential Soviet aggression.¹³ Yet, these suggestions had been made in the mid 40s when U.S. Air Force (USAF) General, Curtis Le May, granted Douglas Aircraft permission to prepare a preliminary experimental design of an aircraft with the capability to orbit the globe. Under the *Research AND Development* (RAND) project of the company, which would later become the *RAND Corporation*, the first research from which the future surveillance and reconnaissance satellites would be configured was undertaken.¹⁴

Once the USSR launched the Sputnik satellite in 1957—leading to the creation of the National Aerospace Administration (NASA) in 1958—the U.S. accelerated improvements in its scientific and technical intelligence capability. Such improvements had started previously in 1955, when the CIA stimulated the development of the U-2 spy plane project created by

¹¹ Posner, Richard A. (2006): *Uncertain Shield: the U.S. Intelligence System in the Throes of Reform*, Maryland, Rowman & Littlefield, pp. 87-139.

¹² 'Threats & responses: security; CIA puts risk of terror Strike at 9/11 levels, *The Washington Post* (October 18, 2002), <http://www.nytimes.com/2002/10/18/world/threats-and-responses-security-cia-puts-risk-of-terror-strike-at-9-11-levels.html?sec=&spon=&pagewanted=all> .

¹³ Killian, Jr., James R. et al.: "Meeting the Threat of a Surprise Attack", Office of Defense Mobilization, *Report to the President of the Technological Capabilities Panel of the Science Advisory Committee*, (February 14, 1955).

¹⁴ Peebles, Curtis (1997): *The Corona Project: America's First Spy Satellites*, Maryland, The Naval Institute Press, p. 5.



Lockheed, through its Directorate of Science and Technology (DS&T). Nonetheless, it was not until 1960 with the development of the Corona project when the U.S. finally made a qualitative leap in the development of its scientific and technical intelligence capability to undercut the Soviet threat. The Corona project, developed mostly between RAND, Lockheed and the USAF, optimized the development of technologies to improve intelligence and national defense. Until this moment, U.S. intelligence sources depended on more conventional collection means to obtain information based on a most crude effort to analyze those Soviet publications from which valuable intelligence could be extracted. The Corona project substantially improved imagery intelligence (IMINT), which began to develop during World War I. As a result, President Lyndon Johnson admitted in 1967 that '[b]efore we had the photography our guesses were way off. We were doing things we didn't need to do. Because of the satellites now I know how many missiles the enemy has'.¹⁵ Hence, undoubtedly, the Corona project deeply transformed the quality of U.S. intelligence producing analysis—military and economic—based on the real Soviet menace, thus avoiding erroneous predictions or estimates thanks to signals intelligence (SIGINT). Lacking Corona, the 'balance of terror' deterrence regarding Mutually Assured Destruction (MAD) would have not soaked heavily in the minds of the leaders of the two superpowers, preventing among other things, a catastrophe during the Cuban missile crisis in 1962 or the Strategic Arms Limitations Treaty (SALT I and SALT II) afterward. Yet, this could not prevent elements within the armed forces' exaggeration of certain estimates in order to obtain a larger budget from the government to promote particular or corporate military objectives. As a result, President Eisenhower detached himself from these segments alerting the American to beware of the threat to national security posed by the wild growth and influence of the military industrial complex people in 1961. Certainly, the inherent corporate spirit from the different elements within the U.S. armed forces has always played an important role from which this perception has been framed despite the national security reorganization of 1947. President Eisenhower's concern centered on the potential for political decisions—anchored on the search for the public good—to be substituted by scientific and technical elites' interests.¹⁶

In this context, the technological and aerospace industry began to strengthen their interest more effectively with national security interests. The Department of Defense encouraged the military supremacy doctrine, while the private sector foresaw an opportunity for profit. The relationship existed since World War I, but became especially strong from 1958-1988. Secretary of Defense Robert McNamara became the catalyst to this union which would consolidate increasingly until the end of the Gulf War in 1991. McNamara introduced a new business methodology as a management, planning and budget systematization strategy in the department—introducing civilian specialist consultants optimizing defense research and development (R&D). Centralized management of scientific and technological national defense means thus attracted the private sector, which responded to the new military requirements, also in the context of the Vietnam War. The armed forces always maintained control of intelligence and defense R&D technologies mainly through: (1) Advanced Research Projects Agency (ARPA); (2) the NASA; and (3) the Independent Research and

¹⁵ Cited in: Stephen S. Beitzler: "Imagery Intelligence", in Hopple, Gerald W., & Watson, Bruce W., (eds.) (1986): *The Military Intelligence Community*, Boulder, Westview, p. 79. Herman, Michael (1996): *Intelligence Power in Peace & War* (Cambridge, UK: The Royal Institute of International Affairs, p. 74.

¹⁶ The debate about the control of scientific and technological R&D was profound since it influenced the control over a public good. Since 1945 Theodore von Karman proposed the creation of a military entity to encourage permanent and dynamic military forces; Similarly, Vannevar Bush suggested creating a civilian R&D finance program modeled on the association with the MIT or Johns Hopkins University. Finally the National Science Foundation (NSF) was created to aid public administration in exercising greater oversight. Yet, the record suggests the NSF has no leverage over the Pentagon's R&D projects.



Development Program (IRDP)—which authorized independent R&D when it was considered necessary for national security. Technological R&D also received a significant boost under the Reagan administration's Strategic Defense Initiative (SDI)—destined to create a missile defense shield with the participation of up to 135 defense contractors—whose expenditure was estimated between \$700 Billion to \$1 Trillion. During this period of centralization and industrial development of military means IC collection means were also stimulated. The launching of satellites into orbit was complemented by the development of intelligence surveillance and reconnaissance (IS&R) aircraft such as the Airborne Warning and Control Systems (AWACS) developed by Boeing and Lockheed—assisted by Northrop Grumman and Rockwell radars, among other companies. Additionally, and as an incentive to promote SDI, among other things, the Reagan administration created the Economic Recovery Tax Act in 1981, which resulted in a 25% tax return on R&D for industrial contractors, benefiting the larger contractors especially. In reality, according to Anthony DiFilippo, this amounted to a direct government subsidy, which was incremented up to 75%, in certain cases, following questionable accounting practices that attributed expenditures to R&D budgets.¹⁷ Seymour Melman qualified the Defense Department management as 'Pentagon capitalism', since through contractual concessions for R&D and production, the Pentagon altered higher education and rechanneled key technology development to meet military interests. Consequently, it is understandable that some analysis contend that a parasitic relationship exists between the Defense Department and the technological and aerospace private sector, which deprived the civil sector for many years of technological resources that would have stimulated a larger economic and social growth, preventing simultaneously, a loss of competitiveness in the semiconductors industry. This counter argument, thus questions whether the 'national interest' was unfocused or whether profit was its real *raison d'être*.¹⁸ While this critique is not without merit, it is undeniable that R&D related to the military-industrial complex was the catalyst for the creation of the most capable, professional, powerful and modern military in the world as evidenced, particularly, by the military supremacy demonstrated in the Gulf War and in the Iraq War.

As a result of the end of the Cold War and the Gulf War the ICs' main target had disappeared, transforming the U.S. into the victorious superpower. Then Joseph Nye, Jr. wrote about the existence of a *unipolar* world and a future tendency towards *multipolarity*. It was a time when the Powell Doctrine, anchored for its functional effectiveness on possession of overwhelming military force, stopped being preminent.¹⁹ The theory of the end of history, predicated by Francis Fukuyama, where democracies would expand and conflicts would be reduced under the leadership of the U.S. gained momentum. Under this premise and citing the need to engage in a national security sector structural readjustment, President Bill Clinton ordered Vice-president Al Gore to undertake the Reinvigorating Government (ReGo) reform. To comply with ReGo, Gore implemented National Performance Reviews (NPRs) across government agencies to optimize the federal budget to its maximum potential. Henceforth, all

¹⁷ DiFilippo, Anthony (1990): *From Industry to Arms: The Political Economy of High Technology*, Westport, CT, Greenwood Press, pp. 1-15; 81-103.

¹⁸ *Ibid.*; Melman, Seymour (1970): *Pentagon Capitalism*, New York, McGraw-Hill; (1974): *The Permanent War Economy: American Capitalism in Decline*, New York, Simon & Schuster; "From Private to State Capitalism: How the Permanent War Economy Transformed the Institutions of American Capitalism", *Journal of Economic Issues*, vol. 431, no. 2 (June 1997), pp. 311-330; from an economic and political standpoint, the Pentagon's interventionist vision modeled on English economist John Maynard Keynes gave in to Milton Friedman's liberal theses in the 80s.

¹⁹ Weigley, Russell F. en Feaver, Peter D. & Richard H. Kohn (eds.) (2001): *Soldiers & Civilians: the American Civil-Military Cultural Gap*, Cambridge, MA, The Belfer Center for Science in International Affairs, pp. 241-246.



dysfunctional programs should be either decommissioned or eliminated. From 1993-2001 federal employment cuts reached up to 386,000 while public contracts' expenditures with the private sector increased to 44% with respect to 1993.²⁰ With this objective in mind, the Clinton administration undertook, paradoxically, the greatest liberalization in U.S. history, where the both the CIA and the Pentagon experienced important material and human adjustments. Since 1992 under what was branded as the Peace Dividend, Pentagon procurement was reduced in \$60 Billion and acquisitions up to \$100 Billion, affirmed former Pentagon Acquisitions Official, Jacques Gansler, in an interview with Tim Shorrock.²¹ Other cuts, in the Pentagon as well as in the CIA, occurred because the national security profession had been discouraged, thus causing the withdrawal of competent intelligence officers.²² Gore's optimization efforts, however, are not without critics: Gregory Treverton suggests many governmental programs are designed due to their social impact, not their efficiency; this is how it occurs with certain investments or appropriations in the small business sector, which implies that certain cuts were not justified. Treverton also suggests the Clinton administration identified the new international security reality, characterized by a multiplicity of targets and consumers over which the information revolution era projected itself, yet failed to prepare the IC in consequence, thus preventing its transformation—decentralization—aligning it with the new reality.²³ Bruce Berkowitz and Allan Goodman also offered a 'decentralized, commercialized and fluid' approach for the transformation of the IC.²⁴ Robert Steele promoted a 'virtual' vision characterized by the expansion of governmental *transparency*, discarding the traditional secrecy within the intelligence function promoting instead the use of Open Source Intelligence (OSINT) as a way of empowering the citizenry.²⁵ In a sense, these visions were consistent with the Aspin-Brown Commission's conclusion, which conducted research on the new functions and objectives for intelligence in the XXI century in order to improve centralized management of collection and analysis. The Commission's report, *Preparing Intelligence for the XXI Century* concluded in 1996—among other things—that between 80%-90% of information collected by the clandestine services originates from OSINT.²⁶ The most delicate question for intelligence is to find the right balance in its civil-military relations and in that between the public-private good with its consumers.²⁷ However, achieving this ideal seems almost a utopia, as a result of the power that intelligence generates in the political realm.

Even under budgetary stress, the prediction regarding new challenges for the 90s in the form of low intensity conflicts favored the military function over the civil function within the IC. Consequently, the Pentagon emerged victorious over the CIA in this process of

²⁰ Shorrock, *op. cit.*, p. 86.

²¹ *Ibid*, p. 85.

²² see, e.g., former CIA Directorate of Operations Officer's memories. Mahle, Melissa Boyle (2004): *Denial & Deception: an Insider's View of the CIA From Iran-Contra to 9/11*, New York, National Books, pp. 123-131.

²³ Treverton, Gregory F. (2001): *Reshaping National Intelligence for an Age of Information*, Cambridge, RAND, pp. 8-19.

²⁴ Berkowitz, Bruce D. & Goodman, Allen E. (2000): *Best Truth: Intelligence in the Information Age*, New Haven, CT/London, Yale University Press, p. 92.

²⁵ Steele, Robert D. (2001), *On Intelligence: Spies and Secrecy in an Open World*, Oakton, VA, OSS International Press; The Smart Nation Act (2006): "Public Intelligence in the Public Interest", Oakton, VA, OSS International Press, in

http://www.oss.net/dynamaster/file_archive/060908/07186f23e0f63f4d54f9941fa7f3b1/Smart%20Nation%20Act%20PDF%20for%20Web.pdf.

²⁶ "Preparing for the 21st Century: An Appraisal of U.S. Intelligence", Commission on the Roles & Capabilities of the United States Intelligence Community, Washington, D.C., U.S. Government Printing Office (March 1, 1996), p. 88.

²⁷ Treverton, *op cit.*, pp. 8-19; p. 240.



national security reform, particularly, since not only would it maintain control over the scientific and technical intelligence collection agencies, but would also receive a greater budget.²⁸ As a result, the IC reform project presented in 1992 was ignored. The IC reform project called for the creation of a Director of National Intelligence (DNI), with absolute budgetary authority aided by two Deputy Directors with responsibilities in the realms of: (1) Intelligence Operations; and (2) Intelligence Analysis, respectively.²⁹ Instead, it was decided that the DCIA, with a significantly reduced budget, would multiply his competencies arising simultaneously as: (1) DCIA; (2) Director of Central Intelligence (DCI) at a national level; and (3) Presidential Intelligence Advisor. Even then, critics such as Senator Daniel Patrick Moynihan appealed to dismantle the CIA altogether. These adjustments were not well received by James Woolsey, DCIA in the Clinton administration. Woolsey had great technology R&D plans for U.S. intelligence following the advent of the information systems integration technologies industry, but his plans were frustrated by ReGo's budgetary requirements, for which after implementing substantial reductions in the agency's global capabilities, he resigned from its directorship in 1995. Woolsey's and other official's objectives were to improve intelligence systems' capabilities, especially intelligence surveillance and reconnaissance (IS&R), and prepare the CIA for the era of the information revolution. Certainly, since the advent of the Corona project, the CIA would never control U.S. scientific and technological intelligence capabilities,³⁰ despite Woolsey's desire to manage satellites and Unmanned Aerial Vehicles (UAV) for CIA missions.

In 1996, new DCIA, John Deutch, implemented a profound administrative reorganization within the CIA in order to improve its coordination and its performance. Under the management of Deputy Director of the DS&T, Ruth David, the CIA affirmed, according to Robert Ackerman that 'these emerging technologies offer the agency a plethora of new ways to collect, process and disseminate vital intelligence', promoting interoperability with its consumers in the executive real as well as in the military realm. As a result the boundaries between the different intelligence disciplines: Measurement and Signature Intelligence (MASINT); Communications Intelligence (COMINT); Electronic Intelligence (ELINT); Human Intelligence (HUMINT)—among others—will converge, but subject to the information systems integrationist imperative, will forfeit part of their identity.³¹ David implied that the transformation of information technology means would be followed by an optimization of the necessary speed with which consumers receive relevant intelligence products. The proposition was not new; Peter Sharfman had previously identified the advantages to the IC derived from the electronic dissemination of intelligence analysis.³² The problem that was discerned early on was how to assimilate the astonishing information volume with such collection and acquisition capabilities? This suggested intelligence collectors' professional capabilities would need to be centered on information technology infrastructures instruction (*software and hardware*). However, David also evidenced an information infrastructure management deficit possibility which would facilitate carrying out

²⁸ Since Eisenhower, the NRO is administered jointly by the CIA and the Pentagon. The CIA may have determined targeting, but since satellite funding rested within the Pentagon's budget it own exclusively this infrastructure, which ensured it would adjust targets according its particular objectives at any given time.

²⁹ see, e.g., suggestions made by former SSCI & HPSCI Chairmen: Van Boren, David L.: "The Intelligence Community: How Crucial?", *Foreign Affairs*, vol. 71, no. 3 (Summer, 1992), p. 58-62; McCurdy, Dave: "Glasnost for the CIA", *Foreign Affairs*, vol. 73, no. 1 (January/February 1994), p. 138.

³⁰ see, e.g., Trevorton, *op. cit.*, pp. 73-80.

³¹ Ackerman, Robert K.: "Vital Intelligence Technologies Converge on Information Systems", *Signal Magazine, Armed Forces Communications & Electronics Association* (April 1996), p. 35.

³² Sharfman, Peter, "Intelligence Analysis in an Age of Electronic Dissemination", *Intelligence & National Security*, vol. 10, no. 4 (October 1995), pp. 201-211.



intelligence functions through the new revolutionary means; in other words, an obstacle promoting user-friendliness or ease of access and use of programs through computer and electronic terminals to their final point, where the all-source analyst would integrate the final intelligence product before it is preapproved for final *on-line* dissemination.³³ This process of perfecting analysis through the horizontal transmission of intelligence is defined as *vetting*. Yet, it is certainly true that the vetting approach does not correspond to the actual process, where intelligence integration has been promoted, but through entities such as the CIA Counterterrorist Center (CTC) or the National Counter-terrorism Center (NCTC)—under the direction of the Office of the DNI, where the NCIX was relocated and the National Counter-Proliferation Center (NCPC) later created—with representatives from all intelligence agencies. Even then, the dissemination of the final product also varies in terms of what kind of intelligence is being delivered to the consumer of such product: (a) current intelligence; (b) warning intelligence; or (c) estimative intelligence.³⁴ Consequently, even under the flow of the new information technology means, the IC continues to use the traditional intelligence transmission method or *stovepiping* across its different elements and disciplines, following an impossibility to eliminate organizational hierarchies.³⁵ Finally, the socio-economic liberalization of the 90s affected the ‘inherently governmental’ character of actors previously related to the intelligence cycle, displacing many officers and policymakers into the private sector, raising, hereafter, important moral question marks—over the public good—regarding their productivity and loyalty in the management of the public administration of the IC. Undoubtedly, the intelligence cycle scheme, its functionality and its application, deserves a study all to its own that does not correspond to this analysis. Nonetheless, it is noteworthy to mention Joseph Nye, Jr. also promoted the liberalization dynamic inspired by the IT revolution. Not only would it allow the U.S. to maintain its leadership, but also would expand its magnetism through its *soft power*, Nye believed. Yet, Nye also alerted over the challenge to categorize the power of information since it ‘cuts across all other military, economic, social, and political power resources, in some cases diminishing their strength, in others multiplying it’.³⁶ In order to support the IC integration of an increasing volume of information and in order to maintain decentralization and an appropriate balance of power between the different agencies, The National Imagery and Mapping Agency (NIMA) is created in 1996—later rebranded National Geospatial Agency (NGA) in 2003.

The economic liberalization promoted by ReGo favored the channeling and the development of IT from the intelligence and defense public sector to the private sector, which accepted it in great measure. In fact, in 1996 the Defense Science Board Task Force on Outsourcing and Privatization (DSB), composed preeminently of corporations from the national security realm, recommended in several studies conducted from 1996-1997 that the government outsources most of its competencies and eliminate the A-76 process. The A-76 process established a framework for managing contractual public/private adjudications. The DSB guaranteed to reduce national security public administration costs in the amount of \$10-\$30 Billion. The Business Executives for National Security (BENS) organization also firmly

³³ Ackerman: “Vital Intelligence Technologies Converge on Information Systems”, *Signal Magazine, Armed Forces Communications & Electronics Association* (April 1996), p. 36.

³⁴ see, e.g., Hulnick, Arthur S.: “The Intelligence Producer-Consumer Linkage”, *Intelligence & National Security*, vol. 1, no. 2 (1986), p. 212-233; “What’s Wrong with the Intelligence Cycle”, *Intelligence & National Security*, vol. 21, no. 6 (2006), pp. 959-979.

³⁵ This impossibility affects the transmission of relevant intelligence due to corporate rivalries or other reasons; protection of information, its sources, et al.

³⁶ Nye, Jr., Joseph y Owens, William A.: “America’s Information Edge”, *Foreign Affairs*, vol. 75, no. 2 (March/April, 1996), pp. 22-23; *soft power* is the ability to achieve desired outcomes in international affairs through attraction rather than coercion.



supported the DSB recommendations. Yet, Ann Markussen contends that the DSB studies ‘offered inadequate evidence in support of claims for future savings from privatization ... Nor did these studies analyze the hurdles in contracting out large and complex operations, or why public/private competitions should be abandoned’.³⁷ Thus, the large defense corporations became privy to the lucrative national defense contractual market while they eyed the intelligence market as their next entrepreneurial target. But what arguments did the Pentagon put forth explaining its decision to abandon the A-76 contractual process in order to outsource its services? According to Ken Silverstein, who interviewed both DIA officials as well as those from the Department of State, the Clinton administration began outsourcing traditional armed forces’ competencies for two main reasons: (1) to provide the military and police training to U.S. foreign allies; and (2) to maintain support in its foreign military operations—including top-secret counternarcotics covert actions in Latin America, intelligence gathering and military assistance programs for U.S. clients. After obtaining a license to operate abroad, the Military and Education Training Program (METP)—which since 1997 provided military instruction to foreign allies—is displaced favoring the rise of private military contractors. The privatization of these services, Silverstein affirms, ‘allows the United States to pursue its geopolitical interests without deploying its own arm, this being especially useful in cases where training is provided to regimes with ghastly records on human rights’.³⁸ In other words, the government was legitimizing the private sector to use force, a decision that since the Peace of Westphalia in 1648 resided exclusively on the armed forces as an institution of the state, as argued by different analysis from Max Weber to Charles Tilly.³⁹ In the past, states did outsource the use of force, but always under their legitimacy. The new trend evades this consideration, generating evident moral and legal question marks, since private contractors are not subject to the same normative accountability requirements to which armed forces’ members or civilian officials are. Another explanation suggests that because the Clinton administration’s risk-averse foreign policy had significantly limited the capability of the CIA to project itself abroad—for different reasons—through covert actions (especially paramilitary), the outsourcing of these operations to private contractors resolved this deficit—and would presumably optimize results—since these competencies were not transferred to the Army’s Special Operations Command (SOC).

Since intelligence in support of the military had to encourage integration of information systems synergies and optimize military means, this new trend would also have its equivalent in the private sector, whence the rise of Private Military Firms (PMFs) that Peter Singer analyzed in *Corporate Warriors* took place. This argument explains how Military Professional Resources Inc. (MPRI) and DynCorp—among others—began operating in the Balkans, offering their services to the Croatian and the Bosnian armies, respectively.⁴⁰ Yet, not all PMFs share the same objectives or perform the same function. According to Singer, the PMF industry is divided in three different sectors: (1) Private Security Firms (PSFs)—‘which offer tactical military assistance including combat services’; (2) Military

³⁷ Markussen, Ann R.: “The Case Against Privatizing National Security”, *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, vol. 16, no. 4 (October 2003), pp. 486-487.

³⁸ Silverstein, Ken: “Privatizing War: How affairs of state are privatized to corporations beyond public control”, *The Nation* (July 28, 1997), en <http://www.mtholyoke.edu/acad/intrel/silver.htm>.

³⁹ Gerth, Hans H. & Mills, C. Wright (1958): *From Max Weber: Essays in Sociology*, New York, Oxford University Press; Tilly, Charles (1990): *Coercion, Capital, and European States, AD 990-1990*, *Studies in Social Discontinuity*, Cambridge, Mass., B. Blackwell; see, e.g., Bertani, Mauro & Fontana, Alessandro (eds.), (2003): *Society Must be Defended: Lectures at the College de France, Michel Foucault 1975-1976*, David Macey, trans, New York, Picador.

⁴⁰ Singer, Peter W. (2003): *Corporate Warriors: The Rise of the Privatized Military Industry*, Ithaca, NY, Cornell University Press, p. 5



Consulting Firms (MCFs)—‘which employ retired officers to provide strategic advice and military training’; and (3) Military Support Firms (MSFs)—‘which provide logistics, intelligence, and maintenance services to armed forces, allowing the latter’s soldiers to concentrate on combat and reducing their government’s need to recruit more troops or call up more reserves’.⁴¹ The third sector arises as the most relevant in this analysis, since it influences not only the objectives but also the intelligence functions thorough both the military and civilian realms. The legal void created by the strategy to outsource and privatize would, as it will be further evidenced, tarnish U.S. foreign policy prestige. However, this possibility did not seem enough of a concern to the Clinton administration, where the Secretary of Defense concentrated so much power that soon, following the development of last generation IT, a new Revolution in Military Affairs (RMA) was suggested. This suggestion allowed to coin what would be branded soon after in journalistic jargon as the Rumsfeld Doctrine—future Secretary of Defense in the Bush administration—which according to some journalistic segments and military historians such as Anthony Cordesman, emphasized the use of light units with rapid decisive operational capabilities, supported by expedient intelligence, almost in *near-real-time*. Equally, these units would have to be able to connect to other military elements from the rest of the armed forces, thus emphasizing *jointness* and integration of information systems synergies in order to obtain *total battlespace awareness*. The development of these warlike activities became cataloged as *net-centric warfare*. One of the terms most common in this context evolved in its denomination from Command, Control, and Communications (C³I) to Command, Control, Communications and Computers Intelligence (C⁴I).⁴² Some of these concepts where not knew,⁴³ but the new intelligence capabilities produced by the integration of IT systems elevated them into a new dimension.

The revolution in IT systems also reached the civilian realm since the creation and commercialization of the InterNet encouraged by DARPA and later perfected by the private sector. The number of users increased from 4.4 million in 1991 to 665 million in 2003.⁴⁴ As a result of this evolution, Congress approved then the development of industrial surveillance ITs aiming to supervise the appropriate use of the new electronic communications outlet by passing the Communications Assistance for Law Enforcement Act (CALEA) in 1994. CALEA created a legal framework by which telecommunications companies were obliged to aid the government’s monitoring and surveillance requirements. The potential for industrial espionage—among other criminal possibilities—had increased, causing a surge within the private sector of companies—some with connections to retired Israeli intelligence officers—like Converse Technology or Narus. While Converse Technologies established in the 80s, Narus did so in 1997. The industry would experience a *boom* in the near future. Hence, following the end of the Cold War and the end of the Gulf War, many other companies that had provided scientific, technical and logistical support to national security long ago like Lockheed Martin—after its fusion with Martin Marietta; Boeing; McDonnell Douglas; Northrop Grumman; Booz Allen Hamilton (BAH); TRW, Inc.; Science Applications International Corp. (SAIC); General Dynamics; ManTech International Corp.; et al.,⁴⁵ became

⁴¹ Singer, Peter W.: “Outsourcing War”, *Foreign Affairs* (March/April 2005), pp. 120-121; Peter: “Corporate Warriors...”, *op. cit.*, Ithaca, NY, Cornell University Press, pp. 91-100.

⁴² see e.g., Cordesman, Anthony H. (2003): *The Iraq War’, Strategy, Tactics & Military Lessons*, Washington, D.C., Center for Strategic & International Studies Press, pp. 160-164; 219.

⁴³ The term RMA was coined by Soviet Marshal Nikolai Ogarkov in the 70s and 80s.

⁴⁴ see, e.g., Boot Max (2006): *War Made New: Technology, Warfare & the Course of History*, New York, Gotham Books, p. 311.

⁴⁵ Other important companies that now play an important role in the intelligence function include; *CACI International, Inc.*; *L-3 Communications*; *Essex Corp.*; *Abraxas*; *Scitor*; *Frost & Sullivan*; *QinetiQ*; *Oracle*



privity to lucrative governmental contracts in order to develop further ITs to improve civil and military intelligence capabilities and thus prepare the U.S. for the New World Order that President George Bush had enunciated at the dawn of the 90s and that President Clinton promoted through the expansion of democracy and free trade. The IT systems integrators, particularly BAH and SAIC, were those companies that best positioned themselves. BAH acquired the services of former NSA Director, Admiral Mike McConnell, in February of 1996 as Vice-president with a \$2 million salary,⁴⁶ while SAIC attracted first, Bobby Inman, another former NSA Director locating him in its board, and William B. Black, Jr., an NSA heavy weight, as Vice-president, later in 1997.⁴⁷ In time, other high ranking intelligence executives from the public sector, like Woolsey and Deutch would also wind up working for BAH and SAIC, respectively. British Aerospace (BAE) Systems employed former Deputy Director for Intelligence and Director of European Analysis at the CIA, John Gannon, as its Vice-president of Global Analysis, thus also tightening its bonds with the IC public sector.⁴⁸ Lockheed Martin, the most important private company in the world related to defense and intelligence matters, counts on a 52,000 strong workforce specialized in ITs holding security clearances; SAIC counts on one with 42,000 of which over 20,000 hold security clearances; and BAH, which counts with another one near 20,000 strong of which over 50% hold the highest level of access granted by the government *Top Secret Sensitive Compartmented Information* (TS/SCI).⁴⁹ Therefore, the liberalization of the IC in the U.S. was carried out in an orderly manner, despite the material and personnel reductions it was subjected to, in order to continue optimizing the integration of net-centric and IT information systems, replacing or eliminating those older or incompatible ones. Many other high ranking CIA, NSA and other agencies' officers, among the sixteen different intelligence agencies with the IC, remained to oversee the transformation it suffered, which experienced a spectacular acceleration from 2001 onward. With regard to the NSA, the HPSCI Report alerted in 2000 over the challenges facing the NSA with respect to its ability to develop fiber-optic cable connections and its capability conduct appropriate monitoring and surveillance of the internet. The Committee's report affirmed that

During the 1980's budget increases, NSA decided to build up its in-house government scientists and engineers and the Agency now seems to believe that in-house talent can address the rapidly evolving signals environment better than outsiders can. Budget problems and processes also contributed to the proliferation of small independent activities, and this evolution accentuated the traditional high degree of local program autonomy, with virtually no effort to integrate systems across the SIGINT architecture. The culture demanded compartmentation, valued hands-on technical work, and encouraged in-house prototyping. It placed little value on program management, contracting development work to industry, and the associated systems engineering skills.⁵⁰

Corp.; Computer Sciences Corp.; and in a more peripheral way regarding intelligence, though not less relevant: IBM; Microsoft; Hewlett-Packard; Cisco Systems; et al.

⁴⁶ Bamford, James (2008): *The Shadow Factory: the Ultra Secret NSA from 9/11 to the Eavesdropping on America*, New York, Doubleday, p. 197.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 201.

⁴⁸ Shorrock, *op. cit.*, pp. 45; 135.

⁴⁹ see, e.g., *Ibid.*, pp. 12; 23; 44; see, Allen Hamilton, Booz [http://www.boozallen.com/about;](http://www.boozallen.com/about;http://www.boozallen.com/doingbusiness/contractvehicles/BPAs/diescon3/diescon3/why_booz_allen)
http://www.boozallen.com/doingbusiness/contractvehicles/BPAs/diescon3/diescon3/why_booz_allen.

⁵⁰ HPSCI report: "Intelligence Authorization Act for FY 2001", *US House of Representatives 106th Congress* (May 16, 2000), pp. 15-16, in <http://intelligence.house.gov/media/pdfs/iaafy01.pdf> in James Bamford (2008), *The Shadow Factory: the Ultra Secret NSA from 9/11 to the Eavesdropping on America*, New York, Doubleday, p. 196; Currently, while Google; Yahoo!; AT&T; Verizon and AOL provide telecommunications services, the



As a result, and following an insufficient optimization of services considered essential for the successful performance of intelligence functions, the HPSCI report recommended seeking these skills in the private sector; in other words to contract out.⁵¹ NSA Director (1999-2005), General Michael Hayden, also admitted the situation had to change. According to James Bamford, Hayden affirmed the solution with regard to the management deficit and empowerment of IT special skills had to be found in the private sector.⁵² The HPSCI recommendations would be carried out in only seven years, having attracted the NSA up to 40% of its workforce by 2008.⁵³ Therefore, a significant number of outsourcing and privatization partisans of the public function of intelligence existed which had identified these management practices as a dynamic and flexible strategy to transform the administration of the IC, aligning it with the new socio-economic reality and with national security requirements. Consequently, IC management sought a decentralized model from which to attract competitive material and personnel with speed in order to optimize the relation between intelligence producers and consumers. The public sectors interests overlapped with the private sectors interests in the realm of intelligence.

4. The Intelligence-Industrial Complex in the U.S.

Although some commentators attribute the phenomenon of the neoliberalization of the intelligence sector to the rise of George W. Bush to the Presidency of the U.S., the historical record shows the event seems a mere coincidence. Instead, it is evident that the 9/11 terrorist attacks accelerated the evolution of the phenomenon, as well as its approach, with important implications for civil liberties and for the defense of the U.S., in the era of *hyperterrorism*. The 9/11 experience and the Iraq War marked new priorities in the direction the Bush administration's Preemptive Security Strategy (PSS) would follow, and especially its Terrorist Surveillance Program (TSP). Thus, the Intelligence and National Security Alliance (INSA)—formerly, the Security Affairs Support Association (SASA) created in 1980 as a nexus between intelligence and the industrial community—established a new process of investment, acquisition and expansion from the private sector.⁵⁴ INSA associates numerous and influential PMFs; members of the armed forces—as a whole; members of the IC; and companies responsible for the development and management of IT means. Together they form a large intelligence network at national and international levels—cutting across both civil and military realms—defining R&D direction as well as security concepts and strategies in terms of their particular commercial interests. In such manner, a wide market for the intelligence-industrial complex's new projects is born.⁵⁵

Out of the three components that form the National Intelligence Budget (NIB)—(1) the National Foreign Intelligence Program (NFIP); (2) the Joint Intelligence Military Program (JIMP), administered by the Pentagon; and (3) the Tactical Intelligence & Related Activities

undersea fiber-optic management rests with multinational companies such as *Global Crossing; Apollo and Flag Atlantic*.

⁵¹ *Ibid.*, 16-17.

⁵² Bamford, *op. cit.*, p. 196.

⁵³ *Ibid.*, p. 199.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 201.

⁵⁵ the term *intelligence-industrial complex* originates from Shorrock, *op. cit.*; formation of *intelligence networks* is discussed by Gill, Peter: "Not Just Joining the Dots But Crossing the Borders and Bridging the Voids: Constructing Security Networks after 11 September 2001", *Policing & Society*, vol. 16, no. 1 (march 1, 2006), pp. 27-49.



(TIARA), administered by different agencies/bodies—the NFIP is that which receives most funding since it covers foreign intelligence as well as counterintelligence activities from which the private sector benefits handsomely—and presumably also delivers services essential for the IC. The NIB experienced a substantial increase following 9/11. Different analysis estimated in 2004 the NIB approached \$40 Billion, while in 2006 others pinned it to \$50-\$66 Billion, suggesting its evolution represents approximately 10% of the Defense Department's global budget, which then reached almost \$670 Billion.⁵⁶ These calculations point to the existence of a broad market where the interests of the public sector and the private sector converge in the realms of both civil and military intelligence.

In the domestic security realm, Congress approved the highly controversial USA Patriot Act, conceptualized by the Bush administration, which altered FISA regulations significantly. Traditionally, FISA regulations had an eminently preventive—non prosecutorial—character, used exclusively to gain foreign intelligence, including counterespionage and counterterrorism information (even when U.S. citizens could be implicated). Yet, the once flexible language within FISA appeared ambiguous now at best, due to the overlapping of legal concepts between domestic security and foreign security the 9/11 events evidenced. The FBI used the legal flexibility traditionally within FISA to obtain prosecutorial and thus incriminating information. Here, however, its objectives collided straight into the Fourth Amendment, under which searches and seizures, including wiretaps—upon individuals or entities and their property—may be warranted only once probable cause is established. The FISA Court—competent in national security investigations—ought to determine probable cause's reasonableness in order to authorize the FBI to conduct an investigation. This controversy splashed the NSA and the FBI all over the headlines after the *New York Times* revealed in 2005 both agencies had been not only cooperating but also colluding in the systematic violation of the Fourth Amendment, failing to provide the necessary reasonable evidence demonstrating probable cause to obtain legal authorization from the FISA Court to intercept suspected terrorists' communications. The critique raised against the Bush administration centered on the fact that whilst it could have formalized such request to the FISA Court, it deliberately chose not to—which suggest the corruption of the process. Both the FBI and the NSA had been intercepting foreign communications from U.S. citizens, and in a host of cases it was demonstrated these had no connections with terrorism. The meddling of the NSA—a military intelligence agency—in the domestic security realm, an environment not covered by its mission, was a showy affair. Subjects' investigations included access to financial reports and reading habits of potential 'terrorist suspects' without previously certifying their nationality, an element once determinant when obtaining a FISA warrant. Notwithstanding, the FISA Court of Appeals ruled in August 2008 that the Bush administration could, in fact, intercept such communications, liberating intelligence and security agencies from the formality of requesting a warrant from the court first.⁵⁷ According to Richard Posner, this occurred because FISA 'retains value as a framework for monitoring the communications of known terrorists, but it is hopeless as a framework for detecting

⁵⁶ see, e.g., "The US Intelligence Budget: A Basic Overview", *Congressional Service Research Report* (September 24, 2004), p. 3. Source: FAS, in <http://www.fas.org/irp/crs/RS21945.pdf>; Tim Shorrock et al. estimates in Shorrock, *op. cit.*, pp. 17-22, 392; Bamford, *op. cit.*, p. 199.

⁵⁷ "Bush lets U.S. spy on callers without courts", *The New York Times*, December 16, 2005, <http://www.nytimes.com/2005/12/16/politics/16program.html>; 'Court affirms wiretapping without warrants', *New York Times*, January 15, 2009, in <http://www.nytimes.com/2009/01/16/washington/16fisa.html>; *Under FISA, FBI eavesdropping on an foreign citizen is allowed for up to one year. Yet, if an American citizen is involved a warrant from FISA is required within 72/h. since the eavesdropping initiated.



terrorists'.⁵⁸ FISA, in fact, had to be adapted to the new reality, where the overlapping of domestic and foreign security took place in order to remain a useful legal national security tool. In this regard, the Bush administration issued appropriate suggestions as the FISA Court of Appeals' final ruling concluded.

In an attempt to limit these actions' impact upon a citizen, the law did require that, except in particular cases, a subject under investigation could be notified about such investigation. For many U.S. citizens this instance is clearly unsatisfactory, since those well informed were already aware of the existence of the Carnivore software program, renamed DSC-1000 (and subsequent series), operated by the Research Engineering Facility (REF) at the FBI. The FBI as well as the private sector, experienced a surge and, anchored on CALEA as a legal support, adopted an extremely intrusive approach, which in many instances violated the Fourth Amendment, since the reasonableness underpinning many prosecutions seemed dubious.⁵⁹ The private sector took copious notes on how events developed, and knowing that the Privacy Act of 1974 does not establish limits on unreasonable searches or seizures, including wiretaps, conducted by the private sector, anticipated the government's national security requirements under the Terrorism Surveillance Program, investing significantly in surveillance technologies. Thus, AT&T contracted Narus' services while Verizon matched its needs with Verint Systems, Inc. (a Converse Technology subsidiary), whose Presidency was held by the former FBI Director of Industrial and Telecommunications Relations. Narus, Verint, as well as other companies' software programs, sift through internet traffic filtering throughout sites where they consider their interests may lie, while Carnivore's successors deploy once the target has been identified or minimized in scope into individual Internet Service Providers (ISP).⁶⁰ As a result, Bamford affirms, '... by 2004, a large percentage of America's—and the world's—voice and data communications were passing through wiretaps built, installed, and maintained by a small, secretive Israeli company run by former Israeli military and intelligence officers'. Verint's surveillance IT applications and equipment are so advance they match that at the NSA, with the capability to intercept communications (data and voice) from hundreds of countries around the world from the distance of its own headquarters.⁶¹ In this manner, qualified by the private sector under the shelter of the Privacy Act, any government agency could satisfy its requirement with regard to any citizen, effectively limiting any legal questions marks.

Prior to the development of surveillance technologies in the domestic realm and centered in the foreign security realm, the Echelon project—operated by the NSA within the UKUSA (U.K.; U.S.; Canada; Australia; New Zealand) Anglo-Saxon association, had traditionally been very much debated within the security and defense literature in the intelligence framework. Carnivore as well as Echelon intercept electronic communications via the internet and also phone communications in Echelon's case. However, considering that currently 80%-90% of communications traffic occurs undersea, Echelon needed to adjust its capabilities to the new reality,⁶² since its traditional function had been to intercept foreign

⁵⁸ Posner, Richard, "A New Surveillance Act", *Wall Street Journal*, February 15, 2006, in <http://online.wsj.com/article/SB113996743590074183-search.html>.

⁵⁹ see, e.g., Stanley, Jan & Steindhard, Barry (2003): "Bigger Monster, Weaker Chains", *American Civil Liberties Union Technology & Liberty Program*; Schulhofer, Stephen J.: "No Checks, No Balances: Discarding the Bedrock of Constitutional Principals" en B. Darmer, M. Katherine; Baird, Robert M. & Rosenbaum, Stuart E. (eds.) (2004): *Civil Liberties vs. National Security in a Post-9/11 World*, New York, Prometheus Books, pp. 53-79; y pp. 89-103.

⁶⁰ Bamford, *op. cit.*, pp. 236-237.

⁶¹ *Ibid.*, pp. 241-242.

⁶² *Ibid.*, p. 212.



intelligence communications throughout outer space. While Echelon's functionality is framed within the foreign security realm, Carnivore's is located in the domestic security realm, though the increasing internationalization of FBI functions as well as the challenge to determine the national origin of COMINT, ELINT and SIGINT, dilute this dynamic, complicating, simultaneously, legal definitions as evidenced by the 2005-2008 eavesdropping controversy. Undoubtedly, and paradigmatically, while the FBI intercepted communications with technology provided by Verint, high ranking Verint executives and also those from its parent company, Comverse Technology, engaged—thanks to their top secret access—in a conspiracy of 'theft, bribery, money laundering, and other crimes' from which its President, Kobe Alexander produced \$138 million.⁶³ It is worrisome the evident fracture in the balance between the oversight for the use of this technology in within the civil realm under the justification it is an imperative in support of the 'War on Terror'. Thus, the new surveillance technologies the government possessed, over which the private sector had provided a significant contribution, crashed against the existing legal framework, always evolving at a slower pace than the changes occurring in the society over which it governs.

The rise of Donald Rumsfeld to the helm of the Defense Department implied a turn to neoconservatism and the beginning of a specific agenda for the Pentagon;⁶⁴ in particular, to the DIA and for the Defense Advanced Research Projects Agency (DARPA),⁶⁵ both under his control. Rumsfeld considered the intelligence provided to the IC by the CIA to be deficient and thus moved decisively to terminate with such dependency. Undoubtedly, the Pentagon has never depended upon intelligence provided by the CIA, though responsible for producing civil as well as military intelligence, the agency becomes, therefore, a competitor to the DIA. DARPA acquired retired Rear Admiral John Poindexter's services as Director in a Project aimed to find utility to Poindexter's Total Information Awareness (TIA) program—with the capability to intercept absolutely 'any data' that could point to the development of a terrorist threat. Rumsfeld transferred management of TIA to BHA. Yet, following its exposure after only one year of R&D, TIA was struck down by Congress immediately, though this obstacle did not prevent SAIC and BAH from obtaining millions from their management's contract, having obtained BAH up to \$63. The idea of involving military intelligence in the civil realm enraged a significant segment of the political establishment; more so considering Poindexter's discredit, since during his tenure as President Reagan's National Security Advisor was incriminated under multiple charges following the Iran-Contra scandal.⁶⁶ The uneasy political climate's heat increased following the FBI and NSA eavesdropping controversy, despite the FISA Court of Appeals' final ruling on the subject three year later ending the legal dispute. Yet, it was the Abu Ghraib prison images of suspected Iraqi terrorists being tortured, while under the U.S. military's responsibility in 2004 that evidenced the neoliberalization of the intelligence-industrial complex was out-of-control. At such time, *Premier Technology Group*, recently acquired by giant *CACI International, Inc.*, deployed two former military interrogation specialists to identify and eliminate the leaders of the insurgency facing the U.S. military. An incongruence since CACI landed at Abu Ghraib under a contract to integrate IT. *Titan Corp.* (now Titan/ L-3 after being acquired by L-3 Communications) also deployed an interpreter who, in addition, lacked a necessary TS/CSI. Together, the contractors integrated into the 205th Military Intelligence Brigade (MIB) responsible for leading interrogations at Abu Ghraib representing the IC. Under the authority of the MIB, CACI inquisitors imposed,

⁶³ *Ibid.*, p. 247.

⁶⁴ In 1998, Rumsfeld and other U.S. IC leaders affiliated to the neoconservative *Project for the New American Century* (PNAC) forwarded President Clinton a letter advising a preemptive strike against Iraq.

⁶⁵ DARPA was the old ARPA, having acquired the 'D' in 1996.

⁶⁶ Shorrock, *op. cit.*, pp. 52-53; the Iran-Contra scandal implied overbilling Iran for arms sales and channeling excess balances to finance the Nicaraguan Contra in Nicaragua.



according to Seymour Hersh, who unearthed what occurred, brutal torture practices—beyond the human limit—even when reputed experts have argued conclusively these methods do not—generally—produce satisfactory information.⁶⁷ On occasions, these contractors instructed and directed members of the 372nd Military Police (MP) Company responsible for the prisons management on the use of these practices. Shielded under the Bush administration's tacit authorization for the use of torture techniques to obtain intelligence, the men from CACI felt omnipotent versus the poorly trained and instructed men and women from the MP, modeling their conduct based on torture techniques previously applied in both Guantanamo Bay prison in Cuba and that in Bagram in Afghanistan. The contractors ordered the MP to prepare the 'necessary conditions' to break the prisoners psychologically, effectively of subrogating the MP to their requirements. The immediate result of this vertical chain of command from the contractors over the MP ended dehumanizing not only the prisoners, but also the MP itself. The techniques employed contravened both the Military Extraterritorial Judicial Act (MEJA)—which governs prosecutions of civilian and contractor personnel under the Department of Defense—as well as the Geneva Convention on the Treatment of Prisoners of War (GCTPW). Thus, contractors became the Bush administration's national security objectives' executor. Following Hersh's revelations, the Army conducted three independent investigations of which two received greater acknowledgement; the Taguba and Fay reports. The internal report by General Taguba in 2004 and his interview after retiring in 2007 validated Hersh's investigations.⁶⁸ The General affirmed that '[s]oldiers are trained people ... [b]ut when their leaders fail to supervise them, [civilian] authorities who are not subject to the Uniform Code of Military Justice or any other laws, may take it upon themselves to exploit the situation'.⁶⁹ The General received no praise from his former Secretary of Defense, more questioned than ever before considering America's reputation was tarnished. General George Fay's report substantiated and provided consistency to Taguba's report. Yet, recommendations issued by the reports, particularly, the Taguba report, over high ranking officers' criminal responsibilities over the scandalous affair were disregarded by the Pentagon, which in addition did not prevent CACI from becoming the beneficiary to millionaire contracts, including that to provide IT engineering support to build the Army's Intelligence School for \$156 million in 2006. An independent civil case, however did take both companies to court. While Titan/L-3 was exempted from criminal prosecution free of criminal charges, the legal road in court for CACI would continue. In 2005, however, titan/L-3 pled guilty to corruption charges under the Foreign Corrupt Practices Act de 1977 following the revelation of evidence indicating it had illegally financed President Mathieu Kerekuo's reelection campaign with \$2 million.⁷⁰

Under the Bush administration and Secretary of Defense Rumsfeld's leadership, IC budgets increased benefiting the private sector lucratively. In fact, according to Bamford,

⁶⁷ Dershowitz, Alan M. (2002): "Should the Ticking Bomb Terrorist Be Tortured?" en *Why Terrorism Works: Understanding the Threat, Responding to the Challenge*, New Haven, Yale University Press; also in M. Katherine B. Darmer, Robert M. Baird y Stuart E. Rosenbaum (eds.), *Civil Liberties vs. National Security in a Post-9/11 World* (New York: Prometheus Books, 2004), pp.189-214

⁶⁸ "Torture at Abu Ghraib", *The New Yorker*, May 10, 2004, en

http://www.newyorker.com/archive/2004/05/10/040510fa_fact ; "The Struggle for Iraq: Civilian Employees; Contractors in Sensitive Roles, Unchecked", *The New York Times*, May 7, 2004, en

<http://www.nytimes.com/2004/05/07/world/struggle-for-iraq-civilian-employees-contractors-sensitive-roles-unchecked.html> ; Gibney, Alex, "Taxi to the Dark Side", *ThinkFilm* April 17, 2007, in

<http://video.google.com/videoplay?docid=-2987535946644608661> ; Hersh, Seymour , *Chain of Command: The Road from 9/11 to Abu Ghraib*, New York, Harper Collins; Shorrock *op. cit.*, pp. 2-6.

⁶⁹ General Antonio Taguba quoted in 'General says Abu Ghraib scandal will resonate 'for years to come', *UC Berkeley News*, February 13, 2008, in http://berkeley.edu/news/berkeleyan/2008/02/13_taguba.shtml .

⁷⁰ 'Titan Agrees to Pay Record Settlement', *CorpWatch*, May 2, 2005.



by 2007, excluding the military, the intelligence community's budget was 43.5 billion, about a third larger than during the pre-9/11 years. Adding in the military and tactical intelligence budgets brought the total to about \$60 billion ... [Of these]—about \$42 billion, an enormous 70 percent—was going to contractors ... In October 2001, the NSA had 55 contracts let out to 144 contractors. But by October 2005, the agency had 7,197 contracts and 4,388 active contractors.⁷¹

In 2007, however, military intelligence's proximity to the civilian realm veered its course under the direction of incoming Secretary of Defense, Robert Gates. Despite this new direction, another scandal in Iraq rocked confidence in the U.S. conduct of counterinsurgency operations. This time, *Blackwater Worldwide* contractors opened fire killing 14 Iraqi civilians, thereby reviving criticism over the use of contractor personnel employed by the U.S. government. Particularly because, as Pilar Pozo evidenced, the MEJA governs over the conduct of civilian and contractor personnel employed by the Department of Defense, but *not* over that under other government departments' or agencies'.⁷² Therefore, a legal void that had not been properly supervised or managed existed. Several military officers attributed this deficit to the Pentagon's downsizing policies, which according to David Isemberg from the reputed British-American Security Information Council (BASIC), '... came as part of longtime Pentagon plans to trim its personnel levels while expanding spending on tech and weapons systems ...'.⁷³

Undoubtedly, the intelligence-industrial complex had consolidated its influence within the national security sector in the U.S. during the neoliberalization phase. It experienced a boom following 9/11 and arose as the largest single military-related contingent after the U.S. military itself during the Iraq War.⁷⁴ Without the interest and the will between the public and private intelligence and defense sectors, increasingly more tediously distinguished, this consolidation would have never come to fruition. Certainly, for the development of high-end technology, this nexus is necessary and generally productive, yet the professional duality; that of simultaneously holding private sector posts while carrying out public functions, under poor oversight and management, created a pernicious dynamic at the heart of the IC for two main reasons: (1) following the pursuit of selfish interests as opposed to national interests by some officers; and (2) following excessive confidence in the ability of IT to prevent another surprise attack. For this reason, the next section addresses these questions.

5. Productivity vs. Loyalty?

Indian literature Nobel laureate, Rabindranath Tagore, affirmed that '... whatever we treasure for ourselves separates us from others; our possessions are our limitations'.⁷⁵

During the 1990s, on Hayden's watch, there were few targets as important as the Yemen ops [operations] center. It was known to be connected to both the African embassy

⁷¹ Bamford, *op. cit.*, p. 199.

⁷² Pozo, Pilar, "El Departamento de Justicia de Estados Unidos presenta cargos contra empleados de Blackwater: un incierto paso contra la impunidad", *Athena Intelligence Journal*, Assessment No. 14 (December 11, 2008), in <http://www.athenaintelligence.org/a142008.pdf>.

⁷³ 'Private Contractors & Torture at Abu Ghraib', *CorpWatch*, May 7, 2004, in <http://www.corpwatch.org/article.php?id=10828>.

⁷⁴ "The Privatization of War", *The Guardian*, December 10, 2003, in <http://www.guardian.co.uk/world/2003/dec/10/politics.iraq>.

⁷⁵ Tagore, Rabindranath (1913): *Sadhana: the Realization of Life*, London, UK: The Macmillan Company, p. 16.



bombings and the [destructor] USS Cole attacks as well as serving as bin Laden's communications hub—with hundreds of calls to him and from him. Yet for nearly a year the agency intercepted phone calls between the house in Yemen and the suspected terrorists in Sand Diego without ever discovering their city code or even country code. With an annual pre-9/11 budget of more than \$4 billion a year, and a constellation of satellites and listening posts around the world, obtaining metadata should've been well within the agency's capabilities.⁷⁶

Certainly, the IC with the NSA at the helm, suffered from an inassimilable quantity of information—an information glut—which reflected an almost chronic incapacity to translate into actionable intelligence the vast volume of collected information. The increasing multipolarization in the international security realm directed the IC into the imperative operational need to seek support to assimilate such quantity of information. During the Cold War, since the Soviet threat presented the only single, direct and real menace, the analysis of possible threats was different. Paradoxically, while the IC budgets decreased, the targets that could present a threat to U.S. national security increased. The response to optimize the available budget's reductions was found in the private sector, whose ranks swelled increasingly with former national security public servants. This trend had the effect of discouraging the strengthening of strategic intelligence—and in particular HUMINT—favoring scientific and technical intelligence for perceived collection needs. This hypothesis is surprising, especially because since 1997 the HPSCI voiced its concern in this regard calling for the immediate strengthening of strategic intelligence to bridge this deficit. The historical record demonstrates this deficiency was not covered, and the excessive concentration in the IC race to assimilate new requirements as well as transformational practices to provide current intelligence to its consumers eclipsed the always necessary and vital function of intelligence to produce quality strategic intelligence estimates; in particular those analyses anchored on long-term predictions and estimates.⁷⁷ Intelligence's technological capabilities are important, but as the HPSCI argued in what would seem a premonition, '[e]xpending resources to collect intelligence that is not being analyzed [or is analyzed inadequately] is simply a waste of money' that reflects negatively over national security.⁷⁸ For this reason, it is not surprising that former CIA veteran, Melvin Goodman, with over three decades of service, now with the Center for International Policy, suggests that the nexus with the private sector is important to develop scientific and technical intelligence, as occurred in the past, but it does not justify the instruction of analysts or the suitability of their analyses.⁷⁹

As a result of the uneasy political environment caused by the surveillance and eavesdropping scandals implicating civil intelligence agencies as well as military intelligence agencies, a self-examination debate kicked in with regard to the excessive access and questionable loyalties from intelligence officials belonging to the private sector that had previously held public national security functions. The productivity of the neoliberalization of the intelligence-industrial complex began to be questioned, manifesting the imperative to establish limits that guaranteed a greater balance between those functions performed by the private sector from those performed by the public sector within the IC's administrative

⁷⁶ Bamford, *op. cit.*, p. 203.

⁷⁷ HPSCI report "Intelligence Authorization Act for FY 1998", *US House of Representatives 105th Congress*, June 18, 1997, pp. 13-19, in <http://intelligence.house.gov/media/pdfs/iaafy98.pdf>; a previous study by this same author analyzes this problematic; see, Celaya, Fernando: "To what extent was Western intelligence at fault in failing to identify the nature of the terrorist threat before 9/11 and its aftermath?", *Athena Intelligence Journal*, vol. 4, no. 1 (January-March 2009), <http://www.athenaintelligence.org/aij-vol4-a6.pdf>.

⁷⁸ *Ibid.*, p. 16.

⁷⁹ Melvin Goodman quoted in interview with Tim Shorrock (April, 2007) in Shorrock, *op. cit.*, p. 119.



framework. Apparently driven by the national interest, some officials offer their loyalties to the state as well as to corporate interests that pay lucrative salaries. Yet the wild neoliberalization in the intelligence sector naturally creates an unavoidable double morality in officials' minds that impedes their effective productivity for the defense of national interests—a good considered to be public. The negative blowback that occurred when public-private contractors bagged thousands of dollars following their possession of stock in In-Q-Tel, created and financed by the CIA since 1998 illustrates this debate.⁸⁰ A scandal that indicates, however, that public administration's oversight and management is not totally ineffective developed in 2005, when it was probed that USAF Acquisitions Official, Darleen Druyun, who managed a \$30 Billion budget, had issued preferential contractual concessions to Boeing following a pledge from this company's Chief Financial Officer to ensure future employment.⁸¹ In yet another corruption incident *Kellogg, Brown & Root* (KBR), a *Halliburton* subsidiary, overbilled the U.S. government in the amount of \$1 Billion for its services. Although some of these events are not directly related to the traditional function attributed to intelligence, they are relevant to this analysis since they demonstrate the private sector's influence over the public sector with respect to national security matters, and the public administration of the IC's difficulty to follow-through with meaningful and proper oversights and inspections due to the IC's inherent secretive character. Notwithstanding, no other event has caused more critique than the 2007 finding probing that 70% of the NIB was invested in contracts with the private sector.⁸²

This dynamic between the public-private—between the civil-military—leads to question the evident: Where do private sector managers and intelligence official's loyalties lie? National defense's interests wind up being subrogated to the law of supply and demand, which unequivocally creates a serious imbalance in the instruction, maintenance and control of first rate intelligence officials to perform national defense with confidence and prevent, to the extent possible, surprise attacks threatening U.S. security and national integrity. The fact that the CIA only produced 25 intelligence officials in 1995 and former DCIA, George Tenet's testimony affirming in 1997 that '[t]he infrastructure to recruit, train and sustain officers for our clandestine services—the nation's human intelligence capability—was in disarray', illustrates the competent brain-drain from the public sector to the private sector. If this data was eye-popping, the general data was dismaying since '[b]etween 1992 and 1998, 40 percent of newly hired analyst resigned within less than five years in service'.⁸³ Thus, after a second thought, it should not come as a surprise that between 2000 and September 2001, the CTC at the CIA could only assign five analysts to its al-Qaida unit. Yet this reference does come as a surprise considering that the CIA had declared 'war' against the organization headed by Usama bin Laden.⁸⁴ This evidence favored an enormous surge activity on behalf of the CIA—and the rest of the IC—which increased exponentially following the 9/11 terrorist attacks. Yet the instruction of new recruits takes time, time which the CIA and the rest of the IC lacked. IC managers' priorities and requirement lied elsewhere in other projects; those associated with an inherent IT character. In an unprecedented demonstration in 2004 that honors the oversight intelligence institutions they represent, the Chairman of the HPSCI, first, as well as a former Chairman of the SSCI, later, assumed publicly their responsibility for

⁸⁰ Shorrock, *op. cit.*, pp. 144-153; The CIA and the NGIA promoted the financing of the Earth View program (*Keyhole, Inc.*) through *In-Q-Tel*. Later *Google* would buy *In-Q-Tel*'s stock in *Keyhole, Inc.*, creating *Google Earth*.

⁸¹ 'Former Boeing CFO might face prison in procurement scandal', *Executive Government* (February 18, 2005)

⁸² Shorrock, *op. cit.*, pp. 15-16.

⁸³ Mahle, Melissa Boyle (2004): *Denial & Deception: an Insider's View of the CIA From Iran-Contra to 9/11*, New York, National Books, pp. 221.

⁸⁴ *Ibid.*, p. 322.



failing to effect proper institutional oversight as evidenced by a poor concern with regard to the rise of the threat from Islamist terrorism and an excessive concern over budgetary obstacles.⁸⁵ It was suggested in such manner that the strengthening of strategic intelligence had been undercut by those interests promoting emerging ITs, which did receive more budgetary attention; this suggestion conforms to this author's opinion. Following 9/11, the neoliberalizing dynamic stimulated a necessary expansion of resources, though it occurred in a frenzied, unfocused and pernicious manner within the IC. John Gannon himself, now with BAE Systems, concluded in 2006 before the Senate Judiciary Committee that 'the 'core problem ... is that there is minimal executive branch supervision ... and inadequate congressional oversight'. Surprisingly Gannon delved even further, admitting that the neoliberalization of the sector is a corrosive force, since much abuse exists.⁸⁶ As a result, General Hayden, who had moved from the direction of the NSA to the helm at the CIA in 2006, ordered to prepare immediately an evaluative report analyzing the private sector's contribution at the CIA. According to Hayden, the report demonstrated that,

[there] is a clear recognition of the vital role contractors play in supporting our mission. They serve alongside staff officers on the front lines of the war on terrorism and in other critical assignments. We do not simply appreciate their skill and expertise—we rely on it But we also recognize that CIA has not efficiently managed our contractor workforce, which grew out of staff hiring freezes in the 1990s and our greatly expanded ops tempo after 9/11. We must now begin to address these inefficiencies and ensure that our Agency has the proper mix of staff and contractors to meet current and future challenges.⁸⁷

The report also identified areas with special sensitivity thus subject to exclusive public officer competency and concluded at the end of 2008 that the contractor force would be reduced in 10%.⁸⁸

Considering, according to Shorrock, that '[s]ome analysts believe that the number of contractors in these divisions exceeds 70 percent of the workforce—about par for the Intelligence Community, as we know now from the ODNI's own figures',⁸⁹ General Hayden's contractor reductions are clearly insufficient. Thus, future public administration officials responsible for managing the IC ought to tend with urgency the dynamic that creates a brain drain from the national security public sector into the private sector.

The intelligence failure that occurred on 9/11 and the impossibility to demonstrate Iraq possessed Weapons of Mass Destruction (WMD) caused the creation of investigative commissions. Following the 9/11 and the Iraq WMD Commissions' conclusions, the Bush administration adopted a measure that had been suggested over a decade ago; the creation of the figure of the Director of National Intelligence (DNI) aiming to coordinate the IC. Yet although the measure was adopted in 2004, John Negroponte was not nominated as first DNI until 2005. Nonetheless, the DNI has not received the budgetary authorization—among

⁸⁵ see, e.g., 'Congressional Oversight of Intelligence Criticized', *The Washington Post*, April 27, 2004, in <http://www.washingtonpost.com/ac2/wp-dyn/A44837-2004Apr26?language=printer>.

⁸⁶ Dr. John Gannon, Vicepresident of BAE Systems Information Technology cited in 'FBI Oversight', testimony before the U.S. Senate Committee on the Judiciary (May 2, 2006) en Shorrock, *op. cit.*, p. 136.

⁸⁷ General Michael Hayden quoted in "Statement to employees by Director of the Central Intelligence Agency on Contractor Study", *CIA press release*, May 30, 2007, <https://www.cia.gov/news-information/press-releases-statements/press-release-archive-2007/statement-on-contractor-study.html>.

⁸⁸ *Ibid.*

⁸⁹ Shorrock, *op. cit.*, p. 121; cf: Hillhouse, J.R., "The Achilles Heel of the US War Effort", October 4, 2007, in http://www.thespywhobilledme.com/the_spy_who_billed_me/2007/10/the-achilles-he.html.



others—required to undertake an effective and responsible mandate.⁹⁰ Therefore, considering the aforementioned criticism directed at the management of the public administration of the IC, caused by the neoliberalization of intelligence, the Democratic Party, having obtained a majority in the House of Representatives at the close of 2007, led a draft bill for the Intelligence Authorization Act (IAA) for FY 2008. This would be conducted by both intelligence committees from Congress. The IAA 2008 would guarantee, among other things, improvements in the oversight, management and inspection of the IC with regard to private sector contractors. Once approved by the Senate, the IAA 2008 instructed new DNI, Michael McConnell (former BAH Vice-president), to submit an annual report to both the HPSCI and the SSCI which included: (1) an assessment of which activities ought to be considered not appropriate to be performed by contractors, and as a result out of their reach; (2) regulation mechanisms evaluating contractor's performance in their contractual relations across the IC agencies; (3) a list of all companies currently under contract with the IC that: (a) have been audited by an inspector general the previous year; (b) are under investigation by an auditor during the present year; or (c) will be subject to criminal prosecution, fraud, failure to perform under contract, waste public funds, or other activities that impede competent service; (4) areas where contractors perform functions singularly similar to those performed by public officials, a statistical analysis and a salary comparison; and (5) an analysis over public infrastructure value and support granted to contractors.⁹¹ In its final version, the Senate excluded, according to Shorrock, a provision that would have significantly improved transparency over the private sector's activities within the IC; '[t]he provision would have required the DNI to estimate the numbers of contractors working in the most sensitive areas of intelligence, including collection and analysis; covert action; interrogation of enemy prisoners; the detention and transportation of prisoners; and the conduct of electronic or physical surveillance or monitoring of United States citizens in the United States'.⁹² These requests were justified following the absence of data considered necessary to perform essential oversight and inspection duties over IC management as evidenced by a survey conducted on this subject as well as the proper supervision of the adequacy of private sector relations with the NSA regarding domestic espionage. Considering that even highly sensitive counterintelligence functions were being outsourced to perform surveillance on IC's own officials, these requests seemed understandable. Otherwise, how could proper oversight be conducted and who could perform adequately such oversight without essential transparency over the guardians' spies? The HPSCI report's section 411—accountability control standards in intelligence contracting—centered the committee's concern on the fact that the IC 'does not have a clear definition of what functions are "inherently governmental" and, as a result, whether there are contractors performing inherently governmental functions' that may conflict with the public interest.⁹³ Hence the IC ought to establish appropriate parameters governing its relation with the private sector acknowledging that the collection and production of intelligence, despite being an inherently governmental function, should not be exclusive in every circumstance.⁹⁴ Yet the dilemma presented by the privatization of the public function of intelligence is more

⁹⁰ see, e.g., Posner, Richard (2006): *Uncertain Shield: the U.S. Intelligence in the Throes of Reform*, Maryland: Rowman & Littlefield, analyzing the limits of the DNI's influence within the IC.

⁹¹ HPSCI report, 'Intelligence Authorization Act for FY 2008', *US House of Representatives 110th Congress*, May 7, 2007, pp. 9-10, en <http://intelligence.house.gov/Media/PDFS/IAAFY08.pdf>; cf: Shorrock, *op. cit.*, p. 366-369.

⁹² Shorrock, *op. cit.*, p. 367-368.

⁹³ HPSCI report, 'Intelligence Authorization Act for FY 2008', *US House of Representatives 110th Congress* (May 7, 2007), p. 42, in <http://intelligence.house.gov/Media/PDFS/IAAFY08.pdf> in Shorrock, *op. cit.*, p. 368.

⁹⁴ "Privatizing While Transforming", *Defense Horizons*, Centre for Technology & National Security Policy, National Defense University, no. 57 (July, 2007), p. 6, in http://www.ndu.edu/CTNSP/defense_horizons/DH57.pdf.



profound than its own definition, since such practice may potentially create a separation of powers constitutional conflict—between the executive and the legislative branches—with significant implications to accountability since: (1) the more this practice expands, the greater the difficulty to execute proper oversight over the Executive Office with regard to public monies; and (2) since the attainment of military objectives through the private sector suggests the existence of an opaque foreign policy mechanism that generates serious concerns among U.S. citizens and allies of the U.S..⁹⁵ At least, the HPSCI finally found the key pieces to perform adequately its oversight and inspection mandate; and although the SSCI eliminated an important provision, the partisan cooperation that was so seriously damaged following (1) the 9/11 terrorist surprise attacks; (2) during the evaluation process of the evidence leading Congress to authorize the use of force on Iraq; and thereafter (3) following a failure to find WMD, was revived. This effort, however, did not prevent President Bush from blocking the IAA 2008, after which it finally lost its support in Congress. Yet after this setback, IC public administration officials clearly began to pay greater attention to outsourcing and privatization's effects. Thus, the SSCI estimated the average annual cost attributed to an IC public official when compared to a contractor, concluding that a public official's cost stands at \$126,500, while that of a contractor stands at \$250,000. Considering the IC's strategic intelligence deficit, and especially that related to HUMINT, the cost-benefit analysis' calculus was clearly not productive, leading the SSCI to advocate for a long-term reduction in the IC's reliance on contractors.⁹⁶

The oversight effort has gained momentum under President Obama, who has officially banned the practice of interrogation methods that fall out of the scope of the U.S. Army Field Manual, implemented under the Bush administration.⁹⁷ This move does not necessarily imply the new President will force a new battle in Congress to adopt IC oversight and inspection measures that could establish a greater balance between contractors and public administration officials attributing proper functions to each and that were hampered by his predecessor's administration. Yet even with these efforts in place, as the distinguished Reginald V. Jones would affirm over three decades ago, '[t]he problem will always be to strike the best balance between secrecy and openness, and it seems impossible to lay down a rigid set of rules and laws which may not be unduly restrictive and disadvantageous on one side or unduly capable of abuse and thus disadvantageous to the other.'⁹⁸ Notwithstanding, the Obama administration, with Senator John McCain's support, does justify an annual reduction of \$40 Billion in contracts between the Pentagon and the private sector following conclusions by the Government Accountability Office's (GAO) latest report which revealed surcharges in intelligence and defense contracts by the private sector in the amount of \$295 Billion.⁹⁹ In its race to outsource or privatize, the IC management under the Bush administration forgot these strategies are generally productive, but they need only be applied when it implies either budgetary optimization or the optimization of services—or both. The evidence demonstrates this reality has not been entirely satisfactory for the IC. This revelation has influenced the Secretary of Defense's decision to attempt to undertake a budgetary readjustment—which

⁹⁵ *Ibid.*, pp. 7-8.

⁹⁶ SSCI report, "Intelligence Authorization Act for FY 2009", *US Senate 110th Congress 2nd Session*, May 8, 2008, p. 7, <http://intelligence.senate.gov/110333.pdf>.

⁹⁷ "Obama reverses Bush policies on detention and interrogation", *Washington Post*, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/story/2009/01/21/ST2009012101583.html>.

⁹⁸ Jones, Reginald Victor: "Knowledge & Power: Thoughts on Intelligence in a Democracy", *Minerva*, vol. 14, no. 2 (June, 1976), p. 249.

⁹⁹ "President Obama, Senator McCain, unite to slash no-bid contracts", *New York Daily News*, March 4, 2009, http://www.nydailynews.com/news/politics/2009/03/04/2009-03-04_president_obama_sen_mccain_unite_to_slash.html.



also reflects a change in military strategy's direction—geared to: (1) reduce significantly arms systems in favor of others; (2) increase troop numbers; and (3) add new technology to fight insurgencies in Iraq and Afghanistan.¹⁰⁰ To a great degree the third reason respond to what Singer's suggestion that the Pentagon invests billions of dollars in ultimate technology, but this does not trickle down to the foot soldier conveniently.¹⁰¹ Therefore, the Obama administration is mitigating the pernicious process with the IC by (1) limiting contractors access to lucrative defense contracts and their meddling in the domestic security real; and (2) realigning contractors' responsibilities and accountability, now subject to the MEJA.

6. Conclusion

The historical record indicates the business of intelligence in the U.S. experimented tow clearly distinguished phases of: (1) liberalization, in the aftermath of the Cold War and the Gulf War; and (2) proliferation and consolidation, in the aftermath of the 9/1 terrorist attacks and the Iraq War. The different conflicts of interests created by the neoliberalizing dynamic that the business of intelligence adopted throughout the proliferation and consolidation phase led military intelligence to meddle into civil intelligence's realm, causing a grave perversion of the intelligence and defense system illustrated by: (1) the rise of PMFs; (2) the Abu Ghraib prison scandal—among others—where PMF contractors as well as members of the MP violated human rights in Iraq; (3) the legal ambiguities in the FBI and NSA eavesdropping scandal; and finally, (4) the scandal with regard to the TIA project promoted by the Pentagon. The rise of PMFs, particularly, deserves greater attention—from both academic and political circles—than it receives considering the important role carried out presently by PMFs in foreign policy. Yet, according to Singer, this is to date 'a poorly understood—and often unacknowledged phenomenon'.¹⁰²

The conflicts of interests that caused the pejorative neoliberalizing dynamic have their origin in the poor oversight, management and inspection of public-private contracts on behalf of public officials responsible for safeguarding contractual relations' balance between the IC's public and the private sectors. This did not come to pass, since 'inherently governmental' parameters of competencies and responsibilities attributed to contracts with special sensitivity for national security were not clearly defined. This management deficit is responsible for the beginning of the corruption of the system. The myopic and excessive concentration IC managers placed in the development of IT integration systems to conduct surveillance and espionage during throughout the last two decades to improve the quality of collection, acquisition and dissemination of intelligence hampered, simultaneously, the development and instruction of a commensurate analytical quality. Historically the IC already suffered from a deficit in this capability as well as that in HUMINT collection. These capabilities were not strengthened, causing an imbalance in the ability to analyze appropriately strategic intelligence that may have prevented the 9/11 terrorist attacks, whilst acknowledging the uncertainty that always surrounds intelligence.

The deficient oversight, management and inspection of the IC's public administration *vis-a-vis* private sector contractors should serve as a lesson for other intelligence communities to prevent the perversion of their national defense systems. Even while acknowledging the

¹⁰⁰ "Military Budget Reflects a Shift in U.S. Strategy", *New York Times*, April 7, 2009, <http://www.nytimes.com/2009/04/07/us/politics/07defense.html>.

¹⁰¹ Singer, "Outsourcing...", *op. cit.*, p. 110.

¹⁰² *Ibid.*, p. 119.



U.S. IC's system is not comparable structurally or functionally to others, what is evident is the danger that the overlapping of military and civil intelligence and the unbalance between the public and the private interests may present to the heart of their particular IC model. Considering, simultaneously, that the U.S. is one of the states that exercises greater oversight over its IC, others ought to take copious notes, for even counting on important—and traditionally efficient—oversight mechanisms, the public good may be infected by private interests.





EL BOOM PETROLERO ECUATO-GUINEANO Y SUS IMPLICACIONES PARA EL PROCESO DE REGIONALIZACIÓN CENTROAFRICANO

Sara Nso ¹

Centre de Géopolitique du Pétrole et des Matières Premières (CGEMP), Université Dauphine, Paris

Resumen:

A mediados de los años 90, Guinea Ecuatorial, antigua colonia española en el Golfo de Guinea, experimentó un boom petrolero, que le catapultó al estatus de primer productor de crudo de la zona Franco CFA y tercero del Golfo (por detrás de Nigeria y Angola). El caso ecuatorio-guineano tiene un especial interés para la disciplina de la geopolítica del petróleo, porque se produce en un determinado contexto global, marcado por: (a) los atentados del 11 de septiembre, a los que seguirá una inestabilidad creciente en la región de Oriente Medio, que detenta las mayores reservas de petróleo del mundo; y (b) la trascendental transformación de los principios clásicos de la cooperación al desarrollo de la Unión Europea, con la firma de las Convenciones de Cotonou. Así pues, si bien el primer factor nos remite a la seguridad del aprovisionamiento de la potencia estadounidense, que se dirige entonces a la joven y fulgurante región del Golfo de Guinea, en África Central, el segundo acabará ofreciendo la clave de la ofensiva ecuatorio-guineana para hacerse con el liderazgo de la región centroafricana.

Palabras clave: Petróleo, Golfo de Guinea, regionalismo, integración económica, Guinea Ecuatorial, cooperación europea, Convenciones de Cotonou, África Central.

Title in English: “The Oil Boom in Equatorial Guinea and its Implications for the Process of Regionalization in Central Africa.”

Abstract:

In the mid-90s, Equatorial Guinea (former Spanish colony in the Gulf of Guinea) went through an oil boom that placed it in the position of first oil producer in the Franc zone and third one in the Gulf (right after Nigeria and Angola). Equatorial Guinea's case has a special interest for oil geopolitics as a discipline, because it took place in a particular global context, marked by: (a) the 11 September terrorists attacks, followed by growing instability in the Middle East region, which detains the biggest oil reserves in the world; and (b) the important transformation of the European Union's development cooperation, with the arrival of the new Cotonou Agreements. In this way, the first factor is linked to the United States' security of energy supply, which nowadays pays special attention to the Gulf of Guinea, while the second one offers us the key to understand how this small republic in the Gulf has become a serious candidate to the position of regional leader.

Keywords: Oil, Gulf of Guinea, Regionalism, Economic Integration, Equatorial Guinea, European Cooperation, Cotonou Agreements, Central Africa.

Copyright © UNISCI, 2009.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

¹ Sara Nso es investigadora en: Centre de Géopolitique du Pétrole et des Matières Premières (CGEMP), Université Dauphine, Paris.



1. Introducción

El boom petrolero ecuato-guineano se ha convertido en el catalizador de una serie de reformas de la Comunidad Económica y Monetaria de África Central (CEMAC)², mediante las cuales Guinea Ecuatorial pretende consolidarse como aspirante al liderazgo de la región centroafricana. Esto es, además, en un contexto global de lucha contra el terrorismo, en el que la potencia estadounidense ha apoyado su estrategia de diversificación del aprovisionamiento energético en la nueva región petrolera del Golfo de Guinea.

Así pues, por un lado, este pequeño país del Golfo ha presionado al resto de los Estados miembro de la CEMAC para que aprueben unas reformas que fundamentalmente persiguen una distribución más equitativa de los puestos de responsabilidad claves de la Comunidad, hasta entonces acaparados por Camerún y Gabón, potencias económicas de la región. El instrumento de presión que Guinea Ecuatorial ha empleado para movilizar a sus socios ha sido la inyección de petrodólares en la Banca de Estados de África Central (BEAC). De manera que, en la actualidad, la aportación ecuato-guineana supone el mayor sustento de la institución comunitaria.

Otras circunstancias –también relacionadas con la riqueza petrolera de la subregión– han convergido para dar lugar a reactivaciones de otros organismos de cooperación regional, que no tienen por objetivo específico la integración económica centroafricana. Algunas de estas circunstancias son: (a) el creciente interés internacional por el petróleo del Golfo de Guinea –que, además de contener poco azufre, se extrae mayoritariamente *off shore*, facilitando la labor de explotación y de transporte por mar; (b) el descenso de la producción de crudo en el vecino Gabón, cuyo perfil como potencia hegemónica podría difuminarse en los próximos años; (c) la persistencia de diferendos con respecto a la propiedad de ciertas islas y salientes costeros, junto con sus respectivas aguas territoriales, ricas en hidrocarburos (península de Bakassi, entre Nigeria y Camerún, isla de Mbañé, entre Guinea Ecuatorial y Gabón); (d) el boom petrolero experimentado por Guinea Ecuatorial y sus pretensiones de convertirse en líder de la región, etc. Algunos de estos organismos de cooperación regional son: la Comunidad Económica de Estados de África Central (CEEAC)³, la Comisión del Golfo de Guinea (CGG) y la Asociación de Productores de Petróleo Africanos (APPA).

Por supuesto, cabe señalar que, en la medida en que dicha reactivación regional coincide en el tiempo con las negociaciones de un Acuerdo de Asociación Económica (AAE) entre la Unión Europea y África Central⁴, se puede decir que existen cauces por los que el boom petrolero ecuato-guineano podría llegar a tener consecuencias más allá de la región centroafricana. En efecto, una de las aportaciones de esta investigación consiste en pretender capturar parte de la complejidad que caracteriza a las nuevas relaciones internacionales, en la era global. Aunque no llegaremos al punto de admitir los presupuestos de la ‘geopolítica del

² Los Estados miembro de la CEMAC son: Camerún, Congo, Chad, Gabón, Guinea Ecuatorial y la República Centroafricana.

³ Los Estados miembro de la CEEAC son: Angola, Burundi, Camerún, Congo, Chad, Gabón, Guinea Ecuatorial, República Centroafricana, República Democrática del Congo (RDC) y Sao Tomé y Príncipe (STP).

⁴ El AEE estaba siendo negociado, en un principio, por la CEMAC y Santo Tomé y Príncipe, frente a la UE. Posteriormente, al sumarse a las negociaciones la República Democrática del Congo (RDC), el acuerdo dejó de ser conocido como AEE UE-CEMAC + Santo Tomé y Príncipe, para convertirse en el AEE UE-África Central.

caos' de Ramonet, que consideramos una claudicación al desafío de desentrañar los entresijos de la época compleja en la que vivimos⁵.

2. Las economías petroleras del Golfo de Guinea

Ondo Mañe se refiere a tres tipos de países petroleros en la región centroafricana. Por un lado, Nigeria y Angola, con las mayores reservas de la región, son productores maduros que mantienen sus niveles de producción desde los años 90. El Congo también puede ser incluido en este grupo de viejos productores, pues su explotación a gran escala se remonta a los años 70, aunque no haya sido tan constante como la de los dos líderes regionales.

El segundo grupo de países lo constituyen Camerún y Gabón, que son productores maduros, pero se diferencian de los anteriores en que su producción petrolera entró en declive en los años 90. Por último, el tercer grupo lo componen las nuevas economías petroleras del Golfo, que, según Ondo Mañe, son Guinea Ecuatorial y Chad: « mientras que se anticipa que la producción de Chad declinará a partir de 2008, después de un boom de seis años, se espera que la de Guinea Ecuatorial continúe con su crecimiento exponencial hasta más allá de 2010 »⁶. A estas últimas podríamos añadir Santo Tomé y Príncipe.

Así pues, para la subregión que nos ocupa (los productores del Golfo, que toman parte en el proceso de integración económica centroafricana), podemos distinguir dos grupos de países: las economías que han entrado en una fase post-petróleo (Camerún y Gabón) y una economía que ha experimentado recientemente un boom petrolero y que todavía no ha alcanzado su pico de producción (Guinea Ecuatorial). En efecto, tanto Camerún como Gabón experimentaron su boom petrolero hace décadas. Aunque ambas economías se han visto crucialmente afectadas por la introducción del factor petróleo, sus evoluciones a lo largo de los años no han sido exactamente las mismas, debido sobre todo a ciertos factores estructurales presentes en la una y ausentes en la otra.

2.1. Camerún: de cómo su economía ha sobrevivido a la renta petrolera y la política del vientre

Desde su independencia hasta 1975, Camerún mantuvo una media de crecimiento anual cercana al 4%, situándose entre los países con mayor renta per cápita del África subsahariana. Según Amin, la economía camerunesa obtuvo buenos resultados en el período 1961-1977, apoyándose en el sector agrícola, y en el período 1978-1985, gracias al boom petrolero. Sin embargo, este período de relativa bonanza económica tocó a su fin a mediados de los 80, en parte a causa de la caída del precio internacional del petróleo y otros recursos naturales que constituían el eje de sus exportaciones, en parte debido a una gestión económica deficiente⁷.

En los primeros años de andadura postcolonial, la agricultura se convirtió en una prioridad nacional y, por lo tanto, en la actividad que dominaba la economía camerunesa: abarcaba el 34% del PIB, empleaba al 80% de la población activa y aportaba el 85% de las

⁵ Ramonet, Ignacio (1997) : *Géopolitique du chaos*, Paris, Gallimard, p. 257.

⁶ Ondo Mañe, Damian: "Emergence of the Gulf of Guinea in the global economy. Prospects and challenges", International Monetary Found, *IMF Working Paper*, WP/05/235, December 2005, p. 4.

⁷ Amin, Aloysius Ajab: "An examination of the sources of economic growth in Cameroon", AERC, Nairobi, *AERC Research Paper 116*, (March 2002), p. 6.



exportaciones⁸. El sector gozaba de una amplia variedad de productos a ofrecer, aunque se resentía de sus modestas técnicas de producción. El error que cometieron las autoridades de la época fue lanzar una serie de planes de desarrollo económico apoyados en el sector agrícola, pero que dejaban al margen al campesinado: « el Estado postcolonial ha preferido hacer depender el desarrollo agrícola de algunos costosos complejos agro-industriales, en lugar de en una multitud de explotaciones campesinas familiares. Una de las razones principales de este trato de favor acordado a las empresas agro-industriales ha sido la idea, ampliamente extendida en el seno de la burocracia estatal, de que el campesinado local sería incapaz (debido al empleo de técnicas de producción arcaicas) de llevar a cabo la diversificación necesaria y de aumentar la producción agrícola »⁹. Así pues, muchas tierras fueron expropiadas, en nombre de una estrategia de integración de Camerún en el sistema capitalista global, a través de un sector agrícola altamente competitivo¹⁰.

En efecto los cuatro primeros planes de desarrollo quinquenales (1961-1966, 1966-1971, 1971-1976, 1976-1981) estuvieron fuertemente marcados por el empuje que se pretendía dar al sector agro-industrial camerunés. Pero a partir de los 80, el boom petrolero transformó el panorama económico nacional. Baste decir que ya en 1985 el petróleo suponía el 18% del PIB camerunés, aportaba el 45% de los ingresos del Estado y procuraba el 35% de las exportaciones¹¹. El fuerte impacto que el boom petrolero tuvo en el país –en un contexto de alza del precio internacional de las materias primas– llevó a que los dos siguientes planes quinquenales (1981-1986 y 1986-1991) se dedicasen a la consideración de los problemas de capacidad de absorción de la renta petrolera.

Cabe señalar que el boom petrolero coincidió con los primeros años de mandato de Paul Biya, que accediera al poder el 6 de noviembre de 1982, tras la dimisión de Ahmadou Ahidjo. Durante el mandato de Ahidjo, según Hugon, la economía nacional se caracterizó por una relativa autosuficiencia alimenticia, un enclavamiento de las regiones y un débil equipamiento industrial¹². Sobre su gestión económica, algunos analistas han hecho hincapié en el hecho de que Ahidjo logró concentrar en sus manos los recursos clientelistas, antes descentralizados por direcciones tribales y regionales.

Por su parte, Biya (que sería reelegido en 1990, 1997 y 2004) se presentaba como un reformador liberal, frente a su predecesor autócrata. Así, durante la llamada crisis de sucesión de 1983 y 1984, el nuevo Presidente reforzó su legitimidad democrática, reduciendo « las rentas de los hombres del Norte y del Oeste, en el ámbito de las licencias de importación del arroz y del control del comercio de importaciones y exportaciones, a favor de otros grupos »¹³. Sin embargo, su primer decenio de gestión bastó para ahogar las posibilidades de

⁸ *Ibid.*

⁹ Konings, Piet : « L'État, l'agro-industrie et la paysannerie au Cameroun », *Politique Africaine*, vol. 22, (1986), p. 120.

¹⁰ La práctica de la expropiación estatal ha sido sustituida con el tiempo por otra menos radical, la de integrar al campesinado local en plantaciones al servicio de la agro-industria. Es lo que generalmente se ha llamado 'agricultura contractual' y ha sido identificada como una 'proletarización del campesinado', que pierde su autonomía como productor agrícola. Más información en: Courade, Georges « Des complexes qui coûtent cher. La priorité agro-industrielle dans l'agriculture camerounaise », *Politique Africaine*, vol. 12, (1984).

¹¹ Amin, *op. cit.*, p. 8.

¹² Hugon, Philippe : « Sortir de la récession et préparer l'après-pétrole: le préalable politique », *Politique Africaine*, n° 62, (Juin 1996), p. 36.

¹³ *Ibid.*, p. 37.



crecimiento que aportaba la renta petrolera en una práctica corrupta e incluso con tintes mafiosos¹⁴.

De este modo, el fracaso del sexto plan quinquenal (1986-1991) y el colapso de la economía camerunesa están íntimamente relacionados con: (a) el drástico descenso de los ingresos petroleros, que en 1984-85 ascendían a 350 billones de francos CFA, y en 1994-1995 cayeron a 55 billones; y (b) un descenso de los precios del café y del cacao. Pero el hecho de que Camerún venga experimentado, desde 1985, la regresión económica más acentuada de todo el continente africano también tiene que ver: por un lado, con una pseudo-implantación de las doctrinas neoliberales, que ha reforzado la presencia de una minoría glotona y ha pauperizado al grueso de la población; y, por otro lado, con una gestión gubernamental que condujera al fracaso de hasta tres programas de ajuste estructural negociados con el FMI (1988-1989, 1991-1992, 1994-1995)¹⁵. Ni tan siquiera la devaluación del franco CFA de 1994 pudo rescatar al gigante centroafricano de la recesión. Esto es, porque el Gobierno de Biya fue demasiado lento a la hora de aplicar las reformas estructurales necesarias para que la economía pudiese sacar partido de la devaluación¹⁶.

A pesar de todo lo dicho, Camerún, con una de las economías más diversificadas del África subsahariana, además de exportar 107,400 barriles de petróleo al día¹⁷, también exporta productos refinados, que acaparan más de la mitad de las exportaciones camerunesas, así como aluminio, cacao, café, algodón, madera, tabaco, plátanos, azúcar de caña, etc. De hecho, el sector agrícola camerunés abarca en la actualidad un 43.9% del PIB nacional¹⁸. Esta diversificación es la que ha evitado que la economía nacional se vea completamente absorbida por la renta petrolera. De este modo, a partir de 1996, con la ayuda internacional, el país ha ido saliendo de la recesión, al tiempo que implementaba reformas fiscales destinadas a paliar el efecto que la inestabilidad de los precios del petróleo, junto con el declive de la producción a partir de 2005, ha tenido en su crecimiento económico.

2.2. Gabón: paradigma del estado de renta en el continente africano

La situación del vecino Gabón es muy diferente, puesto que éste constituye un ejemplo paradigmático del Estado que ha sucumbido a una economía de renta, basada en la explotación petrolera, con una alta dependencia de actores externos para llevarla a cabo.

Desde los primeros años de su independencia, el país contaba con un 86% de población rural, empleada en el sector agrícola, que no aportaba más que un 30% al PIB nacional. La mayor parte de los ingresos del Estado provenían del sector maderero, así como de la explotación petrolera, del manganeso y del uranio. Todos estos sectores habían constituido la base de la economía colonial francesa.

Con la descolonización, a diferencia de otros países del área de influencia francesa, Gabón mantuvo una estrecha relación político-económica con su antigua metrópoli¹⁹. Esto fue así, sobre todo, en el caso de la explotación petrolera, desde que, en 1947, la Sociedad de

¹⁴ Courade, Georges et Sindjoun, Luc : « Le Cameroun dans l'entre deux », *Politique Africaine*, n° 62, (1996), p. 5.

¹⁵ *Ibid.*, p. 11.

¹⁶ Fuente : World Bank, *The World Bank Country Brief: Cameroon*, en <http://www.worldbank.org/>.

¹⁷ Datos para 2004, en: CIA World Factbook 2008, en <https://www.cia.gov/library>.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ A diferencia de lo que ocurre a menudo en otros lugares de África, los blancos, los franceses, siguen participando activamente en los debates internos del país. Ver Doey, François: « Gabon: les visages d'une opposition », *Politique Africaine* (Oct. 1983), p. 15.



Petróleos del África Ecuatorial Francesa (SPAEF) –subsidiaria del aparato petrolero del Estado francés– comenzase la exploración de los territorios franceses en Gabón. En aquella época, las exportaciones de la colonia se limitaban esencialmente al sector maderero, basado principalmente en la tala del Okumé. En 1960, año de la independencia, las exportaciones de madera gabonesa abarcaban más de tres cuartos del grueso de las exportaciones, mientras que la explotación del manganeso y el uranio suponían un 21.3% del PIB gabonés.

En cuanto al petróleo, no se convertiría en base fundamental de la economía hasta mediados de los años 70, cuando « mediante su entrada en el cartel OPEP, el Presidente Bongo no sólo adquirió una nueva identidad para su país, como Estado exportador de petróleo, sino que también llevó a Gabón una política de precios que introduciría al país en su primera era de auténtica prosperidad »²⁰. Así pues, en 1974, gracias a su producción petrolera –en un contexto internacional de brusca escalada de los precios del crudo–, así como al hecho de haberse convertido en el segundo mayor productor mundial de uranio y en el tercero de manganeso, Gabón registró la mayor renta per cápita del África subsahariana, equivalente a 700 dólares por habitante. Éste fue el momento en el que, según Yates, la economía gabonesa se abandonó a la renta petrolera²¹.

Gabón se ha contado, durante los últimos dos decenios, entre los países más ricos del África subsahariana, con una renta per cápita que alcanzó los 3.180 dólares en 2000, los 5.280 en 2005²², y más recientemente, en 2007, los 14.100 dólares²³. Sin embargo, su bonanza económica se apoya casi exclusivamente en el sector petrolero, cuya aportación al PIB nacional era todavía de un 73% en 2002. En efecto, la agricultura, aun ocupando al 60% de la población gabonesa, no aporta más que un 5.8% a los ingresos del Estado²⁴. Esto resulta especialmente alarmante en un contexto de drástico descenso de la producción petrolera gabonesa.

En 2003, por primera vez en 30 años, el petróleo aportó menos a los presupuestos del Estado que el sector no vinculado a los hidrocarburos. Aunque ya conducido por el sector no petrolero, « el crecimiento sigue estando fuertemente influenciado por las prestaciones del sector petrolero »²⁵. En estas condiciones, es muy probable que, como avanzaban Gary y Karl, Gabon se convierta en poco tiempo en el desafortunado pionero en la búsqueda de un futuro post-petróleo viable²⁶.

²⁰ Yates, Douglas (1996): *The rentier State in Africa. Oil rent dependency and neocolonialism in the Republic of Gabon*, Africa World Press, pp. 68-69.

²¹ *Ibid.*, pp. 69-70.

²² Fuente : The World Bank, *The World Bank Country Brief: Gabon*, en <http://www.worldbank.org/>.

²³ CIA World Factbook 2008, en <https://www.cia.gov/library>

²⁴ *Ibid.*

²⁵ Fuente: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD): Development Centre, *African Economic Outlook 2008*, 11 May 2008.

²⁶ Gary, Ian and Karl, Terry Lynn: « Bottom of the barrel: Africa's oil boom and the poor », *Catholic Relief Services* (June 2003), pp. 28-29.



3. El boom petrolero ecuato-guineano

3.1. Descripción y apreciación de las capacidades energéticas ecuato-guineanas²⁷

Entre 1993, poco antes del boom petrolero, y 2000, los ingresos petroleros del Gobierno ecuato-guineano pasaron de los 3 millones de dólares a los 190 millones, para finalmente alcanzar los 3.3 billones de dólares en 2006, según cifras del Banco Mundial. De igual modo, mientras que en 1995 el petróleo representaba el 45% de las exportaciones guineanas, en 2000 llegaba a acaparar el 94%, manteniéndose por encima del 90% hasta 2007. En efecto, en tan sólo 5 años, Guinea Ecuatorial se ha convertido en uno de los países petroleros más dependientes de sus exportaciones de crudo.

Además, en términos de PIB, la importancia del petróleo para el Estado ecuato-guineano no ha cesado de aumentar, pasando de un 11%, en 1993, a un 80% en 2000, y a un 94% en 2006²⁸. Así, apuntan Gary y Karl: « En menos de una década, en el escenario clásico del boom, el petróleo ha pasado de ser completamente desconocido a convertirse en el único juego de la ciudad »²⁹.

A este ritmo de desarrollo de la producción petrolera, Guinea Ecuatorial se ha convertido en menos de una década en el cuarto país exportador de crudo de África subsahariana, superando a Congo-Brazzaville y tan sólo por detrás de Angola, de Nigeria y de Sudán³⁰. Algunos expertos incluso lo califican como primer exportador del subcontinente, teniendo en cuenta la superioridad de su renta per cápita con respecto a países como Nigeria (debido al reducido número de habitantes con que cuenta esta pequeña república del Golfo). Guinea Ecuatorial también detenta el puesto de primer productor petrolero de la Zona Franco CFA.

Prueba de la importancia que el país ha adquirido en pocos años como productor de crudo ha sido la invitación que la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) lanzó en 2001 a Guinea Ecuatorial, para que participase en sus reuniones, en calidad de observador³¹. Sin embargo, hoy por hoy son muchos los expertos que aseguran que la producción ecuato-guineana ya ha alcanzado su pico máximo, por lo que esperan que ésta vaya disminuyendo en los próximos años: « En ausencia de nuevos descubrimientos, las exportaciones de bruto deberían continuar decayendo (16'7 millones de toneladas en 2007, frente a 17'1 toneladas en 2006 y 17'9 en 2005), debido notablemente al hundimiento de la producción del campo Zafiro »³².

Cabe señalar que las informaciones sobre las capacidades de producción de Guinea Ecuatorial son contradictorias. Así, según nuestras fuentes, los yacimientos ecuato-guineanos no se acercan al citado pico de producción:

²⁷ Este epígrafe, salvo cita que indique lo contrario, está basado en: Energy International Administration (EIA), *Country Analysis Briefs – Equatorial Guinea*, (Oct. 2007).

²⁸ Datos para 2006 en: *Projet de descriptif de programme de pays pour la Guinée Equatoriale*, Conseil d'administration du Programme des Nations Unies pour le développement et du Fonds des Nations Unies pour la population, Session annuelle de 2007, 11-22 Juin 2007, New York.

²⁹ Gary (*et al.*), *op. cit.*, p. 39.

³⁰ En el XIX Congreso Mundial del Petróleo, celebrado entre el 29 de junio y el 3 de julio en Madrid, la representación ministerial angoleña hizo públicas cifras que la convertían, a mediados de 2008, en el primer productor de petróleo de África subsahariana.

³¹ « Guinée Equatoriale: un 'miracle' pétrolier? », *Zoom Hip*, n° 9510, 9 Janvier 2002.

³² « Guinée Équatoriale: l'heure des choix », *Le Plus de Jeune Afrique*, *Jeune Afrique*, 9 décembre 2007.



(a) **Campo Zafiro:** Según la Agencia Internacional de la Energía, el campo Zafiro –descubierto por Exxon Mobil y Ocean Energy, en 1995– contiene unas reservas recuperables de alrededor de 400 millones de barriles y es el mayor campo de producción del país. Zafiro es operado por un consorcio a la cabeza del cual se sitúa Exxon Mobil. De hecho, Exxon Mobil Equatorial Guinea Inc. detenta el 71,25% de la producción, mientras que Ocean Energy Corp. posee el 23,75%, y el Estado guineano, el 5% restante³³. La producción de este campo pasó de los 17,000 barriles diarios, en 1996, a los 371,000, en octubre de 2004, momento en que la intensidad de producción fue reducida por el Gobierno ecuato-guineano a un máximo de 350,000 barriles diarios, « para no desestabilizar la economía nacional, bajo la afluencia de fondos por el aumento del precio del petróleo »³⁴. Así pues, en la primera mitad de 2006, Zafiro producía 245,000 barriles diarios. Esta producción había sido vendida tradicionalmente a los Estados Unidos y en Europa, pero recientemente China se ha convertido en su principal demandante, acaparando hasta la mitad de sus exportaciones.

(b) **Campo Ceiba:** Se trata del segundo mayor campo de producción guineano, contiene unas reservas probables de 500 a 800 millones de barriles. Habiendo sido operado por Amerada Hess –que compró su participación a Triton Energy– (80%), la británica Tullow Oil (15%) y la compañía estatal GEPetrol (5%), la producción de este campo *off shore*, situado frente a las costas de Río Muni, no ha estado a la altura de las expectativas. Su explotación, iniciada 14 meses después del descubrimiento, no ha superado a día de hoy los 50.000 barriles diarios³⁵, manteniéndose en los niveles de 2005.

(c) **Campo Ocume:** Recientemente, en febrero de 2007, Amerada Hess ha comenzado a explotar un nuevo yacimiento, situado cerca del campo de Ceiba, y bautizado Ocume. Se espera que su producción alcance los 60.000 barriles de crudo diarios, manteniendo este ritmo de extracción estable durante los próximos 20 años. Otros yacimientos que todavía no han entrado en fase de producción son: Oveng, Akon, Elon, Abang y Ébano, para los que se estima una producción conjunta que supere los 100.000 barriles diarios.

(d) **Campo Alba:** Situado a doce millas al norte de la isla de Bioko, es el tercer mayor campo del país y contiene unas reservas de alrededor de 400 millones de barriles. Fue descubierto en 1983 por Gepsa, un consorcio que acabaría abandonando la exploración. El permiso de explotación del campo sería adquirido posteriormente, en 2001, por Marathon Oil (63%) y la compañía tejana Noble Energy (34%). En este caso, GEPetrol no detenta más que el 3% de los derechos de propiedad sobre el campo. Alba produce en la actualidad entre 65,000 y 75,000 barriles diarios de condensado, así como 20,000 barriles de gas en licuefacción. En efecto, según datos del *Oil and Gas Journal*, citados por la Agencia Internacional de la Energía, los campos petroleros de Alba y de Zafiro, en aguas ecuato-guineanas, podrían contener hasta 1.3 trillones de metros cúbicos de gas natural, reservas tasadas a día 1 de enero de 2007.

De hecho, entre 2001 y 2006, la producción de gas natural de Guinea Ecuatorial ha pasado del billón de metros cúbicos, a los 46 billones. El campo de Alba, en concreto, tiene una producción que ronda los 250 millones de metros cúbicos diarios, operados por una corporación que dirige Marathon Oil. Esta compañía, con una inversión inicial de 1.4 billones de dólares, ha conducido el ambicioso proyecto de capacitación industrial del país para la licuefacción de gas natural. Se trata de la construcción de una primera planta licuadora en

³³ Marín Quemada, José María: “Guinea Ecuatorial: de la política económica a la política de hidrocarburos”, Real Instituto Elcano, *Documento de Trabajo*, (14 junio 2007), p. 9.

³⁴ Paris, Henri (2007): *Le pétrole tue l'Afrique*, Paris, Editions des Riaux, p. 97.

³⁵ Marín Quemada, *Op. Cit.*, p. 32.



Punta Europa, en la isla de Bioko, cuya entrada en producción está prevista para el período 2007-2008.

Aunque dichas plantas se desarrollaran para la transformación del gas extraído tanto en Guinea Ecuatorial, como en los vecinos Nigeria y Camerún, cabe señalar que el Gobierno ecuato-guineano no descarta la utilización del gas natural para la generación de energía eléctrica –hasta hoy producida por plantas termales o hidroeléctricas– en el interior del país. El gas natural del campo de Alba también es utilizado, desde 2000, para la producción de hasta 20.000 barriles diarios de metanol, destinados a la exportación.

Como vemos, el sector de la exploración petrolera en costas ecuato-guineanas da muestras de un considerable dinamismo, a pesar de las voces que a finales de 2007 preveían una caída de la producción de crudo. A este respecto, cabe destacar que el Gobierno ha concedido, desde 2005, nuevas licencias de exploración a compañías indias, nigerianas y sudafricanas. Además, en 2006, la China Nacional Offshore Oil Company (CNOOC) firmó un acuerdo de reparto de la producción con Guinea Ecuatorial, adquiriendo derechos de exploración por un período de cinco años. Por otro lado, si bien el Gobierno ha decidido limitar la producción de campos como Zafiro, para gestionar más eficientemente sus ingresos petroleros, el aumento del precio del barril del petróleo hasta los 140 dólares en la primavera-verano de 2008 ha venido a sostener la media de ganancias de este pequeño país del Golfo, conocido ya como ‘el otro Kuwait’. De manera que, en el año 2007, Guinea Ecuatorial registrara un crecimiento real del PIB de 9.8%, en comparación con el 5.3% que alcanzara en 2006³⁶.

3.2. Condiciones legales de la explotación petrolera en Guinea Ecuatorial

El sector de los hidrocarburos ecuato-guineano estuvo regido durante los primeros años de exploración y explotación petrolera por los decretos leyes de 1981 y de 2000, que propiciaran, según apunta *Africa International*, « prácticas que no garantizan un reparto óptimo de los ingresos petroleros »³⁷. Esto es, en la medida en que –según dicha legislación– el Estado no tenía derecho a conservar más que un 5% del capital de las filiales locales de los operadores internacionales. Para gestionar dichas ganancias, el Gobierno creó en 1999 dos organismos de control del ahorro: el Comité de Seguimiento de las Actividades Petroleras (para la restauración de la transparencia en la filial y la coordinación entre el Ministerio de Economía y Finanzas, y el Ministerio de Minas y de la Energía) y el Fondo de Reserva para las Generaciones futuras, para el ahorro sistemático del 0’5% de los ingresos petroleros ecuato-guineanos (cuya eficacia no ha sido aún evaluada).

La ley de marzo de 2000 supuso una redefinición de las relaciones entre Estado y compañías petroleras, mediante la instauración de tres tipos de retención fiscal: un impuesto sobre los ingresos de la compañía, un impuesto sobre la superficie y, por último, sobre el derecho a la producción –éste último pudiendo variar entre el 10% y el 16%. Por otro lado, las operaciones de las empresas subcontratadas se sometían desde 1997 a una retención de base de 6,25%.

Cabe señalar que, de entre los dos principales modelos de explotación petrolera internacional –que definen la parte de los ingresos del petróleo que se llevan Estado y compañías–, Guinea Ecuatorial ha optado por el Contrato de Reparto de la Producción (*Production Sharing Contract*). Dicho modelo fue instaurado por Indonesia a mediados de los

³⁶ Fuente: OECD: Development Centre, Equatorial Guinea - Country Studies, *African Economic Outlook*, 2008.

³⁷ « Guinée Equatoriale: pays de l’année », *Africa International*, n° 350, Janvier 2002.



años 60, suponiendo una novedad con respecto al más extendido sistema de concesiones, que se arraigaba en la tradición legal anglosajona³⁸.

En el sistema de reparto de la producción, los Estados no transfieren la propiedad de los recursos naturales de que disponen a las compañías internacionales encargadas de su explotación. Tampoco ceden ni la gestión última, ni el derecho a tomar decisiones sobre las actividades de exploración y producción de los campos. Las compañías continúan siendo responsables de aportar la financiación, así como la tecnología necesaria para la exploración y la explotación del crudo, asumiendo igualmente los riesgos que éstas entrañan. En caso de descubrimiento de petróleo, las compañías no son propietarias de éste, sino que, de acuerdo con el contrato de reparto, éstas tienen derecho a una parte de la producción –a modo de compensación, por los gastos de exploración y producción.

En el Golfo de Guinea tan sólo unos pocos países, como Chad o la República Democrática del Congo, siguen manteniendo contratos de concesión. La mayoría de los países productores del Golfo eligieron pronto adoptar los contratos de reparto de producción: Angola en 1978, Gabón en 1983, Congo en 1995 y Camerún en 1999. Los nuevos productores, como Guinea Ecuatorial, emplearon inmediatamente el sistema de reparto³⁹.

Aunque dicha opción pueda parecer más beneficiosa para el país productor, lo cierto es que la inexperiencia de Guinea a la hora de negociar con las compañías petroleras le ha valido unas cláusulas de reparto poco satisfactorias. Así, Gary apunta que, « a pesar de que en 1998 fuesen introducidos una regulación más liberal y un acuerdo para el reparto de los beneficios de las actividades de exploración y producción petrolera, que resultasen en un aumento de los ingresos petroleros domésticos de un 13% a un 25%, la parte del Gobierno permanece relativamente pobre »⁴⁰.

Otra de las maniobras gubernamentales para la apropiación de los recursos petroleros fue la creación, en febrero de 2001, de la compañía nacional de hidrocarburos, Petroguinea –posteriormente rebautizada como GEPetrol. Operativa desde 2002, esta sociedad mixta con capital mayoritariamente ecuato-guineano gestiona –en coordinación con el Ministerio de Minas y Energía– los intereses del Estado ecuato-guineano en su negociación de contratos de reparto de producción o de las llamadas Empresas Conjuntas (*Joint Ventures*) con compañías extranjeras⁴¹. La compañía también participa en actividades de exploración petrolera dentro y fuera del territorio ecuato-guineano.

En enero de 2005, la Sociedad Nacional de Gas de Guinea Ecuatorial, Sonagas GE, vino a acompañar a GEPetrol, en proyectos relacionados esta vez con la explotación del gas

³⁸ Según el sistema de concesiones, el Estado concede a una determinada compañía permisos para llevar a cabo la exploración y explotación de crudo, en una zona concreta y durante un período bien delimitado (normalmente, de hasta 75 años). Mediante dicha concesión, el Estado transfiere de hecho la propiedad de los recursos minerales a la compañía. Por su parte, el Estado suele conformarse con una parte de la producción petrolera, a modo de *royalty* o regalía, que puede basarse en la superficie concedida a la compañía, o en la misma producción petrolera.

³⁹ Bonnefoy, Nicolas and Nouel, Gide Loyrette: « Gulf of Guinea: petroleum legal regimes in the Gulf of Guinea », *International Oil and Gas Finance Review* 2006, pp. 69-70.

⁴⁰ Gary (*et al.*), *op. cit.*, p. 39.

⁴¹ La Empresa Conjunta o *Joint Venture* surge cuando dos o más empresas destinan parte de sus activos a la formación de una nueva unidad productiva, que queda bajo el control conjunto. Las empresas constituyentes, conservando su carácter independiente, comparten la gestión de la nueva sociedad. A diferencia del *Merger*, que connota una fusión ideada para tener una cierta permanencia, la Empresa Conjunta persigue objetivos específicos, concretos y limitados: Diccionario Jurídico, www.significadolegal.com, consultado el 15 de julio de 2008.



natural ecuato-guineano. A pesar de que Sonagas tiene el monopolio de la distribución y venta del gas natural en el mercado interior ecuato-guineano, una nueva Ley de Hidrocarburos, en activo desde noviembre de 2006, permite a la sociedad operar en cooperación con terceros. Dicha ley, según Marín Quemada, « ha clarificado más la situación, si bien es pronto para realizar un juicio definitivo, ya que lo fundamental será conocer los criterios de aplicación en el día a día »⁴².

Como vemos, Guinea Ecuatorial, habiéndose incorporado recientemente al grupo de países productores del Golfo de Guinea, y tras haber superado una primera etapa de explotación petrolera caracterizada por una negociación de reparto de beneficios poco satisfactoria para el Estado; parece adentrarse en una nueva etapa de verdadera apropiación de sus recursos naturales, siguiendo el ejemplo de países como Angola⁴³. Independientemente de que dicha apropiación revierta o no en una mejora de las condiciones de vida de las poblaciones ecuato-guineanas, esta evolución inserta definitivamente al país en la geopolítica de los grandes productores de la subregión.

3.3. Supuestos primeros síntomas del Mal Holandés en Guinea Ecuatorial

La aparición del Mal Holandés, como tal, en los países del Golfo de Guinea parece improbable. Esto es, si aceptamos la definición clásica de dicho fenómeno, que se refiere básicamente a la conjunción de tres elementos: (1) un cambio del valor de los sectores de actividad en la economía afectada, (2) una evolución de los precios relativos, vinculada a la reasignación sectorial, y (3) una alteración del funcionamiento del mercado de trabajo. A este respecto, recordamos las palabras de Geronimi: « el fenómeno del Mal Holandés no se encuentra (en los países del Golfo de Guinea) más que a través de hipótesis simplistas, mientras que los exámenes de su validez plantean numerosos problemas metodológicos. La realidad captada en las estadísticas se pliega difícilmente a la parrilla de análisis propuesta »⁴⁴.

Sin embargo, es mucha la bibliografía que diagnostica el Mal Holandés a la Guinea Ecuatorial post-boom petrolero, apoyándose en la supuesta aparición de alguno de los síntomas que se atribuyen a dicho mal. Así, por ejemplo, McSherry afirma que Guinea padece el Mal Holandés, describiéndolo de la siguiente manera: « la inflación ha crecido rápidamente, hiriendo el poder adquisitivo de las masas empobrecidas y propiciando una apreciación del 15% del tipo de cambio, entre finales de 2001 y mediados de 2003. La producción de cacao descendió un 30% entre 1996 y 2001, mientras que las inversiones se volvieron rápidamente hacia el sector petrolero y el alza del tipo de cambio hizo a los productores de cacao menos competitivos »⁴⁵.

Por su parte, Gary y Karl interpretan: « en breve tiempo, la dependencia petrolera se ha hecho con la economía, abarcando el 61% de los ingresos gubernamentales y el 86% del PIB. Esto ya ha alterado de manera fundamental la forma de la economía en los familiares modos del Mal Holandés. La agricultura (principalmente, el cacao y el café) ha caído, en porcentaje con respecto al PIB, de casi el 60% en 1991, a menos del 9% en 2001 »⁴⁶. De

⁴² Marín Quemada, *Op. Cit.* 32, p. 13.

⁴³ « Luanda, Malabo strengthen link with US oil capital », *Afrol News*, 31 de Julio de 2003, en: www.afrol.com.

⁴⁴ Geromini, Vincent : *Les économies pétrolières du Golfe de Guinée face aux chocs : apports et limites des modèles du Syndrome Hollandais*, Thèse de Sciences Économiques, Université Paris X Nanterre, 1992, p. 480.

⁴⁵ McSherry, Brendan: "The political economy of oil in Equatorial Guinea", *African Studies Quarterly*, vol. 8, Iss. 3 (Spring 2006), pp. 28-29.

⁴⁶ Gary (*et al.*), *op. cit.*, p. 41.



ambos análisis se deduce una cierta confusión con respecto a la lógica de funcionamiento del Mal Holandés.

Es evidente que el boom petrolero ha acarreado transformaciones en la economía ecuato-guineana, pero no todos los identificados como ‘síntomas’ del Mal Holandés están vinculados con el boom petrolero. Así, por ejemplo, el abandono de la agricultura de plantación no tiene lugar al tiempo que el capital nacional ecuato-guineano se concentra en la explotación petrolera, como sector más rentable de la economía.

En realidad, las plantaciones de cacao fueron abandonadas progresivamente: primero por los españoles, en 1969, y después por la mano de obra nigeriana (alrededor de 35.000 braceros), en 1975, bajo la presión y la violencia del primer régimen nguemista. Una vez éste fue derrocado, parte de la ayuda internacional fue destinada a la rehabilitación de las plantaciones de cacao, aunque su producción habría de sufrir desde entonces varios altibajos, pasando –por ejemplo– de las 30.000 toneladas exportadas en los años 70, a las 8.200 en 1982, 4.500 en 1998, 2.227 en 2005 y 1.200 en 2007⁴⁷. Como vemos, este deterioro se ha acentuado con los años, pero no es necesariamente resultado de una concentración del interés poblacional en las actividades vinculadas con la explotación petrolera.

De este modo, por ejemplo, cabe señalar que después del cambio de Gobierno de 1979, con el que se reinstauró una cierta estabilidad social, la producción de cacao creció rápidamente, pasando de 5.400 toneladas en 1980, a alrededor de 8.200 en 1982. Sin embargo, a partir de ese año, la producción volvió a declinar, a causa principalmente de la inestabilidad de los precios internacionales del cacao, que desincentivara a productores (normalmente, granjeros empobrecidos) e inversores⁴⁸.

Después de todo, aunque el cacaotal es un cultivo tropical, que se reproduce mejor en las condiciones del bosque virgen, no hemos de olvidar que la tierra volcánica de la isla de Bioko no es la más propicia para la actividad agrícola. Además, el cultivo de cacao requiere mucha sombra, chapeo regular, poda, empleo de sulfatados, etc., puesto que se trata de una planta que se degrada con relativa facilidad. Así pues, no se puede afirmar que fue el petróleo el que llevó a un abandono del sistema de plantaciones, sino más bien, por ejemplo, fenómenos como la creciente urbanización⁴⁹, pues la ciudad ofrecía en apariencia una existencia menos dura que la del agricultor.

Si bien no resulta fácil determinar en qué medida el abandono de la agricultura comercial ecuato-guineana está relacionado con el boom petrolero, de lo que no cabe duda es de que la industria del petróleo precisa de personal especializado, por lo que –en términos generales– no podría acoger a la mano de obra liberada por la actividad agrícola, en un país como Guinea Ecuatorial.

Dejando a un lado la cuestión del abandono del sector agrícola y centrándonos ahora en lo que ha ocurrido con los tipos de cambio en Guinea Ecuatorial durante los últimos decenios, cabe señalar que la pertenencia a la zona Franco CFA ha llevado a una reacción

⁴⁷ « Marchés: les cours du cacao s’orientent à la hausse », *Ecofinance – Jeune Afrique*, n° 2458, du 17 au 23 février 2008.

⁴⁸ Por otro lado, aunque Guinea Ecuatorial está lejos de alcanzar el millón de toneladas que exporta el primer productor mundial de cacao, Côte d’Ivoire, cabe señalar que la calidad del cacao ecuato-guineano es reconocida internacionalmente, por lo que su grano suele venderse a factorías de chocolates de lujo, sobre todo en Holanda y Austria.

⁴⁹ Soares de Oliveira, Ricardo (2007): *Oil and politics in the Gulf of Guinea*, London, Hurst & Co., pp. 74-75.

particular de la moneda ecuato-guineana ante el aflujo de divisas que atrae el boom petrolero, no necesariamente en el modo en que se prescribe para el Mal Holandés⁵⁰. Así pues, la disciplina fiscal de la zona Franco CFA y la posibilidad de ingresar parte del dinero del petróleo en el Banco de Estados de África Central (BEAC) han permitido evitar, por ejemplo, una apreciación muy marcada del tipo de cambio como la que se produjera en Nigeria, que no es miembro de la zona.

Por otro lado, dado que, como apuntara un importante comerciante en Ebebiyín (ciudad ecuato-guineana que se encuentra en la triple frontera entre Camerún, Gabón y Guinea Ecuatorial), « Guinea Ecuatorial no produce nada y no exporta nada, al margen del petróleo »⁵¹, una supuesta revalorización de su moneda no habría de tener una influencia remarcable en el volumen de las importaciones ecuato-guineanas. En efecto, el país importa básicamente equipamiento para su floreciente industria petrolera⁵². Por su parte, la mayoría de la población se autoabastece, practica el trueque o compra productos obtenidos a través del comercio transfronterizo con el vecino Camerún, sobre todo en las zonas rurales.

Los habitantes de las dos grandes ciudades, Malabo y Bata, tienen además acceso a los productos que se venden en los almacenes chinos o libaneses, y en los únicos supermercados con histórica presencia en la Guinea española, Supermercados Martínez y Supermercados Santi, ambos pertenecientes a empresarios canarios. Cabe señalar que la creciente población de expatriados ha traído consigo nuevos hábitos de consumo, así como la afluencia de productos hasta entonces desconocidos en los almacenes y supermercados de las grandes ciudades, que se venden a precios inasequibles para la mayoría de los ecuato-guineanos⁵³. Pero, en general, el boom petrolero no ha afectado a la balanza comercial de este pequeño país del Golfo.

Guinea Ecuatorial sí ha pagado, por el contrario, el precio de una elevadísima inflación –sobre todo con respecto al resto de la zona Franco CFA–, que en 2006 llegara a alcanzar la tasa del 6%, muy superior a la media de un 3.9% de los países de la CEMAC⁵⁴. Algunos expertos señalan que la presencia de dichas tensiones inflacionistas se debe a la fuerte demanda interna, sostenida a su vez por los reclutamientos en la función pública, los hábitos de consumo de la masa de expatriados y la creación de empleo en el sector de la construcción, así como al encarecimiento de los precios del carburante⁵⁵. Así, dicha inflación

⁵⁰ El Franco CFA fue creado el 26 de diciembre de 1945, el mismo día en que Francia ratificaba los acuerdos de Bretton Woods y que hacía su primera declaración de paridad ante el FMI. En aquel momento, sus siglas significaban Franco de las Colonias Francesas de África. En 1958 pasaron a significar Franco de la Comunidad Francesa de África y, en la actualidad, la denominación Franco CFA significa Franco de la Comunidad Financiera Africana, para los Estados miembro de la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO); y Franco de la Cooperación Financiera de África Central, para los países pertenecientes al área del Banco de Estados de África Central (BEAC). Es, así pues, la moneda común para 14 países africanos que son miembros de la llamada Zona Franco.

⁵¹ La identidad de este comerciante no puede ser detallada, ante el imperativo de preservar su integridad física.

⁵² CIA World Fact Book 2008, en <https://www.cia.gov/library>

⁵³ Algunos precios: (a) el cartón de leche vale 1000 francos CFA, (b) la botella de agua mineralizada (de fabricación local) de 1.5 litros vale 500 francos CFA, (c) un panecillo de pan para una persona vale 50 francos CFA, (d) la unidad de yuca fermentada varía, según los mercados, entre los 200 y los 300 francos CFA, y (e) el racimo de plátanos vale entre los 4000 y los 5000 francos CFA. Todos estos precios presentan un aumento considerable con respecto a dos o tres años atrás.

⁵⁴ Naciones Unidas (ONU) (2004): *Les économies de l'Afrique centrale*, – Commission Économique pour l'Afrique, Maisonneuve & Larose, p. 250.

⁵⁵ Este último factor puede parecer sorprendente, dado que Guinea Ecuatorial es un país productor de petróleo, pero –como sucede en muchos de los productores africanos– lo cierto es que el país no dispone de refinerías.



vendría a subrayar el dinamismo económico que ha experimentado el país durante la última década.

Otros analistas subrayan que el fenómeno inflacionista ha venido a mitigar el aumento en hasta un 35% de los sueldos de los funcionarios ecuatorio-guineanos, que tuviera lugar en 2006. Además, minimizan la importancia de la inflación, considerando que los salarios en Guinea Ecuatorial se cuentan entre los más elevados de África –la compensación mínima estando cifrada en los 97.000 francos CFA (alrededor de 137 euros). Sin embargo, tan sólo unos 30.000 ecuatorio-guineanos reciben un salario estable en compensación por su trabajo y, además, son los productos de primera necesidad, como el azúcar, el arroz y el aceite, los que han visto cómo se doblaban e incluso triplicaban sus precios, en el intervalo de unas semanas⁵⁶. Esto debido, en gran medida, a la falta de acatamiento por parte de los comerciantes de la medida gubernamental consistente en poner un límite a la subida de los precios⁵⁷. Así pues, aunque dicha inflación venga a subrayar el despertar económico de Guinea Ecuatorial, ésta se ha ensañado con las poblaciones más desfavorecidas.

Aunque es evidente que el boom petrolero ha sacudido a la economía ecuatorio-guineana en terrenos como el de la inflación, también es cierto que el Gobierno ecuatorio-guineano ha reaccionado más rápidamente que el vecino Gabón, para evitar el Mal Holandés. Así pues, para que el dinero que llega a las arcas del Estado circule, evitando así algunos de los síntomas del Mal Holandés, un observador apunta que el Gobierno ecuatorio-guineano –a diferencia de otros, que ‘canibalizan’ la renta petrolera– ha adoptado por la estrategia de invertir masivamente en el sector de las infraestructuras⁵⁸. Así, algunos medios señalan que, con el objetivo de una mejor integración entre los países de la región, el Gobierno ha hecho del desarrollo de las infraestructuras (sobre todo de carreteras) una prioridad nacional, consagrándole alrededor del 43% del presupuesto de inversiones⁵⁹.

De entre los proyectos puestos en marcha destaca la construcción de dos puentes sobre el río Ntem, para ligar Yaundé (Camerún) y Libreville (Gabón), así como Yaundé y Bata, principal urbe continental de Guinea Ecuatorial⁶⁰. En la misma línea, destacan los programas de rehabilitación –con ayuda de la República Popular de China– de los ejes Bata-Ebebiyín, con dirección a Camerún, y Bata-Cogo, con dirección a Gabón. También en el continente, se están llevando a cabo labores de re-acondicionamiento de la vía Mongomo-Oyem, con dirección Gabón. Por su parte, Mongomo entronca con Camerún a través de la carretera Bata-Niefang-Nsue-Ebebiyín⁶¹.

Una partida de la inversión en infraestructuras se ha destinado a la construcción de los llamados ‘alojamientos sociales’ en las grandes ciudades, Bata y Malabo: « una gran parte de los 150.000 habitantes de Malabo y de los 300.000 de Bata están confrontando desde hace

⁵⁶ Se calcula que tan sólo 30.000 ecuatorio-guineanos son asalariados. Estos se emplean normalmente en los ámbitos de: la administración pública, la empresa privada y la cooperación internacional. Los asalariados ecuatorio-guineanos que trabajan para las compañías petroleras no superan el número de 7.000 y la función pública amplió el número de empleados recientemente, llegando a alcanzar la cifra de 13.000. Más información en: Campos, Alicia y Micó, Plácido (2006): *Trabajo y libertades sindicales en Guinea Ecuatorial*, Fundación Paz y Solidaridad-CCOO y CIOSL, p. 64.

⁵⁷ « Guinée Équatoriale: l’heure des choix... », *op. cit.*

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ « La lettre de la Guinée Equatoriale: Construire un pays moderne », *Jeune Afrique*, n° 2385, 25 Septembre 2006.

⁶⁰ « L’intégration au service du développement régional. Ré dynamiser la Communauté économique et monétaire des Etats de l’Afrique centrale (CEMAC) », *Jeune Afrique*, 11 Mars 2006.

⁶¹ « Transport, les clés du développement », *Jeune Afrique l’Intelligent*, Septembre 2002.



varios años una crisis del alojamiento, ligada notablemente al boom petrolero que ha provocado la llegada de un gran número de ciudadanos extranjeros »⁶². Estos proyectos, que suponen una buena propaganda para el Gobierno ecuatorio-guineano, esconden en ocasiones prácticas ilícitas, como las que apuntan a que un gran número de dichas viviendas sociales ha sido asignado a la familia y los allegados del Presidente Obiang.

También la población ecuatorio-guineana ha querido sacar partido de la nueva fiebre inmobiliaria: « la periferia de Malabo, concedida a agricultores para su puesta en cultivo, sigue sin trabajarse. Los cultivadores prefieren dejar sus parcelas en ese estado con la esperanza de venderlas y participar así en la especulación urbanística. El Gobierno ha amenazado con proceder a la confiscación de las tierras afectadas, lo cual no soluciona, por otra parte, el problema agrícola »⁶³.

Otros tantos proyectos se corresponden con la figura del ‘Elefante Blanco’ y están encaminados a afianzar el prestigio internacional del país, como sucede con el levantamiento de dos grandes estadios de fútbol –con capacidad para acoger a 20.000 personas, cada uno– en Malabo y en Bata, y otros dos más modestos –para 10.000 personas– en Mongomo y en Ebebiyín. Estos complejos pretenden apoyar la candidatura conjunta de Guinea Ecuatorial y Gabón, para acoger la Copa de África de las Naciones en 2010⁶⁴.

Otras iniciativas emprendidas por el Gobierno ecuatorio-guineano para evitar la acumulación de divisas ha sido el ya citado traspaso de moneda a las arcas del Banco de Estados de África Central (BEAC) y la modificación de las cifras de producción de crudo⁶⁵. Así pues, si a mediados de 2008 –guiada por un precio internacional del barril de petróleo que superaba los 130 dólares– Guinea Ecuatorial decidió bajar el volumen de su producción petrolera; anteriormente, en 1998, la caída del precio del bruto en un 34% con respecto año anterior, había llevado al Gobierno a aumentar su producción en un 47%⁶⁶.

Como vemos, tratándose de uno de los últimos países del Golfo de Guinea en haber comenzado a explotar sus recursos petroleros, Guinea Ecuatorial –a pesar de las prácticas corruptas y clientelistas generalizadas entre las autoridades y agentes del Estado– parece haber despertado, sobre todo en los últimos años, a la necesidad de llevar a cabo, cuanto menos, una gestión estratégica de su renta petrolera. A este respecto, un jurista ecuatorio-guineano señalaba, durante el transcurso de una entrevista acerca de los cambios que ha experimentado Guinea Ecuatorial desde que se produjese el boom petrolero: « el Gobierno no puede poner en las manos de la población todo el dinero ganado gracias al petróleo, porque nuestra economía no podría asimilarlo. Tenemos que evitar lo sucedido en el vecino Gabón. El dinero llegará poco a poco, para el bien de todos »⁶⁷.

⁶² Coulibaly, Isa : « Le pétrole et les idées », *Africa International*, n° 401, Septembre 2006.

⁶³ « Guinée Equatoriale: la bataille de la terre », *Jeune Afrique L'Intelligent*, n° 2053, 16-22 Mai 2000.

⁶⁴ « La lettre de la Guinée Equatoriale: Satisfaire les besoins de base », *Jeune Afrique*, n° 2377, 30 Juillet 2006.

⁶⁵ Con respecto a la primera estrategia citada, cabe señalar que parte de la renta petrolera ha sido depositada de manera ilícita en bancos extranjeros, como el estadounidense Riggs Bank, que fuera objeto de una investigación del Senado de los Estados Unidos de América, por participar, junto con la familia Obiang, en operaciones de malversación de fondos pertenecientes al Estado ecuatorio-guineano. Más información en: United States Senate : « Money laundering and foreign corruption: enforcement and effectiveness of the Patriotic Act. Case study involving Riggs Bank », Permanent Subcommittee on Investigations, 15th July 2004.

⁶⁶ « Sortir du ‘tout-pétrole’ », *Jeune Afrique*, n° 2013, 10-16 Août 1999.

⁶⁷ Cabe señalar que la persona entrevistada no se muestra especialmente partidaria del régimen de Obiang. Su testimonio manifiesta el convencimiento de gran parte de la población (que no tiene y no quiere tener que ver con la política ecuatorio-guineana), con respecto a la idea de que la riqueza petrolera del país es la esperanza de futuro de toda la población, y no sólo de unos pocos.



Así pues, mientras que una parte de la población parece aceptar el discurso gubernamental sobre el Estado de la nación, e incluso sobre cuestiones tan peliagudas como la ausencia de distribución de la renta petrolera, los expertos se plantean muchas más dudas con respecto al futuro de este pequeño país del Golfo: « Guinea Ecuatorial es un caso representativo en el que los actores internacionales podrían abrazar la oportunidad de crear incentivos para que un ‘joven’ productor petrolero maneje su recién encontrada riqueza de manera más igualitaria. Sin cambios significativos –y muy rápidos– la mezcla actual de dependencia petrolera, negligencia de la agricultura, corrupción, pobre administración, y gestión autoritaria constituye la receta para un futuro desalentador »⁶⁸. Aunque todavía es pronto para vaticinar en qué tipo de Estado productor se va a convertir Guinea Ecuatorial (Estado de renta, etc.), el análisis de otras experiencias regionales nos permite adelantar al menos un posible escenario futuro para este pequeño país del Golfo.

3.4. Evoluciones posibles de la economía guineana a partir de los casos de Camerún y Gabón

En la actualidad, la economía ecuato-guineana comparte muchas más características con la economía gabonesa, que con la camerunesa. Esto no es de extrañar dado que, para empezar, ambos países se parecen en muchos aspectos: tienen una talla pequeña o mediana, con respecto al resto del continente, y una población escasa, están abiertos al Golfo de Guinea y comparten el clima y el ecosistema del bosque tropical y, por lo tanto, unos recursos naturales similares. Además, las historias de sus pueblos –con una población mayoritariamente Fang– convergen.

Por otro lado, hoy por hoy, todavía una gran parte de sus reducidas poblaciones pertenece al mundo rural y se dedica a la actividad agrícola, que, sin embargo, aporta muy poco a sus PIB nacionales (3.1% en Guinea Ecuatorial y 6% en Gabón)⁶⁹. Además, ambos países importan tradicionalmente productos de base (alimentarios, de primera necesidad, etc.) provenientes principalmente del vecino Camerún, cuya economía está mucho más diversificada.

En efecto, aunque no perdemos de vista el hecho de que Gabón ya explotaba sus recursos mineros y petroleros en la época colonial y que en la actualidad se encuentra en una fase de disminución continuada de su producción, la industria petrolera y sus allegadas, así como la explotación maderera, constituyen el eje de ambas economías centroafricanas (aportando un 92% del PIB, en Guinea Ecuatorial, y de un 58.4%, en Gabón)⁷⁰. No en vano, Gabón y Guinea Ecuatorial detentan el puesto de mayores productores de crudo per cápita del Golfo de Guinea⁷¹, pero además –y a pesar de los esfuerzos gaboneses por salir de la llamada fase del ‘todo petróleo’– sus economías presentan una fuerte dependencia con respecto al sector de los hidrocarburos.

Las similitudes entre ambas economías también se refieren, dada su proximidad geográfica, a la calidad del crudo que producen (poco sulfuroso), y al sistema de explotación (*off shore*) en aguas profundas que practican, además de al tipo de contrato establecido con las compañías petroleras operando en sus aguas, el de reparto de la producción. Cabe señalar que Gabón y Guinea Ecuatorial han elevado un diferendo ante las Naciones Unidas sobre los límites de sus aguas territoriales y, en concreto, con respecto a la propiedad de los islotes de

⁶⁸ Gary (*et al.*), *op. cit.*, p. 41.

⁶⁹ CIA World Factbook 2008, en <https://www.cia.gov/library>

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ Siddiqi, Moin: « Equatorial Guinea: Small but significant », *Oil Review Africa*, Iss. 3 (2008).



Mbañé, Corisco y Cocoteros, cerca de los cuales parece probada la existencia de depósitos de petróleo⁷².

Así pues, parece evidente que ambos países comparten muchas particularidades. Además, si bien, como ya se explicó anteriormente, Gabón constituye el paradigma del Estado de renta africano, Guinea Ecuatorial al igual que el resto de países del Golfo, antes de ser productor de petróleo ya era un Estado de renta, basada ésta –en el caso ecuato-guineano– en el flujo de la ayuda externa⁷³. Por esta razón, no sería de extrañar que el país volviese a reproducir este sistema de depredación, ahora en torno a sus ganancias petroleras. Pero, ¿está adoptando Guinea Ecuatorial la misma estrategia de gestión de la renta petrolera que su vecino Gabón? Y, por lo tanto, ¿su gestión de la renta petrolera le conduce irremediabilmente hacia una esterilización de su economía? Magrin ha apuntado, por ejemplo, que en Guinea Ecuatorial, « como en Gabón 20 años antes, la renta se esteriliza en el sector inmobiliario, en los grandes proyectos de ordenación urbana (Malabo II), y en las infraestructuras de transporte »⁷⁴.

Gabón, productor de petróleo desde 1960, alcanzó su producción máxima en 1996-1997, con 365 millones de barriles por día, para luego empezar a declinar. Durante su período de apogeo petrolero, Gabón llegó a ser uno de los países más ricos del continente africano, convirtiéndose –dicho sea como curiosidad– en el país con un mayor nivel de consumo de champaña per cápita en el mundo. Sin embargo, a pesar de gozar –como en el caso ecuato-guineano– de la ‘ventaja’ de una pequeña población (alrededor de un millón de personas), el Gobierno gabonés no supo gestionar la renta de manera que ésta se tradujera en una disminución generalizada de la pobreza, o que se reprodujera gracias a un modelo de desarrollo sostenible. De hecho, distrajo la reforma económica, invirtiendo el dinero del petróleo en grandes proyectos de infraestructuras, como el Ferrocarril Transgabonés.

Así pues, estando toda actividad económica –al margen de la minera, petrolera y maderera– concentrada en las áreas urbanas, y con un sector rural empobrecido, el descenso de la actividad petrolera condujo pronto a la crisis económica. El Estado gabonés se vio entonces obligado a una cierta apertura política –a mediados de los 90–, para ganar el favor de los organismos de ayuda, y tomó iniciativas como la creación de un Fondo para las Generaciones Futuras en 1998, que debía ahorrar un 10% de los ingresos del petróleo, así como el 50% de toda ganancia inesperada, para el uso de futuras generaciones⁷⁵. Debido a su fácil acceso al préstamo, durante el último decenio el peso de la deuda gabonesa no ha cesado de incrementar.

Es de suponer que tantas estrategias tardías e ineficaces se hayan llevado a cabo ante la atenta mirada de su vecino más próximo –no sólo por su localización geográfica, sino también por las muchas similitudes existentes entre ambos países–, Guinea Ecuatorial. Sin embargo, McSherry apunta que « Guinea Ecuatorial no parece que vaya a obtener mejores resultados que sus vecinos petro-Estados africanos, especialmente dadas las particularmente corruptas

⁷² «Guinea Ecuatorial y Gabón intentan cerrar disputa fronteriza», *Afrol News*, 12 Junio 2008, en www.afrol.com

⁷³ Soares de Oliveira, Ricardo, « Context, path dependency and oil-based development in the Gulf of Guinea », Workshop: Transforming Authoritarian Rentier Economies, Bonn, September 22-23, 2005, p. 4.

⁷⁴ Magrin, Géraud, « Compétition pétrolière et développement en Afrique: quels enjeux pour l’Europe et les Etats-Unis? », *GBS-CIRAD*, Juin 2006.

⁷⁵ Cabe señalar que, durante el boom petrolero, Gabón había demandado varios préstamos para cubrir su deuda externa, en lugar de servirse del dinero del petróleo para saldarla. En 1977, el Gobierno gabonés se vio incluso forzado a pedir ayuda al FMI, al caer en bancarota, tras acoger una fastuosa cumbre de la Organización de Unión Africana (OUA).



políticas de Obiang y su círculo », concluyendo que, « a menos que las instituciones de Gobierno cambien marcadamente, la posibilidad de un futuro económico mejor parece bastante débil »⁷⁶. En efecto, independientemente de la ya citada ‘gestión estratégica’ de la renta petrolera, asistida por vecinos como Angola⁷⁷, con la que Guinea Ecuatorial pretende distanciarse de la trayectoria Gabonesa, el Gobierno ecuato-guineano no ha invertido por el momento sus ganancias en el desarrollo general del país, esto es: en sus gentes.

Así pues, « mientras el dinero del petróleo fluye, el 57% de la población no tiene acceso al agua potable y los gastos educacionales han permanecido estables como porcentaje del PIB, en un 1.7%, desde 1985, antes del boom petrolero (...) »⁷⁸. Además, el 67% de los ecuato-guineanos sobrevivió inmerso en la pobreza absoluta, con menos de un dólar al día, entre 1994 y 2001. Si bien la esperanza de vida al nacer ha aumentado hasta los 50.4 años de edad, la mortalidad infantil y materna se mantiene muy elevada, y la malaria –que continúa siendo la principal causa de muerte en el país– se ensaña con los menores de 5 años, de manera que el 49% de las muertes de esta fracción poblacional se debe a la citada enfermedad⁷⁹. Ante esta situación, no es de extrañar que Guinea Ecuatorial ocupe el puesto 127 de la clasificación de 177 países que constituye el Índice de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas.

Es probable que Guinea Ecuatorial alcance el pico de su producción petrolera en 2010, aunque se siguen haciendo nuevos descubrimientos en sus aguas territoriales⁸⁰, y el sector del gas se presenta como inesperada fuente de riquezas. En todo caso, llegado el momento de evaluar su gestión en los años de boom petrolero, el Gobierno ecuato-guineano tendrá que rendir cuentas sobre la seriedad de las reformas emprendidas para la diversificación de su economía y, en concreto, sobre su Plan de Desarrollo Nacional: ‘Guinea Ecuatorial: horizonte 2020’⁸¹. Entretanto, las voces críticas siguen arremetiendo contra el régimen Obiang, cuya probada criminalidad empaña todo intento de presentarse como un mejor gestor de la renta petrolera que el vecino Gabón⁸².

4. Efectos del boom petrolero ecuato-guineano en el proceso de regionalización centroafricano

Habiendo sido elegida por la Unión Europea como su interlocutor privilegiado en las negociaciones de Cotonou y como su socio estratégico en la región centroafricana, la

⁷⁶ McSherry, *op. cit.*, p. 31.

⁷⁷ « Sonangol ha proveído a otros países productores de petróleo con un modelo de éxito comercial y político (...). Los consultores de Sonangol han sido enviados a Sao Tomé, Guinea Ecuatorial, Congo Brazzaville e incluso Gabón, un jugador petrolero maduro, pero de ninguna manera astuto comercialmente (...) », en: Gary (*et al.*), *op. cit.*, p. 32.

⁷⁸ *Ibid.*, p. 41.

⁷⁹ “African Economic Outlook 2008”, *op. cit.*

⁸⁰ « Nuevo descubrimiento de gas y de petróleo en Guinea Ecuatorial », *Afrol News*, 15 Julio 2008, en www.afrol.com.

⁸¹ « Guinea Ecuatorial apuesta por una diversificación de la economía », *Afrol News*, 29 Mayo 2007, en www.afrol.com.

⁸² « En Guinea Ecuatorial, la cuestión de la gobernanza toca lo caricaturesco. Antes de la era petrolera, en un contexto de dura dictadura tropical, la economía se había criminalizado para compensar la debilidad de la renta estatal: falsos pasaportes diplomáticos, tráfico de droga, pabellones de complacencia aseguraban la supervivencia de un narco-régimen, que desempeñaba un rol de albergue entre Europa, África y América Latina. El petróleo contribuye a una inversión de la imagen de Guinea Ecuatorial: la naturaleza del régimen se sumaba al poco interés por el país; el petróleo permite hoy relativizarla », en: Magrin, *op. cit.*, p. 32.

Comunidad Económica y Monetaria de África Central (CEMAC) aparece como el proyecto de integración regional con más posibilidades de futuro en África Central. En los seis países que constituyen la CEMAC (Camerún, Congo, Chad, Gabón, Guinea Ecuatorial, República Centroafricana), parece probada la presencia de petróleo, aunque en la República Centroafricana, en concreto, todavía no se esté explotando. Sin embargo, es el boom petrolero ecuatoguineano –a finales de los 90– el que ha marcado la reactivación de la comunidad, debido al contexto global en el que éste se produce.

Dos son los fenómenos que, coincidiendo con el boom de la explotación petrolera en Guinea Ecuatorial, interfieren en el proceso de regionalización centroafricana: (a) la alteración de la geopolítica global del petróleo post-11 de septiembre, y (b) la modificación de la estrategia de cooperación al desarrollo europea, con los nuevos Acuerdos de Cotonou, que –entre otros aspectos– establecen como condicionalidad la canalización de la ayuda a través de organismos regionales operativos. Así pues, si, además de entender que la reforma institucional de la CEMAC está relacionada con las ambiciones ecuatoguineanas de convertirse en uno de los líderes regionales, tenemos en cuenta que dicha reforma también ha sido buscada para hacer frente a la ‘condicionalidad’ europea con respecto a Cotonou y a la firma del Acuerdo de Partenariado Económico (APE), el análisis geopolítico para la región post-boom petrolero se complejiza.

Pero la CEMAC no es el único proceso de regionalización que se ha visto afectado por el boom petrolero ecuatoguineano. En efecto, otros organismos como el Consejo de Paz y Seguridad de África Central (COPAX), órgano de la Comunidad Económica de Estados de África Central (CEEAC), pugnan hoy por legitimar su autoridad frente a nuevas instituciones, como la Comisión del Golfo de Guinea (CGG), surgida para dirimir conflictos sobre la delimitación de los límites territoriales entre los productores petroleros del Golfo⁸³.

De hecho, según Awoumou, la CGG ha sido percibida por los observadores como una entidad « destinada prioritariamente a servir los diseños subregionales de sus progenitores (Nigeria y Gabón) »⁸⁴, razón por la cual Camerún –en contencioso con Nigeria con respecto a los límites territoriales de la península de Bakassi– defiende la primacía del mecanismo de paz y seguridad de la CEMAC: el COPAX. Esta transposición de las rivalidades regionales al ámbito de los organismos de integración es una de las causas del solapamiento entre los varios procesos de regionalización activos en el continente africano⁸⁵.

⁸³ La Comisión del Golfo de Guinea (CGG) fue creada en Libreville (Gabón), en noviembre de 1999, por Angola, Camerún, Congo, Gabón, Guinea Ecuatorial, y Sao Tomé (con Nigeria y la República Democrática del Congo como observadores). Tiene por objetivo la creación de « un mecanismo de diálogo y de concertación capaz de prevenir, gestionar y resolver los conflictos ligados a la explotación económica y comercial de los recursos naturales situados en los límites territoriales y especialmente en las zonas económicas exclusivas (ZEE) de los Estados miembro », en: « Nace la Comisión del Golfo de Guinea », *Noticias de Guinea Ecuatorial*, n° 17, (Oct.-Nov. 1999).

⁸⁴ Awoumou, Côme Damien Georges : « Le Golfe de Guinée face aux convoitises », 11ème Assemblée Générale du CODESRIA, *Repenser le développement africain: au-delà de l'impasse, les alternatives*, 06-10 décembre 2005, Maputo, p. 13.

⁸⁵ El hecho de que la rivalidad regional quede reflejada en el solapamiento de procesos de integración regional no es nada nuevo, en el caso del continente africano. En efecto, la misma Organización de la Unidad Africana (OUA), creada en los años 60 y posteriormente sustituida por la Unión Africana (UA), fue en su día calificada como el club de la élite africana. Esto es lo mismo que subrayar el valor del acuerdo político entre las élites, para lanzar cualquier iniciativa regional, sea más o menos positiva para los pueblos africanos, tenga más o menos lógica. Así, no es de extrañar que la Unión Africana no haya reconocido como legítimo al Gobierno mauritano instaurado tras el golpe de Estado de agosto de 2008, mientras que sigue apoyando al Gobierno de Mugabe, en Zimbabwe, incluso tras las últimas elecciones, reconocidas internacionalmente como fraudulentas.



Por otro lado, aunque se trate de una relación menos evidente, el boom petrolero ecuato-guineano ha transformado la actividad de la ‘zona frontera’ y, por lo tanto, el carácter de la economía regional transfronteriza entre Camerún, Gabón y Guinea Ecuatorial, de manera particular⁸⁶. Como veremos, dicha economía basada en las relaciones entre las poblaciones Fang de la región centroafricana se ha visto afectada, en el último decenio, por el efecto ‘atracción’ que el boom petrolero en el Golfo de Guinea ha tenido para comerciantes y, en general, mano de obra procedente de otras regiones, como África occidental. La transformación de la economía regional transfronteriza post-boom petrolero ha influido lógicamente en la estabilidad de la región. Prueba de ello son las tensiones regionales con respecto a la inmigración procedente de países vecinos. También, aunque de manera menos evidente, por tratarse del largo plazo, estas nuevas relaciones transfronterizas post-boom petrolero podrían llegar a afectar –como veremos– a las relaciones interregionales entre la UE y la CEMAC.

4.1. Boom petrolero, presidencia ecuato-guineana de la CEMAC y plan de reformas de la Comunidad

Desde que Guinea Ecuatorial acogiera una sesión extraordinaria de los Jefes de Estado de la CEMAC en Malabo, en junio de 2005, la reforma de las instituciones comunitarias se ha convertido en una cuestión clave para el avance del proceso de regionalización centroafricano. Si bien la inoperancia de las instituciones comunitarias era patente, tan sólo cinco años después de su puesta en marcha, la ambición del Presidente Obiang al proponer una auditoría general de las mismas se refería más al nombramiento de nacionales ecuato-guineanos en los órganos rectores de la Comunidad, que a la mejora de la administración regional. Esto es, justificándose básicamente en la considerable aportación de Guinea Ecuatorial a las arcas del Banco de Estados de África Central (BEAC): 60% de los depósitos y 40% de las reservas⁸⁷.

En efecto, Guinea Ecuatorial no ha obtenido hasta el momento ninguna compensación con respecto a las sumas que deposita en el BEAC. Es por esto que, en primer lugar, el Gobierno de Obiang ha pugnado por poner una directiva rotatoria al frente del BEAC, o –en su defecto– por crear un nuevo puesto de Vicegobernador, que debería ser atribuido a un ciudadano ecuato-guineano⁸⁸. De esta manera, se rompía con la regla tácita que tradicionalmente ha atribuido el puesto de Gobernador del BEAC a un gabonés, el de Vicegobernador del BEAC a un congoleño, y el de Secretario Ejecutivo de la CEMAC a un camerunés⁸⁹. En todo caso, la reforma que propone el régimen nguemista no se refiere únicamente al BEAC, sino también al resto de las instituciones comunitarias.

Un año después de la cumbre de Malabo, en marzo de 2006, se presentaron en Bata (principal ciudad del territorio continental ecuato-guineano) los resultados de la auditoría general de las instituciones de la CEMAC, acordada por la conferencia de Jefes de Estado de Malabo. Las conclusiones del grupo de trabajo apuntaron hacia una serie de ineficiencias persistentes desde los tiempos de la Unión Aduanera de Estados de África Central (UDEAC), como la falta de medios que impide que la Secretaría Ejecutiva pueda traducir en hechos los compromisos adquiridos a nivel de la Conferencia de Jefes de Estado y de Ministros, o la

⁸⁶ Nguema Engo, Paul (1997): *Une économie régionale transfrontalière: Gabon, Cameroun, Guinée Equatoriale*, Thèse doctorale de l’Université de Bordeaux III, direction de Yves Pehault, le 16 décembre 1997, p. 2.

⁸⁷ « Guinée Equatoriale: les temps modernes », *Le plus de Jeune Afrique*, n° 2398-2399, du 24 décembre 2006 au 6 janvier 2007.

⁸⁸ « Guinée Equatoriale: Obiang en colère », *Jeune Afrique L’Intelligent*, n° 2322, du 10 au 16 Juillet 2005.

⁸⁹ « L’intégration au service du développement régional ... », *op. cit.*, p. 74.



ausencia de comunicación y coordinación entre los principales órganos comunitarios⁹⁰. Así pues, a partir de este descriptivo, se acordó la creación de un comité estratégico para la elaboración de un programa regional de reformas, estableciendo como primera fecha clave para su ejecución diciembre de 2008⁹¹.

Era de esperar que las primeras reformas de la Comunidad se refiriesen al BEAC, habiendo sido puesto a la cabeza del comité estratégico Teodoro Obiang Nguema, Presidente ecuatoguineano⁹². Así, en el primer cuatrimestre de 2007, durante la cumbre de Ndjamená (Chad), la CEMAC adoptó las siguientes reformas: por un lado, el número de directores del BEAC se ampliaba a doce, lo cual implicaba la creación de tres nuevos puestos; por otro lado, la decisión sobre el nombramiento del Gobierno del Banco (Gobernador, Vicegobernador, Secretario General y tres Directores Generales), así como de otros altos cargos, recaía en la conferencia de Jefes de Estado. La cumbre de Ndjamená también adoptó una reforma que concernía a la Secretaría Ejecutiva de la CEMAC, que cambió su nombre por el de 'Comisión' –a emulación europea– y pasó a estar constituida por seis comisarios. Estas reformas perseguían básicamente la desconexión entre los puestos dirigentes de la Comunidad y los nacionales de ciertos Estados miembro. De este modo, el documento final de la cumbre de Ndjamená subraya que los principales puestos de responsabilidad en la Comunidad tendrán, a partir de ese momento, un carácter rotatorio y que su nombramiento será meritario, dependiendo de las competencias y experiencia previa de los candidatos⁹³.

A pesar de estos propósitos, la integración centroafricana seguía teniendo a finales del 2007, un carácter 'mitigado', según Lang⁹⁴. De hecho, si bien la reforma institucional continuaba avanzando, como ha quedado patente en las conclusiones de las cumbres de la CEMAC a partir de 2005, factores como la xenofobia manifestada en países como Guinea Ecuatorial contra otros ciudadanos de la región, así como las pugnas por hacerse con el liderazgo regional, apuntan aún hoy –según el analista– hacia un fracaso del proceso de integración regional. Es por esto que Antoine Ntsimi, Presidente de la Comisión de la CEMAC, señalaba durante el Consejo de Yaundé, el 17 de diciembre de 2007, que es necesario « crear un espacio comunitario en el cual los ciudadanos de África Central puedan reconocerse. No considerar la Comunidad Económica y Monetaria de África Central como una constricción impuesta por los burócratas, sino como un proyecto compartido que se encarna en instituciones legítimas, visibles, legibles y cercanas a los ciudadanos para los que han sido concebidas »⁹⁵.

Además de impulsar el proceso de reforma de las instituciones centrales de la CEMAC, el boom petrolero ecuatoguineano también se encuentra en el origen de iniciativas como la creación de organismos especializados en el seno de la Comunidad. Así, en marzo de 2006, el Consejo de Ministros de la Unión Económica de África Central (UEAC) creaba una Comisión Permanente de la Energía y de Minas (COPEM). Constituida por expertos del

⁹⁰ Banque de Développement des Etats de l'Afrique Centrale (BDEAC) : Rapport Annuel, 30^{ème} Exercice Social, Brazzaville, 2006, p. 42.

⁹¹ Otras dos estructuras de apoyo fueron creadas: la Célula de Seguimiento de las Reformas Institucionales (compuesta por los miembros del Comité Interestatal, así como por representantes de las instituciones y órganos de la CEMAC), y la Secretaría Permanente.

⁹² Cabe destacar que fruto del renovado interés del régimen de Obiang por la CEMAC, en febrero de 2006 el Presidente ecuatoguineano crea un nuevo ministerio: el Ministerio de la Integración Regional.

⁹³ « Sommet de Ndjamená: la CEMAC engage des grandes réformes institutionnelles », Site Officiel d'Information et de Conseil sur le Congo: le 16 Août 2008, en www.congo-site.com.

⁹⁴ Lang, Christian : « Afrique Centrale: la CEMAC et l'intégration mitigée », *allAfrica.com*, le 18 Août 2008, en allAfrica.com.

⁹⁵ *Ibid.*



sector público y del privado, y de la sociedad civil, así como por representantes de la Secretaría Ejecutiva de la CEMAC, la nueva Comisión tiene por objetivo la cooperación regional en el ámbito energético y la coordinación de las políticas energéticas de los Estados miembro⁹⁶.

Hemos de tener en cuenta, además, que el boom petrolero ecuato-guineano se produce en un determinado contexto regional y global, que coloca al régimen de Obiang Nguema en posición de poder exigir un cambio en el funcionamiento de las instituciones comunitarias. Uno de los elementos clave de dicho contexto global ha sido la nueva orientación de la política de cooperación al desarrollo de la Unión Europea, principal socio comercial de los países de la CEMAC. Entre otros aspectos, los nuevos Acuerdos de Cotonou exigen que sea un organismo regional y no un Estado el que se erija como interlocutor de la Unión en el diálogo de la cooperación y como receptor de la ayuda. Es por esto que, en el marco de la reforma de la comunidad centroafricana, el ya citado Consejo de Yaundé lanzó, en diciembre de 2007, el llamado Programa Económico Regional (PER), para la ‘aceleración’ del proceso de integración⁹⁷.

Dicho programa, previsto para el período 2008-2015, debe preparar a la Comunidad para su inserción en un supuesto mercado único africano en el horizonte de 2025. El PER se ha marcado, por supuesto, una serie de objetivos macroeconómicos, aunque las cifras macroeconómicas no son especialmente desfavorables para la Comunidad. Sin embargo, como señalaba un opositor al régimen del Presidente Wade (Senegal), los ciudadanos « no se alimentan de tasas de crecimiento. No comen macroeconomía »⁹⁸. Por esta razón, la concreción de objetivos con respecto a la libre circulación de personas, el trato reservado a los nacionales de los Estados miembro en los países vecinos o el desarrollo de una red de carreteras que facilite el comercio en el interior de la Comunidad, constituirá –según los Jefes de Estado de la CEMAC– la verdadera prueba para sus socios internacionales de que el proceso de regionalización avanza.

Entretanto, en la Conferencia de Jefes de Estado de la CEMAC, en Yaundé, a finales de junio de 2008, los responsables últimos de la Comunidad se han felicitado por los avances en la agenda de reformas y han fijado como próximos objetivos: (a) la creación de estructuras encargadas de cuestiones relativas al proceso de integración, en el seno de las administraciones nacionales; (b) la aplicación de la hoja de ruta fijada de manera consensual por los ministros encargados de las cuestiones migratorias; (c) la puesta en circulación del Pasaporte CEMAC antes del 1 de enero de 2010; (d) la puesta en marcha del PER antes de diciembre de 2008; (e) la creación de una compañía aérea comunitaria, que se llamará Air CEMAC; (f) la conclusión de las negociaciones con la CEEAC, para firmar « en un plazo razonable un acuerdo completo, viable y mutuamente ventajoso para todas las partes »⁹⁹, que será la base de los nuevos Acuerdos de Partenariado Económico (APE) con la Unión Europea, etc.

Aún es temprano para evaluar el calado de las reformas lanzadas por la Comunidad, sin embargo lo que aquí nos interesa retener es el vínculo existente entre el boom petrolero

⁹⁶ Règlement N° 12/06 Union Économique de l’Afrique Centrale (UEAC) portant création de la Commission Permanente de l’Énergie et des Mines (COPEM), Bata, le 11 Mars 2006.

⁹⁷ Communauté Économique et Monétaire d’Afrique Centrale: Présentation du Programme Économique Régional (PER), 7 de julio 2008, en percemac.duradeve.com.

⁹⁸ « Sénégal – Présidentielle 2000: ce qui doit changer », J. A. L’Intelligent, n° 2045, du 21 au 27 Mars 2000.

⁹⁹ 9ème Session Ordinaire de la Conférence de Chefs d’État de la CEMAC, Communiqué Final, Yaoundé, les 24 et 25 Juin 2008.



ecuato-guineano y el relanzamiento del proceso de integración regional. En efecto, independientemente de que la reactivación de la CEMAC fuese condición *sine qua non* para la continuación de la cooperación con la Unión Europea, las ambiciones de liderazgo regional de Teodoro Obiang Nguema y la iniciativa ecuato-guineana han sido cruciales para poner en marcha el proceso de reformas.

4.2. Obstáculos al proceso de integración económica regional vinculados con el boom petrolero ecuato-guineano

4.2.1. Petróleo, comercio transfronterizo y regionalismo transnacional

A finales de los años 90, Nguema Engo se refiere a la llamada ‘economía regional transfronteriza’, que tiene lugar en la ‘zona frontera’ entre Camerún, Gabón y Guinea Ecuatorial¹⁰⁰. Esta dinámica económica se impone en la zona al tiempo que el pueblo Fang se implanta en la región centroafricana, a mediados del siglo XIX, y se basa en una serie de flujos de mercancías e intercambios de dotes y regalos, así como en el desplazamiento de comerciantes, trabajadores y otros sectores poblacionales, que durante decenios sostendrán la economía de los poblados Fang a uno y otro lado de las fronteras de estos tres países, así como –por extensión– la de los núcleos urbanos conectados económicamente con la ‘zona frontera’¹⁰¹.

De la misma manera que históricamente la economía transfronteriza se ha visto influenciada por fenómenos como la trata, el sistema de plantaciones, la crisis de la economía post-colonial o la creciente urbanización de los años 90, en la actualidad es la explotación petrolera ecuato-guineana la que determina el carácter y sentido de dichos flujos. Cabe señalar que, aun funcionando al margen de la economía del petróleo, la economía transfronteriza se ha visto afectada por el boom económico ecuato-guineano. Esto es, en la medida en que ésta última es producto de un esfuerzo popular de adaptación con respecto a los cambios económicos mayores que se producen en el Golfo de Guinea y que afectan a sus poblaciones, traspasando las fronteras nacionales.

Las transformaciones económico-políticas experimentadas en los últimos decenios por Guinea Ecuatorial han determinado algunas de las principales tendencias de la economía transfronteriza entre Camerún, Gabón y Guinea Ecuatorial. De modo que, los momentos en los que Guinea Ecuatorial se ha convertido en el eje de la actividad transfronteriza o en el foco de atracción de la economía transfronteriza, son: (1) en los años 20, cuando una hambruna asoló la zona meridional de la región de Woleu-Ntem (Gabón) y llevó a la emigración de familias enteras hacia la región gabonesa de Bitam y hacia Guinea Ecuatorial; (2) poco antes de 1968, año en que se produjo la independencia ecuato-guineana, cuando la prosperidad de la Guinea española, apoyada en su economía de plantación, también atrajo bienes y personas de los países colindantes; (3) posteriormente, el hundimiento de la economía ecuato-guineana, entre 1969 y 1979, volvió a incidir en las actividades transfronterizas, causando una disminución generalizada de las mismas; por último, Nguema

¹⁰⁰ La presentación de la economía regional transfronteriza se basa en: Nguema Engo, *Op. Cit.* p. 85.

¹⁰¹ Nguema Engo fija la ‘zona frontera’ entre: (a) en Camerún, Ambam, Olamzé y Ma’an, comunas rurales en el departamento del Valle de Ntem. También las aldeas de Meyo-Centro y de Abang Minko’o, en el distrito de Ambam, y la de Kye-Ossi, en el distrito de Olamzé. (b) en Gabón, las ciudades de Oyem, Bitam y Minvoul. Otras aldeas que pueden incluirse en la zona gabonesa son Meyo-Kye y Eboro-Ntem, en el departamento de Ntem, así como una gran parte de los departamentos de Woleu, Ntem y Alto-Ntem, en las fronteras con Camerún y Guinea Ecuatorial. (c) en Guinea Ecuatorial, destacan los centros urbanos de Ebebiyín y Nzock-Nzomo, en la provincia de Kye-Ntem, y de Mongomo, en la provincia de Wele-Nzas. Algunas aldeas destacables son: Akam, en el distrito de Ebebiyín, y Assock y Dimbala, en el distrito de Mongomo.

Engo hace mención de (4) la adhesión de Guinea Ecuatorial a la zona Franco CFA, en 1985, que reactivó los intercambios oficiales, a su vez enriquecidos por la introducción de bienes industriales, como los productos derivados del petróleo. Así pues, resulta lógico esperar que el reciente boom económico ecuato-guineano, vinculado con la explotación petrolera, haya marcado las dinámicas de los intercambios transfronterizos en la región del Golfo de Guinea.

Sin ir más lejos, el reciente florecimiento de la ciudad ecuato-guineana de Ebebiyín, situada en la triple frontera, viene a confirmar que la bonanza económica que experimenta el país está influyendo en las dinámicas económicas transfronterizas.



Ilustración 1: Vista de una de las carreteras que atraviesa la ciudad ecuato-guineana de Ebebiyín. Nótese la presencia de varios comercios en los arcenes, así como de motocicletas, que transportan mercancías de un lado a otro de las fronteras con Camerún y con Gabón.

Así, un medio de comunicación señalaba ya en 2001 que: « la ciudad hace alarde orgullosamente del éxito del informal africano », o que « solamente en Ebebiyín los ecuato-guineanos han conseguido una proeza: ganar a los Bamilekés en su propio juego. El país obtiene a partir de ahora un excedente en sus intercambios con Camerún »¹⁰². En efecto, los comerciantes de la zona han sabido aprovechar, en colaboración con los distribuidores españoles, las oportunidades de negocio que ofrece el intercambio con los países vecinos. Esto es, en gran medida, porque la entrada de Guinea Ecuatorial en la zona Franco CFA atrajo el interés de los comerciantes españoles, que vieron una gran oportunidad en la ‘zona frontera’.

Posteriormente, el boom petrolero ecuato-guineano ha obrado como foco de atención de los comerciantes de la región centroafricana, pero también de África occidental, que han acudido a la triple frontera esperando aprovecharse de la bonanza económica ecuato-

¹⁰² « Ebebiyin et Kyosi ne sot pas dans le même pays. Et alors? Vendeurs sans frontières », *Le Plus J. A. L'Intelligent*, n° 2127, 16-22 octobre 2001.

guineana, y que de este modo han entrado en contacto con la nueva oferta de los negociantes de Ebebiyín, especializados en el comercio de productos procedentes de la importación (sobre todo licores y vinos españoles). De manera que, aunque indirectamente, el boom petrolero ha afectado positivamente al comercio transfronterizo ecuato-guineano, que ofrece oportunidades de subsistencia económica a aquellos que no tienen acceso directo a las ganancias de la economía petrolera en el Golfo de Guinea.

Esta revitalización de los intercambios transfronterizos de carácter informal da forma al llamado Regionalismo Transnacional. Según Bach, « lejos de suponer un incentivo para la desaparición de las fronteras, la ‘regionalización transnacional’ contribuye a su preservación »¹⁰³. Así pues, la economía regional transfronteriza entre Camerún, Gabón y Guinea Ecuatorial, al aprovecharse del ‘factor diferencial de la frontera’, vendría a obstaculizar el proceso de integración económica encarnado por la CEMAC. Lo cual significa que el boom petrolero ecuato-guineano estaría provocando un efecto adverso para la integración regional centroafricana.

4.2.2. Petróleo, migraciones hacia Guinea Ecuatorial y malas relaciones regionales

El boom petrolero experimentado por Guinea Ecuatorial a mediados de los 90, como hemos visto, ha venido a reactivar la actividad económica en la zona frontera entre Camerún, Gabón y Guinea Ecuatorial, atrayendo a comerciantes senegaleses, mauritanos, etc., hacia la ciudad fronteriza de Ebebiyín, en zona ecuato-guineana. La bonanza económica también ha llevado al desarrollo de los dos principales centros urbanos del país, Malabo (en la isla) y Bata (en la región continental), favoreciendo la llamada migración campo-ciudad de poblaciones locales, básicamente jóvenes, y también extranjeras.

Esta llegada masiva a las principales concentraciones urbanas se corresponde con lo que ya sucediera en Gabón, a mediados de los 70, donde, según Wunder, se dio « un vínculo de causalidad directa entre los ingresos del boom petrolero, los nuevos proyectos urbanos y de explotación intensiva llevados a cabo por el Estado, el éxodo rural y el abandono de las áreas cultivadas »¹⁰⁴. En efecto, el boom petrolero ecuato-guineano se ha acompañado de un boom demográfico en los principales centros urbanos del país, debido más a la afluencia de extranjeros que al llamado éxodo rural.

Así, si durante decenios la población ecuato-guineana no había llegado a superar los 400.000 habitantes, en 2002 varios medios de comunicación manejaban cifras de hasta el millón de habitantes, anunciando que el país había doblado su población en el espacio de siete años: « accediendo al club de productores de bruto, Malabo se ha vuelto a convertir en un polo de atracción. No solamente para los extranjeros, sino también para los nacionales ecuato-guineanos que habían dejado el país por razones económicas y emigrado a los países limítrofes, sobre todo a Gabón o Camerún. El número de estos nacionales de regreso en el país desde 1994 se eleva a 259.000, mientras que el número de extranjeros llegados a Guinea Ecuatorial durante el mismo período se evalúa en 32.654 personas »¹⁰⁵. En efecto, el boom propicia, de hecho, un doble desplazamiento de nacionales ecuato-guineanos: (a) desde los países vecinos, hacia las principales ciudades del país y (b), desde las zonas rurales, hacia los

¹⁰³ Bach, Daniel (1999): “Revisiting a paradigm”, en Bach, Daniel (Ed.): *Regionalisation in Africa. Integration and disintegration*, Oxford: James Curry; Bloomington: Indiana University Press, p. 8.

¹⁰⁴ Wunder, Sven (2003): “When the Dutch disease met the French connection: oil, macroeconomics and forests in Gabon”, Report prepared for the CIFOR-CARPE-USAID project: *The impact of macroeconomic and agricultural policies on forest conditions in Gabon*, p. 40.

¹⁰⁵ « Guinée Equatoriale. Du boom pétrolier au baby-boom », J.A. *L’Intelligent*, n° 2168, Juillet-Août 2002.

centros urbanos (aunque este último movimiento no afecta más que a las poblaciones más jóvenes). Como resultado, muchos poblados del interior del país se encuentran prácticamente poblados sólo por ancianos.

Es el caso del poblado de Ngokua, cerca de Ebebiyín y de la triple frontera. En su día, se trató de un próspero enclave, constituido por cinco o seis poblados (Oyem, Bidjango, Mesa'osi, Oyie, etc.), levantados a ambos lados de un camino de tierra de unos 10 kilómetros de extensión –una bifurcación de la carretera Bata-Ebebiyín, a la altura de Misa. En este poblado Fang, del clan Esseng, vivían alrededor de mil personas de todas las edades, todavía a mediados de los 80, fieles al estilo de vida tradicional, rodeados de kilómetros de campos cafeteros y cacaoteros¹⁰⁶.

En la actualidad, el bosque ha devorado los terrenos de las plantaciones hasta la misma carretera que atraviesa el pueblo, que, por otra parte, no parece habitado más que por unos cuantos ancianos. Para sobrevivir, por ejemplo, un matrimonio de septuagenarios, únicos habitantes de la concentración de chozas de Oyem, se ve obligado a cultivar una finca de unas pocas hectáreas, así como a trenzar cestos de mimbre, que luego venden en los poblados vecinos. Sin acceso a la electricidad, ni canalización de agua potable, se podría decir que las condiciones de vida en Ngokua no han evolucionado desde la época pre-colonial. Así, no resulta extraño que este tipo de poblado no haya resistido al efecto atracción de las grandes concentraciones urbanas, sobre todo a partir del boom petrolero que ha transformado radicalmente ciudades como Malabo, la capital.

De hecho, el llamado « éxodo rural masivo y la instalación anárquica en las ciudades ha cogido a las municipalidades desprevenidas. En los barrios, las casuchas de madera construidas precipitadamente son alimentadas por conexiones a la red salvajes, que solamente el año pasado provocaron varios incendios graves, debido a cortocircuitos »¹⁰⁷.

¹⁰⁶ « El Dr. Nzé Abuy en sus 'breves datos históricos del pueblo fan', ofrece una clara imagen del poblado fang que transcribimos: "(...) en uno de cuyos extremos o en medio, raras veces, en sentido transversal, estaba la ábà o casa de reunión, llamada también casa de palabra. Detrás de cada casa estaba la fálgá o falá, lo opuesto a nsen (calle); ahí se encontraban las mēfúb (huertas) con plataneros, cañas de azúcar, etc.; y más allá la selva. Por término medio, el número de casas de una aldea era de unas treinta, pero en casos de unión de varias aldeas – cinco o siete, por lo común– podían llegar a setenta y hasta ochenta casas (...). Las aldeas fan eran regidas por los bēsífú o bīnvét, llamados generalmente jefes de poblado en la era colonial; hoy se denominan alcaldes. Las riendas del gobierno las llevaba el jefe, asistido por un ayudante llamado segundo jefe y asesorado por un consejo de ancianos" », en De Castro Antolín, Mariano y De La Calle Muñoz, María Luisa (1985): *Geografía de Guinea Ecuatorial*, Ministerio de Educación y Ciencia, Secretaría General Técnica, Programa de Colaboración Educativa con Guinea Ecuatorial, Madrid, pp. 60-61.

¹⁰⁷ Coulibaly, *op. cit.*, p. 74.



Ilustración 2: Vista panorámica de la barriada popular de Semu, en Malabo. En primer plano, varias conexiones ilegales a la red eléctrica.

Estas barriadas insalubres, que poco tienen que ver con el ordenamiento cuadrangular del centro urbano, que conserva la arquitectura colonial española, han obligado al Gobierno a poner en marcha un proyecto de construcción de 2.330 alojamientos sociales¹⁰⁸.



Ilustración 3: Vista de una calle de Malabo, junto al mercado central de la capital. Nótese el estilo arquitectónico de las viviendas, propio de la colonia española.

¹⁰⁸ *Ibid.*



Ilustración 4: Vista de las casas-chabolas de la barriada de Semu, Malabo.

Sin embargo, dado que estos alojamientos son, al parecer, atribuidos a miembros de la familia Obiang y a personas cercanas al régimen, o reservados a la población de expatriados que trabaja para las compañías petroleras, la llamada ‘crisis del alojamiento urbano’ —que concierne a una gran parte de la comunidad inmigrante— sigue, en realidad, sin resolverse¹⁰⁹. Entretanto, la xenofobia aumenta entre la población ecuatoguineana, que responsabiliza a los inmigrantes del supuesto incremento de la criminalidad en las calles de las principales ciudades del país, Malabo y Bata.

En el año 2000, sin ir más lejos, Teodoro Obiang recomendaba a los ciudadanos de Bata que adquiriesen armas para su auto-defensa, acusando a los países vecinos de querer desestabilizar Guinea Ecuatorial, mediante una serie de agresiones en sus centros urbanos¹¹⁰. En el curso de una entrevista, el Presidente ecuatoguineano llegaba incluso a declarar: « La inmigración, salvaje e incontrolada, de todo tipo de personas atraídas por nuestra prosperidad naciente me preocupa mucho. Si vienen aquí con contratos previamente establecidos, ningún problema. Pero muchos de nuestros hermanos africanos no respetan estas reglas. Entran en Guinea Ecuatorial como si se tratase de un El Dorado para buscar trabajo y, entretanto, importan con ellos hábitos a menudo deplorables, desconocidos para nuestro pueblo: delincuencia, trampas financieras, robo, charlatanería, etc. »¹¹¹.

Periódicamente, la población inmigrante es atacada o perseguida por las autoridades en las grandes ciudades. Así, en 2004, el Gobierno lanzaba una orden de expulsión contra malienses, cameruneses, congoleños y nigerianos, entre otros, que eran repatriados por

¹⁰⁹ En estas condiciones, resulta sorprendente que el constructor español Francisco Herrero, más conocido como El Pocero, quiera presentar su proyecto de construcción de más de 36.000 viviendas en la Guinea Ecuatorial del dictador Teodoro Obiang, como un proyecto de ayuda social a los parados españoles del mundo de la construcción (a los que ha anunciado que va a ofrecer contratos de trabajo para partir a la ex colonia). Más información en: Spanish Property Insight, en www.spanishpropertyinsight.com.

¹¹⁰ « Guinée Equatoriale: Insécurité, Obiang recommande aux habitants de Bata de s’armer », *Marchés Tropicaux*, 11 Août 2000.

¹¹¹ « ‘Malabo ne sera pas le paradis des délinquants’: Le président Teodoro Obiang Nguema Mbasogo défend son bilan en matière de respect des droits de l’homme et évoque les effets pervers du boom pétrolier », *Jeune Afrique L’Intelligent*, n° 2054, du 23 au 29 Mai 2000.



centenares, dejando prácticamente todas sus pertenencias atrás¹¹². En 2007, el asalto a dos sucursales bancarias (SGB y CCEI Bank) de la ciudad de Bata por atracadores de supuesta nacionalidad camerunesa desataba una nueva ola de violencia contra la población extranjera en todo el país.

En efecto, como ya sucediera en el vecino Gabón, para una ciudadanía sumida en la pobreza, la masa de inmigrantes que acompaña al boom de la economía petrolera es percibida como una amenaza, sobre todo en un país pequeño, como Guinea Ecuatorial, en el que escasean los puestos de trabajo remunerado. Cabe señalar que el laxismo con el que las autoridades ecuato-guineanas han afrontado la ola de violencia xenófoba no dista mucho de la reacción que tuvieran anteriormente países vecinos, como Gabón, en situaciones similares¹¹³. En todo caso, el trato que el Gobierno ecuato-guineano reserva a los inmigrantes que proceden de los países vecinos ha incidido en el clima de tensión en el que se han desarrollado los últimos intentos de reactivación del proyecto regionalista.

4.3. Más allá del proceso de integración regional: la intensa diplomacia petrolera ecuato-guineana en el Golfo de Guinea

El boom petrolero ecuato-guineano no sólo ha coincidido con la emergencia del Golfo de Guinea como nueva región petrolera, sino que ha marcado el devenir de la misma. No en vano, pasando de una producción de 17.000 barriles de crudo en 1996 a más de 351.000 en 2007¹¹⁴, esta pequeña república del Golfo se ha convertido en el cuarto mayor productor de crudo de África subsahariana, por detrás de Angola, Nigeria y Sudán¹¹⁵.

Siendo el primer país productor del continente, si se tiene en cuenta el número de barriles producidos por habitante, y regido además de manera autocrática por Teodoro Obiang Nguema, Guinea Ecuatorial ha sido equiparada en numerosas ocasiones con un emirato árabe. En todo caso, se trata del primer nuevo productor de la subregión que se ha apropiado de su estatus de Petro-Estado y ha lanzado sin tardar una ‘ofensiva’ diplomática para hacer bascular el orden regional –con el más concreto objetivo de desplazar a Camerún y Gabón como potencias regionales.

La estrategia ecuato-guineana ha consistido en la adopción de un papel más activo en el proceso de integración económica encarnado por la CEMAC, acogiendo varias de sus cumbres (1992, 1999, 2000, 2005)¹¹⁶, impulsando –como hemos visto– el proyecto de reforma institucional de la Comunidad y convirtiéndose en el pilar del equilibrio monetario regional, gracias a sus importantes aportaciones al Banco de Estados de África Central¹¹⁷. Además, la administración Obiang ha realizado esfuerzos para promover la concertación regional a nivel de legislación petrolera, dentro y fuera de la CEMAC. Así, por ejemplo, en octubre de 2001 Malabo acogió el primer Forum sobre Industria Petrolera de África Central. En marzo del mismo año la capital ecuato-guineana había albergado la 19ª Sesión del Consejo

¹¹² « ‘Du jour au lendemain, j’ai tout perdu’. Les expulsés de Guinée Equatoriale ont été pris en charge par les autorités de Limbé, Cameroun », *Africa International*, n° 375, (Avril 2004).

¹¹³ Camacho, Ana: “‘Ecuatós’ en Libreville”, *El País*, 23 Octubre 1988.

¹¹⁴ Fuente: Ministerio de Minas, Energía e Industria, Gobierno de Guinea Ecuatorial, en www.equatorialoil.com.

¹¹⁵ En el Congreso Mundial del Petróleo que tiene lugar en Madrid, entre el 29 de Junio y el 3 de Julio de 2008, Angola se presenta en un panel ministerial como primer productor de crudo de África subsahariana, relegando a la veterana Nigeria al papel de segundo productor.

¹¹⁶ « La lettre de la Guinée Equatoriale: 1985-2005, 20 ans d’intégration dans la zone franc », *Jeune Afrique*, 16-24 Septembre 2005.

¹¹⁷ « L’intégration au service du développement régional.... », *op. cit.*, p. 104.

de Ministros de la Asociación de Productores de Petróleo Africanos (APPA)¹¹⁸, en la que – desde la presidencia de la institución– Guinea Ecuatorial instó a « la armonización de las posiciones de los países miembro frente a la limitación de cuotas de producción petrolera preconizadas por la OPEP »¹¹⁹.

Paralelamente, Guinea ha establecido contactos con la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), participando en varias conferencias de la organización, en calidad de Observador. En efecto, aunque la ‘diplomacia petrolera’ lleve años desarrollándose al margen de la organización¹²⁰, ésta sigue constituyendo una referencia inevitable para los países productores.

Pero hacerse con el liderazgo regional también implica en el caso africano, donde tantos proyectos de concertación y cooperación se solapan en sus objetivos y atribuciones, una intensa contra-diplomacia. Así, por ejemplo, cuando se crea la Comisión del Golfo de Guinea (CGG), en noviembre de 1999, por iniciativa de Nigeria y Gabón, los países del Golfo ya cuentan con un mecanismo para la resolución de conflictos. Se trata del Consejo de Paz y de Seguridad de África Central (COPAX), creado nueve meses antes que la Comisión del Golfo, con el impulso de Camerún, e integrado en las estructuras de la Comunidad Económica de Estados de África Central (CEEAC), en febrero de 2000.

Según Awoumou, para Gabón, la creación de la Comisión con un aliado de peso, como es Nigeria, debía desestabilizar al COPAX y derrocar las ambiciones de liderazgo regional de Camerún¹²¹. Finalmente, la CGG ha justificado su derecho a la existencia mediante una declaración de propósitos muy específica: « prevenir, gestionar y resolver cada conflicto vinculado con la explotación económica y comercial de los recursos naturales localizados en los territorios fronterizos y en las zonas económicas exclusivas de los Estados miembro »¹²². Así pues, el tratamiento regional de las cuestiones relacionadas con la explotación petrolera queda esencialmente enmarcado en el ámbito del diálogo y el acuerdo interestatal. Por su parte, los organismos de integración económica centroafricana abordarán principalmente cuestiones energéticas como el acceso de las poblaciones a la electricidad y la interconexión de las redes eléctricas regionales¹²³, sin entrar, por ejemplo, en asuntos ‘más sensibles’, como la concertación de la regulación fiscal petrolera en los Estados miembro.

¹¹⁸ La Asociación de Productores de Petróleo Africanos (APPA) tiene su origen en una serie de encuentros informales entre los países africanos miembros de la OPEP en 1980 (Argelia, Gabón, Libia y Nigeria). Entre otros objetivos, la asociación pretendía responder a la situación de dificultad de los países africanos importadores de petróleo, mediante la creación de un fondo de reserva del 4% de su producción, destinado a su aprovisionamiento. Hasta enero de 1987, la asociación en sí no es creada. Sus miembros fundadores fueron: Argelia, Angola, Benin, Camerún, Congo, Gabón, Libia y Nigeria. Hoy, más de 20 años después de su creación, cuenta con seis miembros más: Côte d'Ivoire, Chad, Egipto, Guinea Ecuatorial, República Democrática del Congo (RDC) y Sudáfrica. En reunión en Yaundé (Camerún), en marzo de 2008, los representantes de los países miembros, así como de cuatro observadores (Ghana, Mauritania, Santo Tomé y Príncipe y Sudán), reafirmaron su intención de hacer avanzar la asociación en los próximos años mediante: la concesión de un carácter permanente a la Secretaría Ejecutiva, la puesta en marcha de un fondo para la financiación de la cooperación técnica y la creación de un Congreso Africano del Petróleo. Para más información, ver: <http://www.appa.int/>

¹¹⁹ « La lettre de la Guinée Equatoriale: 1992-2002, l'ère pétrolière », J.A. L'Intelligent, 1-7 avril 2002.

¹²⁰ « (...) el petróleo internacional está controlado parcialmente, pero no completamente de manera ineficiente, por el cartel OPEP », en: Philip, George. *The political economy of international oil*, Edinburgh University Press, Edinburgh, 1994, p. 10.

¹²¹ Awoumou, *op. cit.*, p. 100.

¹²² *Ibid.*

¹²³ Véase el proyecto de creación de un Consorcio Energético de África Central (PEAC, siglas francesas), a emulación de los ya existentes en África Austral y África Occidental, para reforzar los sistemas energéticos en el seno de los Estados miembro y también entre los mismos. Más información en: www.ceeac-eccas.org.

Parte firmante en todos los organismos señalados, Guinea Ecuatorial ha seguido una estrategia menos ‘belicosa’, estableciendo contactos bilaterales con los grandes productores del Golfo, como Angola. En febrero de 2006, ambos países firmaban en la capital angoleña, Luanda, un acuerdo general de amistad y cooperación, además de otros relativos a los sectores de la defensa, la seguridad y el orden interno, el petróleo y los transportes aéreos¹²⁴. En efecto, siendo hoy por hoy el mayor productor de la subregión –posición afianzada por los recientes descubrimientos en el campo de Ocume–, Guinea Ecuatorial está siguiendo una triple estrategia para afianzar su nueva posición de liderazgo: (a) impulsar la reforma y el avance del proceso de integración regional encarnado por la CEMAC, (b) establecer pactos de amistad y cooperación con las grandes potencias petroleras del Golfo, y (c) desarrollar capacidades industriales que hagan depender a los productores vecinos de las plantas de transformación ecuato-guineanas.

Dichas capacidades consisten en: (a) una planta de petróleo-gas licuado (LPG, siglas inglesas) en las instalaciones de Punta Europa, que produce 20.000 barriles diarios de LPG y 65.000 barriles diarios de condensado; (b) una planta de metanol, también en la isla de Bioko, que –nutrida por el yacimiento de Alba– produce 19.000 barriles por día (para la exportación mundial); y (c) una planta de gas natural licuado, dirigida por un consorcio internacional, que en octubre de 2007 convirtiera a Guinea Ecuatorial en el 14º exportador mundial de gas licuado¹²⁵. Así pues, no cabe duda de que la administración Obiang ha inaugurado una nueva era para la ‘diplomacia petrolera’ practicada en la subregión, en la que el liderazgo en el proyecto de integración regional (CEMAC) parece ser contemplado como el trampolín que propulsará a Guinea Ecuatorial a la esfera de los grandes productores petroleros africanos, como Nigeria o Angola.

5. Conclusión

El interés geoestratégico que ha adquirido la región centroafricana en los últimos años y, en concreto, el Golfo de Guinea, se ha debido a sus reservas petroleras –en un contexto internacional de inestabilidad sostenida de la que es primera región productora de crudo del planeta: el Golfo Pérsico. Aunque las reservas centroafricanas no se pueden comparar con las de otras regiones productoras, sí que gozan de unas peculiaridades que las han convertido en eje de la estrategia estadounidense de diversificación del aprovisionamiento energético. En efecto, el crudo del Golfo de Guinea es poco pesado, se extrae directamente del mar y se puede transportar fácilmente hasta América.

Lo que resulta curioso es que las circunstancias que llevan a Estados Unidos –así como a otros países industrializados– a interesarse por el petróleo centroafricano coinciden prácticamente en el tiempo con el boom petrolero ecuato-guineano. En efecto, habiendo comenzado la explotación petrolera a gran escala a mediados de los años 90, Guinea Ecuatorial entraba en el nuevo siglo como uno de los primeros productores de crudo de África subsahariana y como el país de más rápido crecimiento económico del mundo. La antigua Guinea española, hasta entonces uno de los países más pobres del planeta, y ahora cortejada por las grandes multinacionales petroleras, se lanzó en una ambiciosa cruzada por el liderazgo de la región centroafricana –antes sólo disputado entre Camerún y Gabón. De nuevo, el azar

¹²⁴ « El Presidente angoleño visita Guinea Ecuatorial », *Afrol News*, 12 de febrero de 2007, en: www.afrol.com .

¹²⁵ Siddiqi, *op. cit.*, p. 85.



hacía que el Gobierno ecuatorio-guineano diese con la estrategia apropiada para imponer su posición de líder regional: la nueva asociación económica con Europa.

En efecto, en el momento en que Guinea comenzaba a despuntar entre sus vecinos camerunés y gabonés, también productores de crudo, la Unión Europea decidió lanzar las negociaciones con el grupo de los ACP para una convención que inaugurase una nueva estrategia de cooperación al desarrollo: la convención de Cotonou. El Gobierno ecuatorio-guineano se aprovechó de una de las condiciones que imponía la UE a sus socios para el establecimiento de un área de libre cambio: su organización como región económica. Es decir, que los próximos interlocutores de la Unión en el diálogo sobre la cooperación serían los organismos regionales. En África Central, la CEMAC fue la organización elegida para discutir con la UE sobre la firma de un Acuerdo de Asociación Económica (AAE).

El Gobierno ecuatorio-guineano, que había depositado importantes cantidades de dinero en el Banco de Estados de África Central (BEAC), hizo presión a los otros Estados miembro de la CEMAC para que aceptasen emprender una serie de reformas comunitarias, que reactivasen la Comunidad y mejorasen la eficacia de sus instituciones, pero, sobre todo, que alterasen el equilibrio de poderes regional. De esta manera, Guinea Ecuatorial ha sabido aprovechar una serie de circunstancias internacionales, para reafirmar su posición como uno de los productores de crudo clave en la región centroafricana y, además, como una de las potencias impulsoras de la que será una renovada Comunidad Económica y Monetaria de África Central (CEMAC). Es por esto que tanto el boom petrolero ecuatorio-guineano, como las renovadas relaciones entre la Unión Europea y África Central, han venido a inaugurar una nueva geopolítica del petróleo en el Golfo de Guinea.

ANEXOS

Fechas clave en la historia de Guinea Ecuatorial

- | | |
|------|---|
| 1471 | El navegante portugués Fernao do Po divisó la isla de Fernando Poo, hoy llamada Bioko. |
| 1477 | Los portugueses ceden Fernando Poo a España. |
| 1844 | Los españoles se instalan en la provincia de Río Muni, en el territorio continental de Guinea Ecuatorial. |



- 1904 Fernando Poo y Río Muni se convierten en los Territorios Oeste-Africanos, para luego llamarse la Guinea Española.
- 1968 La Guinea Española obtiene la independencia y se convierte en la República de Guinea Ecuatorial. Francisco Macías Nguema es su Presidente.
- 1972 Francisco Macías Nguema se convierte en Presidente vitalicio.
- 1979 Francisco Macías Nguema es derrocado por un golpe militar que dirige su sobrino, Teodoro Obiang Nguema Mbasogo.

Boicot de las Elecciones

- 1993 Las primeras elecciones generales a las que concurren varios partidos son consideradas fraudulentas y boicoteadas por la oposición.
- 1996
- (Febrero) El Presidente Obiang Nguema gana las elecciones generales por el 99% de los votos, ignorando las acusaciones de fraude electoral.
- (Marzo) Mobil Oil anuncia haber descubierto importantes yacimientos de gas y petróleo en territorio ecuato-guineano.

Pobres Indicadores sobre Derechos Humanos

- 1998
- (Enero) Amnistía Internacional se hace eco de una serie de arrestos arbitrarios perpetrados contra poblaciones de la etnia Bubi, tras unos ataques a puestos militares en la isla de Bioko.



(Junio) Un tribunal militar condena a 15 personas a la pena de muerte, por ataques separatistas en la isla de Bioko.

1999

(Marzo) El partido en el poder gana las elecciones legislativas por mayoría, afrontando acusaciones de fraude. Docenas de personas del principal partido de la acusación son arrestadas.

Boom Petrolero

2001 La economía ecuato-guineana emerge como una de las de más rápido crecimiento del mundo, gracias al boom petrolero.

(Marzo) Ocho partidos de la oposición al Gobierno de Obiang forman una coalición en el exilio, en España.

(Julio) El político exiliado Florentino Ecomo Nsogo, líder del Partido para la Reconstrucción y el Bienestar Social, regresa a Guinea, respondiendo a la llamada que el Presidente Obiang había hecho a todos los partidos de la oposición.

Juicio de Masas

2002

(Junio) La Corte encarcela a 68 personas y las condena a 20 años de prisión por intento de golpe de Estado. Entre los encarcelados se encontraba el líder del principal partido de la oposición, Plácido Micó Abogo. La Unión Europea mostró su preocupación porque Amnistía Internacional había asegurado que muchos acusados presentaban signos de tortura.

(Diciembre) El Presidente Obiang es reelegido, por el 100% de los votos. Los líderes de la oposición lanzan acusaciones de fraude.



2003

(Agosto) Miembros de la oposición proclaman la instauración de un Gobierno en el exilio, en Madrid.

El líder del principal partido de la oposición, Plácido Micó Abogo, y otros 17 detenidos son liberados.

Intento de Golpe de Estado

2004

(Marzo) Unos mercenarios son arrestados por supuesto intento de golpe de Estado contra el Gobierno de Obiang. El grupo se vincula con otros mercenarios detenidos en Zimbabwe. El Gobierno reacciona deportando a cientos de extranjeros.

(Abril) En las elecciones parlamentarias, el partido gubernamental obtiene 98 de los 100 escaños de la cámara. Los observadores internacionales denuncian múltiples irregularidades.

2004 Los acusados de intento de golpe de Estado, son juzgados en Malabo. Su líder sudafricano es sentenciado a 34 años de prisión. Por su parte, Simon Mann, el británico detenido en Zimbabwe y acusado de dirigir al grupo de mercenarios, es juzgado en Harare y sentenciado a 7 años de prisión. La sentencia es posteriormente reducida a 4 años.

2005

(Enero) Sir Mark Thatcher, hijo de Margaret Thatcher, declara ante la corte sudafricana haber ayudado a financiar el fallido golpe de Estado de 2004. Sin embargo, asegura haberlo hecho sin saber aquello que financiaba.

(Junio) El Presidente Obiang concede la amnistía a seis armenios acusados de haber participado en el complot de 2004.

(Julio) 55 personas fallecen en un accidente, después de que un avión se estrelle, poco después de haber despegado en el aeropuerto de Malabo.



(Sept.) La corte militar encarcela a 23 acusados, en su mayoría oficiales militares, por implicación en el complot de 2004.

(Dic.) España retira el estatus de refugiado al histórico opositor al Gobierno de Obiang, Severo Moto, por su relación con varios intentos de golpe de Estado.

2006

(Agosto) El Gobierno dimite en pleno. El Presidente es acusado de corrupción y de poco liderazgo.

(Octubre) El Gobierno de Obiang anuncia que planea doblar sus ingresos petroleros mediante la reforma de los contratos de reparto de la producción.

2007

(Mayo) Una nueva aerolínea nacional es inaugurada, para reemplazar a la histórica EGA, desacreditada tras el accidente aéreo.

(Nov.) Cuatro ecuato-guineanos son juzgados por su implicación con el intento de golpe de Estado de 2004.

2008

(Febrero) El mercenario Simon Mann es extraditado desde Zimbabwe, para ser juzgado en Guinea Ecuatorial por intento de golpe de Estado en 2004.

(Marzo) España devuelve el estatus de refugiado político al líder de la oposición ecuato-guineana en el exilio, Severo Moto.

(Abril) La policía española arresta a Severo Moto bajo por supuesto envío de armas a Guinea Ecuatorial.

(Julio) El Presidente Obiang acepta la renuncia en pleno de su Gobierno, al que acusa de corrupción y de mala gestión. El mercenario Simon Mann es condenado a 34 años de prisión, por su participación en el intento de golpe de Estado de 2004.

Cronología basada en BBC News (Africa):
http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/country_profiles/1023158.stm

Evolución de la producción petrolera de Guinea Ecuatorial

	Producción 1997	Producción 2000	Producción 2003	Producción 2006	Previsión Producción 2009
Guinea Ecuatorial	60.000 b/d	91.000 b/d	242.000 b/d	358.000 b/d	426.000 b/d

Ilustración 1: Tabla elaborada a partir de las informaciones de la BP Statistical Review of World Energy 2008. La previsión para 2009 está tomada de la Oil Review Africa, Issue Three 2008.

Producción petrolera de los países de la CEMAC

	Producción 1997	Producción 2000	Producción 2003	Producción 2006	Producción 2007
Guinea Ecuatorial	60.000 b/d	91.000 b/d	242.000 b/d	358.000 b/d	363.000 b/d
Camerún	124.000 b/d	88.000 b/d	63.000 b/d	87.000 b/d	82.000 b/d
Congo	225.000 b/d	254.000 b/d	215.000 b/d	262.000 b/d	222.000 b/d
Chad	-	-	24.000 b/d	153.000 b/d	144.000 b/d
Gabón	364.000 b/d	327.000 b/d	240.000 b/d	235.000 b/d	230.000 b/d
República Centroafricana	-	-	-	-	-
CEMAC	± 128.800 b/d	± 123.300 b/d	± 130.600 b/d	± 182.500 b/d	

Ilustración 2: Tabla elaborada a partir de las informaciones de la BP Statistical Review of World Energy 2008.

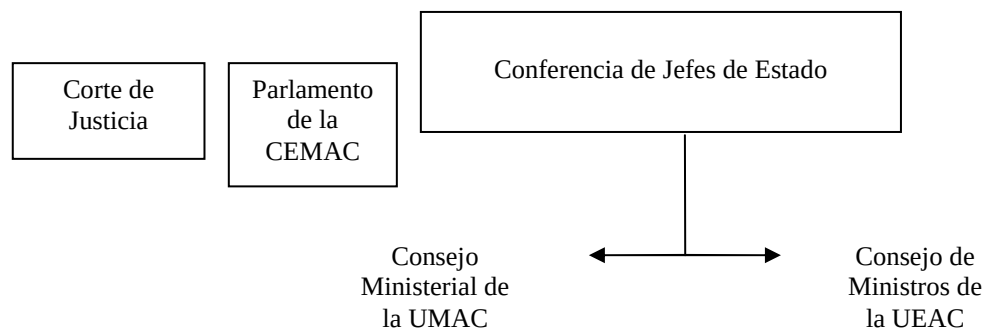
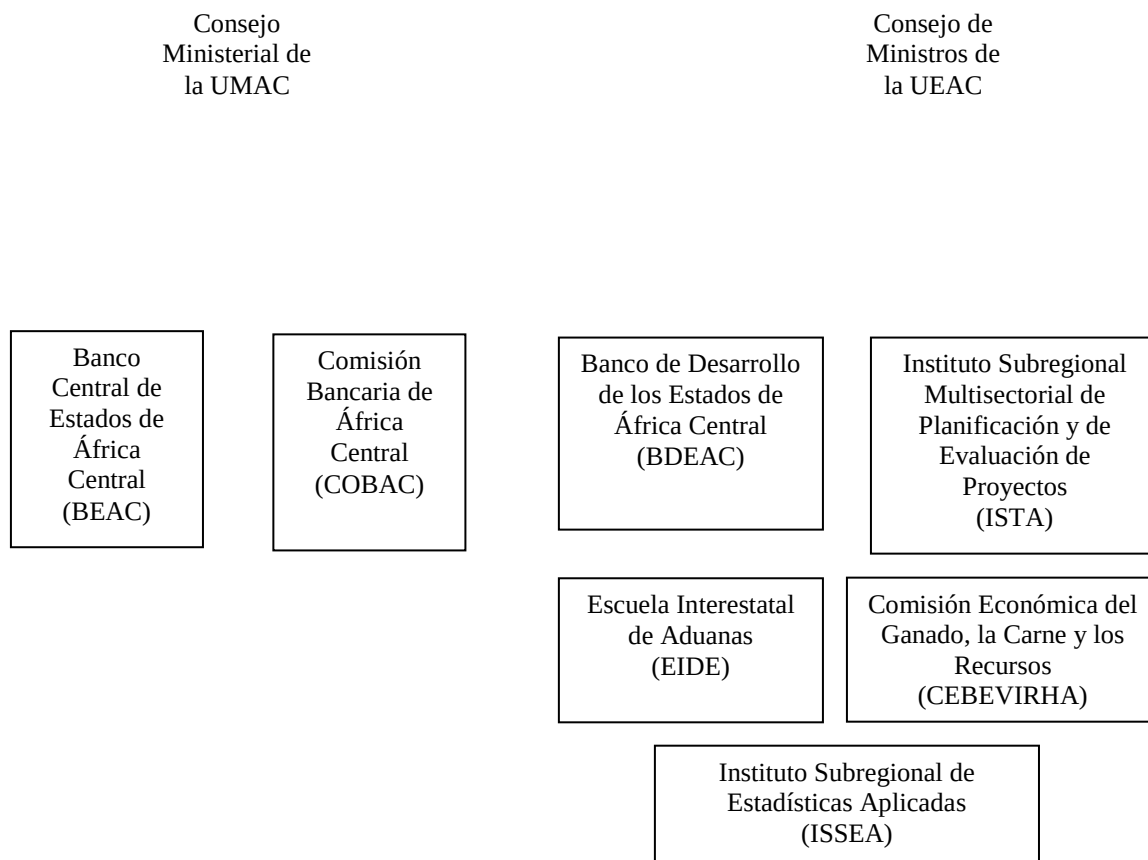
Cuerpo institucional de la CEMAC**Organismos Centrales****Organismos Especializados**

Ilustración 3: Cuadro de elaboración propia.



LA POLÍTICA EXTERIOR DE AUSTRALIA Y LA COOPERACIÓN NUCLEAR ENTRE AUSTRALIA Y RUSIA TRAS EL CONFLICTO DE OSETIA DEL SUR

Gloria I. Martínez¹
Universidad de Melbourne

Resumen:

En septiembre de 2008, el gobierno australiano anunció su intención de no ratificar su acuerdo de venta de uranio a Rusia, firmado el año anterior durante el gobierno de John Howard, utilizando la crisis de Osetia del Sur para justificar su cambio de postura. El gobierno de Kevin Rudd anunció su decisión de retrasar la ratificación hasta que dicho acuerdo fuese revisado por el Joint Standing Committee on Treaties establecido en febrero de 2008 por el gobierno de Australia con el objetivo de investigar y revisar la posición de Australia en tratados de desarme y no proliferación nuclear. Esta decisión constituye un paso atrás en los intentos del actual gobierno australiano de reformular su política exterior ajustándola a sus posibilidades estratégicas y a su contexto geopolítico, y aumentando su presencia y peso en foros internacionales. El presente artículo examina brevemente las tendencias históricas en la política exterior australiana y los cambios que se efectuaron como consecuencia del cambio de gobierno tras las elecciones de 2007. A continuación se examinan las razones alegadas para el retraso de la ratificación del acuerdo de venta de uranio a Rusia situando este análisis en el contexto del rol que juega Australia como principal reserva mundial de uranio y activo promotor del desarme y la no-proliferación nuclear, y su asumido papel de país occidental enclavado en una región asiática.

Palabras clave: Australia, Osetia del Sur, Rusia, no-proliferación nuclear.

Title in English: "Australia's foreign policy and the South Ossetia war on Australia's nuclear cooperation with Russia."

Abstract:

In September 2008, the Australian government announced its intention to delay the ratification of the uranium sale agreement negotiated with Russia the previous year with the government of John Howard, using the crisis in South Ossetia to justify this change of position. The government of Kevin Rudd stated that the ratification of this agreement would be delayed until the completion of a review process by the Joint Standing Committee on Treaties, established in February 2008 by the Government with the purpose of examining and revising Australia's role in disarmament and nuclear non-proliferation treaties. This decision constitutes a step back in the current Australian Government's attempts to reshape its foreign policy to adjust it to its strategic capabilities and geopolitical context, and to increase the country's presence and weight in international fora. This paper briefly examines the historical trends in Australian foreign policy and the changes that took place as a result of the change in government that took place in 2007. This analysis will be followed by an examination of the reasons provided for the delay in the ratification of the uranium sale agreement negotiated with Russia placing the analysis in the context of the role that Australia plays as the main reserve of uranium worldwide and as an active advocate of disarmament and nuclear non-proliferation mechanisms, as well as its status as a Western country located in the Asian region.

Keywords: Australia, South Ossetia, Russia, Nuclear Non-Proliferation.

Copyright © UNISCI, 2009.

The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI. *Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI.*

¹ Gloria I. Martínez es Doctoranda en la School of Political and Social Sciences de la Universidad de Melbourne y editora del *Melbourne Journal of Politics*. Sus áreas de investigación incluyen el estudio de las relaciones internacionales, las políticas de defensa de España y Australia, incluyendo en el ámbito de la intervención militar y humanitaria y la cooperación civil-militar.



1. Introducción

En septiembre de 2008, el gobierno australiano se planteó retrasar y revisar su acuerdo de exportación de uranio a Rusia debido a las recomendaciones en este sentido de una Comisión parlamentaria. La revisión del acuerdo, que se está llevando a cabo por el *Joint Standing Committee on Treaties* establecido en febrero de 2008 por el Gobierno de Australia con el objetivo de investigar y revisar la posición de Australia en tratados de desarme y no proliferación nuclear, está prevista que concluya con la publicación de los resultados en junio de 2009. Sin embargo, las tensiones recientes como consecuencia del conflicto en Osetia del Sur y Abjazia son una de las principales razones políticas aducidas para justificar este cambio. Esta hipotética sanción a Rusia debe ser analizada en el contexto de las relaciones exteriores australianas y su asumido papel de país *occidental* enclavado en una región asiática.

El presente artículo examina brevemente la política exterior australiana en los últimos años y sitúa este análisis en el contexto del rol que juega Australia como principal reserva mundial de uranio y activo promotor del desarme y la no-proliferación nuclear. Finalmente se evalúan las razones alegadas para el posible retraso y revisión de la ratificación del acuerdo de venta de uranio a Rusia.

La decisión por parte de Australia de utilizar este acuerdo bilateral como sanción a Rusia con motivo de su conflicto con Georgia constituyen un paso atrás en los intentos del actual gobierno australiano de reformular la política exterior ajustándola a sus posibilidades estratégicas y a su contexto geopolítico. Es más, este viraje refleja la dualidad del gobierno del primer ministro Rudd para afrontar los retos de su entorno regional.

2. Entre Occidente y el Pacífico: la política exterior y de seguridad australiana y sus dilemas

La política exterior y de seguridad australiana tiene dos parámetros clave para su formulación. Por un lado y como resultado de su identidad europea, la percepción de lejanía política y cultural con relación a sus vecinos de Asia-Pacífico (Pacífico sur y del sudeste asiático); y por otro, la preocupación con respecto a su propia capacidad para defender su integridad territorial y soberanía frente a amenazas externas, fundamentalmente provenientes de este entorno geográfico cercano. De esta manera, la política exterior australiana, sobre todo en materia de seguridad ha estado orientada prioritariamente hacia Occidente y condicionada fundamentalmente por su alianza con los EEUU.

El vínculo occidental se caracteriza por el hecho histórico de su condición de antigua colonia británica tanto como por una estrecha relación con los Estados Unidos debido a que durante la Segunda Guerra Mundial, Australia se sintió abandonada por Gran Bretaña ante la amenaza japonesa como consecuencia de la preocupación de esta última con su propia protección y la de sus territorios en el Sureste Asiático. La supervivencia de Australia, que fue atacada en varias ocasiones por fuerzas japonesas en Darwin, se atribuye a la ayuda recibida por parte de los Estados Unidos. Fue a raíz de estos hechos que el vínculo Australia-Estados Unidos nació como parte esencial de la política exterior y de seguridad australiana. Como indica el Profesor Derek McDougall, experto de la Universidad de Melbourne en la política



exterior de Australia, la Segunda Guerra Mundial forzó al gobierno australiano a desarrollar una política exterior más independiente del Imperio Británico².

Desde 1941, año en el cual el sistema político australiano pasó a ser esencialmente bipartidista (el partido Nacionalista australiano pasó a formar coaliciones con el partido Liberal), la lucha entre los dos grandes partidos locales, el Partido Liberal (*Liberal Party*) de orientación conservadora y el Partido Laborista (*Labour Party*) de centro-izquierda, ha marcado el devenir político de Australia, con predominio de los gobiernos conservadores. Los dos parámetros claves para la formulación de la política exterior y de seguridad australiana apuntados han estado muy presentes en el enfrentamiento entre estos dos partidos. Así aunque existe un consenso básico en estas cuestiones, en líneas generales puede indicarse que los gobiernos liberales han puesto mayor énfasis en el vínculo occidental como elemento central de la política exterior y de seguridad australiana, mientras que los laboristas, sin descuidar este vínculo, han puesto mayor empeño en reforzar las relaciones con los países asiáticos y los mecanismos multilaterales. Se puede hablar, entonces, de una lógica histórica (defendida generalmente por gobiernos liberales) y una lógica geográfica (predominante en gobiernos laboristas)³.

La alianza con los EEUU quedó formalmente establecida en 1951 con el Tratado de ANZUS⁴, acuerdo vital para Australia y sobre el que se ha construido la estrategia de seguridad del país desde entonces. La relevancia de este acuerdo para Canberra estaba determinada por el temor que existía ante el avance del comunismo en Asia y la ola de movimientos nacionalistas que acompañó al proceso de descolonización y la percepción durante buena parte de los años 50 y 60 entre la clase dirigente del riesgo para la propia supervivencia australiana que suponía el avance comunista y la incapacidad del Reino Unido de proveer la seguridad necesaria a su antigua colonia. Durante este periodo, Australia desarrolló una estrategia denominada '*forward defence*' mediante la cual el gobierno australiano concentró su esfuerzo defensivo en el envío de tropas a la región de Asia Pacífico junto con sus *grandes y poderosos amigos* ('*great and powerful friends*') como señala el Profesor McDougal⁵. Tanto Gran Bretaña como Estados Unidos se mantuvieron como puntos de referencia de la política exterior australiana, sin embargo los Estados Unidos, como principal potencia mundial en Occidente tras la Segunda Guerra Mundial, ofrecía una mayor garantía de seguridad para Australia sobre todo en relación con Japón⁶.

La estabilización de la región tras la independencia de antiguas colonias europeas en la región y la debilidad de un Japón derrotado llevó consigo la paulatina retirada de Gran Bretaña y Estados Unidos de la región. Durante este periodo (años 70 y 80) Australia se vio forzada a pensar en su propia autoprotección. Fue Gough Whitlam, como líder del gobierno laborista a partir de 1972, quien se comprometió a desarrollar una política más independiente y basada en estrategias diplomáticas (y no militares como con anterioridad). El retorno laborista se producía en un contexto de deterioro económico y fuerte oposición a la guerra de Vietnam a la que Australia contribuyó un total de 50,000 tropas⁷. Whitlam promovió una reformulación de la política exterior australiana, que si bien no suponía la ruptura del vínculo

² McDougall, Derek (1998): *Australian Foreign Relations. Contemporary Perspectives*. Longman, Australia.

³ Tal y como apunta el Profesor McDougall, Derek (1998): *Australian Foreign Relations. Contemporary Perspectives*, South Melbourne, Longman.

⁴ Acrónimo formado por el nombre de los tres países signatarios: Australia, New Zealand y United States.

⁵ Derek, *op. cit.*, p. 135.

⁶ *Ibid.*, p. 8.

⁷ Véanse datos de los Archivos Nacionales de Australia en <http://www.naa.gov.au/about-us/publications/factsheets/fs117.aspx>.

con Washington, aspiraba a incorporar otros elementos, con menos énfasis en temas de seguridad, y generar nuevas oportunidades para Australia que aumentaran su capacidad de influencia. Así, se desarrolló lo que se conocería como “consenso Whitlam”, que establecía un consenso bipartidista en temas de política exterior a seguir en el futuro, y que suponía que la política exterior australiana debía tener tres ejes:

- 1) la alianza con EEUU
- 2) una política más sólida y autónoma hacia Asia
- 3) un mayor papel en la Organización de las Naciones Unidas

Estos tres ejes han formado parte de la política exterior australiana desde entonces, aunque ha habido cambios respecto a la importancia concedida a cada uno de estos ejes por parte de los respectivos gobiernos. Los gobiernos liberales, apelando a la lógica de la historia, han dado mas importancia a la alianza con EEUU, como fue el caso claro de John Howard, mientras que los gobiernos laboristas, en respuesta a la lógica geográfica, han mantenido políticas de acercamiento a Asia y una mayor participación de Australia en foros multinacionales. De 1983 a 1996 se produjo el periodo más largo de dominio laborista hasta la fecha, primero con la figura de Bob Hawke (1983-1991) y después con Paul Keating (1991-1996). El contexto internacional había comenzado a variar con una mayor fluidez de las relaciones políticas entre los países de la región y con el final de la Guerra Fría. Los gobiernos de Hawke y Keating enfatizaron la necesidad de introducir un nuevo dinamismo en las relaciones de Australia con los países de la región en un contexto en el que la tradicional alianza con amigos ‘grandes y poderosos’ ya no era suficiente. Estos gobiernos laboristas buscaron estrechar las relaciones con los países de Asia Pacífico a través de la diplomacia y fue el gobierno de Hawke, con el discurso del Primer Ministro en Seúl en enero de 1989, lo que llevó a la creación de APEC⁸. Keating por otra parte, se hizo cargo de la reconfiguración de Australia como una nación de Asia Pacífico que fue mas allá de la política exterior⁹. La continuidad laborista terminó en 1996 con la victoria electoral del liberal John Howard, quien lideraría el gobierno australiano en este contexto, en coalición con el Partido Nacional (*National Party*) hasta 2007. Este periodo ha estado muy marcado por la figura del primer ministro y se conoce como la “década Howard” (*Howard Decade*).

2.1. La década Howard

En política interior el gobierno de Howard estuvo inspirado en los principios neoliberales en algunas cuestiones, tales como la política de inmigración o la reforma de la política de empleo, que generaron debates y tensiones significativos¹⁰. No obstante, con John Howard el vínculo occidental se intensificó más allá del tradicional alineamiento conservador y las mayores controversias estuvieron relacionadas con la política exterior implementada por Howard y su estrecha relación con la administración Bush.

Para David McCraw, del Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad de Waikato en Hamilton, Nueva Zelanda, lo más destacado de la política exterior de Howard fue

⁸ Derek, *op. cit.*, p. 138.

⁹ *Ibid.*, p. 139.

¹⁰ Véase Warhurst, John (2008): “The Howard Decade in Australian Government and Politics”, *Australian Journal of Political Science*, vol. 42, n°2 (2007), pp. 189-194 y Kelly, Paul (2006): *Howard’s Decade. An Australian Foreign Policy Reappraisal*. Lowy Institute for International Policy, *Lowy Institute Paper 15*, New South Wales.

su tono *realista* y el hecho de tener en el “poder” y el “interés nacional” su fundamentación conceptual¹¹. En este sentido, Howard privilegió el vínculo con EEUU y la cercanía entre ambas administraciones supuso la consideración de Australia como el *Deputy Sheriff* de EEUU en Asia, lo que provocó críticas en la región¹². Así por ejemplo, Malasia censuró duramente al gobierno australiano por su unilateralismo y la adopción de una política que defendía el uso de ataques de carácter militar y de carácter preemptivo como parte de su lucha contra el terrorismo en el Sureste de Asia¹³. En cualquier caso, Howard se alineó nítidamente con el presidente Bush, sobre todo tras los ataques terroristas del 11 de septiembre (Howard se encontraba en Washington, muy cerca del edificio del Pentágono en el momento de los ataques) y apoyó la “Guerra global contra el terrorismo” (*Global War on Terror*) enviando tropas de combate a Afganistán e Irak.

Buena parte de las 180 víctimas que causó el atentado terrorista en Bali el 11 de octubre de 2002 eran ciudadanos australianos. Bali es uno de los destinos favoritos de turistas australianos, lo que confirmaba la gravedad de esta amenaza para Australia. No obstante, el enfoque y las declaraciones del propio Howard sobre cómo se debía afrontar esta amenaza en el Sudeste asiático tensionaron la relación con sus vecinos, especialmente con Indonesia; país cuya evolución preocupa especialmente en Canberra¹⁴. Las relaciones con otros países del Pacífico también se enturbiaron por otras posturas del gobierno Howard, muy inspirados a su vez en las posiciones de la administración Bush. Así por ejemplo, el rechazo de Howard de ratificar el Protocolo de Kioto provocó un fuerte malestar regional, especialmente en aquellos Estados del Pacífico sur como Tuvalu¹⁵ cuya propia existencia está seriamente amenazada como consecuencia del calentamiento global. Asimismo, el gobierno Howard privilegió sus relaciones bilaterales y se mostró muy escéptico con respecto a las organizaciones internacionales, especialmente con las Naciones Unidas.

Paul Kelly, periodista y comentarista habitual en temas internacionales para la prensa australiana, describe el enfoque de John Howard como tradicionalista (por su fidelidad a Gran Bretaña y Estados Unidos) y como pragmático (por su énfasis en ganancias económicas por medio de acuerdos con países Asiáticos, China y los Estados Unidos - como por ejemplo los acuerdos de venta de uranio que aquí se analizan con China, India y Rusia). Así, en la política exterior de John Howard destacó en primer lugar su deseo de proyectar poder (político y militar) para conseguir objetivos políticos, en segundo lugar la justificación de decisiones de

¹¹ Véase McCraw, David (2008): “The Howard Government’s Foreign Policy: Really Realist?”, *Australian Journal of Political Science*, vol. 43, n°4 (2008), pp. 465-480.

¹² El uso del término *Deputy Sheriff* por parte de John Howard está refutado y se culpa a un periodista de haberlo empleado por primera vez tras una entrevista con John Howard sin que este hubiese empleado el término como tal. Howard ha negado en todo momento hacer dichas declaraciones y haber descrito a Australia como el *Deputy Sheriff*. Véase por ejemplo la perspectiva de Henderson sobre este polémico apodo en : Henderson, Gerald: “Howard should end confusion on foreign policy”, *FairfaxDigital*, June 3 2003, en <http://www.theage.com.au/articles/2003/06/02/1054406130164.html>.

¹³ Véase por ejemplo uno de los artículos publicado en Malasia al respecto: Siang Kit, Lim: “DAP calls for suspension of the Malaysia-Australia anti-terrorism pact signed last August and demand for retraction of Howard’s doctrine of unilateral pre-emptive attack against terrorism in Southeast Asia”, *Parliament of Malaysia, Press Statement*, December 4 2002, in <http://www.dapmalaysia.org/all-archive/English/2002/dec02/lks/lks1954.htm>.

¹⁴ Véase por ejemplo Mackie, James (2007): *Australia and Indonesia: Current Problems, Future Prospects*. Double bay, N.S.W. Longueville Books; o las observaciones de David Fickling durante el gobierno de John Howard en: Fickling, David: “Australia seen as ‘America’s deputy sheriff’”, *The Guardian*, 10 September 2004, en <http://www.guardian.co.uk/world/2004/sep/10/indonesia.australia>.

¹⁵ Véase por ejemplo un artículo local publicado en Tuvalu en O’Callaghan, Mary-Louise: “Australia’s Prime Minister Howard Raises Bar on Pacific Aid”, *Tuvalu News*, August 16 2002, en <http://www.tuvaluaislands.com/news/archived/2002/2002-08-16.htm>.

política exterior utilizando la retórica populista de los valores australianos, en tercer lugar la conceptualización de la política exterior como relaciones entre Estados (con énfasis en las relaciones bilaterales), y finalmente el uso de la política exterior para conseguir su propia ventaja política respecto al Partido Laborista¹⁶.

La cercanía con la administración Bush y la participación en la invasión de Irak en marzo de 2003, también generó importantes controversias entre la opinión pública australiana, incluso entre los segmentos de población que tradicionalmente votan liberal. Estas controversias tenían también un componente económico, ya que la firma de los Acuerdos de Libre Comercio con EEUU, que entraron en vigor el 1 de enero de 2005¹⁷, generó muchas suspicacias al ser percibido como perjudicial para varios sectores de la industria australiana, como la industria del cine o la farmacéutica, y más beneficiosos, en líneas generales para los intereses estadounidenses¹⁸. Como puede verse, Howard destacó la lógica histórica tradicional de los partidos conservadores con un mayor énfasis en las relaciones EEUU-Australia caracterizadas por su buena relación personal con el Presidente Bush.

El enfoque de Howard, tras la publicación, en 2003, del Libro Blanco sobre la política exterior y de comercio (nótese la convergencia de estos dos ámbitos tanto en la política como en el nombre del ministerio en sí) con el título *Advancing the National Interest*¹⁹ fijó los parámetros de continuación a seguir por Howard tras su victoria electoral de 2004. Sin grandes cambios en la política exterior, el siguiente mandato de John Howard se vio caracterizado por sus intentos de reforma del sector laboral lo que colmó el sentimiento de insatisfacción creciente en la sociedad australiana y terminó resultando en su derrota en 2007 dando paso al primer gobierno laborista en 11 años.

2.2. El gobierno de Rudd

Tras un periodo de fuertes disputas internas, Kevin Rudd se convirtió en el líder del Partido Laborista en diciembre de 2006 y apenas un año después, en noviembre de 2007, ganó las elecciones generales frente a un John Howard que se negaba a ceder su liderazgo. Cuestiones internacionales no formaron el eje de su campaña, excepto la lucha contra el cambio climático y la promesa electoral de firmar el Protocolo de Kyoto. En cuestiones internacionales Rudd contaba con su experiencia como diplomático y responsable de la cartera de asuntos exteriores en la oposición entre 2001 y 2005. Sin embargo, la reforma laboral (o la oposición de la sociedad y del partido Laborista²⁰) fueron lo que finalmente consiguieron la derrota del partido Liberal. No obstante, la política exterior laborista no supone una ruptura con la de su predecesor, pero sí la introducción de algunos cambios relevantes. Así por ejemplo, su primer acto oficial como primer ministro fue la firma del instrumento de ratificación australiana del Protocolo de Kyoto²¹.

¹⁶ Kelly, *op. cit.*, p. 3.

¹⁷ Para más información véase la página oficial del Ministerio de Asuntos Exteriores y Comercio australiano al respecto en http://www.dfat.gov.au/trade/negotiations/us_fta/ (visto el 12 de noviembre de 2008).

¹⁸ Véase por ejemplo el análisis: Ranald, Patricia: "The Australia-US free trade agreement: a contest of interests", *Journal of Australian Political Economy*, no. 57, (June 2006), pp 30-56, desde [bilaterals.org](http://www.bilaterals.org), en http://www.bilaterals.org/article.php3?id_article=6170.

¹⁹ Una copia de este documento se puede encontrar en Commonwealth of Australia (2003): "Advancing the National Interest", *Australia's Foreign and Trade Policy White Paper*, en http://www.australianpolitics.com/foreign/elements/2003_whitepaper.pdf.

²⁰ La reforma laboral emprendida por el gobierno Howard y en particular el programa llamado Work Choices.

²¹ Véase por ejemplo la noticia publicada al respecto en: "Australia ratifies Kyoto Protocol" *Sydney Morning Herald*, 3 December 2007, en <http://www.smh.com.au/news/environment/rudd-signs-kyoto-deal/2007/12/03/1196530553203.html>.



La política exterior de Rudd se basa en los denominados “tres pilares” (*three pillars*):

- 1) la alianza con EEUU
- 2) las relaciones con Asia
- 3) y el compromiso con los foros multilaterales (especialmente las Naciones Unidas)

En este planteamiento, cada uno de los pilares es tan importante como los otros y, en principio, ninguno tiene precedencia sobre los demás²². En buena medida, se trata de una actualización de los tres ejes del “consenso Whitlam” antes referidos y no difieren de lo que han sido los objetivos básicos de la política exterior australiana. La única diferencia puede verse en la importancia atribuida a cada uno de esos pilares y, en el caso de Rudd, el nuevo enfoque de la política exterior australiana responde al deseo de abarcar los tres retos principales que debe afrontar Australia: el terrorismo internacional, el ascenso de China y el futuro de Indonesia.

En cuanto a la alianza con EEUU, como el propio Primer Ministro indicó en su discurso en Washington en marzo de 2008, Canberra mantiene su compromiso con esta alianza, enfocada a la consecución de un Asia Pacífico más estable y económicamente próspera. Es decir, que la alianza tiene dos dimensiones fundamentales: por un lado, la económica con el desarrollo de los acuerdos de libre comercio; y por otro lado, la de seguridad, con la vigencia del tratado de ANZUS, que no en vano fue invocado tras los ataques del 11 de Septiembre en EEUU. No obstante, Rudd ha querido reducir el énfasis puesto por el gobierno de Howard en la relación con Washington, buscando una mayor autonomía y posibilidades para Australia. En este sentido, una de las primeras iniciativas de Rudd ha sido la de reemplazar progresivamente las tropas de combate australianas en Irak por tropas de asistencia y entrenamiento para la población local. Aunque la decisión de firmar el Protocolo de Kyoto, junto con la retirada de tropas de combate de Irak, reflejan indirectamente el peso que la administración Rudd le atribuye a su relación con los EEUU, cabe destacar que, por ejemplo, la decisión de retirar las tropas de combate de Irak y el compromiso de aumentar el contingente Australiano en Afganistán, se hicieron en un proceso intenso de consultas con su aliado norteamericano. Es más, el cambio de administración en la Casa Blanca y la llegada del Presidente Obama han reforzado las relaciones entre las dos naciones.

En cuanto a Asia, las iniciativas han sido numerosas y son claras las diferencias tanto en contenido y forma con la política implementada por Howard. En primer lugar hay que indicar que Rudd no sólo es el primer jefe de gobierno australiano capaz de hablar un segundo idioma, sino que además esta segunda lengua es el chino mandarín; lo que ha facilitado su acercamiento a Pekín. El auge de China es un elemento de extraordinaria relevancia en el planteamiento australiano sobre sus posibilidades políticas y económicas en la región de Asia Pacífico. Por ello, no es extraño que Rudd haya tratado de reforzar las relaciones con China y durante su visita de abril de 2008, reconoció a China como el principal socio comercial de Australia²³. Asimismo, el primer ministro también ha visitado recientemente Corea del Sur,

²² Véase por ejemplo el artículo de Crabbe, Stephen: “The New Australian Foreign Policy, Prime Minister Kevin Rudd’s Path in International Relations”, *suite101.com*, 3 April 2008, http://international-politics.suite101.com/article.cfm/the_new_australian_foreign_policy.

²³ Véanse los comunicados de prensa al respecto publicados por la Oficina del Primer Ministro de Australia durante 2008 disponibles en: “Visit to the United States of America, Europe and People’s Republic of China”,



Singapur, Japón, Indonesia en dos ocasiones, Timor Este, las islas Salomón y Papúa Nueva Guinea. Durante estas visitas, Australia reiteró su interés por fortalecer la cooperación y el clima de amistad entre los países de la región. Durante su segunda visita a Indonesia, Rudd elogió los esfuerzos del gobierno indonesio en su proceso de democratización y su lucha contra el terrorismo; asimismo, identificó a Yakarta como un aliado clave para Australia²⁴. Con Malasia se ha puesto en marcha un proceso de cooperación para mejorar la formación del profesorado afgano y contribuir a la mejora de los niveles de alfabetización en Afganistán²⁵. Las relaciones con Malasia han ido mejorando paulatinamente desde el episodio del *Deputy Sheriff*, y se han visto beneficiadas por la marcha tanto de John Howard como del antiguo Primer Ministro de Malasia Mahatir Mohamad quien se opuso en numerosas ocasiones a una mayor participación australiana en organizaciones multilaterales regionales. Por otro lado, Rudd también ha recibido al primer ministro de las Islas Salomón y a la primera ministra neozelandesa; y como muestra de su compromiso con el Pacífico sur ha anunciado su intención de que Australia, a diferencia de lo que ha sucedido en los últimos catorce años, sea la sede del Foro de las Islas del Pacífico durante el 2009²⁶. Por último, en materia económica además de con China, el gobierno australiano se ha comprometido a reforzar las relaciones con India y con Japón. Todas estas iniciativas dan cuenta del interés del nuevo gobierno australiano por Asia Pacífico.

Por último y siguiendo con los tres pilares, el gobierno Rudd ha fomentado el multilateralismo y destacado el valor de Naciones Unidas como instrumento clave para la gobernanza global. Así, durante su discurso ante la Asamblea General el 25 de septiembre, Rudd sostuvo que las Naciones Unidas son “una democracia de Estados necesaria” y criticó la escasa voluntad política existente para su buen funcionamiento. En esta misma intervención, el primer ministro australiano ensalzó el valor de instituciones como la Organización Mundial para el Comercio, el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional para regular el comercio y la estabilidad de los mercados financieros mundiales, destacando a su vez la responsabilidad del G20, del que Australia forma parte, en este cometido.

Paralelamente, el gobierno Rudd emprendió dos importantes iniciativas tras su llegada al poder en relación con el papel de Australia de defensor del Tratado de la No-Proliferación (TNP). En primer lugar, el 9 de Junio de 2008, Kevin Rudd anunció la creación de una Comisión Internacional de No-Proliferación y Desarme Nuclear (*International Nuclear NonProliferation and Disarmament Commission*) en su visita a Hiroshima copresidida por Australia (Gareth Evans) y Japón (Yoriko Kawaguchi)²⁷. Esta iniciativa tiene como objetivo

Media Release, 04 March 2008, en http://www.pm.gov.au/media/Release/2008/media_release_0116.cfm .

“Joint Statement on closer Cooperation on Climate Change between the Government of Australia and the Government of the People’s Republic of China, Beijing”, en

http://www.pm.gov.au/media/Release/2008/media_release_0179.cfm .

²⁴ Véase por ejemplo el texto del discurso publicado por la Oficina del Primer Ministro de Australia en su página web disponible en: “Australia and Indonesia-Inseparable Partners Working Together and Working Together in the World, Jakarta”, *Speech*, 13 June 2008, en http://www.pm.gov.au/media/Speech/2008/speech_0314.cfm. Generalmente los puntos más problemáticos en la relación Indonesia-Australia han sido el terrorismo, Timor Este y Papua Occidental.

²⁵ Véase el informe de prensa publicado por la Oficina del Primer Ministro de Australia:

“Australia and Malaysia Working Together to Support Afghan Education”, *Media Release*, 10 July 2008, in http://www.pm.gov.au/media/Release/2008/media_release_0353.cfm .

²⁶ Para más información sobre este foro véase la página oficial de Internet disponible en <http://www.forumsec.org.fj/>

²⁷ Para un análisis sobre esta Comisión véase el artículo en la sección de debate de Letts, Martine (2008) “Commission should promote disarmament and safe civil nuclear management” *The Australian*, 24 September 2008, disponible a través del Lowy Institute en <http://www.lowyinstitute.org/Publication.asp?pid=898> . Véase



principal revitalizar el TNP antes de su próxima conferencia de revisión en el 2010 y promover el desarme nuclear mundial. Este propósito coincidía en el tiempo con el apoyo mostrado por los entonces candidatos a las presidencia de EEUU a la intensificación de los esfuerzos internacionales por el desarme, en la línea de los expresado por diversas personalidades estadounidenses en sendos artículos²⁸. No obstante, el estado actual de las relaciones entre los EEUU y Rusia (y Occidente en general) hace esta opción bastante inviable en la práctica y genera serias incertidumbres sobre el desarrollo de la cooperación nuclear entre Canberra y Moscú.

En segundo lugar, el Primer Ministro solicitó al Joint Standing Committee on Treaties una revisión de los tratados de no-proliferación y desarme de los que Australia forma parte con el objetivo de examinar la efectividad de dichos tratados y la manera de garantizar el avance de los objetivos de la política de no-proliferación y desarme de Australia²⁹. Así mismo, dicha revisión se propone investigar la manera en la que Australia puede contribuir más eficazmente al trabajo de la nueva Comisión Internacional. El Comité está compuesto de 16 miembros: nueve del *partido Laborista* (tradicionalmente opuesto al desarrollo de la industria minera del uranio y nuclear a nivel doméstico pero influidos por el potencial económico de la venta al exterior), cinco del *partido Liberal* (a favor de los beneficios económicos que derivan del desarrollo de la industria del uranio tanto a nivel nacional como internacional), uno del partido de los Verdes (opuestos al comercio del uranio principalmente por razones medioambientales y de seguridad) y uno del partido de los Nacionales (con posturas muy parecidas a los liberales)³⁰. El lanzamiento de esta revisión ha significado la paralización del acuerdo de venta de uranio entre Australia y Rusia hasta la publicación de sus resultados prevista para junio de 2009.

Se concluye de esta manera que en los 18 meses del gobierno Rudd, el enfoque de su política exterior ha estado basado en la lógica de la geografía (a diferencia de la de Howard) y ha seguido los parámetros básicos tradicionales de antiguos gobiernos laboristas.

3. La política exterior de Australia y las cuestiones nucleares

Australia es desde los años 70 uno de los más firmes defensores del desarme y del régimen de no-proliferación y activo participante en los diversos foros internacionales relacionados tanto con este propósito como con la protección y almacenamiento de materiales radioactivos. De igual forma, Australia es miembro del *Nuclear Suppliers Group* (NSG) y ha participado en

también para más información el comunicado de prensa emitido por parte de la Comisión el 25 de Septiembre de 2008, su página web es www.icnnd.org.

²⁸ Se trata de George Shultz, Henry Kissinger, William Perry y Sam Nunn. Véase por ejemplo: Schultz, George; Kissinger, Henry and Nunn, Sam: "Kissinger, Shultz, Perry & Nunn call for A World Free of Nuclear Weapons", *The Wall Street Journal*, January 4, 2007, in http://www.2020visioncampaign.org/pages/113/Kissinger_Shultz_Perry_Nunn_call_for_A_World_Free_of_Nuclear_Weapons.

²⁹ La información oficial acerca del Comité y su función se encuentra en la pagina del Parlamento de Australia: Joint Standing Committee on Treaties, en <http://www.aph.gov.au/house/committee/jsct/>

³⁰ Los detalles de los miembros del Comité esta disponible en la pagina oficial del Parlamento de Australia: Joint Standing Committee on Treaties, Members, en <http://www.aph.gov.au/house/committee/jsct/members.htm>.



numerosas iniciativas para regular el comercio de materiales nucleares y la exportación de uranio a países que no formen parte del Tratado de No-Proliferación³¹.

Australia ha sufrido una importante transformación en su actitud hacia las armas nucleares en los últimos 60 años. La actitud australiana hacia las armas nucleares durante los sucesivos gobiernos liberales y hasta 1973 se vio caracterizada por la influencia de actitudes norteamericanas y europeas hacia la proliferación vertical de armas nucleares y la percepción de que dicha proliferación constituía un hecho inevitable y crucial para el desarrollo de futuros mecanismos de defensa³².

Entre 1963 y 1973 China pasó a formar parte del club nuclear y tanto los Estados Unidos como Gran Bretaña redujeron su presencia en la región de Asia Pacífico, lo que constituyó un replanteamiento de la estrategia de seguridad a ser adoptada por Australia más a favor de las armas nucleares. Sin embargo, con el Tratado de la No-Proliferación en 1968, Australia se enfrentó a la posibilidad de renunciar de manera permanente a las armas nucleares. Aunque Australia se opuso inicialmente, el gobierno Liberal de John Gorton acabó firmando el Tratado en 1970. Sin embargo, Gorton no incluyó la ratificación entre sus planes inmediatos, como forma de mantener las opciones proliferantes abiertas³³. La llegada de los Laboristas al poder en 1972 significó la ratificación por parte de Australia del Tratado de la No-Proliferación y el comienzo de una política estrictamente opuesta a la proliferación de las armas nucleares y de apoyo a iniciativas internacionales de desarme³⁴.

Sin embargo, la industria australiana del uranio y las investigaciones sobre su enriquecimiento no se vieron afectadas por esta nueva política de renuncia a la posesión de armas nucleares. El interés de todos los gobiernos australianos por la industria del uranio se debe a que Australia dispone de las mayores reservas mundiales de este mineral, estimadas por la Asociación Mundial Nuclear en el 23% del total, y que la exportación de uranio constituye para Australia el 37% del total de exportaciones de recursos energéticos australianos, y el 22% de las exportaciones mundiales³⁵. Pero la oposición antinuclear en Australia considera que existen demasiados riesgos de proliferación y ataques terroristas contra instalaciones nucleares, y que los mecanismos internacionales actuales son insuficientes para garantizar que el uranio australiano no contribuya significativamente a la proliferación incontrolada. Asimismo, el desarrollo de la industria del uranio tiene otra dimensión importante porque afecta a las relaciones del Estado australiano con las diferentes poblaciones aborígenes que habitan o tienen el control de las zonas desérticas donde se encuentran la mayor parte de las reservas, aunque son muchos los que defienden la expansión de la industria tanto para uso doméstico como para su exportación.

³¹ Véase por ejemplo el siguiente artículo: de Lacey, Jennifer Megan: "Country Profile 13: Australia" Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), *FirstWatch Internacional*, en <http://www.sipri.org/contents/expcon/cnsc1aus.html/view?searchterm=australia>.

³² Véanse por ejemplo Hymans, Jacques E.C. (2000): "Isotopes and Identity: Australia and the Nuclear Weapons Option, 1949-1999." James Martin Center for Nonproliferation Studies (CNS), *The Nonproliferation Review* vol. 7.1 (Spring 2000) pp. 1-23; y Walsh, Jim (1997) "Surprise Down Under: The Secret History of Australia's Nuclear Ambitions." *The Nonproliferation Review*, vol. 5.1 (Fall 1997) pp. 1-20.

³³ Véase Hymans, *op. cit.*, p. 11.

³⁴ *Ibid.*, y Walsh, *op. cit.*, pp. 1-20.

³⁵ Fuente: World Nuclear Association: "Australia's Uranium and Nuclear Power Prospects", (April 2009), in <http://world-nuclear.org/info/inf48.html>.



Hay que destacar que Australia ha seguido unas directrices estrictas para asegurarse de que el mineral que exporta no sea utilizado para fines militares³⁶. EEUU, Japón, la República de Corea y algunos Estados Miembros de la Unión Europea como España son los principales destinatarios de uranio australiano (véase diagrama de la Asociación Mundial Nuclear). El gobierno australiano sólo permite la venta de uranio mediante acuerdos bilaterales para energía nuclear de uso civil y su transferencia está estrictamente controlada por los mecanismos de seguridad de la Agencia Internacional de Energía Atómica (IAEA en sus siglas en inglés). Sin embargo, el gobierno de Howard (ya en sí bastante escéptico de los mecanismos internacionales de no proliferación) destacó el aspecto económico en temas nucleares, sobre todo los beneficios provenientes de una expansión de la industria australiana del uranio. Este potencial económico fijó los parámetros de su política exterior con Asia, lo que le llevó a negociar acuerdos con China, India y Rusia. Pero recibió críticas por haber promovido la reducción del número de especialistas en control de armamentos, limitando así la capacidad de influencia australiana en los diversos foros multilaterales³⁷.

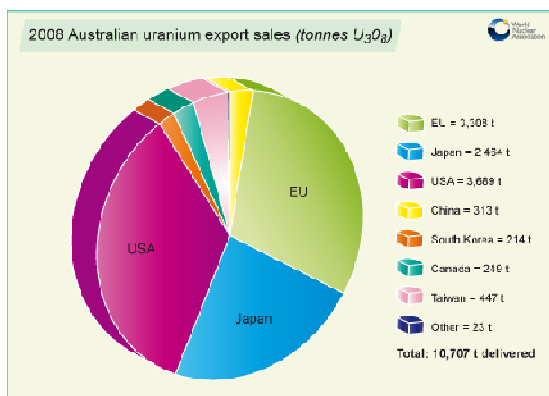
Por el contrario, Rudd ha condicionado el beneficio económico a una política de seguridad mas orientada hacia el reforzamiento de los mecanismos internacionales, lo que ha resultado en una revisión los acuerdos negociados por su predecesor. La cuestión nuclear jugó un papel considerable en la campaña electoral del Partido Laborista, sobre todo en lo concerniente a la construcción de instalaciones nucleares en Australia, ya que esta alternativa no forma parte de su política medioambiental para el país.³⁸ No obstante, los laboristas tuvieron que hacer ciertas concesiones. En primer lugar, por el énfasis puesto por Rudd en el cambio climático, que hace de la energía nuclear una alternativa que se debe considerar para reducir las emisiones de gases contaminantes a la atmósfera. Asimismo, en 2007 el Partido Laborista acabó con sus más de tres décadas de oposición a la expansión de la industria minera del uranio; en particular en lo relativo a la construcción de nuevas minas. Este cambio se produjo con la vista puesta en las elecciones generales, motivado sobre todo por la subida del precio del uranio en los mercados internacionales y el impacto beneficioso que podía tener en la economía australiana³⁹.

³⁶ Cabe mencionar que el debate sobre este punto se concentra en el hecho de que no hay diferencia a la hora de dividir un átomo para fines civiles o militares. Con lo que garantías políticas acerca del uso de materiales enriquecidos consituyen la única garantía.

³⁷ Véase por Medcalf, Rory (2008): "Nuclear Security: What Else Can Australia Do?" Lowy Institute, *Policy Brief* (Sep. 2008).

³⁸ Véase por ejemplo el documento oficial de la campaña electoral de 2007: "Labor's 2020 target for a renewable energy future" disponible en http://www.alp.org.au/download/now/071030_renewable_energy_policy_xx.pdf.

³⁹ Véase Manning, Haydon y O'Neil, Andre: "Australia's Nuclear Horizon: Moving Beyond the Drumbeat of Risk Inflation", *Australian Journal of Political Science*, vol. 42 no. 4 (2007), pp. 563-578.



El acuerdo de venta de uranio con India que fue autorizado por el gobierno Howard en 2007 ha sido suspendido. El contexto de este acuerdo se centra en el hecho de que India no es miembro del TNP, lo cual justifica aquellas críticas que sugieren que existía el riesgo de que las importaciones de uranio australianas sirviesen para liberar las propias reservas de uranio de la India con fines contrarios a los establecidos en el Tratado de la No-Proliferación. A pesar de esto, y tal como indica Sally Gordon del Asia-Pacific College of Diplomacy de la Universidad Nacional de Australia, el gobierno no se opuso a un acuerdo nuclear entre India y los Estados Unidos que incluye subsecuentes acuerdos con la IAEA y el NSG⁴⁰. Como esto indica, el gobierno Rudd ha actuado con relativa ambigüedad en este sentido y el acuerdo entre Australia e India ha estado condicionado por la autorización por parte del Congreso de los Estados Unidos del acuerdo EEUU-India y la negociación de garantías sobre el uso civil del uranio⁴¹. La decisión por parte del gobierno Rudd estaba en consonancia con su promesa electoral y con la política tradicional australiana de exportación de uranio sólo a países miembros de dicho tratado, aunque no con su política de apoyar iniciativas de reducción de emisiones de carbono. Sin embargo, la aprobación por parte del *Nuclear Suppliers Group* de continuar el comercio de uranio con India, y los acuerdos de comercio entre India y Francia y el aprobado por el Congreso de los Estados Unidos en octubre, han motivado propuestas por parte de expertos en Australia de revisión de la posición australiana⁴². A pesar de esto, a enero de 2009, el gobierno Rudd continúa negándose a seguir adelante con el acuerdo de venta de uranio firmado por el gobierno Howard con India debido a que India no ha firmado el TNP, pero tampoco ha puesto obstáculos a que India cuente con acceso a uranio por medio de mecanismos internacionales, lo que refleja el interés del gobierno de Rudd en sus relaciones con el país asiático.

John Howard, como era de esperar, también negoció un acuerdo bilateral de venta de uranio con China. Este acuerdo se negoció en el contexto de la pertenencia de China al TNP, y por su rápido crecimiento económico e industrial, prioridad económica para el gobierno Howard. El acuerdo con China, que entró en vigor el 3 de febrero del 2007, se compone de

⁴⁰ Gordon, Sally (2008): "Implications of the Sale of Australian Uranium to India", Strategic & Defence Studies Centre, ANU, *Working Paper*, no. 410, (Sept. 2008).

⁴¹ Para más detalles sobre el acuerdo Australia-India y la relevancia del acuerdo US-India véase: Gordon, *op. cit.*

⁴² Véase por ejemplo el artículo de opinión "Australia must now help a nuclear India" en el que el tema medioambiental se utiliza para apoyar un acuerdo entre Australia e India publicado en el periódico *The Age*: Roach, Neville: "Australia must now help a nuclear India", *The Age*, October 3, 2008, in <http://www.theage.com.au/opinion/australia-must-now-help-a-nuclear-india-20081002-4sr9.html>, o Gordon, *op. cit.* Para información sobre el acuerdo India-EEUU véase por ejemplo la cobertura de la BBC: "Rice in India for nuclear talks", *BBC News*, 4 October 2008, in http://news.bbc.co.uk/2/hi/south_asia/7652145.stm.



dos partes: una relativa a la transferencia de uranio, y otra a la cooperación nuclear⁴³. La llegada de Rudd al gobierno no supuso una revisión de este acuerdo, y de hecho, el gobierno australiano se ha mostrado más flexible con China en temas nucleares incluso durante la crisis de la incursión China en el Tíbet, lo que refleja el valor económico de China para Australia. Aunque este acuerdo pueda estar incluido en la agenda del Joint Standing Committee on Treaties, es muy poco probable que las conclusiones del comité lleven a cambios significativos en los términos básicos del acuerdo.

Como con el caso de India, la actitud del gobierno Rudd en el caso de China se caracteriza por su relativa ambigüedad y consistencia con el enfoque de su política exterior (el acercamiento a Asia y el apoyo a los mecanismos multilaterales de cooperación). Tal y como sucedió con los acuerdos bilaterales con China e India, el acuerdo con Rusia, también negociado por Howard meses antes de su derrota electoral, se vio afectado por la llegada del gobierno Rudd. Sin embargo, el conflicto entre Rusia y Georgia que se desencadenó durante el verano de 2008 llevó al gobierno Rudd a realizar unas declaraciones en clara contradicción con su política exterior, por lo que es necesario un análisis mas detallado.

4. El Acuerdo de Cooperación Nuclear entre Australia y Rusia

El acuerdo de cooperación nuclear entre Australia y Rusia (miembro del TNP) se firmó el día 7 de septiembre del 2007, poco mas de dos meses antes de las elecciones generales en Australia que dieron lugar a la victoria de Kevin Rudd. El acuerdo de uranio contempla numerosas áreas de cooperación, pero tiene como objetivo principal elevar la cooperación bilateral en lo relativo al uso de uranio en plantas nucleares rusas, ya que el acuerdo existente firmado en 1990 sólo permite el procesamiento y enriquecimiento de uranio australiano por parte de Rusia para venta a terceros países. Australia tiene un interés económico claro en desarrollar su industria local del uranio fomentando las exportaciones y, en ese sentido, un país como Rusia con importantes proyectos de desarrollo de nuevos reactores nucleares para obtener electricidad resulta, en principio, de interés prioritario. No obstante, Australia debe compatibilizar estos intereses económicos con el mantenimiento de su reputación y rol como actor destacado en materia de no proliferación. Además, el acuerdo fue firmado por John Howard poco antes de perder las elecciones generales de noviembre de 2007, es decir antes de los cambios en política exterior introducidos por Rudd; y aunque, el cumplimiento de los compromisos bilaterales no está a expensas de los cambios de gobiernos es evidente que el creciente deterioro de las relaciones de Rusia con Occidente en general, han dificultado su realización.

Australia y Rusia establecieron relaciones diplomáticas oficiales en 1942. No obstante, ya mantenían relaciones comerciales desde la segunda mitad del siglo XIX⁴⁴. Como es lógico, durante la Guerra Fría estas relaciones se vieron muy limitadas al formar parte Australia del bloque occidental y por su activa participación en algunos de los conflictos Este-Oeste que tuvieron lugar en Asia, principalmente las guerras de Corea y Vietnam. La caída de la Unión Soviética propició la normalización y reforzamiento de la relación bilateral entre ambos

⁴³ Véase la información oficial del Ministerio de Asuntos Exteriores australiano al respecto: "Australia-China Nuclear Material Transfer Agreement and Nuclear Cooperation Agreement", November 2007, in <http://www.dfat.gov.au/geo/china/treaties/faq.html#1>.

⁴⁴ Para un resumen sintético de las relaciones entre Moscú y Canberra puede verse Losiukov, Aleksandr: "A Russian Journal of World Politics, Diplomacy & International Relations", *International Affairs* vol. 53, no 6 (2007), pp. 105-112.



países. Hoy en día, tanto Australia como Rusia mantienen un interés importante en la región del Asia Pacífico sobre todo a nivel estratégico y económico y ambos han mantenido una presencia relativamente importante en el desarrollo de la región, con cierto énfasis en el Noreste de Asia, y en particular China⁴⁵. El diálogo político entre Canberra y Moscú se ve reforzado también por la pertenencia de ambos a los principales foros multilaterales de la región de Asia Pacífico como la ASEAN, la APEC o el East Asia Forum. En cuestiones comerciales y económicas también hay un diálogo fluido y se busca la mayor liberalización posible de los intercambios comerciales principalmente dentro de los foros multilaterales regionales existentes.

El presidente Vladimir Putin visitó Australia durante la celebración de la conferencia de APEC en Australia en septiembre de 2007. Esta visita constituye la primera visita de un líder ruso a Australia, un hecho importante para la historia de las relaciones entre Rusia y Australia. Así mismo, Putin vino acompañado de importantes personalidades del sector energético ruso para fomentar acuerdos comerciales entre Rusia y Australia, así como con otros miembros de APEC⁴⁶. La visita de Putin culminó con la firma del acuerdo de venta de uranio entre Rusia y Australia ante una creciente oposición por parte de varios grupos políticos australianos así como la opinión pública en general⁴⁷. Durante esta visita, el gobierno Howard reiteró en numerosas ocasiones que la venta de uranio a Rusia era exclusivamente para uso doméstico y que no constituía ningún riesgo para la proliferación de armas y materiales nucleares debido a los estrictos mecanismos de control establecidos en el acuerdo para prevenir su uso en programas militares o la venta a terceros países⁴⁸, lo que sin duda tendría repercusiones importantes para la reputación de Australia como principal defensor del TNP, y dando un mayor énfasis al beneficio económico del acuerdo.

Sin embargo, no hay que perder de vista la dimensión de seguridad que representa el mayor punto de oposición al acuerdo de venta, por su potencial de contribuir a la proliferación nuclear. El contexto estratégico y de seguridad tras los ataques terroristas en Nueva York, Washington y Pensilvania en septiembre de 2001 puso de relieve la importancia de los mecanismos internacionales de no-proliferación nuclear y desarme. En este sentido, cabe destacar que tanto Australia como Rusia han firmado el Tratado que establece una Zona Libre de Armas Nucleares en el Pacífico Sur (*South Pacific Nuclear Free Zone Treaty*). Por otro lado, también hay que indicar que Rusia, al igual que Australia también se adhiere a otros mecanismos internacionales relativos al uso de material y armamento nuclear tales como la *Convention on the Physical Protection of Nuclear Material*, *Treaty on the Prohibition of the Emplacement of Nuclear Weapons and other Weapons of Mass Destruction on the Seabed and the Ocean Floor and in the Subsoil thereof (Seabed Treaty)*, el Tratado de No-

⁴⁵ Para un análisis histórico más completo puede verse McDougall, Derek (2007): *Asia Pacific in World Politics*, Boulder & London Lynne Rienner Publishers.

⁴⁶ Alberici, Emma: "Russian businesses seek resource deals at APEC" *ABC News*, publicado el 4 de septiembre de 2007, en <http://www.abc.net.au/news/stories/2007/09/04/2024203.htm>.

⁴⁷ Existen numerosas referencias de esta oposición, pero para algunos de los argumentos véanse por ejemplo "Australia close to Russia uranium deal: Downer", *ABC News*, 4 September 2007, en <http://www.abc.net.au/news/stories/2007/09/04/2023621.htm>; "Russia, Aust sign uranium deal", *ABC News*, el 7 September 2007, en <http://www.abc.net.au/news/stories/2007/09/07/2026763.htm>; Barlow, Karen: "Aust uranium bound for Russia" *ABC News*, 7 September 2007, en <http://www.abc.net.au/news/stories/2007/09/07/2026866.htm>.

⁴⁸ Véase por ejemplo entre otros el artículo de prensa Coorey, Phillip: "Putin and Howard sign uranium deal", *The Sydney Morning Herald*, 7 September 2007 y disponible en <http://www.smh.com.au/news/national/putin-and-howard-sign-uranium-deal/2007/09/07/1188783452227.html> o el artículo: "Russia and Australia shake hands on uranium deal", *Russia Today*, 7 September 2007, en <http://www.russiatoday.com/business/news/13687>.



Proliferación, y el Tratado de Prohibición Completa de Ensayos Nucleares (*Comprehensive Nuclear Test-Ban Treaty*). Se deduce por tanto que existen los suficientes mecanismos de seguridad que garanticen las condiciones del acuerdo con Rusia, por lo que todo parece apuntar a que la percepción australiana de Rusia es diferente a la percepción de China a la hora de plantear dudas y riesgos acerca de la seguridad y garantías de no-proliferación de los acuerdos bilaterales.

El acuerdo de cooperación nuclear bilateral entre Australia y Rusia que se firmó en el 2007 enfatiza el uso de materiales nucleares con fines pacíficos, e incluye las siguientes áreas⁴⁹:

- o investigación básica y aplicada;
- o investigación y desarrollo para fines científicos, técnicos e industriales;
- o desarrollo, diseño, construcción y operación o cierre de plantas y reactores (para investigación) nucleares e instalaciones de combustible nuclear;
- o utilización de reactores nucleares para la producción de electricidad, calefacción y la desalinización de agua marina;
- o gestión de material radioactivo;
- o seguridad nuclear y protección de radiación y el medio ambiente;
- o la puesta en marcha de medidas de seguridad y protección física de material e instalaciones nucleares;
- o el uso de radioisótopos y radiación en investigación para la agricultura, la industria, la medicina y el medio ambiente;
- o exploración geológica y geofísica, desarrollo, producción y otros usos de recursos de uranio;
- o aspectos regulatorios en el uso pacífico de energía nuclear;
- o otras áreas de cooperación tal y como se acuerden entre las partes por escrito o por medios diplomáticos.

El aumento de la demanda rusa de uranio coincide con un aumento global de la demanda, sobre todo si se toma en consideración el desarrollo de India y China. La realidad es que se estima que para el año 2030, el consumo global de energía va a aumentar considerablemente (especialmente debido al desarrollo de China e India) y que hay grandes esperanzas de que la energía nuclear sea la mejor alternativa para mantener este crecimiento, sobre todo en cuanto se refiera a la generación de electricidad. Se estima que las reservas globales de uranio se redujeron en un 50% entre 1985 y 2003, mientras que la producción y el consumo de uranio siguen aumentando. Según Andrei Novikov, Rusia se enfrenta a una escasez de uranio de 5.000 toneladas al año (lo que puede llevar a que Rusia se limite sólo a importar en un futuro cercano), al mismo tiempo que planea doblar la capacidad de sus

⁴⁹ Según el propio texto del Tratado: “Australia-Russia Nuclear Cooperation Agreement”, en http://www.dfat.gov.au/geo/russia/treaties/aus_ru_safeguards_agreement.html.



plantas nucleares para la producción de electricidad para el 2010. Novikov predice una crisis si las existencias de uranio en el mercado se llegan a acabar, y sostiene que Rusia está colaborando con Kazajstán para desarrollar sus recursos energéticos (Kazajstán es la segunda reserva global de uranio después de Australia). La amenaza nuclear rusa terminó con la Guerra Fría y no hay nada que indique que la actitud rusa hacia sus armas nucleares haya cambiado en los últimos años, ni que el acuerdo bilateral con Australia contribuya a un supuesto cambio, tal y como indica la Asociación Mundial Nuclear la cual publica información sobre la larga experiencia rusa generando electricidad con energía nuclear (no es de extrañar que la primera planta nuclear en conseguirlo en 1954 era rusa). Como se ha dicho, Rusia también tiene sus propios recursos de uranio y tiene acceso a los recursos disponibles en Asia Central, con lo que el argumento de que el uranio australiano pueda suponer un riesgo para la proliferación en el caso de Rusia parece injustificado.

La postura tradicional del Ministerio de Asuntos Exteriores y Comercio australiano, al menos desde el acuerdo de 1990 es de confianza con respecto a la cooperación nuclear civil con Rusia. Según indica la propia página web del Ministerio australiano las iniciativas rusas para reducir su arsenal nuclear desde el final de la Guerra Fría han contribuido a fortalecer esta confianza⁵⁰. No obstante, esta postura se contradice con las suspicacias expresadas por la administración Rudd, en línea con las recomendaciones del Joint Standing Committee on Treaties. El Comité fue establecido en febrero de 2008 por el Gobierno de Australia con el objetivo de investigar y revisar la posición de Australia en tratados de desarme y no proliferación nuclear, y está prevista que concluya con la publicación de los resultados en junio de 2009. Como se ha comentado previamente, dicha revisión tiene como objetivo el examinar la efectividad de los tratados en los que actualmente participa Australia y la manera de garantizar el avance de los objetivos de la política de no-proliferación y desarme de Australia⁵¹ y el lanzamiento de esta revisión ha significado la paralización del acuerdo de venta de uranio entre Australia y Rusia hasta la publicación de sus resultados, lo que no sucedió con el acuerdo firmado con China. Según el Comité no deben realizarse más exportaciones de uranio australiano a Rusia hasta que Moscú demuestre que está destinado exclusivamente para uso civil. La Comisión quiere garantías del compromiso ruso con el Tratado de la No-Proliferación y con la posibilidad de que la IAEA lleve a cabo inspecciones en las instalaciones rusas en las que el uranio australiano será procesado. Sin embargo, hay que apuntar que estas condiciones ya se contemplaban (y cumplían) en el acuerdo previo de 1990 y nada indica que no fueran a ser cumplidas con el nuevo acuerdo. En cualquier caso, tras el conflicto en Osetia del Sur y la creciente reafirmación del Kremlin en materia de política exterior, la administración Rudd ha decidido revisar sus relaciones con la Federación Rusa, especialmente en lo referido a la cooperación nuclear. El primer ministro ha declarado incluso que valoraría la posición de otros gobiernos (todo apunta a que con esto se refiere implícitamente a los Estados Unidos) antes de tomar una decisión, toda vez que considera que Rusia en estos momentos representa un desafío importante a la seguridad internacional⁵².

El gobierno ruso, por su parte, ha acusado a Australia de basar su decisión en cuestiones políticas que podrían dañar los intereses económicos australianos y su relación

⁵⁰ Véase por ejemplo la sección de Preguntas y Respuestas del Ministerio de Exteriores de Australia: <http://www.dfat.gov.au/geo/russia/treaties/faq.html>.

⁵¹ La información oficial acerca del Comité y su función se encuentra en la pagina del Parlamento de Australia disponible en <http://www.aph.gov.au/house/committee/jsct/>

⁵² Véanse por ejemplo Dorling, Philip (2008) "Govt backs away from Russian uranium deal" *The Canberra Times*, 19 de septiembre de 2008, en <http://www.canberratimes.com.au/news/local/news/general/govt-backs-away-from-russian-uranium-deal/1276885.aspx>; o "Rudd undecided on Russian uranium deal" *ABC News*, 18 de septiembre de 2008, en <http://www.abc.net.au/news/stories/2008/09/18/2368186>.



bilateral. El embajador ruso en Australia, Alexander Blokhin, expresó las quejas del gobierno ruso antes de las recomendaciones de la Comisión, pero la embajada no ha emitido, hasta la fecha, ningún comunicado oficial al respecto.⁵³ Rusia, a través de su embajador, ha reiterado que el uranio será usado con fines civiles tal y como se establece en el acuerdo. Sin embargo, el gobierno de Australia se ha comprometido a esperar hasta la publicación de las conclusiones del Comité a finales de junio de 2009⁵⁴. Esta decisión junto con la retórica empleada por Rudd en relación con el conflicto en Osetia del Sur ponen en duda el énfasis regional y la relevancia de los mecanismos internacionales de seguridad en la política exterior de Rudd. Es más, el tratado bilateral parece haber pasado a convertirse en el instrumento político con el cual el gobierno Rudd ha demostrado la importancia del vínculo occidental en casos de crisis internacional.

5. Conclusión

El cambio de gobierno del liberal John Howard al laborista Kevin Rudd ha significado un cambio de enfoque en la política exterior australiana, tradicionalmente percibida como alineada con (e incluso dependiente de) Gran Bretaña y en mayor medida los EEUU, hacia una política más equilibrada y basada en tres pilares (la ONU, Asia y la alianza con los EEUU), de acuerdo con la posición histórica de previos gobiernos laboristas. El gobierno de John Howard, como líder de la coalición entre el Partido Liberal y los Nacionalistas, llevó este alineamiento con la política estadounidense a un nivel de similitud preocupante, especialmente tras el 11-S. Sin embargo, el nuevo gobierno laborista ha intentado corregir esta situación concentrándose en elaborar una política más de acuerdo con la realidad geoestratégica de Australia, con un mayor énfasis en su posición regional y en mecanismos multilaterales de cooperación.

No obstante, la decisión del gobierno australiano de retrasar la ratificación del acuerdo de cooperación nuclear con Rusia, no sólo contradice este nuevo enfoque, sino que no hace más que complicar el ya tenso estado de las relaciones rusas con Occidente, y contribuir al sentimiento de paranoia que continúa afectando las decisiones rusas en materia de política exterior. El riesgo de que Rusia libere sus reservas para fines militares como consecuencia del acuerdo con Australia es insignificante si consideramos que la segunda reserva mundial de uranio es Kazajistán (aliado ruso) y que Rusia posee sus propias reservas. La sanción australiana carece de poder persuasivo si consideramos que ni siquiera los países de la Unión Europea pueden ponerse de acuerdo sobre medidas similares. Sin embargo, la medida puede considerarse como una *confidence building measure* más que una sanción a Rusia por su comportamiento en Osetia del Sur, y que está estrechamente ligada a la declaración de independencia de Kosovo, que fue reconocida en su día por el gobierno australiano, así como por la Unión Europea y los EEUU.

Si bien las dudas del gobierno Rudd acerca de los acuerdos firmados por Howard se justifican en la actitud tradicional laborista y los ejes que han dominado su política exterior históricamente, la retórica empleada por Rudd y las justificaciones políticas articuladas en el caso de Rusia plantean cuestiones importantes.

⁵³ Véase para más información acerca de las protestas rusas :

http://www.defencetalk.com/news/publish/wmd/Russia_warns_Australia_against_scrapping_uranium_deal_repo170016406.php .

⁵⁴ "Australia undecided on Russia uranium deal", *ABC News*, 26 November 2008, in <http://radioaustralia.net.au/news/stories/200811/s2429803.htm?tab=latest> .



Críticos de la reciente decisión del gobierno australiano de retrasar la ratificación del acuerdo con Rusia sostienen que este acuerdo bilateral ayudaría a que Rusia redujese sus emisiones de gases que contribuyen al efecto invernadero además de citar los beneficios comerciales para Australia. Tanto lo uno como lo otro forman parte de la política del gobierno australiano. Sin embargo, el gobierno de Kevin Rudd considera que las relaciones de Occidente con Rusia se encuentran en un momento delicado y decisivo. El nuevo gobierno se toma muy en serio los compromisos internacionales de Australia y, al contrario que el gobierno conservador de John Howard, que centraba sus políticas en el desarrollo económico al estilo neoliberal, Kevin Rudd está impulsando un cambio en la manera en la que Australia concibe su acción exterior y sus compromisos dentro de la comunidad internacional. Sin embargo, la decisión de revisar el acuerdo con Rusia contradice dos de los pilares de su política exterior: las relaciones con Asia y la apuesta por los mecanismos internacionales multilaterales. Es mas, la retórica empleada por parte del gobierno Rudd como justificación para que se reconsidere la ratificación del acuerdo como consecuencia del conflicto de Osetia del Sur, parece indicar que Australia no considera a Rusia como un socio importante en su política exterior y reitera la influencia que el vínculo occidental continúa jugando en la política exterior australiana.

Rusia cumple los requisitos impuestos por Australia para llevar a cabo el acuerdo tal y como se había pactado. Como Manning y O'Neil sostienen, Australia debería concentrarse en reforzar los mecanismos internacionales allí donde no llegan los existentes. Cambiar la decisión de ratificar el acuerdo debido al reciente conflicto en Osetia del Sur no es ni la mejor opción para las relaciones globales actuales con Rusia, ni para que Australia tenga éxito en su empeño de desarrollar una política exterior más independiente de Occidente, ni de confianza con mecanismos multilaterales de cooperación de acuerdo con sus propios intereses en la región.



NORTHERN TERRITORIES AND JAPAN-RUSSIA RELATIONS: LATEST DEVELOPMENTS UNDER PRIME MINISTER TARO ASO

Eric Pardo Sauvageot¹

UNISCI Researcher, Universidad Complutense de Madrid

Abstract:

Since the end of World War II, Japan and Russia have been at odds over a territorial contentious, regarding the four southernmost islands from the Archipelago of the Kurils, taken by the USSR from Japan. Up to now, neither country has been able to come up with a satisfactory solution for these four islands called Etorofu, Kunashiri, Shikotan and Habomai (the so called “Northern Territories” in Japan). Diplomatic relations and economic and trade relations have developed, but the territorial row stands as a stumbling block preventing the improvement of relations. Since the end of the Koizumi administration and its intense but unsuccessful negotiations over Siberian energy resources and the territorial problem, momentum seems to be gathering under the current Prime Minister Taro Aso. Still, despite positive rhetoric from the Russian side and illusions from Japan that Russian economic problems and worsened relations with the West will leave them with the upper hand and with the leverage to force a solution in its favor, Russia has still not given any substantial sign of willingness to proceed seriously with the solution of the territorial problem and seems rather bent on emphasizing the economic side of their bilateral relations leaving aside more thorny issues.

Keywords: Russia, Japan, Bilateral Relations, Territorial Problem, “Northern Territories”, Energy.

Resumen:

Desde finales de la 2ª Guerra Mundial, Japón y Rusia han estado en disputa por un contencioso territorial cuyo objeto son las cuatro islas más meridionales del Archipiélago de las Kuriles, pertenecientes a Japón hasta su ocupación por la URSS. Hasta ahora, ninguno de los dos países ha sido capaz de proponer una solución satisfactoria para estas cuatro islas llamadas Etorofu, Kunashiri, Shikotan y Habomai (los llamados “Territorios del Norte” en Japón). Las relaciones diplomáticas y económicas se han estado desarrollando, pero el problema territorial sigue siendo el principal escollo que impide la mejora de la relaciones. Desde el fin del gobierno de Koizumi y sus negociaciones sobre los recursos siberianos y el problema territorial, intensas, si bien infructuosas, parece que las negociaciones se intensifican. Sin embargo, a pesar de la retórica esperanzadora por parte de Rusia y las ilusiones de Japón de que los problemas económicos rusos y sus tensas relaciones con el Oeste le otorguen una posición de superioridad y con capacidad de forzar una solución a su favor, Rusia no ha dado todavía signos claros de tener la intención de abordar seriamente la solución del contencioso territorial y parece más bien inclinada a poner énfasis en el plano económico en sus relaciones bilaterales, dejando de lado materias más espinosas.

Palabras clave: Rusia, Japón, relaciones bilaterales, problema territorial, “Territorios del Norte”, energía.

Copyright © UNISCI, 2009.

The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI. *Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI.*

¹ Eric Pardo Sauvageot is an UNISCI researcher from Universidad Complutense de Madrid.
Address: Department of International Studies, Faculty of Political Science and Sociology, UCM,
Campus of Somosaguas, 28223 Madrid. España. Email: epardosauvageot@hotmail.com.



1. Introduction

Asia, along with most of the world, was affected by the Cold War. Actually, Asia and Europe were the two main fronts where both superpowers were directly or indirectly confronted. But while in Europe its legacy faded away with the collapse of the Soviet Union, in Asia unsolvable remnants still persist. In this continent its legacy is resilient indeed. No one would fail to identify the division of the Korean Peninsula and the successful survival of the Kuomintang's shelter-state in the island of Taiwan as the most striking examples. North Korea (DPRK) as a quasi failed state represents a protracted threat to International Society and in particular to South Korea (ROK) and Japan. Its seemingly dead-end negotiations over denuclearization rank among the main challenges to world peace. But actually another less known spot, on the fringes of Asian geography, is still stuck in the Cold War and has very few short-term prospects of solution: four small islands located at the extreme South of the Kurile chain, ranging from Kamchatka (Russia) to Hokkaido (Japan), named Etorofu, Kunashiri, Shikotan and Habomai.

From now on we will refer to the islands using their Japanese names, as they are usually known in the academic world and in the press. The reason for this is that while they officially belong to the Russian Federation (they were inherited from the former Soviet Union), these four islands have been claimed by Japan since the end of WWII. Actually both countries have so far failed to sign a peace treaty to put an end to the state of war mostly because of the unbridgeable differences over this small territory. This is an anomalous situation not only because most countries in Europe and Asia managed to solve their territorial problems with the USSR and later with Russia, but also because Moscow and Tokyo have normalized their diplomatic relations since 1956 and have developed their trade and cooperation ever since. It is therefore a situation contrasting with both the trends in other countries and with the real status of relations between Japan and Russia. It represents a serious stumbling block precluding the deepening of their relationship. Solving it would usher both countries into a new and surely more fruitful stage. Much is at stake in it: a closer relationship with Russia would open up new perspectives for making inroads in its energy market. Conversely, Russia would gain much from seeing Japan deepen its cooperation in its Far East region. Alongside that, Japan could stop being seen as a neighbor unworthy of any confidence as an ally of the US and a lurching threat to its Pacific fleet.

The present article will focus on the latest developments, namely under current Japanese Prime Minister Taro Aso. After a short historic review, we will also take into account developments that occurred during the Koizumi era and under its immediate successors, Shinzo Abe and Yasuo Fukuda. Then we will deal with new developments. Landmark events that took place in recent months are the Medvedev-Aso summit in Sakhalin island, in February, and the visit of the Russian prime minister, Vladimir Putin, from 11th – 13th May. The context and the contents of their speeches and declarations are at the center of this article. We can anticipate that in spite of skillful rhetoric formulae and positive declarations, a new stage in their bilateral relations is hardly expected, as both countries still see each other as marginal actors with limited value in their diplomatic agenda.

1.1. Historical Review

The territorial problem stems from the end of the Second World War. The Yalta Agreement guaranteed in its secret protocol, article 3, that the Kurile Islands would be “handed over” to the USSR; at that point the US were pressing the USSR to enter the war against Japan in order

to relieve them of the huge war effort needed to assault the main islands. It was finally agreed that the USSR would declare war three months after the German capitulation. When on the 9th August the USSR proceeded with the attack, the whole archipelago was effectively occupied, but immediately the question was raised: does the Yalta Agreement equate “handing over” to “occupying”? After doubts and discussion, the US finally agreed on the occupation of the Kurile Islands by the USSR ².

When the time arrived for the signature of a Peace Treaty in 1951, the ambiguous situation of the Kurile Islands was an impediment for establishing relations between Japan and the USSR; the US put a strategy into practice aimed precisely at hampering good relations between both countries³: in article 2c it was stated that “Japan renounces all right, title and claim to the Kurile Islands”⁴, but it was left to them to agree on the geographical definition of the Kurile Islands. Thus, the US supported the Japanese claim on the four islands on the basis of the Shimoda Treaty of 1855, that is, Etorofu, Kunashiri, Shikotan and Habomai, while the USSR rejected this claim and defended its supposed rights on the basis of the ambiguous terms of the Yalta Agreement. Finally the USSR refused to sign the treaty and Japan obviously had to abandon the Kurile Islands⁵. To add further confusion, the USSR was not entitled to the islands such as articles 23 and 25 specified, given that rights would be only conferred to signatory states. Therefore, the archipelago was left occupied but in a legal limbo.

The next landmark in the USSR-Japan row over the islands was the 1956 Mutual Declaration, which provided for the USSR to hand over Shikotan and Habomai upon signing the Peace Treaty (article 9). Japan showed greater flexibility under Prime Minister Hatoyama, as opposed to the strictly pro-American stance of his predecessor, Shigeru Yoshida. But again political problems and pressure from the US prevented the implementation of article 9 and no solution could be brought to the contentious territorial issue. After this historical occasion, in which at least the restoration of diplomatic relations was achieved, conditions did not provide for a real solution. Actually, unilateral rejection by Khrushchev of the 1956 Declaration in 1960, as a response to the signature of a security treaty by Japan and the US, sent mutual relations back to the starting point. Even worse, after delusions that the Détente would help to improve relations, the hardening of Soviet diplomacy in the late 70s and early 80s further worsened them. The bold visit by Prime Minister Kakuei Tanaka in 1973 did not bring any substantial progress except for an ambiguous interpretation of the wording of the Joint Communiqué: “continue negotiations for a peace treaty by resolving *the unresolved questions since World War II*” (emphasis added), that according to some Japanese sources (although categorically denied by the Soviets), implied the Brezhnev acknowledgement of the territorial problem⁶.

As the Tanaka-Brezhnev summit clearly showed, both countries were trying to impress each other and to take advantage of real or imagined weaknesses to enforce their maximalist vision: no return by the Soviet Union and the claim of the four islands by Japan. It was a pattern that unfortunately persists nowadays. The clearest example can be seen in the

² Hasegawa, Tsuyoshi (2005): *Racing the Enemy, Stalin, Truman and the surrender of Japan*, Cambridge; London, Harvard University Press, pp. 268-69.

³ Clark, Gregory: “Northern Territories dispute lives on self-righteous deadlock”, *The Japan Times*, 12 May 2009, at <http://search.japantimes.co.jp/cgi-bin/ea20090512gc.html>.

⁴ Hasegawa, Tsuyoshi (1998): “The Northern Territories Dispute and Russo-Japanese Relations”, vol. II, Berkeley, University of California at Berkeley, pp. 525-26.

⁵ *Ibid.*, *Idem*.

⁶ Hasegawa, Tsuyoshi (1998): “The Northern Territories Dispute and Russo-Japanese Relations”, vol. I, Berkeley, University of California at Berkeley, p. 156.



complicated negotiations under Gorbachev in a time when the Cold War was vanishing under reform and collapse of the USSR. Japan took a long time to soften its position, wrongly believing that its economic clout would force the USSR to make concessions. But the USSR ended up being engulfed under Gorbachev in a political turmoil that prevented any concessions. Although progress was achieved in summits with Gorbachev and later with Yeltsin in 1991 and 1993 respectively, no final solution on the territorial problem was agreed. In the Joint Communiqué of 1991, the ambiguous wording “making use of *all positive factors that have been accumulating through bilateral negotiations over the years since 1956* (emphasis added), when Japan and the USSR jointly declared the end of the war and the restoration of diplomatic relations”, left both sides claiming that either the 1956 Declaration had not been accepted (USSR) or that it had been fully accepted (Japan)⁷. The Summit with Yeltsin in 1993, after two cancellations, did not make any explicit reference to the 1956 Declaration, thus leaving the problem in the same situation⁸.

Relations gathered momentum when a new Japanese Prime Minister, Ryutaro Hashimo (1996-1998), devised a new strategy, the “Multilayered Approach”. This strategy emphasized cooperation separately from political issues. Solving the territorial problem was obviously one of the ultimate goals, but it did not appear as an ultimatum and a precondition for economic cooperation. Hashimoto offered substantial expansion of relations in several areas, with economic cooperation topping the agenda at the Summit of Krasnoyarsk, where it was agreed that by the year 2000 a peace treaty would be signed. As on previous occasions, economic ties expanded, but at the end no solution was offered by the Russians.

A new, interesting occasion appeared under the predecessor of Junichiro Koizumi, the ephemeral Yoshiro Mori, when he met with the new President of Russia, Vladimir Putin. The basis for a breakthrough was established when Mori seemed to be leaning on a “two-islands” solution and Putin declared that the 1956 Declaration was in effect⁹ (he later explicitly accepted the return of Shikotan and Habomai if the territorial problem could be officially closed¹⁰). But his government fell before momentum could be sustained. Koizumi worked to reverse this course and went back to the classic conservative position. However the seemingly pro-US turn of Putin after the 11-S prompted Koizumi to revert to the Mori position¹¹, but it would not last very long.

2. Abe and Fukuda: Mending Fences

Junichiro Koizumi was an ambitious politician and wanted to create an upturn in Japan’s diplomacy. One of his ambitions was to court Putin with an energy diversification strategy aimed at getting resources in the Russian Far East. The race raged between the two main contenders, China and Japan, but unfortunately for Tokyo, after falling prey to Moscow’s intended or unintended mistakes and false expectations, China seemed to have gained the upper hand.

⁷ Hasegawa: “The Northern Territories...”, vol. II, *op. cit.*, p. 395.

⁸ *Ibid.*, p. 485.

⁹ Rozman, Gilbert: “A chance for a breakthrough in Russo-Japanese relations: will the logic of great power relations prevail?”, *The Pacific Review*, vol. 15, no. 3 (2002), p. 338.

¹⁰ *Ibid.*, p. 341.

¹¹ *Ibid.*, p. 349.



Tokyo believed it had a valuable asset in its financial clout, but any deal struck with Russia regarding energy could not sideline the claim of the four islands or “Northern Territories”. Japanese intransigence in this respect led to the re-routing of the pipeline, going to China first. The prospect of getting the islands back faded away too. Thus relations with Russia under Koizumi weakened as had happened earlier under former leaders, leaving the aftertaste of a lost opportunity (or false delusion). The legacy left to their immediate successors was rather limited, as the end of Koizumi’s tenure was greeted by a Russian plan for development and repopulation of the Kurile Islands¹² and a new border incident involving Japanese fishermen shot by Russia border guards¹³. No good start for the next Prime Minister indeed.

2.1. Developments under Shinzo Abe

Shinzo Abe succeeded Koizumi in 2006, being elected to the post of Prime Minister on the 26th September. His election was praised as the beginning of a new era as he was the first Prime Minister born after WWII. This was a catchy formula for press headlines, but actually his government did not produce any substantial results in the single year it lasted. With a rapidly declining support rate and a hawkish focus on North Korea and China, Russia could not rank very high on his agenda. Responding to the challenges from the reclusive regime of Pyongyang, trying to mend relations with China in the short term and making an effort to maintain the relationship with the US, made his agenda a busy one. At the same time internal politics affected him and shrouded his tenure with corruption scandals and suspicions of incompetence and mismanagement¹⁴.

2.1.1. First Contacts

In the transition to his government, a very discreet visit took place as Shintaro Ito, vice-foreign minister, visited the Russian Far East. The visit did not represent a new step in their bilateral relations as it was instead the product of the existing cooperation between Russia and Japan and did not involve any political considerations. His visit was meant to put into practice an existing agreement for dismantling nuclear submarines belonging to the Pacific Fleet, signed in October 1993 and reconfirmed in November 2005 by Koizumi and Putin. Ito signed a definitive agreement to proceed with the dismantlement of the first of the five scheduled nuclear submarines, a Viktor-I class submarine in the Primorskii region¹⁵. As it was under the framework of an agreement signed under Koizumi during his tenure, it was still the result of the intensive diplomacy that had been developing under the reformist Prime Minister (a first visit for this purpose, by Katsutoshi Kaneda, Senior Vice-Minister for Foreign Affairs, namely to inspect the site for dismantlement, took place a month earlier¹⁶). Later in

¹² Blagov, Sergei: “RUSSIA MOVES TO DEVELOP AND REPOPULATE THE KURIL ISLANDS”, The Jamestown Foundation, *Eurasia Daily Monitor*, vol. 3, Iss. 152 (August 7, 2006), at http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews%5Btt_news%5D=31952.

¹³ Blagov, Sergei: “RUSSIAN COAST GUARD SHOOT JAPANESE FISHERMAN IN DISPUTED WATERS”, The Jamestown Foundation, *Eurasia Daily Monitor*, vol. 3, Iss. 161 (August 18, 2006), at http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews%5Btt_news%5D=31995.

¹⁴ For an analysis of its failed government see: Kingston, Jeff: “Meltdown of a neocon: Abe's last hurrah”, *Japan Times*, September 30, 2007, in <http://search.japantimes.co.jp/cgi-bin/fl20070930x1.html>.

¹⁵ Ministry of Foreign Affairs of Japan (MOFA): “Vice-Minister for Foreign Affairs Shintaro Ito to Visit Russian Far East”, September 8, 2006, at <http://www.mofa.go.jp/announce/event/2006/9/0908.html>; Sokolova, Alyona: “Russia, Japan sign sub dismantle contract”, *Vladivostok News*, Iss. 535, September 12, 2006, at [http://vn.vladnews.ru/issue535/Environment/Russia Japan sign sub dismantle contract](http://vn.vladnews.ru/issue535/Environment/Russia%20Japan%20sign%20sub%20dismantle%20contract).

¹⁶ MOFA: “Mr. Katsutoshi Kaneda, Senior Vice-Minister for Foreign Affairs, to Visit Vienna, Moscow, Stockholm and Vladivostok”, August 24, 2006, at <http://www.mofa.go.jp/announce/event/2006/8/0824.html>.



September, another important visit was scheduled too, as Dr. Kiyohiko Toyama, Parliamentary Vice-Minister for Foreign Affairs, was to attend the 4th Baikal Economic Forum in Irkutsk from the 19th to the 21st of September, focusing on economic cooperation¹⁷.

2.1.2. The Government's Position

Abe's tenure did not start with any political initiative regarding the territorial dispute and the signature of a peace treaty. Besides, his conservative stance made him an unlikely candidate for taking bold steps and making significant concessions on this issue. Regarding military affairs, both the 2006 and the 2007 Annual White Papers deal with Russia in the same manner: with respect to Russian relations with Asian countries, the wording and the account are the same, as no event represented a particular breakthrough. At the same time no effort was made to highlight areas where most achievements are recorded. An interesting chapter is the one dealing with the Russian military presence in the Northern Territories. Both reports keep exactly the same drafting, including the harsh wording referring to the islands: "These territories are illegally occupied by Russia although they are an integral part of Japanese territory"... "Russian troops continue to be stationed in the Northern Territories, which are an integral part of Japanese territory, and it is hoped that the issue will be solved at an early date"¹⁸. If any message about a softening of Japan's position was to be sent through the wording of these reports, it is clear that Abe's intention was far from abandoning or relaxing the tough stance that Japan has traditionally kept.

The Diplomatic Blue Book of 2007 (reviewing the previous year) gives a very short account of relations between Japan and Russia: the description of the first meeting between President Putin and the still recently-elected Shinzo Abe in November 2006 at the APEC Summit just highlights their shared intention of developing relations "across a broad range of fields based on the "Russia-Japan Action Plan" of 2003"¹⁹. Both countries were interested in maintaining this document as a baseline for their relations as it includes political and economic aspects. As long as no significant development is made about each of its chapters, none of them has to face the dilemma of responding to developments in its counterpart's area if it involves yielding in more delicate issues; this would be the case if Japan pressed Russia for a resolution of the territorial problem for further cooperation (precisely the area Russia favors most).

No grand bargain was made during Abe's tenure, as some analysts had hoped²⁰; its attention was far from focusing on Russia. An example of the low level of interest in Japanese public opinion for relations with this country can be exemplified in the Press Conference of the Prime Minister after his visit to Germany for the G8 Summit in Heiligendamm. Some questions were asked regarding Japan's relations with China and on the North Korean issue. The status of Japan-Russia relations was not mentioned²¹. Several signs seemed indeed to herald a real possibility of rapprochement as declarations by Russian and Japanese politicians

¹⁷ MOFA: "Dr. Kiyohiko Toyama, Vice-Minister (Parliamentary) for Foreign Affairs, to Visit New York, Havana and Irkutsk", September 12, 2006, at <http://www.mofa.go.jp/announce/event/2006/9/0912.html>.

¹⁸ Ministry of Defence of Japan (MOD): "Annual Defence White Paper, 2006", p. 58, at http://www.mod.go.jp/e/publ/w_paper/pdf/2006/1-2-3.pdf; "Annual Defence White Paper 2007", p. 73, at http://www.mod.go.jp/e/publ/w_paper/pdf/2007/14Part1_Chap2_Sec4.pdf.

¹⁹ MOFA: "Diplomatic Blue Book, 2007, Summary", p. 15, at <http://www.mofa.go.jp/POLICY/other/bluebook/2007/chapter2.pdf>

²⁰ Harris, Tobias: "Keep an Eye on Russia", *Observing Japan (Blog)*, June 01 2007, in <http://www.observingjapan.com/2007/06/keep-eye-on-russia.html>.

²¹ MOFA: "Press Conference by Prime Minister Shinzo Abe Following his visit to Germany for the G8 Summit Meeting in Heiligendamm", June 8, 2007, at <http://www.mofa.go.jp/policy/economy/summit/2007/press.html>.

pointed towards more flexible approaches²². Still, not even spectacular declarations such as that of Foreign Minister Taro Aso back in December 2006, who put forward a division of the islands in half²³, could be trusted as real signs of serious policy revisions. In his visit to Japan where he met the Speaker of the House of Representatives, Yohei Kono, Russian Prime Minister Mikhail Fradkov clearly stated that it was too early to discuss the territorial problem²⁴, although the topic was mentioned alongside efforts to find a solution²⁵. Taro Aso warned before his arrival in Russia during his official visit in May 2007 about the inconvenience of “stressing territory, territory”, as it would be counterproductive, and called instead to further develop other fields of cooperation²⁶. But experience about the endless negotiations between Japan and Russia should guard against hasty expectations. This meeting was scheduled to prepare a sideline meeting between Vladimir Putin and Shinzo Abe in the upcoming G8 Summit in Germany²⁷, so no determined proposals were put forward. Declarations from Aso stating “I feel the dynamics of the Japanese-Russo relationship are heading in the right direction,” and from Lavrov affirming that “Russia is prepared to make efforts to realize fruitful achievements in our bilateral cooperation in every possible field, in line with the 2003 Japan-Russia Action Plan.”²⁸, could be seen as a good omen. But diplomatic overtures can work for status quo while no substantial interest in solving the problem exists, as long as circumstances do not favor the current stance.

2.1.3. The G8 Summit of Heiligendamm and its Aftermaths

Finally, when Abe and Putin met in Heiligendamm, Germany, in June 2007, the profile of their meeting was relatively low. The difficult political situation of Abe counseled immediate gains as to boost his standing at home. Such could be achieved through popular issues among the public, as a tough stance towards North Korea and efforts to lead the world’s fight against global warming²⁹. Still, Abe presented an interesting offer, the “Initiative for the Strengthening Japan-Russia cooperation in the Far East Russia and Eastern Siberia”³⁰, which is worth mentioning for the fact that any reference to the Northern Territories was elicited, in contrast to the 2003 Japan-Russia Action Plan, where such reference did exist and actually ranked first, preceding the chapters of cooperation. Was it really an effort to separate politics from economics and put an end to the conservative approach? It might be so, but only in the short term. Actually next month in July, the visit of Sergei Naryshkin, Russian Deputy Prime Minister to Japan and his talks with Taro Aso revealed that Japan had not abandoned the old

²² Masangkay, May and Tang, Janice: “Japan looks to ramp up effort to resolve isle row with Russia”, *Japan Times*, May 10, 2007, at <http://search.japantimes.co.jp/cgi-bin/nn20070510f1.html>.

²³ Фесюн, Андрей: “Таро Асо предлагает “разделить поровну” спорные острова Курильского архипелага”, *Sakhalin.info*, 14 December 2006, at <http://www.sakhalin.info/news/41111>.

²⁴ “Russian Premier Says Too Early To Discuss Kuriles”, *Huliq*, 27 February 2007, at <http://www.huliq.com/12698/russian-premier-says-too-early-to-discuss-kuriles>.

²⁵ MOFA: “Mr. Mikahil Efimovich Fradkov, Chairman of the Government of the Russian Federation, Pays Courtesy Call on Mr. Yohei Kono, Speaker of the House of Representatives”, February 28, 2007, at <http://www.mofa.go.jp/region/europe/russia/talk0702.html>.

²⁶ Тургиев, Михаил: “Проблему Курил нельзя решать без развития сотрудничества - Таро Асо”, *Sakhalin.info*, May 5, 2007, at <http://www.sakhalin.info/news/43722>.

²⁷ Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation (MID): “О российско-японских межмидовских консультациях”, 17 May 2007, at <http://www.in.mid.ru/ns-rasia.nsf/1083b7937ae580ae432569e7004199c2/432569d80021985fc32572de0049030c?OpenDocument>.

²⁸ “Aso, Lavrov agree to boost strategic ties, Abe-Putin summit in June”, *Kyodo*, May 04, 2007, at http://findarticles.com/p/articles/mi_m0WDQ/is_2007_May_7/ai_n27230142/.

²⁹ “Abe heads to G8 with hopes of raising domestic standing”, *Japan Times*, 04 June 2007, at <http://search.japantimes.co.jp/cgi-bin/nn20070604a2.html>.

³⁰ MOFA: “Initiative for the Strengthening Japan-Russia cooperation in the Far East Russia and Eastern Siberia”, June 07, 2007, at <http://www.mofa.go.jp/region/europe/russia/initiative0706.html>.



philosophy: “as the leaders of Japan and Russia had agreed at their bilateral meeting held in Heiligendam, it would be necessary for both countries to promote negotiations for concluding a peace treaty, as an important pillar of the Japan-Russia Action Plan, to finally solve the territorial issue.”³¹. Japan was again resorting to a linkage of recent proposals for cooperation to discussions on the peace treaty, but Russia remained uncommitted through the diplomatic formula: “the two countries should continue discussions to reduce the differences in their positions”³².

If such an initiative could have prompted a positive response from Russia before a conservative backlash, Abe could have boasted a political success. It would be too adventurous to assume that Abe either seriously entertained the idea of improving relations with Russia and integrate her in his project of “Arch of Freedom and Prosperity”³³, aimed at the containment of China³⁴, or that he was trying to take on the legacy of his father, the USSR-friendly Foreign Minister back in the eighties, Shintaro Abe (who acted after retirement as a personal envoy). From another side, seeing the active role taken up by Taro Aso and his bold declarations, we cannot dismiss the factor of competition between ambitious politicians. Aso might have also been looking for personal political gains in trying to bring dynamism to Russia-Japan relations. A similar game was played in the eighties by Prime Minister Nakasone and his foreign minister, Shintaro Abe³⁵, and between Shigemitsu Mamoru (Minister of Foreign Affairs) and Ichiro Hatoyama (Prime Minister) in the fifties. Meanwhile, if we have to interpret Russia’s motives for apparent flexibility, it is worth thinking that its dependence on China (favored as the first destination of the East Siberian pipeline in construction, and an essential ally for global soft balancing of US preeminence), would counsel at least keeping alive options of improved relations with Japan, as a means to lower that dependence. That could explain its behavior. In any case, Shinzo Abe had to resign in September 2007 after political disaster in the previous elections in July. If any positive course was meant to open up under his premiership, he was not given the chance.

2.2. Developments under Yasuo Fukuda

Abe’s successor, Yasuo Fukuda, was a moderate politician. He represented quite the opposite of his predecessor, far from revisionist conservatism and keen on maintaining good relations with China. Still, Fukuda was even weaker than him, as domestic political scandals did not lull. He had to face continuous wrangling with an opposition now controlling the upper-chamber and bent on blockading any proposed legislation: the problems of extending the Supply Mission in support of the US war effort in Afghanistan is a good example.

³¹ MOFA: “Talks between Mr. Taro Aso, Minister for Foreign Affairs, and Mr. Sergei Naryshkin, Deputy Prime Minister of the Russian Federation”, July 4, 2007, at http://www.mofa.go.jp/announce/announce/2007/7/1174395_830.html.

³² *Ibid.*

³³ Russia is conspicuously absent from this project aiming countries on the fringes of Eurasia sharing democratic values. See: Aso, Taro: “Speech by Mr. Taro Aso, Minister for Foreign Affairs on the Occasion of the Japan Institute of International Affairs Seminar “Arc of Freedom and Prosperity: Japan’s Expanding Diplomatic Horizons”, Japanese Institute of International Affairs, November 30, 2006, at http://www2.jiia.or.jp/pdf/kouenkai/061130_aso_speech_e.pdf.

³⁴ “Japan courts India to counter China: Analysts”, *The Economic Times*, 23 August 2007, at http://economictimes.indiatimes.com/News/PoliticsNation/Japan_courts_India_to_counter_China_Analysts/articleshow/2305041.cms

³⁵ Hasegawa, Tsuyoshi (1998): “The Northern Territories Dispute and Russo-Japanese Relations”, vol. II, Berkeley, University of California at Berkeley, p. 240.

Developments in Japan-Russia relations did not experience any substantial breakthrough in terms of policy revisions or bold proposals. Wording regarding Russian relations with Asian countries and the military deployments in the Northern Territories did not change in the Annual White Paper of 2008³⁶. Actually the new edition highlighted the revitalization of the Russian military³⁷ in what appeared to be renewed suspicion towards Russia. Still, new surprising declarations came from Naryshkin in his second visit to Japan where he met with the new Prime Minister (these declarations even prompted the MOFA to declare that they were quite unusual for a high-ranking official of the Russian government³⁸). His words were that “the Russian side had the intention of discussing (the territorial problem) in a constructive way based on mutualism”... “the Russian side does not want to avoid discussions on the territorial problem”, while both sides acknowledged the fact that they should concentrate on work to search for possible proposals³⁹.

2.2.1. Fukuda's April Visit

Fukuda had an important summit to organize, the G8 Summit in Hokkaido, Lake Toya, he could use as a tribune to reach out to global leaders. The previous summit, as we saw, was used by Abe to hand over a program for cooperation. This one could perfectly be used for the same purpose. But prior to that, Fukuda had the intention of paying an unofficial visit to Vladimir Putin and the future new President Dmitri Medvedev. Declarations by Naryshkin seemed to herald very good prospects, though as we saw before, taking such declarations too seriously could be misleading.

Before his visit, scheduled for April, Fukuda laid out his objectives before a press meeting: (1) he asserted first that discussions around solutions for the territorial problem and the conclusion of a peace treaty would be important topics. (2) He asserted too that the time was ripe for efforts towards mutual cooperation. Both issues were therefore highlighted, but a clear priority for the territorial problem seems to be detected, following the traditional policy. Another comment by Fukuda, stating that “he intended to transmit comprehension of the Japanese thinking to the Russian side”⁴⁰ (it can be supposed he was referring to the territorial issue), does not reflect any change of policy. It is instead a repetition of the Japanese negotiating style regarding the Northern Territories as described by Hiroshi Kimura: conveying their convictions in a frank and sincere way as to convince their counterparts of the rightfulness of their claim⁴¹.

But when the meeting did take place, it appeared that cooperation was to occupy a far more important part, as could have been expected from Fukuda's stated goals. Agreements in the field of energy proved mutually beneficial, independently of the lack of progress in political matters: adding to the existing agreements on the delivery of 8 million tons of liquefied natural gas from the Sakhalin-2 project⁴², a deal for joint development of the oil

³⁶ Ministry of Defence of Japan (MOD): “Annual Defence White Paper, 2008”, at http://www.mod.go.jp/e/publ/w_paper/pdf/2008/12Part1_Chapter2_Sec4.pdf.

³⁷ “防衛白書、中国軍近代化に警戒ロシア軍活発化にも言及”, *Asahi Shinbun*, 05 September 2008, at <http://www.asahi.com/special/071029/TKY200809050121.html>.

³⁸ “領土問題 建設的に協議 福田首相にロシア副首相”, *Asahi Shinbun*, 05 November 2007, at <http://www.asahi.com/special/070912/TKY200711050302.html>.

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ “領土問題・平和条約締結、前進に意欲＝ロシア訪問で福田首相”, *Reuters*, 25 April 2008, at <http://jp.reuters.com/article/topNews/idJPJAPAN-31512320080425>.

⁴¹ Kimura, Hiroshi (2000): “Japanese-Russian Relations under Gorbachev and Yeltsin”, New York; London, M. E. Sharpe, p. 227.

⁴² *Ibid.*

field of Severo-Mogdinsky, the biggest result of the meeting⁴³, was signed. The deal somehow opened up East Siberia to Japan after the defeat in its pipeline scramble against China. Therefore, bringing a solution to the contentious issue and “adopting a “stronger” manner in negotiating the matter with Moscow than past Japanese administrations”, as he probably said as to boost his standing at home⁴⁴, did not weigh very large. Putin managed to “escape” its compromise regarding the solution of the territorial problem just stating that he would keep dialogue on the isles intact: “I understand that there are pending issues between us and I hope to continue the dialogue between us”...“We are continuing a dialogue on the peace treaty and creating the necessary atmosphere for progress in that direction”⁴⁵. Meanwhile, Fukuda’s strategy focused on building a personal relationship with him⁴⁶ (Putin did everything possible to create a welcoming ambiance to establish personal ties and a sufficient level of trust, including changing the venue to his personal presidential residence on the outskirts of Moscow⁴⁷).

2.2.2. The G8 Summit of Lake Toya and its Aftermaths

When Fukuda and Medvedev finally met at the G8 Summit in Lake Toya, the stance of the new Russian President seemed to favor the positive tune played to Japanese ears so far. Medvedev’s statement: “If the territorial row is resolved, bilateral relations will be pulled up to the highest level,”... “It could drastically change current relations.”⁴⁸ kept to the line of understanding the Japanese plight and was far from negating the existence of the territorial issue. Actually it even seemed that there was a real disposition to solve the problem by taking the final step towards solving the contentious issue.

Still, before Fukuda decided to leave the political stage, resigning from his post one year after nomination as his predecessor did, nothing tangible resulted. Trying to establish a personal relation with Putin, Fukuda might have been following the steps of a previous “honeymoon”, as developed between Hashimoto and Yeltsin back in the 90s, when real breakthroughs were expected. If Fukuda could have conveyed the impression that a similar pattern was developing between him and Putin, he could surely have scored certain gains as to boost his prestige. Unfortunately, given the precarious political situation and its low support rates, there could not have been real possibilities for a properly thought out long-term plan. The positive words by Putin and his welcoming gestures could have played on the eagerness of the Japanese side to show “tangible” results. Structural political weakness and the cunning Russian dangling of hypothetically improved relations could have combined in a game of deceit where Russia seemed to remain on the winning side.

⁴³ Ito, Hiroshi: “Fukuda Putin shake hands on joint oil deal”, *Asahi Shinbun*, 28 April 2008, at <http://www.asahi.com/english/Herald-asahi/TKY200804280066.html>.

⁴⁴ “Japanese PMs visit improves ties with Russia”, *People’s Daily*, 27 April 2008, at <http://english.people.com.cn/90001/90777/90853/6399792.html>.

⁴⁵ “Fukuda, Putin keep dialogue on disputed isles ‘intact’”, *The Japan Times*, 27 April 2008, at <http://search.japantimes.co.jp/cgi-bin/nn20080427a5.html>.

⁴⁶ Fukumoto, Tatsuya: “Fukuda focuses on building ties with Putin”, *Yomiuri Shinbun*, 28 April 2008, at <http://www.yomiuri.co.jp/dy/world/20080428TDY02304.htm>.

⁴⁷ “スコープ 領土より 目先の実利 日ロ首脳会談”, *Tokyo Shinbun*, 27 April 2008, at <http://www.tokyo-np.co.jp/article/politics/scope/CK2008042702006994.html>.

⁴⁸ Takahara, Kanako: “Fukuda, Medvedev favor isle row solution”, *The Japan Times*, July 9, 2008, at <http://search.japantimes.co.jp/print/nn20080709b1.html>.

3. Russia-Japan Relations under Taro Aso

At the time this article is being written, Taro Aso, who succeeded Yasuo Fukuda as Prime Minister, remains in his post. But if Abe and Fukuda's premierships resulted in resounding failures, Aso seems to be on the same path. So far, his incoherent way of governing and his gaffe-prone ministers (including himself), have been combining with the global crisis and the hostility of the opposition. The new government has been facing these troubles from the outset and they have driven Aso's support rate to hardly-seen lows. What was said earlier about consequences for foreign policy-making seems to fit here too. This would herald a marginal role for Russia, as whatever position Russia could occupy in the minds of Japanese politicians, it could hardly displace other countries as the US or China.

But the fact is that Aso inherited from his predecessor the promise from Medvedev of high-ranking visits, among which was scheduled a visit by the new Prime Minister, former president Vladimir Putin⁴⁹. This, along with the unexpected summit of Medvedev-Aso that was to take place in Sakhalin, February 2009, seemed to show that relations were effectively gathering momentum.

3.1. First High-Ranking Visits and Meetings

(1) In November, the Russian Minister of Foreign Affairs, Sergei Lavrov, paid, as promised, a visit to Japan. It was a highly symbolic occasion, as it marked the 150th anniversary of diplomatic relations. In his bilateral meeting with his counterpart Hirofumi Nakasone, it was possible to have a first glance at the official position Japan was to maintain under the new Japanese Prime Minister. Russia and Japan have been fighting for decades over priorities regarding bilateral relations and the Japanese preference for solving the territorial issue as a precondition for extended cooperation, resurfaced again in Nakasone's words: "Regarding the issue of signing the Peace Treaty, the territorial problem, which remains as the main unsolved problem in our relationship, I plainly exposed our position and remarked that is essential for us to achieve such progress in these negotiations so as to match the progress achieved in the fields of commercial and economic cooperation and other fields"⁵⁰. In his interview with the Russian daily "Kommersant", Nakasone bluntly expressed that a resolution of the sovereignty of the four islands was a necessary duty for upgrading relations to a qualitatively new level⁵¹.

(2) After this meeting, Medvedev and Aso had the opportunity to meet on the sidelines of the APEC Summit in Lima. In an interview to the same daily, "Kommersant", Taro Aso, prior to his trip to Lima, considered the territorial problem in similar terms as his minister of foreign affairs had earlier: "In order to raise our relations to a higher level, according to its potential, it is necessary to sign a peace treaty with the goal of resolving the issue of sovereignty of the four islands"⁵². He had the intention of asking his counterpart directly about his plans to solve the territorial problem and to develop Russia's relations with Japan accordingly⁵³. But apart from funny details such as the present to Medvedev's son (a human-sized replica of the cartoon cat Doraemon), results were equally scarce. Actually not much transpired. In his

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ "В Токио главу российского МИДа встретили требованием отдать Курилы", *Sakhalin.info*, 05 November 2008, at www.sakhalin.info/news/52511.

⁵¹ "По мирному договору нет сдвигов", *Kommersant*, 05 November 2008, at <http://www.kommersant.ru/doc.aspx?DocsID=1052013&ThemesID=436>.

⁵² Golovin, Vasili: "Премьер Японии: отсутствие мирного договора неестественно", 21 November 2008, at <http://www.kommersant.ru/doc.aspx?DocsID=1075737&ThemesID=436>.

⁵³ *Ibid.*



following visit to Japan, Naryshkin referred to the meeting as one where “key topics on economic, political and humanitarian cooperation were dealt with”⁵⁴, with no further details. Among declarations reported by the press, Medvedev, similar to when he met Fukuda, uttered very welcoming intentions, such as “the problem can be solved through good-will and political will. I am ready to solve the problem” and surprised everyone with his intention of raising awareness among Russians of the problem of the Kurile Islands⁵⁵.

(3) Naryshkin’s visit in December was the third big meeting since the outset of Aso’s government. It is useful to recall some of Naryshkin’s declarations as a sign of the permanence of Russia’s official policy. He repeated some of the dogma already uttered in previous meetings, namely that “the solution for the problem of the peace treaty between Russia and Japan can be found through an approach that *responds* in a balanced manner to the interests of both countries (emphasis mine)” and “*we did not put aside the problem* (emphasis mine) that remains a very sensitive topic for Japan, namely the problem of the peace treaty”⁵⁶. The fact as we mentioned before, is that a disposition to discuss a topic, or even less, the repeated utterance of a disposition to enter into negotiations around that topic, does not show more than a will to please a counterpart. Ironically, trying to find a compromise that fits both countries’ interests is impossible before serious proposals have been realized and a true will to yield has manifested. In that sense, the greatest intransigence can surely be found on the Japanese side, while the Russian side had previously been ambiguous over the possibility of handing over two islands (Shikotan and the Habomais as provided for in the Joint Declaration of 1956).

3.2. February Summit in Sakhalin an its Aftermaths

The present year, 2009, has started with both auspicious and not so auspicious signs for Japan-Russia relations:

(1) In January, the Japanese government was negatively surprised by sudden restrictions by the Russian government on non-visa access to the Northern Territories by Japanese citizens (mainly former residents and staff for cooperation programs had made full use of a system that had been established in 1992 and had been working since then). The new restrictions manifested themselves when a team of Japanese citizens serving within a program for humanitarian assistance was asked for an entry and departure card in order to be granted access to the disputed territory. They could finally not enter the territory. Accepting in principle such a procedure would have amounted for the Japanese government to a de facto recognition of Russian sovereignty, thus prompting an immediate rejection⁵⁷. The inconsistency lay in the fact that while this was happening, the Russian ambassador in Japan downplayed the significance of this new and arbitrary measure⁵⁸.

⁵⁴ “Глава администрации президента РФ обсудил в Японии перспективы мирного договора”, *Sakhalin.info*, 10 December 2008, at www.sakhalin.info/news/53159.

⁵⁵ Mutsu, Aoki: “ロシア外交官のトラウマ”, *Tokyo Shinbun*, 17 December 2008, at <http://www.tokyo-np.co.jp/article/column/ronsetu/CK2008121702000114.html>.

⁵⁶ “Глава администрации...”, *op. cit.*,

⁵⁷ “スコープ ちぐはぐロシア 政府困惑”, *Tokyo Shinbun*, 31 January 2009, at <http://www.tokyo-np.co.jp/article/politics/scope/CK2009013102000121.html>.

⁵⁸ “北方領土: 出入国カード巡り 交渉停滞ビザなし 交流に暗雲”, *Mainichi Shinbun*, 07 February 2009, at <http://mainichi.jp/photo/archive/news/2009/02/07/20090208k0000m010085000c.html>.

(2) But more surprising was the decision by President Medvedev to invite Prime Minister Aso to attend the inauguration of the export terminal of liquefied gas from Sakhalin 2⁵⁹. Some analysts rushed to predict that this represented a real change in the Russian attitude (actually the value of such a gesture indeed gives ground to believe that something important beyond cheap-talk was in the making); through this invitation, many started to interpret increasingly positive promises by Russian officials as something more than just tokens of diplomatic politeness⁶⁰. We can understand that with the final confirmation of Putin's visit for May 2009, the Japanese side identified important occasions in the present year so as to bring about a breakthrough in the pending issues which had been straining bilateral relations. The problem is that Japanese high officials immediately resorted to a state of mind that had been common on previous occasions. The comments by Takeo Kawamura, General Secretary of the Cabinet, are a good example: "Russians have a complicated relationship with Europe regarding energy supplies. Therefore, Russia apparently wants to improve their relations with Japan in this field. *We shall discuss the Northern Territories with them taking advantage of this possibility*"⁶¹ (emphasis mine). Negotiations with the USSR under Kakuei Tanaka⁶² and with Russia under Junichiro Koizumi had the same pitfall: believing they were in a position of superiority, the Japanese pressed for the immediate resolution of the territorial problem. If Russia either did not share that appreciation or Japan exaggerated an existing vulnerability, the result could end up being a stand-off where no concessions were made.

In this context, when on the 7th February the rally for the "Northern Territories Day" was convened, Aso exposed a strategy that placed the territorial problem at the centre: the condition to improve bilateral relations was the solution of the territorial problem. The positive side was that an improvement in relations with Russia was desired and maybe expected. The negative side was that what had been souring relations for so many decades was kept as the chief condition for improvement. But previous declarations, such as the "Policy Speech by Minister for Foreign Affairs Hirofumi Nakasone to the 171st Session of the Diet", already focused on this problem before mentioning the chapter of cooperation⁶³ (at the same time Nakasone expressed dissatisfaction over the entry card issue that finally led to the cancelation of the annual good-will mission of medical and humanitarian aid⁶⁴).

On the same day of the summit meeting, the 18th February, the press reported a clarification from Sergey Lavrov, on the interpretation of declarations by Naryshkin regarding the solution to the territorial problem: Naryshkin declared that Russia would seek solutions through a new approach and through *non-standard decisions* (emphasis mine). When in January the President of the Federation's Council, Sergey Mironov, paid a visit to Japan he is reported to have repeated the same formula several times⁶⁵. Whether it was truly a Japanese misunderstanding or a sudden hardening from the Russian side for negotiating reasons,

⁵⁹ "Россия и Япония идут на сжижение", *Kommersant*, 27 January 2009, at <http://www.kommersant.ru/doc.aspx?DocsID=1108679&ThemesID=436>.

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ *Ibid.*

⁶² Japan believed it had the economic key for the USSR to develop economically (Hasegawa, Tsuyoshi (1998): *The Northern Territories Dispute and Russo-Japanese Relations*, Vol. I, Berkeley, University of California at Berkeley, pp. 154-55.) the problem, as would unfold again with Koizumi, is that the USSR also believed its energy resources placed her in a position where she could exert the upper hand, precisely in a moment when oil prices started to jump in the 70s and made Japan vulnerable (*Ibid.*, p. 155).

⁶³ MOFA: "Policy Speech by Minister for Foreign Affairs Hirofumi Nakasone to the 171st Session of the Diet", January 28, 2009, at <http://www.mofa.go.jp/announce/fm/nakasone/speech0901.html>.

⁶⁴ "Aso vows to resolve isle dispute", *The Japan Times*, 08 February 2009, at <http://search.japantimes.co.jp/print/nn20090208a3.html>.

⁶⁵ "Россия и Япония идут...", *op. cit.*



Lavrov now stated that such a promise could never have come from the President and pointed to the fact that such misunderstandings were common on the Japanese side⁶⁶. He repeated the dogma of seeking a satisfactory solution for both sides, supported by their respective citizens, and criticized the linkage of the solution for the territorial problem to the development of relations between both neighbors, which he dubbed as counterproductive⁶⁷.

The summit finally took place, as scheduled, on the 18th February, in the city of Yuzhno-Sakhalinsk. It was the occasion for a very symbolic first trip to a formerly Japanese territory, as was the Southern part of the island of Sakhalin. The summit brought quite positive material results as the facility to liquefy gas was inaugurated. Thus, the first shipments to Japan, and a major contribution to its diversification strategy, would be possible: the deal secured the start of the operative status of the Sakhalin-2 delivery terminal, favouring Japan over South Korea and the US, as of the gas deliveries that are to be shipped to these three countries, the lion's share is to go to Japan, with 65 % of the total production over the next decade, around 6.2 million tons annually or 8 % of the annual gas consumption of Japan⁶⁸.

But obviously, Aso had very clear political objectives for the visit. The discussion on the Northern Territories was unavoidable. Did Japan gain anything from its inflexible stance? As could have been expected, no breakthrough was achieved, but a new formula was devised by Russia so as to guide future efforts. This formula consisted of four points: (1) Firstly, the issue should be resolved in their generation; (2) Secondly, work should be performed based on the agreements and the documents which both parties have achieved; (3) Thirdly, work should be performed under a "new, original and nonstandard approach," as instructed by President Medvedev; (4) Fourthly, additional instructions should be given in order to accelerate the work to reach the final solution of the issue of the attribution of the four islands, or the demarcation of national borders⁶⁹. Regarding its wording, it seems proper to consider that this new formula amounts to a diplomatic "gift" for Taro Aso to bring back to Tokyo. Optimistically, it could be even seen as the first step to a solution. But the formula suffers because of its lack of concrete proposals and some contradictory points.

Regarding this first point (the second requires no explanation), we can analyse the commitment of the pledge: "*resolving in their generation*". It is positive for two reasons: first it sets a deadline (though imaginary) and thus sounds like a real commitment. Second, the temporal frame in "*their generation*", endows Medvedev (who proposed the formula) and Aso with the ability to bring a solution (as it is their generation which is meant); thus both leaders can have the feeling they belong to the generation meant to bring a solution. But it is positive only in the rhetorical and psychological level. Its lack of definition is negative in very practical matters because the time span is not really determined. The chief formulation of the summit contained in the third point: "*new, original and nonstandard approach*", pleases the Japanese as they were enthusiastic about the "nonstandard approach" philosophy, but is a hollow motto. In the first Yeltsin-Hashimoto summit, the motto "*no neck-ties*" was equally

⁶⁶ It is true that in previous years, the Japanese analysts, politicians and diplomats had tended to distort in their favor Russian declarations or supposed declarations.

⁶⁷ "С.Лавров: Россия не предлагала Японии урегулировать территориальную проблему "нестандартным способом", *Sakhalin.info*, 18 February 2009, at www.sakhalin.info/news/54353.

⁶⁸ Ferguson, Joseph: "Territorial Dispute Takes Second Place to Russian-Japanese Economic Cooperation", The Jamestown Foundation, *Eurasia Daily Monitor Volume*, vol. 6, no. 36 (February 24, 2009), at http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews%5Btt_news%5D=34545.

⁶⁹ MOFA: "Japan-Russia Summit Meeting (in Sakhalin) (Overview)", February 18, 2009, at <http://www.mofa.go.jp/region/europe/russia/summit0902.html>.

devoid of any real meaning, but at least Prime Minister Hashimoto brought a new and more flexible approach under the “Multi-Layered” formula. This time no such elaborated policy existed. And finally, the phrase: “additional instructions should be given in order to *accelerate the work to reach the final solution* of the issue of the attribution of the four islands, *or the demarcation of national borders*”, conveys the wrong idea. If technical work is to be performed in relation to the demarcation process, it should be clear that such a step can only happen once a decision has been taken. The impression of dynamic decision-making it conveys is highly deceitful.

Other achievements apart from the chapter on energy and the apparent progress regarding the territorial problem were: the definition of Japan-Russia relations as strategic, where complementary energy interests and several chapters of economic cooperation carry an important weight; the decision to send a Far East Mission of the Japan Association for Trade with Russia & NIS in June to explore concrete projects; a meeting of the subcommittee for regional exchanges at vice-minister level within the framework of the Japan-Russia Intergovernmental Committee on Trade and Economic Affairs scheduled for the autumn; participation of Japanese companies in the construction of the bridge to “Russky Ostrov”, where the venue for the APEC Summit of 2012 will take place; discussions on possible cooperation in the production and supply of natural gas in the Russian Far East and Eastern Siberia and ecological cooperation. On the political dialogue, three important meetings were arranged: (1) A sideline meeting between Aso and Medvedev in April during the G-20 Summit, (2) a second similar meeting during the G8 Summit in Italy in July and more importantly, (3) a visit by prime-minister Vladimir Putin in May from the 11th to the 13th. We should not forget the other big issue that had soured relations in the preceding month: the restrictions on non-visa trips to the Northern Territories by Japanese individuals. Unfortunately, this problem was not solved, though both leaders agreed on the importance of such a framework and agreed to instruct all concerned officials to work for a solution⁷⁰.

Prime Minister Aso was right in downplaying the importance of the territorial problem, saying he wished to express his point of view that no concern should be raised about the return of the four islands (that was surely a first⁷¹), as no real progress was to be expected⁷². After the summit his position was expressed in the following way: “There will be no progress as long as they offer two islands while we want all four. *The only way (to settle the dispute) is through a political decision* (emphasis mine)”, which most interpret as a willingness to reach a compromise away from the traditional position⁷³ (that will be in line with the previous declaration, while it should not be forgotten that Aso in the past put forward the quaint 3.5 islands formula). It could also be seen as a reassertion of the necessity of sticking to the 4-islands formula (being the political decision of Russian acceptance on such a stance), although the first interpretation sounds more plausible. In any case, it is not difficult to agree with critical voices claiming that Aso’s comments were inappropriate⁷⁴. Many feared

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ “日露首脳会談：北方領土返還「4島」こだわらず 首相が新手法言及”, *Mainichi Shinbun*, 18 February 2009, at <http://mainichi.jp/select/world/news/20090218dde001010019000c.html>.

⁷² The Russian Ministry of Foreign Affairs’s (MID) declaration on the aftermaths of the Summit, warning about extreme positions and recommending possible ways for solution, stopped short of defining any concrete formula (“北方領土問題：手方、従来表現止まり・・・露外務省”, *Mainichi Shinbun*, 22 February 2009, at <http://mainichi.jp/select/world/news/20090223k0000m030035000c.html>).

⁷³ “EDITORIAL: Japan-Russia summit”, *Asahi*, 20 February 2009, at <http://www.asahi.com/english/Herald-asahi/TKY200902200061.html>; “日露首脳会談：北方領土返還 麻生首相が新手法言及”, *Mainichi Shinbun*, 18 February 2009, at <http://mainichi.jp/seibu/seikei/news/20090218ddg001010002000c.html>.

⁷⁴ “EDITORIAL: Japan-Russia summit...”, *op. cit.*

that Russia would misinterpret the partition proposal of Aso⁷⁵ of more than one year ago as an acceptance of Russia's more favoured stance of 2 islands (Declaration of 1956)⁷⁶.

Whatever the real gains of the summit were, significant in the field of energy cooperation, and at the best, elusive regarding the twisted territorial problem (framed as it was in an innovative rhetorical formula and based on the diplomatically non-committing motto of "seeking a solution acceptable for both countries", as confirmed by the MID right after the summit⁷⁷), the fact is that the atmosphere was one of regained momentum. The Japanese government had now three big meetings ahead where it hoped that much would be clarified about the territorial problem. It should not be forgotten that the visa-free entry program for Japanese was not resolved in the summit either, so that made two potential big issues pending for the next meetings, which were, as we mentioned earlier: (1) a sideline summit in the G20 summit in London, scheduled for the 1st to the 2nd of April; (2) a visit by Russian Prime Minister Vladimir Putin from the 11th to 13th May and (3) another sideline meeting in the G8 summit in Italy, scheduled for the 8th to the 10th of July.

Ahead of that first meeting, in March, Taro Aso declared he would ask President Medvedev to make a proposal for the solution of the territorial problem. Medvedev answered he would consider it⁷⁸, but the real and definitive response regarding this new challenge seemed to come on the very day of the meeting in a rather unexpected way: for scheduling reasons, the meeting had to be cancelled⁷⁹. That shows that the Russian president eluded the responsibility of pushing forward the issue of the final attribution of the islands. But Aso did not relent in his determination and declared he would like to discuss the problem with Prime Minister Putin too, upon his visit to Japan the following month. Medvedev responded that though Putin's plans were for discussing economic issues, he would also accept discussion on other matters⁸⁰.

3.3. The Yachi "Incident"

Meanwhile, in April a real debate ensued in the media after explosive declarations by former Vice Foreign Minister Shotaro Yachi: in an interview with the daily newspaper "Mainichi Shinbun", he went as far as to unearth the famous proposal of Taro Aso of equal partition of the territories, which would yield 3.5 islands to Japan (Habomai, Shikotan, Kunashiri and around 25 % of Etorofu, the largest island). Right after that, the same newspaper demanded explanations from the government and asked for a clear position on the issue. The daily's editor obviously linked such bold declarations with previous ambiguities by the Prime Minister, such as the enigmatic complaint about the necessity of making a political decision as negotiations were dead-locked (seemingly complaining about Russia accepting the return

⁷⁵ See: "Taro Aso предлагает...", *op cit*.

⁷⁶ "日経経済協力領土問題に危機が残る", *Tokyo Shinbun*, 20 February 2009, at <http://www.tokyo-np.co.jp/article/column/editorial/CK2009022002000074.html>.

⁷⁷ "На встрече в Южно-Сахалинске Медведев и Асо "выразили намерение искать взаимоприемлемое решение" территориальной проблемы – МИД", *Sakhalin.info*, 25 February 2009, at www.sakhalin.info/news/54441.

⁷⁸ "『領土前進なしに関係築けぬ』首相、口に解決案出る", *Tokyo Shinbun*, 16 March 2009, at <http://www.tokyo-np.co.jp/article/politics/news/CK2009031602000089.html>.

⁷⁹ "日経首脳会議断念 北方領土協議口側が敬遠?", *Tokyo Shinbun*, 02 April 2009, at <http://www.tokyo-np.co.jp/article/politics/news/CK2009040202000052.html>.

⁸⁰ "プーチン首相と5月訪日時議論 日経課題で麻生首相", *Tokyo Shinbun*, 04 April 2009, at <http://www.tokyo-np.co.jp/article/politics/news/CK2009040302000090.html>.

of only two islands while Japan called for the return of all four islands)⁸¹. Bearing in mind this was the very proposal of Aso, back in December 2006 when he was Minister of Foreign Affairs, did it signal a real change of policy? Any doubts were immediately dispelled by The Secretary of the Cabinet, Takeo Kawamura, who affirmed these were personal opinions of Shotaro, not representing the entire government's point of view⁸². The Minister of Foreign Affairs, Hirofumi Nakasone followed suit reaffirming the official position and dismissing Shotaro's declarations⁸³. The next obvious step was for the source of the very scandal that was stirring Japanese diplomatic circles to explain that his intentions had been misunderstood⁸⁴ (similar to the excuse Aso used when he put forward the same proposal⁸⁵). This time too, instead of defending this (in fact, his own) proposal, Aso turned it down maintaining again that the official policy remained the return of the four islands⁸⁶ (He could have pushed Yachi to defend the 3.5 formula just to test public opinion and the existing room for manoeuvre).

In Russia, whether any temptation existed or not regarding more flexible formulae, nobody seemed to encourage Yachi's departure from the official dogma: in a meeting in Sapporo between Japanese and Russian representatives involved in negotiations about the territorial dispute, the representative of Sakhalin's government, Sergey Ponomariov, was very graphic in his analogy to oppose any partition under the 3.5 formula: "National territory is like a body, how can we think about halving it?"⁸⁷. Following the analysis by "Mainichi Shinbun", reporting that within the Russian government all this was seen as a signal of departure from the policy of returning the four islands, these declarations would rather strengthen the Russian resolve of sticking to the two-island solution that Putin's presidential administration had previously endorsed⁸⁸. Anyway, no official response came from the Kremlin⁸⁹.

3.4. Vladimir Putin's Visit in May

Given such a background, as seen in previous pages, nothing seemed to herald any groundbreaking progress in the forthcoming visit of Prime Minister Putin. Still, good news came at the beginning of May, as one of the stumbling blocks in bilateral relations was removed. After consultations on the 23rd April, a settlement on non-visa trips by Japanese citizens was finally agreed in favor of the Japanese side: a visa would remain unnecessary as

⁸¹ "社説:「3.5島」返還首相の説明を聞きたい", *Mainichi Shinbun*, 18 April 2009, at <http://mainichi.jp/select/opinion/editorial/news/20090418k0000m070147000c.html>.

⁸² *Ibid.*

⁸³ "МИД Японии объявил выговор чиновнику", *Kommersant*, 21 April 2009, at <http://www.kommersant.ru/doc-rss.aspx?DocsID=1158730>.

⁸⁴ "谷内正太郎政府代表: 北方領土3.5島「誤解を与えた」", *Mainichi Shinbun*, 28 April 2009, at <http://mainichi.jp/photo/news/20090422k0000m010082000c.html>.

⁸⁵ "МИД Японии объявил выговор чиновнику", *Kommersant*, 21 April 2009, at <http://www.kommersant.ru/doc.aspx?DocsID=1158730>.

⁸⁶ "北方領土問題: 谷内発言 首相「4島の帰属、一番の問題」", *Mainichi Shinbun*, 24 April 2009, at <http://mainichi.jp/select/seiji/news/20090424ddm002010049000c.html>.

⁸⁷ Eriko Horii: "北方四島交流協議: 露側代表「3.5島」に不快感—札幌/北海道", 25 April 2009, at <http://mainichi.jp/hokkaido/news/20090425ddlk01010216000c.html>.

⁸⁸ "北方領土問題: 谷内発言 露で関心「分割論の議論、日本で活発化」", *Mainichi Shinbun*, 25 April 2009, at <http://mainichi.jp/select/world/news/20090425ddm002010060000c.html>.

⁸⁹ "Япония не поделила Курилы", *Vzgliad*, 29 April 2009, at <http://www.vz.ru/politics/2009/4/29/281631.html>.



was agreed in the 1991 Summit. Instead the only additional requirement would involve handing over a list of all travellers on every scheduled trip⁹⁰.

Regarding Putin's visit, most of his agenda was supposed to be devoted to matters concerning cooperation. In his position as Prime Minister he was not supposed to deal with issues of foreign policy. Still, Putin is suspected to pull most of the strings in Russian policy, and in any case, in his position as premier he is far from being fully subordinated to his president. It was therefore expected that the issue would be broached during his meeting with Aso⁹¹; discussing the stumbling block of the territorial problem would be unavoidable, particularly after the cancellation of the Aso-Medvedev meeting during the April G20 Summit. But the Japanese did not intend to push the issue too hard as they shared the understanding that such an issue was a duty of the President (on the Russian side the constitutional limitations of Putin's political post were repeated). They would only reiterate Medvedev's words in an attempt to get more clarification on the true meaning of them⁹².

As the meeting approached, Putin, far from staying fully away from the territorial problem, started commenting on it. In an interview on Sunday 10th, in the eve of his departure, he clarified his position: his comments indeed reinforced the suspicion that he would not dwell on the issue and that he was rather, as he confirmed himself, interested in discussing trade issues. Following previous warnings from the Russian government, he said he would not step beyond the established framework⁹³. This was already in itself a policy statement. He further avoided commenting on the 3.5 solution, taking advantage of the scandal created by Yachi's declarations to say that Japan had not yet formulated her final position⁹⁴, and affirmed that developing relations in several directions was necessary to prepare the conditions for a solution⁹⁵. This last affirmation demonstrates the classic Russia position of cooperation and trade first, territorial problems later. His warning Japan that seeking confrontation would not help was far from acknowledging any blame on the Russian side⁹⁶. Putin did not seem fully neutral as his comments were echoing traditional ways of reasoning.

In his interview, Putin highlighted the issue he intended to push forward in his trip to Japan: a nuclear deal that had been dragging on in negotiations since April 2007. The deal would provide more exports of nuclear fuel from Russia and technology transfers from Japan to build reactors. Fear of leakage of such technologies to the Russian defence sector compounded Japanese apprehensions and resulted in the slowing down of negotiations. Putin wished such a deal could now be finalised⁹⁷. Deepening of trade and cooperation in this field is far from being a minutia for Japan, as according to Putin himself, Russia exports 15% of

⁹⁰ “Япония и Россия договорились о посещении японцами Южных Курил без заполнения миграционных карт”, *Sakhalin.info*, 05 May 2009, at www.sakhalin.info/news/55703.

⁹¹ “Путин обсудит в Японии вопрос о принадлежности Курильских островов”, *Sakhalin.info*, 21 April 2009, at www.sakhalin.info/news/55449.

⁹² Golovnin, Vasilii: “Владимиру Путину просто напомнят слова Дмитрия Медведева”, *Kommersant*, 08 May 2009, at <http://www.kommersant.ru/doc.aspx?DocsID=1165789&NodesID=5>.

⁹³ “3. 5 島返還論 コメントできぬ 来日前にプーチン氏”, *Asahi Shinbun*, 10 May 2009, at <http://www.asahi.com/international/update/0510/TKY200905100120.html>.

⁹⁴ “Japan not yet ready to resolve isle row: Putin”, *The Japan Times*, 10 May 2009, at <http://search.japantimes.co.jp/print/nn20090510a4.html>.

⁹⁵ Golovnin: “Владимиру Путину просто...”, *op. cit.*

⁹⁶ “ПУТИН: КОНФРОНТАЦИЯ НЕ ПОМОЖЕТ ЯПОНИИ ВЕРНУТЬ ТЕРРИТОРИИ”, *RIA Sakhalin-Kurily*, 11 May 2009, at <http://www.skr.su/?div=skr&id=39764>.

⁹⁷ Medestky, Anatoly: “Putin Seeks Nuclear Deal in Japan”, *The Moscow Times*, 11 May 2009, at <http://www.moscowtimes.ru/article/600/42/376999.htm>.

nuclear fuel to Japan, while contracts under discussion could drive that figure up to 25%⁹⁸. It is indeed a promising sector. Along with the prospective nuclear agreement, Putin came with a long list of regional economic projects where Japanese companies could be involved⁹⁹. The nuclear deal was finally signed along other economic deals¹⁰⁰.

Regarding the territorial problem, once in Japan Putin attended the opening of the “Conference of Regional Governors (Japan-Russia) and did not fail to mention that any solution to the Northern Territories problem should include a comprehensive strengthening of relations involving economic cooperation”¹⁰¹. When he met Aso, several topics arose around the current state of international relations; the Northern Territories problem was among them. Did Putin surprise his hosts with any groundbreaking proposal? As expected he did not: Putin simply said that while bearing in mind the territorial problem, he had the intention of developing Russo-Japanese relations in every possible way. His expressed conviction was that however difficult a problem might be, a solution would be possible among friends¹⁰². Further statements, though not unveiling a concrete solution either, lay the ground for the summit expected this summer between Aso and Medvedev: confronted with the possibility of dividing the islands, he answered: “*all options* (emphasis mine) will be discussed when Prime Minister Aso and President Medvedev meet in July”. His support for the necessity of resolution and his disagreement with those who oppose in Russia¹⁰³, seem to be a good basis for the next meeting in July. Speculations identify among “all options” the following: either a 2 (returned) + 2 (joint development) solution, a three islands, or a three and a half islands solutions¹⁰⁴. A meeting between Putin and former Prime Minister Yoshiro Mori, supporting the Irkutsk statement in which support for the 1956 Declaration was endorsed¹⁰⁵, might mean a Russian disposition to keep to the minimalist position of returning only Shikotan and Habomai. Would Japan accept it if the fate of the other two was sealed and no door open to further negotiations? It remains to be seen how Japan will react to positive declarations and whether the Japanese government can change its position with the G8 Summit coming up.

4. Conclusions

Progress under Taro Aso and his predecessors has so far been disappointing. Two conditions must exist in order to expect a breakthrough, and both should be built on the basis of flexibility: 1) a groundbreaking proposal by President Medvedev in July during the G8 Summit; 2) a policy change in Japan. If the two conditions could appear simultaneously, we might face a real possibility for an acceptable solution.

⁹⁸ “ПУТИН: РОССИЯ ЗАЙМЕТ ЧЕТВЕРТЬ РЫНКА ЯДЕРНОГО ТОПЛИВА ЯПОНИИ”, *RIA Sakhalin-Kurily*, 11 May 2009, at <http://www.skr.su/?div=skr&id=39760>.

⁹⁹ “РФ ПРЕДЛАГАЕТ ЯПОНСКИМ КОМПАНИЯМ УЧАСТВОВАТЬ В РЕГИОНАЛЬНЫХ ПРОЕКТАХ”, 11 May 2004, <http://www.skr.su/?div=skr&id=39762>.

¹⁰⁰ “Aso, Putin ink nuclear-power deal”, *The Japan Times*, May 13 2009, at <http://search.japantimes.co.jp/cgi-bin/nn20090513a4.html>.

¹⁰¹ “プーチン露首相: 日露時事意見交換会であいさつ”, *Mainichi Shinbun*, 12 May 2009, at <http://mainichi.jp/select/world/europe/news/20090512k0000e010061000c.html>.

¹⁰² “北方領土問題 前進する 日露首脳会談”, *Tokyo Shinbun*, 12 May 2009, at <http://www.tokyo-np.co.jp/s/article/2009051201000726.html>.

¹⁰³ “Aso, Putin lay groundwork for resolution of Northern Territories dispute”, *The Mainichi Daily News*, 13 May 2009, at <http://mdn.mainichi.jp/mdnnews/news/20090513p2a00m0na004000c.html>.

¹⁰⁴ Hiroaki Matsunaga, Kenichi Ogata: “Route remains unclear to territorial solution”, *Yomiuri Shinbun*, 14 May 2009, at <http://www.yomiuri.co.jp/dy/national/20090514TDY03102.htm>.

¹⁰⁵ *Ibid.*

But any policy change by Aso's government is unlikely, as the row over Yachi's declarations and Aso's support of the traditional policy showed. Aso faces a difficult political situation at home and, as many Prime Ministers before him, if he tries to make significant policy changes, he is far from having sufficient power to do so.

With regard to the possibility of Medvedev's putting forward a flexible solution that might bring positions closer and force a softening of Japanese policy, I think it is quite unlikely he goes beyond the abstraction of his positive rhetoric. Two interpretations differ in assessing the apparent Russian will to improve their relationship with Japan:

1) Some draw the conclusion that as the global crisis hardens, slackening Russian oil production calls for more investments from abroad. Western investors have pulled out in recent months while Russia is left with a soaring foreign debt and relations with the West are rather grim, as the second gas crisis between Ukraine and Russia showed. To make up for this situation, other countries should chip in, and although China seems to be the likely candidate to fill the void¹⁰⁶, some prefer to see Japan instead of China as the best solution for Russian troubles with the West (dwindling reserves in Western Russia raise the profile of East Siberian resources, where huge investment will be needed¹⁰⁷). An editorial from the "Asahi Shinbun" perfected the reasoning: with bad relations with the West and a renewed fear in Russia of Chinese re-emergence, logic would call Japan to be the ideal partner¹⁰⁸.

2) Still another interpretation would see Russia less from a position of absolute weakness than from one of relative strength. "Kommersant" reported that Gazprom speeded up its export strategy for liquefied gas so as to exert pressure on Europe. Declarations by its president, Alexander Miller, threatening to look for alternative markets were a reaction to the "Brussels Agreement" on energy between Europe and Ukraine¹⁰⁹. But before that, the sudden and unexpected invitation to Taro Aso might have followed the same logic as the second Russo-Ukrainian gas crisis ensued and left the EU countries threatened.

It would be risky for the Japanese side to believe that they can rely on a new set of relations with Russia given the new circumstances. Invoking the China threat to explain why Russia would turn to Japan is questionable; if Russia sought a candidate to substitute Western investments and make up for reduced exports, China would still remain the most likely one. Giving visibility to its relationship with Japan could serve as a way to manifest the "new" Russian strategy and as a warning to its Western neighbours, as so far strained relations compare favorably to the current improvement. But it should not be ruled out either that Russia might be "using Japan" to obtain more profits from China. Developing cooperation talks with Japan might be just a trick to get better terms for cooperation with China in the development of the Far East¹¹⁰. It will be difficult for Japan to displace China, and it is

¹⁰⁶ "Russia opens its first LNG plant to supply Asia", *The New York Times*, 18 February 2009, at <http://www.nytimes.com/2009/02/19/business/worldbusiness/19ruble.html> ; "Russia, Looking Eastward, Opens a Gas Plant to Supply Asian Markets", *The New York Times*, 19 February 2009, at http://www.nytimes.com/2009/02/19/business/worldbusiness/19ruble.html?_r=1&scp=1&sq=Russia,%20Looking%20Eastward,%20Opens%20a%20Gas%20Plant%20to%20Supply%20Asian&st=cse .

¹⁰⁷ Golovnin: "Россия и Япония идут на сжигание...", *op. cit.*

¹⁰⁸ "EDITORIAL: Japan-Russia summit...", *op. cit.*

¹⁰⁹ "Жидкая угроза", *Kommersant*, 02 April 2009, at <http://www.kommersant.ru/doc.aspx?DocsID=1148362> .

¹¹⁰ It is quite significant that just before the Russia-EU Summit in Khabarovsk from May 21-22, President Medvedev chaired a session on border cooperation between Russia, Mongolia and China and stated: "Russia should coordinate the development of the Far East region with Chinese efforts to rejuvenate its North-eastern old industrial bases"... The development strategy of the Far East to be drafted soon by the Russian government will be connected with China's plans of rejuvenating old industrial bases in the Northeast". ("Russian president urges



therefore unlikely that Russia feels such need as to yield to Japan on the issue of the territorial problem. Both countries believing they hold the upper hand will surely lead to classic misunderstandings and bring no solution to the problem.

The Japanese should be very careful about deluding themselves that economic leverage will be the key, but as an editorial in the *Yomiuri Shinbun* (representative of conservative public opinion), reflected¹¹¹, it appears that this classic way of thinking is gathering momentum. If economic problems and worsened relations with Europe and the US are pointed out, it should not be forgotten that Japan will also suffer from this crisis, thus reducing its economic margin of manoeuvre along the way. A China that will still register significant growth in a context of a global downturn will be far from retreating from the international political and financial world, thus not leaving its Russian semi-ally “alone”. But Japan should also bear in mind that resorting to attitudes interpreted in Moscow as blackmailing will help the Kremlin, as happened in the past, to lump Japan together with a hostile West, and if there is a relatively insignificant member in this broader concept, with whom concessions will yield less than with Europe and the US, that is Japan. In Japan there should also be the awareness that as soon as the panorama improves with the US and Europe, there will be a tendency to forget about Japan and its recurrent demands over the Northern Territories.

coordination with China on regional development”, *People’s Daily*, May 21 2009, at <http://english.people.com.cn/90001/90776/90883/6663095.html>) See also: “Medvedev: Russia should interest China in investing in Far East”, *People’s Daily*, May 21 2009, at <http://english.people.com.cn/90001/90776/90883/6663096.html> .

¹¹¹ “Can economic ties solve islands row with Russia?”, *Yomiuri Shinbun*, 13 May 2009, at <http://www.yomiuri.co.jp/dy/editorial/20090513TDY04305.htm> .





UKRAINE'S MULTI-VECTORIAL FOREIGN POLICY: LOOKING WEST WHILE NOT OVERLOOKING ITS EASTERN NEIGHBOR

María Raquel Freire¹
Universidade de Coimbra

Abstract:

Post-Soviet Ukraine has since the regaining of statehood in 1991 pursued an independent course, though its location conditioned to a great extent the contours of its foreign policy. In fact, whereas rapprochement with the West is very much valued, relations with Russia remain a central pillar in the Ukrainian construct. Thus, looking West while not overlooking its Eastern neighbor. In this context, how might Ukrainian authorities conciliate these different vectors in the country's foreign policy? To which extent might the Orange Revolution principles strive in a difficult internal setting and complex external context? How far might Western influence and Russian interference affect Kiev's foreign policy options? In searching answers to these questions, this paper aims at deconstructing the various circles in Kiev's multi-vectorial foreign policy addressing the country's foreign policy in an integrated way, where internal formulations condition and are conditioned by external options, shedding light over how these inter-linkages and inter-connections play in Ukrainian policy making and chosen path.

Keywords: Ukraine, Multi-Vectorial Foreign Policy, West, East.

Resumen:

La Ucrania post-soviética ha perseguido un curso independiente en su política exterior desde que lograra la independencia en 1991. Sin embargo su posición geográfica condicionó mucho el contorno de su política exterior. De hecho, mientras que un acercamiento al Oeste ha sido valorado grandemente, las relaciones con Rusia han seguido siendo el pilar central de Ucrania, intentándose por tanto, mirar hacia el Oeste sin perder de vista a su vecino oriental. En tal contexto, ¿cómo podrían conciliar las autoridades ucranianas los diferentes vectores de la política exterior de su país? ¿En qué medida podrían pervivir los principios de la Revolución Naranja entre un contexto interior tan difícil y un contexto exterior complejo? ¿En qué medida pueden afectar a las opciones en política exterior de Kiev la influencia occidental y las interferencias rusas? Intentando encontrar respuestas a tales preguntas, este artículo tiene como objetivo la deconstrucción de los varios círculos en la política exterior multi-vectorial de Kiev que se encargan de atender a la política exterior de una manera integrada y donde las formulaciones interiores se ven condicionadas por las opciones externas, echando luz de esta manera sobre cómo las interrelaciones e interconexiones se desarrollan en el proceso de toma de decisiones y en el curso elegido.

Palabras clave: Ucrania, Política Exterior Multi-Vectorial, Oeste, Este.

Copyright © UNISCI, 2009.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

¹ Maria Raquel Freire is Assistant Professor of International Relations, School of Economics of the University of Coimbra and Researcher at the Peace Studies Group, Centre for Social Studies, University of Coimbra, Portugal. Institutional address: FEUC - Av. Dias da Silva, 165 3004-512 Coimbra, Portugal. E-mail: rfreire@fe.uc.pt.



1. Introduction

The end of the Cold War and the disintegration of the Soviet bloc have led to a redrawing of the geostrategic map in the East, with the emergence of new independent states demanding a new ordering of the old Soviet space. The Russian Federation, reduced in its status, dimension and power, has sought in this context of change to keep its influence and perpetuate the memories of a past already gone. However, the new independent republics have followed differentiated courses, more proximate or distant to the old empire. Ukraine, the birthplace of the Russian nation and its natural ally, kept since the regaining of independence an ambivalent foreign policy, multi-vectorial in orientation, where it has become notorious its wish of approximation to the West,² while keeping close ties with Moscow. A policy orientation that amidst resistance and complementarity has directed Kiev's foreign policy after 1991.

If Ukraine's regaining of independence in August 1991 has meant an affirmation of national identity, renewing expectations regarding governing practices distanced from the Soviet model, the Orange Revolution in 2004 represented the culmination of a series of disillusiones and the demand for structural changes in the conduct of the country's policies. From 1991 Ukraine was governed under a semi-authoritarian presidential regime by Leonid Kravchuk (1991-1994) and Leonid Kuchma (1994-2004). The long "reign" of Kuchma, supported by a hierarchical structure of power with well defined contours, allowed the consolidation of oligarchic groups with economic strength and power of influence over decision making, a situation that was not unique in the former Soviet space. However, and contrary to other post-Soviet regimes with a strong centralized and authoritarian dimension, the Kuchma leadership allowed some room for maneuver to opposition forces and to the mobilization of civil society.

After the Orange Revolution, Viktor Yushchenko raised to the presidency reaffirming these same commitments, though with a clearly pro-Western program. This multi-vector policy has however been understood differently in Western circles and in Moscow, raising questions about its reliability in a constant game of engagement and disengagement in order to conciliate interests with policies, while avoiding unnecessary friction. And in fact, while rapprochement with the West is very much valued, relations with Russia remain a central pillar in the Ukrainian construct. Thus, looking West while not overlooking its Eastern neighbor.

In this context, how might Ukrainian authorities conciliate these different vectors in the country's foreign policy? To which extent might the Orange Revolution principles strive in a difficult internal setting and complex external context? How far might Western influence and Russian interference affect and have effect in Kiev's foreign policy options? In searching answers to these questions, this paper aims are threefold: to deconstruct the various circles in Kiev's multi-vectorial foreign policy addressing the country's foreign policy in an integrated way, where internal formulations condition and are conditioned by external options; to identify internal constraints to foreign policy, with the role of civil society gaining prominence, and demonstrating how despite keeping an high profile level in domestic terms, foreign policy is not immune to popular support/discontent; and to shed light over how these

² The term "West" is used in a broad manner, referring throughout to the Euro-Atlantic dimension, this is, the European Union, NATO and the United States.



inter-linkages and inter-connections play in Ukrainian policy making and chosen path, by adding the mix of power and perceptions to the foreign policy equation.

2. Shaping foreign policy: the agency/structure debate and the internal/external links

Domestic and external factors combine in foreign policy formulation, resulting in a formula where internal capacities, resources and political will plus external threats and opportunities lead to multi-various policy options, where the end result underlines the search for a maximization of gains. These gains are the result of the definition of the national interest, as the guiding basis for the pursuit of national objectives.³ As such, the internal/external relationship is asymmetrically bi-directional. This means that these two dimensions are closely interconnected, though with differentiated weights. The national interest, identity and perceptions rise above external dynamics, in the sense that states confer primacy to national goals, in the formulation of foreign policy, but are not immune to both domestic and external dynamics that hinder or foster the pursuit of these.⁴

This process of interaction might be framed in the broader agent/structure debate, further reinforcing its intertwines, by including this duality both at the internal and external levels. In other words, at the external level we have reciprocal interactions between the international system and states, while internally we have these same reciprocal relations between the domestic political structure and its units, including bureaucracies and civil society. The constant fluxes taking place within and between the agent/structure relations, as processes of interaction leading to more or less cooperation, are the focus of analysis. So, this understanding implies the assumption that agent/structure and internal/external, as cross-cutting dimensions of analysis are not dissociable regarding the process of formulation and decision in foreign policy.

In this complex formula, different variables at different levels (external versus internal), crossing multiple sectors and issue-areas (politics, security, economics, culture), and sparkled by normative and perceptions-based elements define the equation. Issues of preference, identity and perception are thus added to power considerations, complementing the theoretical approach followed here. The image of the self and of the other, as formulated in a Constructivist line, are fundamental in defining internal and external options,⁵ and have

³ The relevance of the internal/external relationship in foreign policy making has been widely acknowledged in the literature. See Rosenau, James (2006): "Pre-theories and Theories of Foreign Policy", in Rosenau, James: *The Study of World Politics: Theoretical and Methodological Challenges*, Vol. 1, London; New York, Routledge. Reprint of the article originally published in Farrell, R. Barry (ed.) (1966): *Approaches to Comparative and International Politics*, Evanston, Northwestern University Press; Katzenstein, Peter: "International Relations and Domestic Structures: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States", *International Organization*, No. 52 (1976), pp. 919-941; Hill, Christopher (2003): *The Changing Politics of Foreign Policy*, Basingstoke, Palgrave MacMillan; Saideman, Stephen and Ayres, R. William: "Pie Crust Promises and the Sources of Foreign Policy: The Limited Impact of Accession and the Priority of Domestic Constituencies", *Foreign Policy Analysis*, vol. 3, no. 3 (2007), pp. 189-210; Alons, Gerry: "Predicting a State's Foreign Policy: States Preferences between Domestic and International Constraints", *Foreign Policy Analysis*, vol. 3, no. 3, (2007), pp. 211-232.

⁴ See for example Saideman and Ayres, *op. cit.*, p. 191.

⁵ Roxanna, Sjöstedt: "The Discursive Origins of a Doctrine: Norms, Identity, and Securitization under Harry S. Truman and George W. Bush", *Foreign Policy Analysis*, vol. 3, no. 3 (2007), p. 238; Houghton, David: "Reinvigorating the Study of Foreign Policy Decision Making: Toward a Constructivist Approach", *Foreign Policy Analysis*, vol. 3, no. 1 (2007), pp. 42-43; Hill, *op. cit.*, p. 9.



impact on the agent/structure relationship by mingling perceptions and power in the equation of choices. Not exclusive, this exercise helps in explaining the multitude of aspects underlining foreign policy making, beyond the traditional models rooted in rational choice, bureaucratic politics, or the role of leadership in agenda-setting and policy-making.⁶ And goes beyond the “labels and models that direct us toward a particular slice of reality”,⁷ allowing a comprehensive analysis of dynamics and trends.

From the particular case of Ukraine it becomes clear the inter-linkage between these different levels and ingredients, where a mix of factors should be considered for the understanding of foreign policy. Although formulated at the Ministry for Foreign Affairs, the recipe is enriched by these various aspects that intermingle in the final product. The internal and the external are both catalysts for change and obstacle to progress. On the former, the domestic reform course and its expression in meeting the criteria for accession to international organizations, along with accountability to the population, and the expectations implied are example; on the latter, hindrance to progress has been revealed by the political squeamishness of forces in power and the constant balancing between East and West, meaning at times an unbalanced course. And in this connection, a multitude of sectors, issue-areas and perceptions complete the analysis.

Questions about national identity along with perceptions about Ukraine’s capabilities and regarding its neighborhood, both to the East and to the West underline the country’s foreign policy. Defining and affirming its national identity after years of Soviet ruling and a past of imperial occupation, in a context of transition, is not easy. A rejection of the past is not sufficient. The Ukrainian construct, in a post-communist transition setting, must be built over a collective identification with a shared identity. Ukraine sees itself as an in-between territory that has a role as a bridge-builder between East and West. It perceives itself as belonging to a wider Europe (the Westernizers), where Russia is included, with historical links to Slavic Russia (the Slavophiles). It is both a European and a Slavic state.⁸ And it is in the sequence of this reasoning that Kiev defines its multi-vectorial foreign policy. Regarding perceptions of its proximate neighborhood, simplified here in the EU to the West, and Russia to the East. Russia is understood simultaneously as a threat and a necessary partner. The EU, besides being a strategic partner is also the demanding neighbor.

Thus, foreign policy choice and formulation has been a process still unclear in a country still looking for its own place, as revealed in unstable domestic dealings and not always clear foreign intentions. Also underlining the transition process is the conjugation of perceptions at home and abroad: (mis)perceptions to the East and West are fundamental in the policy alignments, bargaining strength and in the relation between internal and external inputs/outputs. This duality resulting from its status as an “in-between” country does not mean, however, that the Eastern and the Western are mutually exclusive options in the Ukrainian agenda. In fact, this is not so much a question of choice, but of how to deal with these sometimes ambivalent policy courses in a consistent manner, promoting Ukraine’s national interests and projecting the country in the international setting.

⁶ Richard C Snyder; H W Bruck; Burton M Sapin; Valerie M Hudson; Derek H Chollet and James M Goldgeier (2002): *Foreign Policy Decision-Making Revisited*, Basingstoke, Palgrave MacMillan.

⁷ Nau, Henry: “Why We Fight over Foreign Policy”, *Policy Review*, vol. 14, no. 2 (2007), p. 26.

⁸ See Dergachev, Aleksandr: “Ukrainian-Russian Relations: European and Eurasian Contexts”, *Russian Politics and Law*, Vol. 39, No. 6 (Nov.-Dec. 2000), p. 57; Miller, Eric: “The Changing Face of Eurasia: Russian and Ukrainian Foreign Policy in Transition”, *Comparative Strategy*, Book Review, no. 22 (2003), pp. 383; Copsey, Nathaniel: “Popular Politics and the Ukrainian Presidential Election of 2004”, *Politics*, vol. 25, no. 2, (2005), pp. 99-106.



3. (In)consistences in Ukrainian politics

The Orange Revolution, meaning change and hope,⁹ symbolized the rejection of Leonid Kuchma's authoritarian policies, allowing the voicing of democratic-oriented policies and options. Internally demonstrating a desire for change, the protests should not be unframed from the international context where reminiscence of the East/West dichotomy is recovered from time to time. The presidential elections of 2004, very much disputed and stage of controversy, besides the difficulties associated to post-communist transition, showed the ambivalence inherent to the formulation of external policy and its implications in Ukraine, revealing also the transversal character of internal and external dynamics to the foreign policy process. In a simplified manner, the crisis ended up being equated with a dispute between a Ukraine turning West under the leadership of Viktor Yushchenko, and a Ukraine looking on the opposite direction, with Viktor Yanukovich. This labeling, independently of the political programs, was reinforced by the national and international media and by the involvement of foreign governments. This resulted in mutual criticism involving Putin's acclamation of support to Yanukovich and regarding Western political and financial support to Yushchenko's campaign.¹⁰ The West accused the Kremlin of direct interference in political and economic terms; while Putin criticized the Western involvement in Ukraine as an attempt to isolate Russia,¹¹ an interpretation of the events as a worrying example of the Western tendency for meddling in the former Soviet space, searching to "manufacture democracy".¹²

But despite these conflicting dynamics, the orange wave that swept across the country in that cold winter of 2004, bringing with it winds of change, proved its strength with Viktor Yushchenko's becoming the new president of a new Ukraine. The euphoria felt in the streets rested on the desire of approximation to the West and the liberal democratic model, understood as a new phase in the country's history. It meant a decisive step away from the Soviet past, in an affirmation of a differentiated course. Despite Kravchuk's and especially Kuchma's statements regarding the need for cooperative relations with the West, in a post-cold war order, the old Soviet style still imprinted in Kuchma's policies, along with a strong loyalty to the Kremlin, were not convincing enough both at home and externally. So, it might be argued that Ukraine's revolution came about as an affirmation by the negative of a new policy orientation, underlined by a rejection of Soviet reminiscence.

In fact, if for some time Kuchma managed to play with the country's geopolitical and strategic location, pressuring both the West and Russia and seeking recognition as a bridging state, the terrorist attacks of September 11, 2001 in the United States changed the scenario. The post-9/11 setting allowed a closer relationship between Russia and the West, preventing Ukraine from playing its card as the in-between power. In addition, by the end of 2002, cooperation between Kiev and Washington suffered substantially with the public release of tapes containing information about corruption and other criminal acts involving President Kuchma and his close collaborators. A former responsible for security, Mykola Melnychenko released tapes containing information about an alleged sale of military equipment to Iraq,

⁹ Stepanenko, Viktor: "How Ukrainians view their Orange Revolution: Public Opinion and the National Peculiarities of Citizenry Political Activities", *Demokratizatsiya*, vol. 13, no. 4 (2005), p. 614.

¹⁰ "Russia: EU Commissioner criticizes Moscow's 'assertive' policy toward neighboring states", *Radio Free Europe/Radio Liberty (RFE/RL)*, 26 January 2005.

¹¹ "Russia: Putin defends reforms, condemns 'revolutions'", *RFE/RL*, 23 December 2004.

¹² Herd, Graeme P.: "Colorful Revolutions and the CIS: 'Manufactured' versus 'Managed Democracy'", *Problems of Post-Communism*, vol. 52, no. 2 (2005), p. 4.



questioning Ukraine's status as a partner of confidence. As a direct consequence of the arms scandal, also known as the Kolchuga affair due to the technology involved, President Kuchma was disinvited from attending the North Atlantic Treaty Organization (NATO) summit in 2002, where he nevertheless showed up. For the first time in the history of the organization, the seats were organized according to the French alphabet so that Ukraine and the United States did not sit side-by-side. Moreover, the traditional Ukraine-United States annual summit did not take place. These events caused consternation and put on hold the announced intention of Ukraine to join NATO and the European Union.

As a way of minimizing these damages, in the summer of 2003 Ukraine sent to Iraq a 1600-person military force, a gesture welcomed in Washington, which promised support to Ukraine's internal reform effort (the last troops returned home in December 2005). The Orange Revolution in December 2004 consolidated rapprochement. The Western look seemed to both lead again the country's politics and to have been refocused on Ukraine. And as a sign of this shift taking place in Ukrainian politics, the first political measures of the newly elected President, Viktor Yushchenko, related to the need of regaining Western trust. However, the Western approach was cautious from the very beginning in order not to question cooperation with Russia. The fight against corruption and other illicit practices was announced as a priority goal, seeking to promote trust in the judicial apparatus, while demonstrating the country's democratic option.

"The course and the results of the Orange Revolution have strengthened the constitutional system and a state based on law. (...) when viewed against the backdrop of history of the Russian Empire and the Soviet Union, it should rather be called an antirevolution, which overcame the old ideas of what a revolution must be".¹³ The concept of revolution implies a deep change in the politics of a country. And, in a certain way, it was what happened in Ukraine with the retirement of Leonid Kuchma from the presidency and the consequent nullification of a series of undemocratic practices and politics. However, it was a revolution that ended up involving little institutional changes, and not always in the direction of more democratization, transparency and openness. "There remains a great deal to do in terms of political reform, and the process could easily grind to a halt. (...) The institutional basis for liberal democracy in Ukraine is still incomplete. Therefore the dramatic events of late 2004 should be seen as having opened up the possibility for revolutionary change but not, by themselves, completing the revolution".¹⁴ Thus, only if the spirit of the revolution is extended to the political decision making system, might the process of change be consolidated.

It is also curious to note that the old regime almost disappeared from the political landscape, what for many Western observers has been described as an absence of an institutional democratic system.¹⁵ The coalition that united to replace Leonid Kuchma in power was united for that same reason, to replace Kuchma, not meaning easy agreement within the coalition regarding an alignment of politics – which will be reflected clearly in the events associated to the legislative elections of 2006 and later on, 2007. It becomes therefore clear that the way in which Yushchenko implements his political project and his capacity of collaboration with the government are essential in a political system where presidential power was diminished in favor of the executive, as a way of avoiding the return of hiper-

¹³ Simon, Gerhard: "An Orange-Tinged Revolution: The Ukrainian Path to Democracy", *Russian Politics and Law*, vol. 44, no. 2 (2006), p. 17.

¹⁴ D'Anieri, *op. cit.*, p. 82.

¹⁵ Simon, *op. cit.*, p. 25.



presidentialism common to the Soviet governing practice. These moves restraining presidential power have also been used as a means to avoid interference in the government's daily running of the country.¹⁶ But its articulation in concrete terms will be revealing of the reach of change, and so far this has not been encouraging. It seems that "the danger in the short term is not authoritarianism but stalemate".¹⁷ And once more, the way in which internal politics have been conducted and the constant governing instability might reveal an obstacle to the process of democratic consolidation (the relationship between the domestic political structure with its units, including bureaucracies, but also civil society), with consequences for the country's external relations.

Internally, politics are changing and closeness to the West has been repeatedly voiced, with Kiev stressing the wish of integration in the EU and NATO. The government led by Yulia Tymoshenko, in power between January and September 2005, rendered democratic promotion and the fight against corruption and illicit practices a priority, given the existing arbitrariness and restrictions to fundamental rights and freedoms. Ironically, one of the main banners of the Tymoshenko government was also one of the main causes of its failure: corruption together with internal dispute undermined governing cohesion.

The new government led by Yuriy Yekhanurov followed these main guidelines regarding a pragmatic posture in economic development and political consolidation. Regarding foreign policy, the new prime minister revealed caution, avoiding unnecessary friction: while approximation to the West is valued, relations with Russia remain a fundamental pillar in the Ukrainian construct. So, Ukraine emerges as a country turned Westwards but that does not overlook its Eastern neighbor. The multi-vectorial foreign policy has been following the motto: "To Europe with Russia", apparently trying to reconcile the Eastern and Western vectors in Ukrainian external relations. The goals are clear: "the priorities will be the same – that is European and Euro-Atlantic integration, meaning EU, NATO. Certainly we will continue to pay adequate attention to our neighbors and, among neighbors to strategic partners, that is Russia and Poland, and certainly the US".¹⁸

But the effort to act in concert in foreign affairs has been constrained by unstable politics at home. The legislative elections on 26 March 2006 resulted in the victory of the Party of Regions, without parliamentary majority, implying the need for negotiating a coalition government. This victory of the opposition shows popular disenchantment with the unfulfilled promises of the Orange Revolution. More than a year after, economic growth did not reach the expected levels, corruption was maintained as a factor of high governing instability, and the social conditions of the population suffered only residual changes well below the expectations. The dream about a democratic and prosperous Ukraine dissipated in the complex post-communist transition. A long-term process demanding the implementation of reforms in a short period and giving signs of consolidation only in the long run. Thus, expectations revealed largely distant from the real possibilities, giving an imprint of disillusionment and failure to a mixed record of advances and many obstacles.

The election results in March 2006 meant that the Party of Yanukovych would need to form a coalition with one of the parties of the Orange Revolution, anticipating a period of governing instability. And in fact the incapacity to form government prolonged for about six months with the domestic and external consequences that this institutional paralysis implied

¹⁶ "Law reducing Ukrainian President's powers comes into force", *RFE/RL*, 2 February 2007.

¹⁷ D'Anieri, *op. cit.*, p. 91.

¹⁸ Tarasiuk, Borys: Ukrainian Minister for Foreign Affairs cited in Krusshenycky, Askold, "Ukraine: interview with Borys Tarasiuk, Yushchenko's Foreign Policy Adviser", *RFE/RL*, 30 December 2004.



for the country. In July 2006,¹⁹ after difficult negotiations, a new coalition led by Yanukovych was formed, an “anti-crisis” coalition between the Party of Regions, the Socialist Party (Moroz stepped aside from the Orange Coalition and joined his political rivals), and the Communist Party. President Yushchenko had 15 days to consider the nomination of Yanukovych as Prime Minister and send it to Parliament.

However, the President considered the new pro-Russian coalition unconstitutional on 13 July, leading to popular demonstrations, this time in support of Yanukovych. On 18 July, the Constitutional Court gave its consent to the anti-crisis coalition, with the Our Ukraine bloc becoming a minority in Parliament. On 3 August, the President announced his decision to formally nominate Yanukovych as Prime Minister, after agreement on a National Unity Declaration²⁰ was reached. The document aimed at guaranteeing the Ukrainian course to greater integration in Europe and assuring the path of reforms towards a market economy. In 27 articles, the document shows, through a listing of consensus, democratic lines in its formulations. It calls for institutional reform, the fight against corruption, and structural reforms in the economy, as necessary steps for the economic, political and institutional consolidation of the country. This call involves an effort of integration into the EU, pressing for the beginning of negotiations regarding a free trade area between Ukraine and the EU, and by the implementation of the needed reforms for Ukraine to join the World Trade Organization. Moreover, it has been agreed that relations with NATO should comply with national legislation in security matters, and that Ukraine’s accession to the organization will be subject to referendum.

On 4 August 2006, and after a period of much uncertainty in Ukrainian politics, Viktor Yanukovych became Prime Minister, immediately being congratulated on his new post by Russian President Putin.²¹ A shift that played both to the interest of Ukraine and revealed a tricky nature, by implying privileged relations with Moscow, but also a retreat in the solidification of statehood, with the bargaining between concessions and demands in the relationship with the Kremlin eventually leading to further Ukrainian dependence on its neighbor. However, Yanukovych has immediately noticed the relevance of the European vector in the country’s foreign policy, showing his intention not to simply bow before Russia.

The political relationship of Yushchenko and Yanukovych ended up reflecting all these misunderstandings with Ukraine plunged again in the lines of political instability. The recapping of accusations about abuse of power and corruption further added to tension. In the spring of 2007, President Yushchenko issued a decree calling for early elections. The decree generated much animosity among the opposition and protests were again on the daily agenda of the country. After retreating from this move, declared as unconstitutional, Yushchenko reissued a decree on the same lines in June, reinforced by a later one dated of August, and early elections were scheduled. Members of parliament from the opposition gave up their mandates in open protest and the national parliament functioned in an amorphous way – nothing new in a country where political-institutional stability has been absent. Legislative elections finally took place on 30 September 2007, very contested and with results giving a slim majority to a renegotiated and renewed “orange coalition”. However, and despite the return of Yulia Tymoshenko as head of government (she was confirmed on the post on 18

¹⁹ “There will be no repeat elections. It is a too expensive pleasure for the country and an inadequate price for the ambitions of some politicians”, in “Ukraine: Has Socialist Leader Dealt Fatal Blow to Orange Coalition?”, *RFE/RL*, 7 July 2006.

²⁰ Declaration of National Unity, Text signed at the Round Table, Kiev, 3 August 2006.

²¹ “Putin congratulates Yushchenko on ending stalemate”, *RFE/RL*, 7 August 2006.



December 2007), the prospects for institutional and political stability in Ukraine were not bright.

Disagreement within the coalition persisted, and this time the room for maneuver was meager, with comments like “the coalition’s majority is so thin that even the bouts of flu that regularly disable Ukrainian lawmakers could disrupt the balance of power in the legislature” demonstrating how fragile was the context for the new government’s ruling.²² The new prime minister stated democratization as an internal priority, with a first sign translated in the government’s approval of the document “Ukrainian breakthrough: for people but not for politicians”, which intended to incarnate the ideals of the 2004 revolution and make the governing authorities more accountable to civil society. A new focus which aimed at rendering explicit a shift in Ukrainian politics, with the relevance of popular support understood in-between the lines as fundamental for overall stability.

Externally, Tymoshenko pledged to “harmonise relations with Moscow”²³ and reinforced the idea that “the course of Ukraine to the Euro-Atlantic integration is not an alternative to building relations with the Russian Federation”, at a time when the rise in tension was noticeable, with Ukraine playing its Western card, by officially demonstrating its intention to join NATO’s Membership Action Plan; and welcoming agreement between EU states on the Lisbon Treaty, along with the wording of the text, which “acknowledges a right of every European country, which shares EU values, to apply for EU membership”.²⁴ Moves not welcomed in Moscow which tightened economic and political pressure. And a sign that Russia still plays with the image of NATO as the enemy, understanding the Alliance’s further enlargement closer towards its borders as a direct threat to its security.

And the frailty that embedded the coalition led again to political instability, from November 2008, on the grounds of economics pitfalls. President Yuschenko dissolved parliament and called for early elections on December 7, a call that was later suspended (otherwise this would be the third time after the Orange Revolution in 2004 that Ukrainians would go to the polls). Agreement over a new governing coalition under the leadership of Tymoshenko emerged already in the context of the financial crisis that affected the international system particularly from fall 2008. In fact, it was part of the strong discourse on the stability needed internally for addressing the many challenges associated to the global problems it implies. The Prime Minister declared that she was “certain that the end of the political crisis gives us far greater hope that Ukraine will overcome all the challenges of the world financial crisis without turbulence”.²⁵ More comprehensive, the “anti crisis” coalition seems to reproduce better the Orange Revolution ideals than the previous political exercises, though not meaning it will work better in such a volatile domestic political context as that of Ukraine. That, in fact, remains to be seen.

Domestic instability together with the management of a multi-vectorial foreign policy demonstrate the complementarity of the internal and external dimensions in Ukraine’s external

²² “Ukraine: ‘orange’ coalition deal initialled, but have lessons of past been learned?”, *RFE/RL* 16 October 2007.

²³ Source: MFA (Ministry of Foreign Affairs) of Ukraine, “Yulia Tymoshenko: I will strive to establish a relationship of equal partnership with Russia”, *Financial Times*, 24 December 2007, at <http://www.kmu.gov.ua/control/en>.

²⁴ Source: MFA of Ukraine, 23 January 2008, Comment of the Press Service of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine in connection with the comment of the Department for Information and the Press of the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation of January 22, 2008, at <http://www.kmu.gov.ua/control/en>. MFA of Ukraine, 14 December 2007, Statement of the Ministry of Foreign Affairs of Ukraine on the occasion of the EU Reform Treaty signature at the European Council Summit in Lisbon, at <http://www.kmu.gov.ua/control/en>.

²⁵ “Tymoshenko Says Ukrainian Crisis is Over”, *RFE/RL*, 10 December 2008.



relations. Taking advantage from, retracting with or balancing between East and West, Kiev's option shows the need for a creative combination of these multiple vectors in its foreign policy, as a necessary, though not sufficient condition, for its affirmation internationally and for a real consolidation of the transition course at home. The following sections will look at these two broad dimensions in Ukraine's foreign policy and how they affect and have effect in Ukraine's policy making and external options.

4. Ukraine's Western lookin: the EU, NATO and the United States

Post-Soviet Ukraine has followed since 1991 an independent course, despite its location conditioning to a great extent the contours of its foreign policy. The Ukrainian multi-vectorial policy has been understood in the West as a kind of mask for maneuvers by the political elites, searching for benefits both in Western friendship and Russian amity. This uncertainty associated to the goals of foreign policy – not well defined, unclear and volatile – has not played in favor of integration in the West, allowing a continuous game of articulation and disarticulation to try to conciliate interests and politics.

After the December 2004 Orange Revolution, Ukraine's Westward looking seems on track, despite many difficulties, both regarding domestic reforms and international pressure/constraints. Ukraine followed an approach based on the understanding that the European and Russian vectors in the country's foreign policy are complementary, while acknowledging that Ukraine's integration into European structures still requires the implementation of deep reforms. This course reflects the cross-cutting nature of the self-definition of Ukraine and its relation to the understanding of the other, with the West weighing in the Ukrainian construct as the 'benign other', pushing for the domestic agenda to reflect a political choice in external affairs, and adding to the debate the relevance of internal popular support for the options made towards further integration into Western institutions.

The path to European integration seems, in this context, to gain consistency. "Ukraine is ready to walk the distance to meet the Copenhagen criteria for EU membership. I would like to state in clear terms that we realize that the bulk of the work to integrate Ukraine into the EU has to be done by Ukrainians themselves".²⁶ Yushchenko understands the European and Russian vectors in the country's foreign policy as parallel, but understands that Ukrainian integration in structures such as NATO and the EU still requires the accomplishment of an enlarged number of reforms and deep restructuring. If the Orange Revolution was a positive sign, the stagnation resulting from political instability and the consequent inability to rapidly overcome dissension were cause of concern.

Moreover, the Ukrainian President made it clear that this deepening of relations with Western countries and structures should not hurt ties with Russia, thus revealing a cautious approach. If on the one hand this caution shows a desire at conciliation and complementarity, on the other hand it is also a factor for suspicion and questioning about Ukrainian real intentions. This hard balancing, in an effort to please its neighbors both to the East and West, carries with it serious implications regarding the building of perceptions and its implications.

The election of Yanukovych as Prime Minister raised concerns about a possible shift in policy formulation, with signs of retraction from the Western option, but soon the new

²⁶ President Yushchenko cited in: "... declares EU membership as Ukraine's ultimate goal", *RFE/RL Newswire* 24 February 2005.

premier described the EU as a “strategic goal” in the country’s foreign policy.²⁷ Ukraine defined its role as that of a “reliable bridge between Europe and Russia”,²⁸ thus still aspiring at keeping its in-between status. However, this in-between status is currently not more than just an aspiration given the international setting after 9/11 as well as the contradictory signs emanating from Kiev and which do not have been functioning as confidence building measures.

The EU acknowledges Ukrainian intentions to join the Union, though membership is not on the agenda. The strategic partnership between the EU and Ukraine aims at promoting harmonization in relations in such a way as to facilitate economic and political cooperation. The EU is supporting legislative harmonization in Ukraine and has opened up the possibility of negotiating a free trade zone on the condition that Ukraine joins the World Trade Organization (WTO).²⁹ The Ukrainian authorities have expressed their satisfaction for formal accession to the WTO in May 2008, with support both from Europe and the US.³⁰

Relations between Ukraine and the EU are framed within the principles of the Partnership and Cooperation Agreement (PCA) which entered into force in 1998, focusing on political dialogue, trade and economic relations, and democratic-related issues. A whole set of institutional dealings, including meetings, working committees, and specialized talks render substance to these objectives. After the 2004 enlargement, the EU became the largest trading partner of Ukraine, having primacy before Russia; and in December 2005 it granted market economy status to Ukraine. In addition, Ukraine is part of the European Neighborhood Policy (ENP), launched in March 2003 as a mechanism to bring the EU closer to the new states at its borders. ENP translates an offer of further cooperation and the sharing of benefits, without containing the prospect of future membership. In this context, the EU-Ukraine Action Plan concluded in February 2005 further reinforces the PCA commitments, becoming a privileged tool for promoting political and economic reforms in Ukraine. However, not without criticism. Ukraine does not completely agree with the wording used, regarding their implicit treatment of the country as a neighbor of Europe, when Ukraine feels it is part of Europe, and by the implicit nature of the ENP as a mechanism not precluding enlargement. Therefore, the negotiations for an “enhanced agreement” between the EU and Ukraine³¹ have been underlined by diplomatic pressure of Kiev over an open door policy regarding an eventual future joining of the EU.³²

The EU Common Strategy on Ukraine, negotiated in 1999, defines the contours for the relationship based on shared values and common interests in the promotion of an area of

²⁷ See for example Pastukhov, Vladimir: “Ukraine is not with Russia”, *Russian Politics and Law*, vol. 44, no. 2 (2006), p. 47.

²⁸ “EU remains ‘strategic goal’”, *RFE/RL* 5 September 2006.

²⁹ Ferrero-Waldner, Benita: “Ukraine”, Delegation of the European Commission to Ukraine, Moldova and Belarus, 19 February 2005.

³⁰ Ukraine has been a member of the WTO since 16 May 2008 See official WTO webpage at http://www.wto.org/english/thewto_e/countries_e/ukraine_e.htm.

³¹ Negotiations on a new enhanced agreement between the EU and Ukraine, to be the successor of the PCA, started in March 2007, http://ec.europa.eu/external_relations/ukraine/index_en.htm. See also Council of the European Union, EU-Ukraine Summit, Joint Statement, Kiev, 12927/07 (Presse 199), 14 September 2007.

³² “Ukraine’s PM Yulia Tymoshenko: I cannot see any alternative to Europe”, European Parliament External Relations, *Press Release*, 29 January 2008; “I am totally persuaded of the European future of Ukraine”, says Prime Minister Yulia Tymoshenko”, European Parliament External Relations, *Press Release*, 28 January 2008. A concern that dates back in time, see for example President Yushchenko “Europe lacks Ukraine”, *Press Office of the President*, 30 January 2005; “Yushchenko believes EU’s integration is logical”, *Press Office of the President*, 29 June 2005.



security, growth and stability across Europe. Having in mind the pro-Western choice in Ukrainian politics, the Union defined as priorities support for the democratic and economic transition process in Ukraine; ensuring stability and security, and meeting common challenges on the European continent; and support for strengthened cooperation between the EU and Ukraine within the context of EU enlargement.³³ However, these commitments have not always revealed an efficient application and task-oriented shaping regarding the necessary support to the process of Ukrainian transition and the consolidation of the country's path towards democratization.³⁴ And in fact, this has been one of the main obstacles to Ukraine's future accession, with internal instability, political uncertainty and economic unreliability hampering foreign policy mechanisms to raise internationally the country's profile. Nevertheless, Ukraine is regarded by Brussels as a fundamental piece in the Central European puzzle with its commitment to the EU Border Assistance Mission,³⁵ in the frontier with Transnistria and its potential role in the finding of a solution to the Moldovan-Transnistrian conflict, demonstrating in-between the lines an understanding from Brussels that Ukraine might be a leading regional player in the stabilization of the Eastern periphery (the "sandwiched" countries between the EU and Russia, i.e. Ukraine, Moldova and Belarus).

In addition, internal disagreement over foreign policy options further deepens antagonistic opinions questioning the priorities targeted. The NATO bid is one such issue of controversy. Despite statements in this direction were voiced already in 1991 and have been recurrent afterwards, this has been a difficult issue. NATO enlargement to the East is not welcomed in Moscow which has strongly opposed to the Alliance moves and even threatened some of the new republics in the former Soviet area with sanctions. The interruptions in gas delivery to Ukraine have been linked to such options. This issue will be further developed, but it reveals pressure from Russia against an option the Kremlin finds unsatisfactory, as well as raising doubts in Europe about Ukraine's capability to act autonomously and decide independently from its giant neighbor. The pressure effect and the conditions attached have led Ukraine to adopt a differentiated policy regarding its integration into NATO and the EU.

The governing leaders have adopted a so-called "step-by-step" approach towards NATO, while using a more clear discourse towards the EU, meaning the gradual consolidation of cooperation with the Atlantic Alliance. This approach is justified on declining popular support for NATO accession, and on the fact that cooperation has been in place at both headquarters level and on the ground, through the involvement of Ukrainian troops in NATO exercises.³⁶ The formal declaration of intention of Ukraine regarding joining NATO's Membership Action Plan might signal a shift in this more cautious approach towards a more incisive policy, though Prime Minister Tymoshenko has already reaffirmed that this is

³³ European Council Common Strategy on Ukraine, (1999/877/CFSP), 11 December 1999.

³⁴ See Freire, Maria Raquel: "A Revolução Laranja na Ucrânia: Uma Democracia a Consolidar", *Relações Internacionais*, no. 2 (2006), pp. 49-64; Solonenko, Iryna "The European Union as Democracy Promoter: The Case of Ukraine", *Romanian Journal of Political Science*, vol. 5, no. 2 (2006):, pp. 57-69; Molchanov, Mikhail: "Ukraine and the European Union: A Perennial Neighbour?", *European Integration*, vol. 26, no. 4 (2004), pp. 451-473.

³⁵ The EU Border Assistance Mission (EUBAM) was launched in June 2005. For further detail see EUBAM's webpage on <http://www.eubam.org/>.

³⁶ As an example, cooperation between NATO and Ukraine involves the NATO-Ukraine Commission, the Joint Working Group on Defense Reform and NATO PfP Trust Fund projects. Cooperation is framed in the Charter on a Distinctive Partnership between NATO and Ukraine, of July 1997.



a decision that will be subject to a referendum,³⁷ again stressing the popular element as a new, or better, an explicit element regarding the course of Ukrainian politics.

In addition, and further deepening disagreement between Ukraine and Russia, Crimean separatism and the geostrategic relevance of the peninsula, add to complexity. This is an area identified by NATO as of much relevance for access to the Black Sea, where Russian and Turkey are the leading powers. The naval basis of Sebastopol, where the Black Sea Fleet is stationed, and which will have to be returned to Ukraine by Russia until 2017 might still be one more source of dissension in the redrawing of the political-security and strategic map of the area. In the meantime, it is source of recurrent tension in the bilateral relationship, with for example the announcement in January 2009 that Russia would deploy a submarine in the basis leading to further attrition. Along with these delicate issues, the post-2008 war in Georgia seems to have added to watchfulness policies, rendering the prospects for Ukraine and Georgia joining NATO in the very near future grim, despite recognition within NATO that its support to both these countries had to be clear and continuous. Russian played once more its card of a strong holder in the former Soviet area.

The generally more cautious approach, as a result of the hard balance Kiev searches for in its foreign options, has been interpreted in Washington as a sign of weakness and of an uncompromising attitude from Kiev. The relationship with Ukraine, which has been frosted, cool and amicable, is now at a good cooperation point. Washington realizes Ukraine is an important partner in the region, and that it might check on Russia given uncertainty about Moscow's role and position.³⁸ Therefore, the US has offered support to the reform course towards a working democratic system and market-oriented economy. This is, nevertheless, not without conditions: there is a trade-off of support to joining the WTO and NATO, by concrete progress in democratization and market reformation. The US support has been much concentrated on economic issues, with agreement over a system of preferences and trade benefits, recognition of Ukraine as having a market economy status, and normalization of trade relations after the wavering of the Jackson-Vanik restrictions to commercial relations.³⁹

Energy is also an issue on the top of the agendas for both the US and Europe, with routes for pipelines coming from the Caspian and Russia to Europe crossing Ukraine and rendering it a strategic location in energetic issues. The country could take advantage from this strategic position, but Russia has not been as cooperative as it could, using oil and gas as a tool for pressuring the authorities in Kiev. A misinterpretation as called by Russian authorities who argue they only have been practicing market prices, and that Ukraine is capitalizing on its strategic location and on foregone privileged relations with Russia to attempt both at getting better energy prices and Western support. The Odessa-Brody pipeline could be exploited to the profit of Ukraine, but constructive engagement with the rich-oil producers nearing the Caspian and Russia is essential but not always easy. Thus, Ukraine remains dependent on Russian goodwill and predisposition for cooperation, leaving Kiev in an uncomfortable position. An issue further analyzed next.

³⁷ "Yulia Tymoshenko: decision on Ukraine's accedence to NATO can be approved only by the Government of Ukraine at the all-Ukrainian referendum", Ukraine's Government Portal, *Press Office of CMU*, 19 January 2008, at <http://www.kmu.gov.ua/control/en>.

³⁸ Kubicek, Paul (): "US-Ukrainian Relations: From Engagement to Estrangement", *Problems of Post-Communism*, vol. 50, no. 6 (Nov.-Dec. 2003), p. 4.

³⁹ Kramer, David: Deputy Assistant Secretary of State for European and Eurasian Affairs, *speech at the Woodrow Wilson Center*, Washington DC, 21 March 2006; Dobriansky, Paul: Under Secretary for Democracy and Global Affairs, *Remarks to the American Enterprise Institute*, Washington DC, 5 December 2005.



5. Ukraine's Eastern looking: Russia and the CIS

Neighboring Russia, Ukraine has played the game of national affirmation, retraction and vacillation according to the position of Moscow and the path the authorities in Kiev have chosen. Sometimes, however, this choice is directed or at least conditioned by external pressure, such as the reduction or interruption of oil and gas supplies from Russia. Ukraine depends on Russian energetic resources and on Russia as an important commercial partner, what confers on its independence a sense of dependence. However, and functioning as a counterweight, Moscow recognizes the relevance of good relations with Kiev, due to its strategic location, market potential and due to the presence of a large Russian minority in the country, not reducing Ukraine to a status of subservience, to Moscow's dislike.⁴⁰ In fact, the distribution of gas and oil at reduced prices to Ukraine has been matter of dissension. Despite the settling of the gas dispute with Moscow in January 2006, this has been a recurrent source of pressure from the Kremlin. And despite hopes to the contrary, it was not the Yanukovich's leadership to manage to obtain compensations at this level. Ukraine reached a gas deal with the Kremlin for 2007, assuring a no-repeat of the previous year crisis;⁴¹ however, in early 2008 and again in 2009 (with President Dmitry Medvedev in power in Russia) new gas rows were imminent with Russia reducing its supplies on the grounds of the Ukrainian gas debt, showing persistent differences which were, nevertheless, quickly overcome at the negotiations table. Again, the energetic asset used by the Kremlin as a demonstration of force in the form of political and economic pressure over the Ukrainian authorities.

Besides keeping an eye on its Ukrainian neighbor, the Kremlin adopted a more assertive stance trying to get Ukraine back to its sphere of influence, playing with the pro-Russian orientation of Yanukovich's government. The resignation of Foreign Minister Tarasyuk in January 2007, one of the few remaining pro-Western key figures in that government, was immediately congratulated in Russia as a further step away from integration in the West. These ups-and-downs in Ukrainian politics have been exploited by the Russian authorities to the most, and have been rendering difficult to Ukraine to keep an equal distance from Brussels and Moscow. And in fact the early 2007 developments seem to point to a larger distancing from Brussels than regarding Moscow. This does not mean, however, a turning away from the West or a definite return to the old Slavic union, as demonstrated by the new shift propelled by the anticipated legislatures that took place in the fall of 2007 giving a slim majority to a renewed orange coalition, and again reversing the rules of the game.

Delicate issues such as border delimitation, the status of Crimea and of the Russian population in the country, the division of the Black Sea Fleet, the construction of pipelines in Ukrainian territory, and the destiny of military equipment have been object of discord. The Ukrainian authorities did not simply renounce to their rights or did concessions without rewards, concentrating on their national interests, causing in instances tension with the Kremlin. The asymmetrical bi-directional internal/external relationship, mentioned earlier, becomes here explicit. Despite most of these problems having already been overcome, the resolution of these matters did not mean directly an improvement in the relationship between the two. This became evident in the weak compromise of Ukraine regarding integration in the

⁴⁰ Freire, Maria Raquel (2008): "The Russian Federation and CIS States", in Kolodziej Edward A. and Kanet Roger E. (eds.), *Consensual or Coervive Hegemon: Either or Neither? American Power and Global Order*, Athens GA, University of Georgia Press.

⁴¹ In 2007, Ukraine is paying Russia \$130 per 1000 cubic meters of gas, while Belarus rate is at \$100. Moldova and Georgia pay more, with the former paying \$170, and the latter a much higher price of \$235.



Commonwealth of Independent States (CIS), which the Ukrainian authorities see as an obstacle to its integration in European structures, in particular the EU. Foreign Minister Tarasyuk has commented that “[i]f we are talking about a free trade zone [within the CIS Single Economic Space (SES)], in principle this would not cause any problems in terms of integration within the EU or our membership in the WTO. If we are talking about a deeper level of integration [within the CIS SES], there could be problems”.⁴²

Therefore, and in parallel to the SES, Ukraine has been deepening economic relations with the EU, meaning a downgrading of SES and an upgrading of economic ties with the EU. This means that, on the one hand, the SES is becoming irrelevant in Ukrainian political-economic dealings, visible in the light involvement and scarce commitment within this framework, with the implications resulting regarding its relations with Russia. On the other hand, Kiev has obtained market economy status from the EU, obtained support for accession into the WTO and negotiated a free trade area with the Union. In addition, the Ukrainian parliament has not ratified the CIS Charter, thus Ukraine is technically not a member of the CIS,⁴³ conferring on it some leverage over Moscow, particularly when the CIS and its associated agreements are increasingly understood as a disguised form for the Kremlin to reassert its power. “The Russians are considering SES to be not only a shape for the multi-national in-depth cooperation, but also as a tool for achieving regional international stability on the most suitable basis”.⁴⁴ A policy-goal not in line with Ukrainian voiced autonomy and independence course, along with the confirmation that “Ukraine regarded the CIS as a means of civilized ‘divorce’, not as the basis for a new integration”.⁴⁵ Thus, differentiated approaches in terms of foreign policy goals definition and implementation, leading to time-consuming negotiations and much bargaining between the sides.

In this line, the relationship between Ukraine and Russia seems to have overcome a period of personalization incarnated by Presidents Yeltsin and Kuchma, to one of moderate pragmatism, where complex and time consuming negotiations seem to underline interests increasingly difficult to reconcile. In fact, Ukraine was one of the founding members of GUUAM (Georgia, Ukraine, Uzbekistan, Azerbaijan and Moldova), an alternative to the Russian efforts of integration, and benefiting from north-American support. Uzbekistan left the organization in 2002, following a re-approximation to Russia and a clear backing away from the West, reducing it to GUAM (Georgia, Ukraine, Azerbaijan and Moldova). With the problems that the CIS faces and the colorful revolutions in Georgia, Kyrgyzstan and in Ukraine, GUAM has been getting a new impulse, intending to assume itself as promoter of cooperation in the area of energy and transports, as well as on security matters. In May 2006, the four members agreed on the reformulation of its designation to become Organization for Democracy and Economic Development – GUAM, leaving clear the wish of approximation to the EU and NATO, developments regarding which Russia will not remain indifferent.⁴⁶

In fact, Russia has increasingly voiced its opposition to the Ukrainian bid to join NATO, leading the country to retreat. Russian Defense Minister Ivanov has stated that a

⁴² Ukrainian Foreign Minister Tarasyuk cited in Jan Maksymiuk, “Analysis: Moscow steps in the check Kyiv’s European drive”, *RFE/RL* 24 February 2005.

⁴³ Kuzio, Taras: “Ukraine and Euro-Atlantic Integration”, *Kyiv Post*, 16 January 2003.

⁴⁴ Parakhonsky, Boris: “Present Challenges for Ukraine-Russia Bilateral Relations”, *Ukrainian Monitor Policy Papers*, no. 14 (2004). See also Trenin, *op. cit.*; Khokhotva, Ivan (2003): “Dead on arrival”, *Transition*, 29 September.

⁴⁵ Simon, *op. cit.*, p. 75.

⁴⁶ Freire, *op. cit.*.



decision by Ukraine to join the Atlantic Alliance will “inevitably” affect bilateral relations.⁴⁷ This pressure demonstrates the permanence of old ghosts from the Soviet era, particularly among the military establishment in Moscow, and a resurgence of myths that have revealed useful in restraining the Ukrainian Westwards course. But simultaneously, the Kremlin’s discourse pays to the West, by repeating that Russia sees no problem in NATO’s enlargement and that the relationship institutionalized so far with the Atlantic Alliance has produced fruitful cooperation. These changes in discourse and contradictory arguments make it difficult to grasp Russian real ambitions and intentions regarding NATO. But despite statements such as, “[w]e never saw NATO as a hostile organization. It’s another matter that we believed – and we continue to hold this belief – that simply expanding NATO will not answer the challenges of the present day”,⁴⁸ the National Security document as well as many other documents and statements make it clear that the NATO issue is not an easy matter for Russia.⁴⁹

Thus, Ukrainian foreign policy towards Russia swings continuously between (in)dependence and reciprocity, where both countries have vital interests in keeping a cooperative relationship, while acknowledging simultaneously the difficulties in coping with differences.

6. Conclusion: Ukraine’s Multi-Vector Foreign Policy

In 1991 Ukraine underwent a national revolution, while in 2004 it witnessed a democratic revolution, described by Yushchenko as “a definite end to its post-Soviet period”.⁵⁰ In 1991 Ukraine recovered its independence regaining its national identity, while in 2004 it was this same national identity that was in the basis of the demands for change and democratization, implying more liberties, governing transparency, and institutional responsibility. The problems faced after the 2006 legislative elections came to demonstrate, on the one side, the difficulties in implementing democratic principles, and on the other hand, the discontent that this process generated, by its prorogation, demands and weak compensations, associated to corruption and illicit activities that became known in the public domain. Again, the reverse course in the legislatives of 2007 follows the same reasoning of discontent and expression of an expectations gap.

In this complex process, the inter-linkages between the agent-structure at the two levels identified before, i.e. in terms of the international context where Ukraine acts, and regarding the relation between the Ukrainian governing authorities and the population, are fundamental. Internally, popular support for the reformist course has been both offering opportunities for change, and working as hindrance to progress. Simultaneously, while playing with its multi-vectorial foreign policy, Ukraine needs to manage its domestic differences and external options. This balancing has revealed difficult, with a much needed equilibrium between East and West which finds a parallel within Ukrainian internal politics, also searching for a constant balance regarding domestic and foreign policy options and implementation policies.

⁴⁷ “Russia warns Ukraine against joining NATO”, *RFE/RL*, 7 December 2006.

⁴⁸ Putin, Vladimir: Russian President’s interview with radio Slovenko and the Slovakian Television Channel STV, Ministry for Foreign Affairs of the Russian Federation, *Information and Press Department*, Moscow, 22 February 2005.

⁴⁹ See also Polyakov, Leonid: “Current Russian-Ukrainian Rapprochement: Forward or Backward? A Rejoinder”, *Security Dialogue*, vol. 33, no. 2 (2002), p. 175.

⁵⁰ Kuzio, *op. cit.*, p. 42.



Ukraine has pursued a diversified foreign policy with President Kuchma playing simultaneously the NATO, EU and Russia cards. A clear signal of the in-between identity underlining Ukrainian politics and that has been allowing a constant play between these differentiated dimensions in its foreign dealings. Despite Russia having substantial influence over Ukrainian politics, in particular regarding its dependence on energetic resources, this has not impeded Ukraine from opting for a multi-vector foreign policy, involving a Western and an Eastern dimension. The impact of September 11, conjugated with the scandals of the Kuchma administration and accusations regarding human rights violations, caused distancing between Ukraine and its Western partners. These tensions have, nevertheless, been gradually lightened, with the generalized social movement of contest to the regime filling up the streets with demands for reforms, and culminating in the 2004 Orange Revolution, as a positive catalyst element. The path then onwards has not been without difficulties clearly showing the inter-linkage between the internal and the external in the expressions of foreign policy.

As for Russia, and despite acknowledging the relevance of Ukraine as a partner, the Kremlin politics have dictated a continuous balancing between pressure and concessions, putting the Russian-Ukrainian relationship in a tense record. This has caused Kiev to act with caution, either in line with Moscow directives or opposing to these as a signal that it does not want to return to a past of policy-directing and control. Thus, reality showing that while a good relationship with Russia should not be unconsidered, Western assistance to economic growth and consolidation of the new regime is also fundamental.

The mix of power and perceptions has, therefore, been having expression in the Ukrainian external policy construct, with the definition of a multi-vectorial foreign policy amalgamating forces in tension, at the domestic level with opposing views and a not always easy to deal with relationship between the central ruling authorities and the population, and at the external level through the constant equation of cost-benefit options towards a recognized need of balancing East and West in the foreign policy agenda of the country.

The cards are on the table, and it is up to the new political administration in Ukraine to implement the announced effort at reformation. Its success remains uncertain, especially given the growing disenchantment with the poor results of the Orange Revolution, and the political-institutional instability associated, but what seems certain is that “hence forth, Ukraine will not be ignored by Europe or be a client state of Russia”.⁵¹ And in the multi-vector policy formulations of Ukraine this is revolutionary, demonstrating the country’s commitment to change. However, this revolutionary character underlining these changes will only be consolidated if Kiev manages to keep this balancing between an Eastern and Western look in such a way that it produces results.

“Foreign policy-making is a complex process of interaction between many actors, differentially embedded in a wide range of different structures. Their interaction is a dynamic process, leading to the constant evolution of both actors and structures”.⁵² Therefore, the inter-linkage between the internal and the external in Ukraine results in a combination that reveals a no-option: East and West as two fundamental elements in both internal consolidation and external cooperation. Not always pushing in the same direction, not always matching the expectations, not always fostering positive integration, this dichotomy has become a reality in Ukrainian politics. This means that besides fostering concrete cooperation, there is a need for a clear expression of the Ukrainian will and intentions, not becoming submissive or highly

⁵¹ Lavelle, Peter (2005): “Analysis: Ukraine, Russia start anew”, *The Washington Times*, 12 January.

⁵² Hill, *op. cit.*, p. 28.



dependable, while assuring its position as a reliable partner. Fundamental ingredients for the cooking of its multi-vector foreign policy recipe.



NOVEDADES



UNIVERSIDAD COMPLUTENSE
MADRID



ASIA EN EL SIGLO XXI:

**Conformación política y económica
y gestión preventiva de
riesgos y conflictos**

Del 2 al 31 de julio de 2009

Cod. D05

Director: Prof. Dr. Antonio Marquina Barrio.

Horario: Mañanas de 9:00 a 14:00 horas, de lunes a viernes.

Lugar de celebración: Facultad de Ciencias de la Información, UCM

Nº de plazas: 32

Nº de créditos: 8 libre configuración (alumnos UCM); 10 créditos MEC

Precio de la matrícula: 375 € alumnos UCM; 750 € resto participantes.



Pueden solicitarse otras ayudas a la Fundación General de la UCM, la Fundación Carolina (ver página web) y Casa Asia (marioant@cps.ucm.es).

INFORMACIÓN Y MATRÍCULA:

Fundación General de la UCM.
C/ Donoso Cortés, 65, 5ª planta, 28015 Madrid.
Tels.: 91 394 64 10 y 91 394 63 92.
www.ucm.es/info/fgu/escuelas/verano/index.html



CASA ASIA



CRÍTICA DE LIBROS:

Marquina, Antonio (ed.) (2008): Flujos migratorios subsaharianos hacia Canarias-Madrid, Madrid, UNISCI.
ISBN: 978-84-95838-15-5, 450 pp.

María-Ángeles Alaminos Hervás¹
UNISCI, Universidad Complutense de Madrid

Copyright © UNISCI, 2009.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

El libro que nos ocupa ha sido publicado recientemente por la editorial de la Unidad de Investigación sobre Seguridad y Cooperación Internacional de la Universidad Complutense de Madrid, como resultado de un programa de investigación en el que han participado el Director de UNISCI y otros siete investigadores.

El título refleja el área de estudio, el África Subsahariana, centrándose en la zona de África Occidental (punto de salida) y analiza el fenómeno migratorio actual con destino hacia Canarias (primer punto de llegada) y Madrid (hacia donde son derivados entre el 40 y el 50% de los inmigrantes). Se aportan datos fiables sobre la llegada de embarcaciones al archipiélago canario y sobre la distribución en la península, así como sobre las expulsiones y los procesos de acogida².

El libro se plantea como fruto de una investigación innovadora en cuanto a la aproximación a la cuestión migratoria “abordando las variables medioambientales e integrándolas como uno de los hilos conductores más significativos que a medio plazo incidirá en el incremento de los flujos migratorios procedentes de África Subsahariana”³. Se amplía así el análisis y los planteamientos teóricos sobre las migraciones internacionales, incluyendo por primera vez la variable medioambiental como coadyuvante del fenómeno migratorio, sin obviar la multiplicidad de factores y elementos que influyen en el mismo.

El libro se divide en dos partes, íntimamente relacionadas entre sí. En la primera parte, que abarca los tres primeros capítulos, los autores desarrollan, desde un enfoque multidisciplinar, los aspectos medioambientales más influyentes en el fenómeno migratorio.

¹ María Ángeles Alaminos Hervás es becaria de investigación en la Universidad Complutense de Madrid e investigadora de UNISCI.

Dirección: Departamento de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, UCM, Campus de Somosaguas, 28223 Madrid, España. E-mail: ma_alaminos_h@hotmail.com.

² Véase el sexto capítulo: Ospina, Gloria Inés: “Del vaivén de las políticas de extranjería hacia la convergencia”, p. 397 y ss.

³ Marquina, Antonio: Estudio preliminar, p.5.



En el primer capítulo⁴ la autora identifica los elementos constitutivos de lo que denomina “nueva región frontera” de África occidental, referida a cinco países: Gambia, Mali, Mauritania, Níger y Senegal, países sahelianos elegidos por sufrir un mayor ritmo de desertificación y por ser los principales emisores de emigrantes Sur-Norte. La autora analiza los elementos que inciden en el surgimiento de la “nueva región frontera”, de forma comprehensiva, abarcando los aspectos geográficos, socio-económicos y enfatizando el elemento medioambiental, como una variable en la ecuación de la estabilidad y el desarrollo saheliano. La variable medioambiental, referida a la creciente desertificación del área saheliana, se estudia en relación al fenómeno migratorio en el área de Tambacounda, en el sudeste de Senegal y se aplica también al caso de la “sedentarización forzada” de los pueblos Tuareg.

En la segunda parte del capítulo se analizan las políticas regionales, desde las políticas económicas y las políticas de descentralización hasta las políticas medioambientales y energéticas. Como caso de estudio se elige Senegal, ejemplo de estabilidad interna y estandarte democrático de la región, pero ejemplo también de desmoronamiento económico.

Por último, se plantean algunas claves y recomendaciones para afrontar la nueva región frontera del Sahel; se explicitan las dificultades y problemas para proponer soluciones y se puntualizan algunas condiciones y necesidades para la zona, así como algunas iniciativas para hacerles frente.

En el segundo capítulo⁵ se evidencia la necesidad de una adecuada proyección del clima futuro, mediante la utilización de los modelos atmosféricos de circulación general con océano acoplado (AOGCMs⁶) que permita conocer el impacto del cambio climático en los diversos procesos sociales, económicos y políticos.

El interés particular del capítulo reside en paliar la práctica inexistencia de estudios de proyección climática en la región saheliana para las próximas décadas del siglo XXI, analizando la posible evolución del clima en la región subsahariana occidental de África en el periodo 2011-1040 en diversos escenarios de emisiones de gases de efecto invernadero y explicitando los previsibles impactos en las actividades socio-económicas de la zona, fundamentalmente en la agricultura.

El capítulo expone la compleja metodología empleada, los criterios de selección de AOGCMs (se seleccionan 12 y se descarta el resto por no aportar datos necesarios para el estudio), las variables (temperatura del aire junto al suelo y precipitación; analizados conjuntamente mediante el índice de aridez) y los escenarios (SRES A2 y SRES B1) para el periodo 2011-2040 y adicionalmente para el periodo 2041-2070.

Las proyecciones climáticas que se obtienen para el África Subsahariana Occidental en las próximas décadas son, para la temperatura, el aumento de alrededor de 1°C de forma homogénea y para todas las estaciones del año; para las precipitaciones se establece una tendencia a aumentar en la mayor parte de la región, siendo este aumento moderado en las zonas interiores y más ligero en las zonas costeras, así como una disminución en otras zonas.

⁴ Nso, Sara: “Desertificación, crisis socio-económica y políticas fallidas en el Sahel: caldo de cultivo para una nueva región frontera”, pp. 25-98.

⁵ Ruiz-Ramos, Margarita, Gallardo-Andrés, Clemente, Sánchez, Enrique: “Análisis de las proyecciones de clima mediante un conjunto de 12 AOGCM para el periodo 2011-2040 en el África Subshariana occidental y su impacto en la agricultura de la región, pp. 99-152

⁶ Atmosphere-Ocean Global Climate Models, en sus siglas en inglés.

Por otro lado, el índice de aridez indica que en algunas zonas de la región interior podría disminuir ligeramente la aridez, mientras que en las zonas costeras aumentaría. Para concluir, el estudio proyecta la disminución de rendimientos agrícolas en la zona, de forma coherente con las conclusiones del IPCC, que proyecta en relación a la disminución del rendimiento agrícola un descenso del PIB en la zona.

En el tercer y último capítulo de la primera parte del volumen⁷, se explican las aportaciones teóricas más importantes al estudio de las migraciones internacionales y las modificaciones necesarias en función de los desafíos medioambientales. El autor sitúa el inicio de los estudios sobre migraciones internacionales a finales del siglo XIX y comienzos del XX y hace un interesante repaso de las teorías de las migraciones, estableciendo dos corrientes principales. Por un lado, las Teorías de modernización, dentro de las cuales se encuentran las teorías macro y micro de los economistas neoclásicos, la nueva economía de las migraciones y el marco conceptual de los factores pull-push. Por otro lado, las teorías inspiradas en el marxismo, considerando los desarrollos marxistas y algunas reformulaciones como la teoría del mercado dual de Piore, la teoría de la dependencia y la teoría de la articulación. Tras analizar las críticas a las dos corrientes teóricas, expone la tercera vía de estudio, de planteamiento reciente, la teoría de sistemas migratorios y la tendencia hacia una aproximación multidisciplinar. El autor se sitúa en la línea de una aproximación multidisciplinar a la hora de analizar un fenómeno tan complejo como el de las migraciones internacionales actuales y hace hincapié en la importancia de la variable medioambiental, que en el futuro será cardinal y sin embargo es obviada por la mayoría de los estudios y teorías planteadas hasta el momento (o es considerada desde un punto de vista secundario y marginal).

En la segunda parte del libro, que incluye los tres últimos capítulos, se estudia el tratamiento del problema por parte de la Comunidad Internacional, fundamentalmente la evolución de las políticas de la Unión Europea y de España, subrayando los cambios, las incoherencias y la creciente convergencia de los partidos políticos hacia enfoques más securitarios que humanitarios así como la comunitarización progresiva de las políticas migratorias.

En el capítulo cuarto⁸ se defiende la tesis de que “en vista de la cada vez más evidente inexistencia de una alternativa real y viable a la migración... parece claro que la mejor opción y, probablemente la única, es una gestión sistemática, racional de los flujos”⁹ y explica los motivos por los que considera necesario en el seno de la UE el desarrollo de una gestión coherente, armónica e integrada de los flujos migratorios. Si bien la introducción de las cuestiones migratorias en el debate europeo no ha sido tarea fácil, la dimensión europea está cada vez más presente, “evidenciándose una confianza recíproca creciente entre los Estados en lo que hace al control de fronteras y una solidaridad cada vez mayor en lo relativo a la gestión de la inmigración ilegal”.¹⁰ Explica las dificultades por la diversidad de tradiciones en relación con las políticas migratorias y por las implicaciones del fenómeno migratorio para la soberanía nacional de los Estados miembros, de lo que se deriva el carácter intergubernamental de muchos de los acuerdos alcanzados. La autora considera que al tratarse de un problema común, Europa requiere de un enfoque también común para desarrollar

⁷ Díaz Matey, Gustavo: “Aproximaciones metodológicas al estudio de las migraciones internacionales. La ausencia del análisis de la variable medioambiental”, pp. 153-212

⁸ Abad, Gracia: “Las migraciones en Europa: de la reconstrucción de posguerra a las políticas comunitarias”, pp. 213-268

⁹ Ídem, p. 213

¹⁰ Íbidem, p. 261.



soluciones conjuntas, para la concertación a nivel birregional con los Estados emisores y para coordinar toda la dimensión exterior de la Unión Europea.

En el quinto análisis¹¹ se parte de una contradicción en el Derecho Internacional entre el derecho de toda persona a emigrar y la no obligación de todo Estado a aceptar inmigrantes. El punto de partida del capítulo es que la migración en la actualidad se entiende desde una doble óptica: como una ventana de oportunidad para los africanos y como un problema para la seguridad para los europeos. El autor aborda el estudio de las migraciones actuales considerándolas un problema de seguridad para los distintos países afectados y la insuficiencia del sistema actual para hacerle frente, planteándose como objetivo ofrecer soluciones para combatir la ilegalidad en el fenómeno migratorio. Tras estudiar la inmigración irregular y las concepciones de seguridad, el autor busca una aproximación cooperativa al control de fronteras y la inmigración clandestina, desarrollando los temas de la frontera exterior marítima española, el Centro de Coordinación Regional de Canarias y el SIVE.¹² El estudio concluye con el papel de la Unión Europea en la gestión de la frontera sur, analizando la Agencia Europea FRONTEX¹³ o el paso de la cooperación ad hoc a la cooperación multinacional.

Por fin, en el sexto y último capítulo¹⁴ se expone la evolución en España de la materia de regulación de inmigración extranjera, en paralelo con los desarrollos y medidas elaborados por la Unión Europea. El marco temporal es muy amplio, partiendo desde el período de la Transición y llegando hasta la actualidad, analizando las distintas leyes y documentos. Hasta principios de los años ochenta España era un país emisor de de emigrantes, pero con la promulgación de la Constitución democrática cambió la tendencia y en 1985 se promulga la primera Ley de Extranjería que tenía en cuenta por primera vez el fenómeno de la inmigración extranjera. Las sucesivas reformas impulsan hacia una política activa de inmigración, y se encamina el país hacia la primera actuación concreta en materia de inmigración con carácter global: el Plan para la integración social de los inmigrantes de 1994. La autora expone las posteriores políticas, medidas y legislación y cómo “España iba cambiando de política de extranjería, siguiendo los criterios de la Unión Europea, pero siempre de forma un tanto personalista, ya que mientras unos políticos ponían el acento en la integración, otros la ponían en el control”¹⁵; ése es el sentido al que alude el título del estudio: el vaivén de las leyes de extranjería. Por otro lado, se destaca el hecho de que la mayor parte de las migraciones africanas son intracontinentales y es mínima la emigración subsahariana que sale al exterior, siendo poco significativa numéricamente hablando la población subsahariana en España. Se explica también la trayectoria de los migrantes subsaharianos, desde la llegada a Canarias, hasta su derivación a Madrid y los programas de acogida, junto con multiplicidad de estadísticas y datos recogidos in situ.

Los estudiosos de los fenómenos migratorios actuales procedentes del África Subsahariana encontrarán en este libro una serie de análisis y estudios abordados desde distintas ópticas y disciplinas, constituyendo una aportación exhaustiva y novedosa. La relación entre los factores medioambientales y los fenómenos migratorios se plantea como una relación fundamental a tener en cuenta a la hora de la elaboración de las políticas pertinentes a todos los niveles, y se manifiesta como una de las variables que no podremos

¹¹ Díaz Matey, Gustavo: “El control de la frontera exterior marítima de Canarias”, pp. 269-308

¹² Sistema Integrado de Vigilancia Exterior.

¹³ Agencia Europea para la gestión de la Cooperación Operativa de las fronteras Exteriores.

¹⁴ Ospina, Gloria Inés: “Del vaivén de las políticas de extranjería hacia la convergencia”, pp. 309-450

¹⁵ Idem, p. 433.



obviar de aquí en adelante en las políticas de flujos migratorios en la política exterior de la Unión Europea y en el caso de las políticas migratorias de España.





CRÍTICA DE LIBROS:

Angoso García, Ricardo (2009):
Kosovo. Las semillas del odio.
Cuando se rompen las fronteras de Europa.
Madrid, Plaza y Valdés
ISBN: 978-84-96780-79-8. 262 pp.

Javier Morales Hernández¹
UNISCI, Universidad Complutense de Madrid

Copyright © UNISCI, 2009.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

El libro que reseñamos desborda el perfil de un estudio académico para asumir una clara vocación de denuncia, basada en la amplia experiencia sobre el terreno del autor, buen conocedor de los Balcanes. *Kosovo: las semillas del odio* destaca ante todo por criticar con un lenguaje directo, sin concesiones a la corrección política, los errores cometidos en la resolución del conflicto de esta región serbia, hoy reconocida como Estado independiente por EE.UU. y la mayoría de los miembros de la UE, entre otros.

Angoso desmitifica la imagen del Ejército de Liberación de Kosovo (ELK) como “luchadores por la libertad”, para presentarlo sin ambages como un grupo terrorista de tintes mafiosos; financiado —según el autor— por algunos países occidentales. Del mismo modo, se pone de relieve la contradicción entre los objetivos declarados de la intervención de la OTAN en 1999 —proteger a los albanokosovares de las tropas enviadas por Belgrado— y el sistema que se ha consolidado en los años posteriores, en el que la presencia internacional no ha podido impedir los repetidos abusos contra las minorías serbia o gitana en la región.

La principal y más polémica tesis del libro afirma que la secesión de Kosovo era el objetivo de un plan premeditado de Washington y sus aliados para debilitar a Serbia, ejecutado por el ELK con el apoyo militar de la OTAN. Aunque esta visión debería matizarse, analizando por ejemplo las gestiones diplomáticas previas a la guerra y el rechazo de la Alianza a emplear tropas terrestres, hay que destacar que el autor tampoco defiende el uso excesivo de la fuerza desatado por Milosevic en la región. Por el contrario, el entonces presidente yugoslavo es objeto de repetidas críticas por impedir cualquier solución negociada, creyendo imprudentemente que los ultimátums de la OTAN no llegarían a materializarse.

¹ Javier Morales Hernández es Doctor en Ciencias Políticas e Investigador Senior de UNISCI.
Dirección: Departamento de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, UCM,
Campus de Somosaguas, 28223 Madrid, España. *E-mail:* javier.morales@cps.ucm.es.



Ambos, serbios y albanokosovares, aparecen así como víctimas de la ambición de sus dirigentes más radicales, quienes arrastraron a sus pueblos a una espiral de violencia que, aún hoy, no ha desaparecido completamente.

El estilo del libro es fácilmente accesible para el lector no especializado; además, se incluyen varios apartados sobre los antecedentes históricos del conflicto, desde la dominación otomana hasta la Yugoslavia de Tito, así como una cronología. Sin embargo, un lector académico desearía que las fuentes en las que se ha basado el autor —muchas de las cuales no se citan en la bibliografía final— estuvieran detalladas más extensamente; lo cual reforzaría sus argumentos más controvertidos. En especial, aportar más información sobre las entrevistas realizadas entre la población local de las diversas etnias contribuiría a evitar la impresión de un desequilibrio en favor de fuentes oficiales serbias.

Diez años después, los acontecimientos nos han obligado a reexaminar la intervención aliada, para concluir que los temores expresados por países como Rusia de que la integridad territorial de Yugoslavia estaba en peligro —lo que sentaría, como efectivamente ha ocurrido, un peligroso precedente— no carecían en absoluto de fundamento. La declaración unilateral de independencia kosovar, clara violación del Derecho Internacional, ha llevado a España a mostrar su oposición retirando sus tropas de KFOR; una decisión apoyada por los dos partidos mayoritarios, aunque con diferencias en cuanto al calendario. La oportunidad de la publicación de este libro en el momento actual es uno de sus mayores aciertos.

Pero, quizás, la principal reflexión que nos produce su lectura es la que nos traslada a la realidad cotidiana de Kosovo, más allá de consideraciones jurídicas o geopolíticas: el drama humano de una sociedad fracturada, en la que los últimos reductos de población serbia —como las monjas del monasterio de Gorioc, de las que habla el capítulo 19— cuentan con los soldados de la OTAN como única protección frente a las represalias de la mayoría albanesa. Tras la declaración de independencia, ¿será acaso posible una reconciliación entre ambas comunidades, que permita prescindir en el futuro de la fuerza internacional de paz? O, si no es así, ¿estará la historia de este conflicto condenada a repetirse?



CRÍTICA DE LIBROS:

Gill, P., Marrin, S., y Phythian, M. (2009): *Intelligence theory: Key questions and debates*, Studies in intelligence series, London, Routledge, pp. 235; ISBN (13) – 978041529474

Gustavo Díaz Matey¹

Investigador UNISCI, Universidad Complutense de Madrid

Copyright © UNISCI, 2009.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

A pesar de que durante mucho tiempo todo lo relacionado con la inteligencia ha sido un tema tabú en medios académicos y, en general, de puertas hacia fuera de la comunidad de inteligencia, hoy en día los estudios de inteligencia han pasado a formar parte de diversas disciplinas de estudio, constituyendo una pieza significativa para la correcta comprensión de la comunidad internacional.² Como bien apunta Peter Gill este desarrollo que se inició con las revelaciones de las diversas comisiones de investigación sobre las actividades de los servicios de inteligencia estadounidenses en 1975, se vio impulsado con los cambios democráticos en diversos Estados de Latinoamérica y Europa y ha sufrido una profunda revolución desde el final de la Guerra Fría y los distintos procesos de desclasificación de los archivos de la antigua Unión Soviética. Lamentablemente si bien es verdad que estas tendencias han supuesto un gran empuje de las cuestiones relacionadas con la inteligencia, éstas siguen estando infravaloradas, aunque presentan notables posibilidades. Con un impacto desigual en diferentes Estados conscientes de desarrollar lo que se ha denominado *cultura de inteligencia* con objetivos dispares. Así, desde hace décadas a lo largo del mundo existen diversas escuelas que reflejan las diferentes culturas y aproximaciones a las cuestiones relacionadas con la inteligencia.³

¹ Gustavo Díaz Matey es Investigador del Centro de Investigación UNISCI.

Dirección: Departamento de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, UCM, Campus de Somosaguas, 28223 Madrid, España. *E-mail:* gdiazmat@cps.ucm.es.

² Fry, Michael G: "Epistemic Communities: Intelligence studies and International Relations", *Intelligence and National Security* 8, Nº 3 (July 1993), pp.14–28.

³ Hindley, Meredith "Teaching intelligence project", *Intelligence and National Security* 15, nº1, (2000); ver también: Johnson, Loch K. "Harry Howe Ransom and American intelligence studies", *Intelligence and National Security* 22, nº 3, (2007); Watt, D. Cameron "Intelligence studies: The emergence of the British school", *Intelligence and National Security* 3, nº 2, (1988), p.338; Jackson, P. "Intelligence and the state: An emerging 'French school' of intelligence studies", *Intelligence and National Security* 21, nº6, (2006); Olivier Forcade y Sébastien Laurent, (2005): *Secrets d'État. Pouvoirs et renseignement dans le monde contemporain*, Paris, Armand Colin.

Mucho se ha escrito sobre si los estudios de inteligencia pueden ser considerados una disciplina por sí mismos.⁴ Sin entrar en discusiones acerca de las posibles definiciones de lo que entendemos por *disciplina*, lo que está claro es que para que ésta exista es necesario establecer unos parámetros claros, que permitan establecer unas fronteras nítidas del objeto de estudio. Sin embargo, los estudios de inteligencia se pueden tratar desde distintas disciplinas de las Ciencias Sociales. Si bien esto puede ser una ventaja, por la multiplicidad de enfoques y perspectivas que se aportan a la materia, lo cierto es que es justamente la falta de acuerdo entre disciplinas lo que favorece la confusión y la falta de claridad de estos temas, lo que en última instancia limita el desarrollo de una teoría común, y redundando en una falta de rigor normativo y conceptual, ya que todas las disciplinas que toman la palabra de *inteligencia* como suya se sienten en posesión del rigor teórico de su definición.⁵ Es más, la inteligencia no significa lo mismo para cada Estado, y así, distintas escuelas de inteligencia, en diferentes Estados tienen visiones diversas y concepciones de lo que este controvertido término significa.

En este sentido, el libro que Peter Gill, Stephen Marrin y Mark Phythian editan es una contribución más que sobresaliente al desarrollo teórico de lo que se entiende por inteligencia. Como ya advierten los editores en la introducción las contribuciones que el volumen recoge son fruto de profundas reflexiones sobre la importancia del desarrollo teórico y el rigor conceptual en los estudios de inteligencia en el ámbito anglosajón desde antes de 2004 con las aportaciones de Deborah Brager en 2005, Gregory Treverton en 2006 y los paneles de la conferencia de la ISA en Cork en 2006 y Chicago en 2007.⁶ Así el primer objetivo de este libro es extender el debate sobre la teoría de la inteligencia más allá del ámbito anglosajón. Por tanto, independientemente de la forma y el contenido de esta contribución la pelota ahora está en el tejado de aquellos investigadores que quieran contribuir a los estudios de inteligencia más allá de las meras historias descriptivas y narraciones de acontecimientos.

El volumen se estructura en una colección de doce contribuciones de autores destacados en los estudios de inteligencia. Una interesante introducción y una bibliografía acertada. Sin embargo, a simple vista y a pesar de la interdisciplinariedad, la aproximación a la teoría de la inteligencia refleja las ideas y percepciones de la inteligencia desde ámbito anglosajón, lo que tiene dos consecuencias a tener en cuenta. En primer lugar evidencia la falta de debate teórico de otras escuelas de inteligencia a lo largo del mundo y en segundo lugar compromete la validez de los postulados planteados desde el ámbito anglosajón debido a la precariedad de estudios de casos comparados.

El orden de las contribuciones no es al azar y representa una excelente evolución en la presentación de ideas y conceptos. Así el primer capítulo recoge un texto de David Kahn, ya publicado en la revista *Intelligence and National Security* en 2001, y que ha sido ligeramente adaptado para este libro.⁷ La importancia de este texto es evidente ya desde el segundo párrafo al entender la inteligencia como información y presentar una evolución del uso de la misma a lo largo de la historia. El segundo capítulo, de Michel Warner complementa de forma

⁴ Leerskov Mathiesen N. "Does 'intelligence studies' constitute a separate discipline in its own right?", King's College, Department of War Studies, *Intelligence and International Security*, (December 2004), en: <http://www.nisleerskov.com/Papers/IIEssayDecember2004.pdf>

⁵ Esteban Navarro, M. A. (2007): *Glosario de inteligencia*, Madrid, Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica.

⁶ Treverton, G. F. (2006): *Toward a theory of intelligence: Workshop report*, Santa Monica, CA, RAND Corp; Barger, D. G. (2005): *Toward a Revolution in Intelligence Affairs*, Ft. Belvoir: Defense Technical Information Center, en: <http://handle.dtic.mil/100.2/ADA448571>

⁷ Kahn, D. "An historical theory of intelligence", *Intelligence y National Security* 16, nº 3, (2001), pp. 79-92

magistral las ideas expuestas por Kant. Así Warner introduce elementos esenciales en la aproximación conceptual, como el concepto de acción, “*execution of decisions*”, planteando que la inteligencia es algo más que información. El argumento utilizado para ello no podría quedar más claro al usar términos como competición, basada en la búsqueda del incremento de los beneficios de los distintos autores y lucha por el poder. En este segundo capítulo, Warner también comienza a presentar algunos de diversos debates más importantes en los estudios sobre inteligencia, como son el uso y alcance del secreto y la estatalidad como elemento esencial de la inteligencia presente en los escritos de Sherman Kent.⁸ En el tercer capítulo el prolífico autor Lock Jonson adapta las ideas recogidas en su artículo publicado en *Comparative Strategy* en 2003 para presentar otros dos conceptos básicos en los estudios de inteligencia, la contrainteligencia basado en la idea de la lucha por recursos escasos y la posibilidad de fallo en el uso de la inteligencia.⁹ Para posteriormente desarrollar el proceso de la inteligencia en la descripción del ciclo de la inteligencia. Sin embargo, como ya hemos apuntado los postulados que este autor establece están basados en el estudio y análisis de la comunidad de inteligencia estadounidense y en ocasiones presentan serias dificultades para ser extrapolados a otros casos, por lo tanto la universalidad necesaria para su validez queda cuestionada. Sin embargo, esto no es culpa del autor, sino reflejo y consecuencia de la falta de estudios teóricos sobre inteligencia fuera del ámbito anglosajón.

En el siguiente capítulo Mark Phythian intenta ligar el estudio de la inteligencia con los distintos paradigmas de las Relaciones Internacionales, desde el desarrollo de los conceptos de que el resto de autores han presentado hasta el momento. La contribución más importante de Phythian reside en comparar el estudio de la inteligencia con el desarrollo de los estudios sobre terrorismo y las posibilidades que ambos presentan como campos de estudio, planteando otro de los debates más importantes en lo que a la teoría de la inteligencia se refiere, la posibilidad de entender la inteligencia como disciplina de estudio en sí misma.¹⁰ El autor, tratando de avanzar teóricamente, refleja la importancia de aprovechar los avances teóricos en las Relaciones Internacionales para dotar de un esqueleto teórico a los estudios de inteligencia, para el futuro análisis de la inteligencia desde la ética, los fallos de la inteligencia y el control de la misma, para lo que el estudio comparado fuera del ámbito anglosajón se presta más que necesario.

El quinto capítulo es un análisis de James Wirtz sobre la sorpresa estratégica, entendiendo la inteligencia como una herramienta para reducir la incertidumbre. Este capítulo no sólo analiza este concepto sino que también sirve de excelente carta de presentación para el siguiente capítulo basado en el famoso artículo de Richard Betts sobre la justificación de los fallos de inteligencia como inevitables, publicado en *World Politics* en 1978 y de obligada lectura para cualquier estudioso de los temas de inteligencia.¹¹ Este artículo, adaptado, introduce el clásico debate en los estudios de inteligencia, el papel de los encargados de tomar decisiones y la relación adecuada entre ellos. El capítulo séptimo presenta, en cierto modo, de la mano de Glemm Hastedt y Douglas Skelley un ejemplo práctico de las ideas de Betts al describir la evolución de la CI estadounidense desde los atentados de 2001 y las reformas que, desde entonces, han sido llevadas a cabo. Este grupo de capítulos se completa con la

⁸ Kent, S. (1986): *Inteligencia estratégica para la política mundial norteamericana*, Estrategia y política, Buenos Aires, Pleamar.

⁹ Johnson, Loch K. “Bricks and Mortar for a Theory of Intelligence,” *Comparative Strategy* 22, n° 1 (2003), pp. 1-28.

¹⁰ Gill, P., Marrin, S., y Phythian, M. (2009): *Intelligence theory: Key questions and debates*, *Studies in intelligence series*, London, Routledge, p.66.

¹¹ Betts, Richard K. “Analysis, War, and Decision: Why Intelligence Failures Are Inevitable”, *World Politics* 31, n° 2 (Oct. 1978): 61-89.



contribución de Stephen Marrin sobre la relación de los analistas de inteligencia y los encargados de tomar decisiones, otro de los debates más importantes en este tipo de estudios.

Sin embargo, esta serie de capítulos (del quinto al octavo) en los que se presenta la inteligencia como método de reducir las sorpresas estratégicas y las formas de organización de una de las Comunidades de Inteligencia (CI) más importantes del mundo si bien pueden ser los que más interés despierten, seguramente sean los que más críticas y controversias puedan presentar, ya que sus conclusiones pueden ser fácilmente malinterpretadas al intentar ser extrapoladas a otro tipo de CI. En este sentido, la comunidad de inteligencia estadounidense con un presupuesto de casi 48 mil millones de dólares para 2009 se puede permitir asumir términos como el de *transformación*. Sin embargo como bien afirma Jennifer Sims los europeos tendemos a intentar aplicar los conceptos americanos sobre realidades europeas que en especial en materias de seguridad, inteligencia y defensa no sólo no son incompatibles sino que presentan multitud de riesgos. Transformar presenta unas implicaciones de un importante calado para Estados con CI relativamente modestas, ya que transformar no es sinónimo de adaptar ni de reformar y conlleva a una profunda reforma de la cultura y las ideas que sustentan una organización lo que para este tipo de servicios con medios más limitados, si la percepción de la situación es equivocada puede tener consecuencias muy negativas y su reajuste conllevar inercias importantes.

El capítulo 9, vuelve a relacionar los estudios de inteligencia con las Relaciones Internacionales con una excelente contribución de Jennifer Sims sobre la idea de un realismo que se va adaptando a las circunstancias de la esfera internacional. Este es uno de los capítulos más interesantes ya que argumenta de manera clara las razones de la importancia de la teoría en el desarrollo de cualquier disciplina de estudio. En el capítulo 10 James Sheptycki aporta a las ideas de Jennifer una interesante perspectiva al incluir la seguridad humana y la visión policial en el debate teórico. Esta contribución no sólo es importante por tener en cuenta la nueva situación internacional desde otro punto de vista más allá del puramente estatal, también por que trae a colación un importante debate que en ocasiones lleva a confusión, ¿son las tareas de información desde el ámbito policial consideradas tareas de inteligencia? y lo que es más importante, retoma desde otra perspectiva el debate planteado por Michael Warner en su contribución, ¿Es el Estado el único proveedor de la seguridad?. Philip Davies y Peter Gill concluyen este volumen con sendos capítulos acerca de la evolución, presente y futuro de los estudios de inteligencia desde la perspectiva teórica, introduciendo conceptos más allá del neo-realismo y bajo postulados constructivistas basadas en el concepto de vigilancia y construcción social.

La principal contribución que presenta este libro es el desafío que presenta a investigadores interesados en el desarrollo de los estudios de inteligencia fuera del ámbito anglosajón, sobre lo que se ha entendido por inteligencia, sobre lo que se entiende por inteligencia, sobre lo que se debería entender por inteligencia. Para lo cual, en muchos casos será necesaria una profunda revisión de una herramienta como es la desclasificación, que en definitiva es la única manera a través de la que se puede tener acceso a fuentes primarias. Paradójicamente, esta limitación no es más que el reflejo del daño que las teorías de la conspiración han hecho a este tipo de estudios, haciéndoles perder rigor e interés y en la mayoría de las ocasiones relegándolos a simples historias fantásticas y situaciones inventadas. Por tanto ya sea por falta de procedimientos claros de desclasificación o por percepciones erróneas sobre las funciones y limitaciones de lo que se supone la inteligencia, el desarrollo de las distintas aproximaciones teóricas, basadas en un rigor conceptual consensuado, será una de mejores las cartas de presentación que una escuela de inteligencia podrá tener, ya que sobre esta base, la llamada *cultura de inteligencia* cuajará, con el tiempo, por sí misma.



CRÍTICA DE LIBROS:

Johnson, L. K. (2007): *Handbook of intelligence studies*, London, Routledge;
ISBN (13): 9780415770507

Gustavo Díaz Matey¹

Investigador UNISCI, Universidad Complutense de Madrid

Copyright © UNISCI, 2009.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

Este volumen es interesante por que pone de manifiesto una de las mayores limitaciones de los estudios de inteligencia, la predominancia del punto de vista anglosajón. El hecho de que sólo dos de 27 colaboradores en el volumen sean de otra nacionalidad distinta de la estadounidense o la británica ya es significativo. Lo que nos hace correr el peligro de conformarnos con lo que se nos cuenta. “Claro, como los americanos saben mucho de esto”. La matización de que se analiza el caso estadounidense y sólo el caso estadounidense, brilla por su ausencia. Aunque bien es cierto con que basta leer el primer párrafo de cada contribución para que sea obvio.

Así, como bien afirma Peter Gill el desarrollo del debate teórico desde “otros puntos de vista” no sólo aporta nueva sabia a este tipo de estudios, reavivando debates estancados y fomentando otros nuevos. En última instancia este tipo de contribuciones permitirán a medio plazo poder extrapolar conceptos y aproximaciones, lo que en ciencias sociales contribuye al crecimiento teórico ya que permite la validación externa de las hipótesis. Las contribuciones teóricas son necesarias y constituyen los cimientos sobre los que se asientan los estudios de inteligencia. En un tema como el de los estudios de inteligencia no valen las medias tintas. Otra lectura de este mismo argumento, es la falta de rigor académico y reflexión en los estudios de inteligencia fuera del mundo anglosajón, con permiso de la escuela francesa; a pesar de la opinión de David Kant, los estudios de inteligencia no gozan de tan buena salud en el Continente. Sin embargo, a pesar de lo que pudiese parecer esta una ventaja que cuentan los investigadores y académicos que intenten desarrollar los estudios de inteligencia desde perspectivas distintas a las anglosajonas. El contar con una senda abierta, el poder aprender de los errores de otros. Ya que si bien es cierto que este volumen analiza las cuestiones

¹ Gustavo Díaz Matey es Investigador del Centro de Investigación UNISCI.

Dirección: Departamento de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, UCM, Campus de Somosaguas, 28223 Madrid, España. *E-mail:* gdiazmat@cps.ucm.es.



principales en lo que a los estudios de inteligencia se refiere. Sin embargo, lo hace de manera irregular.

El libro se divide en una introducción, seis partes diferenciadas, tres apéndices y una bibliografía, que en conjunto, ciertamente representan los principales debates en lo que a los estudios de inteligencia se refiere. En este sentido, esta contribución si es un “libro de cabecera” para entender la inteligencia. El problema principal que presenta el libro es la falta de unidad en los conceptos y definiciones que usa cada autor. En este sentido cuando el lector llegue a la página trescientos sesenta y seis tendrá que decidir qué es lo que entiende por inteligencia, basándose en los diferentes usos de los autores. Ya que si bien el editor nos advierte, en la introducción, que quiere comenzar el libro con lo que significa el término inteligencia, no nos indica que los conceptos sobre los que se basa son relativos y están sujetos a debate. De este modo, en primer lugar, si bien el secreto es un elemento importante del término inteligencia, este no constituye la esencia del término y su grado de aplicación varía dependiendo de los sujetos, el tiempo y las circunstancias. Otros elementos que se dan por supuestos en la introducción también están sujetos a profundos debates e incluso son aplicados de formas muy distintas fuera del ámbito estadounidense. Un claro ejemplo es la clasificación del contrterrorismo como una misión subsidiaria de la contrainteligencia.² Lo que una vez más claramente puede llevar a equívocos. También se echa de menos una referencia a la distinción entre lo que se entiende por inteligencia desde el ámbito militar y el civil. Por último, el editor debería haber consensuado o impuesto esta definición a los contribuidores del libro, ya que si en la misma introducción el editor es consciente de que una finalidad de este volumen es servir de guía, el mapa que utiliza es confuso. Argumentemos esta idea desgranando las distintas partes de este libro.

La primera parte de este volumen hace referencia a las distintas aproximaciones a los estudios de inteligencia, con cuatro contribuciones. La primera de Michael Warner acerca de los métodos y fuentes a las que pueden recurrir los historiadores para realizar sus investigaciones, realizando una interesante distinción entre investigadores internos (que representan la visión oficial del sistema) e investigadores externos al sistema (los cuales representan aproximaciones más críticas) las dificultades para estos últimos son más importantes, en muchos casos sus contribuciones también. Es interesante la idea que plantea el autor acerca de este tipo de estudios, “sea como fuere, la inteligencia no es ni una gran conspiración, ni una gran panacea, es simplemente una herramienta de soporte más.”³ La segunda contribución se basa en la aproximación estadounidense a los estudios de inteligencia y su autor J. Wirtz desgrana diversas características de la Comunidad de Inteligencia estadounidense, que como muy bien indica pueden ser extrapoladas a otras comunidades de inteligencia. Sirviendo como hemos dicho de senda, y como elementos de comparación sobre los que basar las validaciones externas de los conceptos para su posible universalización. En el tercer capítulo cuando Rhodri Jeffreys-Jones desgrana de una manera certera la historiografía del FBI, como una agencia de inteligencia interior y como una agencia policial federal, se pasa por alto que el lector no tiene por que ser consciente e incluso puede confundir entre inteligencia como tal y labores de información policiales. Para comparar, en cualquier aspecto de las Ciencias Sociales, es necesario encontrarnos en la misma línea de análisis ya que de lo contrario las conclusiones de esos esfuerzos sean banas. Muchos países no tienen esa federación de agencias como lo tienen los Estados Unidos. Sin embargo, la aportación de este autor es importante ya que sirve una vez más de guía a los posibles interesados en realizar estudios en otros cuerpos de seguridad de otros Estados, dejando

² Johnson, L. K. (2007): *Handbook of intelligence studies*. London, Routledge, p.3.

³ *Ibid.*, p.26.

constancia de los principales impedimentos que limitan este tipo de estudios, ya sean de carácter ideológico como de carácter cultural. El cuarto y último capítulo de esta primera parte es el que más desconcierta al lector. Su título la ética en inteligencia. Es curioso como Michael Andregg afirma en el primer párrafo de su contribución que “para vencer a los terroristas es necesario mejor que ellos”⁴ Esto no sólo no tiene porque ser cierto sino que confunde al lector. ¿Es qué la inteligencia se centra únicamente en la amenaza terrorista?. Inmediatamente después el autor entiende que hay cinco tipos básicos de profesionales de la inteligencia, entre los que se encuentran los decisores políticos. ¿Es qué el editor no había dejado claro que la inteligencia consistía en una herramienta para la ayuda de toma de decisiones tanto políticas, como militares?. Es cierto que M. Andregg trata de cuestiones interesantes, pero profundizando, todas se basan en ejemplos y casos estadounidenses de difícil aplicación y extrapolación fuera del ámbito anglosajón y de la llamada Guerra contra el Terror. En este sentido, este capítulo no sólo lleva a contradicciones internas dentro del volumen, también puede llevar a error al lector.

En la parte segunda de este libro se trata la evolución de la inteligencia moderna. Así la contribución de Ian Leigh, comienza analizando el debate que echábamos en falta en la Contribución de Rhodri Jeffreys-Jones, sobre la diferencia entre inteligencia interna e inteligencia externa. No podemos precisar con exactitud si es intención del autor irnos resolviendo las incógnitas desde método deductivo, pero lo cierto es que para los no iniciados la falta de linealidad puede ser un obstáculo. Lo que deja claro esta contribución es que uno de los mayores desarrollos de los estudios de inteligencia se ha debido a la evolución de la supervisión de las actuaciones de la inteligencia, que en la mayoría de las ocasiones son debidas a los fallos y abusos de la misma. El siguiente capítulo de este libro, la contribución de Peter Gill, desconcierta en su ubicación. ¿Cómo puede ser que un capítulo de tanto calado como este esté situado en la evolución de la inteligencia moderna? Cuando la idea principal es la necesidad e importancia de desarrollar estudios comparados, más allá de las perspectivas anglosajonas, con el fin de poder validar conceptos.⁵ Bajo mi punto de vista, esta es una de las principales contribuciones de este volumen ya que tiende una mano a aquellos investigadores fuera del ámbito anglosajón a investigar con el fin de comparar: “Even if we are contemplating a single agency or country case study, our work should be theorised so that it will be of most use to other scholars embarking on comparative work”⁶ Como bien afirma el autor, comparar implica, conceptualizar. Establecer elementos susceptibles de comparación y para lo cual la reflexión y el debate son primordiales. Este capítulo no sólo se consolida como clave en este volumen, sus argumentos también constituyen la principal justificación para las carencias del volumen. Si no hay con que comparar para triangular y validar es por que los estudios de inteligencia fuera del ámbito anglosajón están relativamente poco desarrollados. La siguiente contribución de Wolfgang Krieger, es la que más se sitúa dentro del marco de esta segunda parte, la evolución de la inteligencia moderna. Es cierto que es un estudio de un caso en particular interesante, el patronazgo estadounidense de la inteligencia alemana tras la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, como hemos dicho, en un libro de cabecera como este, no todo vale, si bien es un buen ejemplo, hay muchos más ejemplos igual de relevantes, y en concreto este no cumple la labor de divulgación acerca de lo que es un servicio de inteligencia, entendido como una burocracia, con una división de funciones y bajo intereses particulares.

⁴ *Op. cit.*, p.52.

⁵ *Ibid.*, p.85.

⁶ *Ibid.*



En esta situación tenemos que enfrentarnos a la parte tres y cuatro ambas relativas al ciclo de inteligencia y que constituyen el punto fuerte de volumen.

La organización y elección de los temas es oportuna, ordenada y clarificadora. Cuando se afirma que los estudios de inteligencia anglosajones tienen predilección por el ciclo de la inteligencia, no es en vano. En el capítulo ocho Jeffrey T. Richelson describe el uso de las fuentes técnicas de forma sucinta hasta el final del siglo XX, pero se echan de menos ejemplos más actuales y un mayor énfasis en la diferencia entre capacidades e intenciones, clave en este siglo XXI. La siguiente contribución de Frederick P. Hitz nos acerca al uso de fuentes humanas en inteligencia, una vez más desde el punto de vista estadounidense. El siguiente capítulo de Robert David Steele trata sobre las fuentes abiertas, entendidas como la tercera fuente de recogida de información. Este capítulo presenta dos limitaciones importantes. En primer lugar, que ya lo hemos visto. Este capítulo no aporta nada nuevo a las ideas tradicionales de Robert D. y en segundo lugar, vuelve a romper la lógica de la coherencia interna del volumen, ya que si bien el editor afirmaba en la introducción que el secreto era elemento esencial de la inteligencia, este autor deja claro que no lo es.⁷ La siguiente contribución, por Paul Pillar habla de adaptar la inteligencia a las cuestiones cambiantes. El título no podría estar mejor elegido, incluyendo la palabra “adaptar” y las conclusiones no podrían ser más reveladoras. Los conceptos, como ya ha apuntado Peter Gill y anteriormente Michael Warner son importantes, y por tanto adaptar, no es lo mismo que reformar ni mucho menos que transformar.⁸ Este debate es uno de los principales hoy en día en lo que a los estudios de inteligencia se refiere, y también es uno de los peor entendidos fuera de la comunidad de inteligencia estadounidense.

Sin embargo una vez más vemos que el editor no ha velado por la coherencia interna en lo que a clasificación conceptual se refiere. A la hora de describir las disciplinas de recolección, la clasificación de Paul Pillar es distinta de la de Jeffrey T. Richelson, y por tanto al lector le puede llevar a equívocos.⁹ El siguiente capítulo, el duodécimo, completa de una forma notable la contribución de anterior ya que Minh A. Luong analiza los desafíos de la inteligencia económica desde el punto de vista del Estado, con una especial distinción entre inteligencia económica y espionaje económico. Sin embargo, una vez más el debate es mucho más profundo y de mayor calado, ya que no hace referencia al uso de la inteligencia económica por parte de actores no estatales y la palabra interés nacional brilla por su ausencia. Incluso cuando es un concepto clave en el debate del uso de la inteligencia económica por parte del Estado. La parte cuarta, como ya hemos apuntado trata también del ciclo de la inteligencia, en concreto de la análisis y la diseminación. Una vez más subrayar la claridad que aporta para el lector esta distinción, pero también es necesario hacer referencia de la falta de adecuación de este “ciclo de inteligencia” en servicios más reducidos que la Comunidad de Inteligencia estadounidense. A ciencia cierta, en muchos servicios más “modestos” la distinción entre el recolector, el analista, y el que difunde la inteligencia al encargado de tomar decisiones no está tan clara y en ocasiones, simplemente, tal distinción no existe.

Volviendo a la descripción pormenorizada de cada contribución, la parte cuarta comienza con un interesante texto de Jack Davis, donde introduce en el volumen el término alerta estratégica y analiza de forma sobresaliente la inteligencia como herramienta para prevenir sorpresas estratégicas y reducir la incertidumbre. Presentando hasta nueve

⁷ *Op. cit.*, p.134.

⁸ *Ibid.*, 159.

⁹ *Ibid.*, 158.

recomendaciones para mejorar esta capacidad en la Comunidad de Inteligencia estadounidense. Este tipo de aportaciones son interesantes y sirven de ejemplo, sobre las distintas alternativas para adaptar la inteligencia a los nuevos requerimientos del siglo XXI. Sin perder nunca de vista que no todo es intercambiable y que cada realidad impone reajustes y pruebas a corto y medio plazo. La siguiente contribución, de Richard L. Russell, analiza la importancia de la fusión de todas las fuentes de inteligencia para conseguir una mayor eficacia. El principal problema, una vez más, la falta de coherencia conceptual del volumen. Ya que, innecesariamente el autor contradice al editor al afirmar que la inteligencia es básicamente información. Incluso se atreve a usar los términos como sinónimos. “Intelligence or information comes from a variety of clandestine sources...”¹⁰ Pues, sintiéndolo mucho, ni toda la información es inteligencia, ni toda la inteligencia proviene de fuentes clandestinas. Una vez más cuando el lector había quedado desconcertado, Stephen Marrin en el capítulo quince sale a su encuentro con una importante matización. La inteligencia no es cualquier tipo de información. Es información procesada (convertida en producto) relevante para el encargado de la toma de decisiones. Esta contribución devuelve al lector luz sobre el proceso del análisis de inteligencia, sobre su función y sus peculiaridades. Así, como bien apunta el autor y complementándose magníficamente con la distinción del editor en la introducción, entre misterios y puzzles, el análisis de inteligencia se basa en informaciones fragmentarias, provenientes de diversas fuentes por lo que el verdadero *arte* de la inteligencia es usar el método científico para conseguir, con imaginación, empatía y rigor un producto que se ajuste a las necesidades del encargado de tomar decisiones. En la siguiente contribución John Hollister Hedley nos presenta el análisis de inteligencia desde una clasificación de las fuentes de inteligencia que, curiosamente, no coincide ni con la clasificación de Jeffrey T. Richelson, ni con la de Paul Pillar por lo que una vez más queda de manifiesto la falta de unidad interna de los conceptos de “este libro de cabecera” aunque, en este punto comenzamos a dudar nuestro argumento para comenzar a preguntarnos si el editor no habrá, conscientemente, permitido estas discrepancias, con el fin de poner de manifiesto la falta de acuerdo conceptual en este campo. De ser así, no puedo más que reafirmar mi opinión de la necesidad de un rigor conceptual, como herramienta clave en el avance teórico de los estudios de inteligencia.

Así entramos en la parte quita de este volumen, la parte en la que la inteligencia deja de ser entendida como simple información para convertirse en una herramienta de prevención desde el uso y necesidad de la contrainteligencia y la acción encubierta. Comenzando por la contrainteligencia, en el capítulo diecisiete Nigel West introduce al lector en el papel de los “desertores” en el uso de la inteligencia. Posteriormente Stan A. Taylor apunta de manera más que sobresaliente, con un título muy acertado, lo que se entiende por contrainteligencia desde el análisis de los fallos en la aplicación de la misma en Estados Unidos, con interesantes conclusiones. El análisis de la contrainteligencia se completa de forma magistral con las contribuciones de Mark Stout, y Kathryn S. Olmsted, quienes analizan la labor de las informaciones de los inmigrantes en labores de contrainteligencia y con la presentación de un estudio de caso respectivamente. La parte quinta se complementa con dos contribuciones, también muy ilustrativas del uso de la acción encubierta y su futuro, en sendos capítulos escritos magistralmente por William J. Daugherty y John Prados Respectivamente. Quizá esta parte del volumen sea la más fructífera y clarificadora del mismo y en este punto es necesario felicitar al editor por usar un método deductivo para guiar al lector y que sea este el que descubra por si mismo lo que se entiende por inteligencia y las diferentes partes de la misma.

En conclusión, respetando la libertad de cada autor, Loch Johnson demuestra las carencias de los conceptos desde la propia clasificación realizada en el índice. Donde

¹⁰ *Ibid.*, 190.



analizando, deductivamente, y no de manera lineal vemos claramente como la intención del editor es presentar las fuentes de estudio de la inteligencia, las limitaciones y sus posibilidades, desde la evolución de la inteligencia moderna con el fin de entender la inteligencia como lo que es: información procesada relevante para la toma de decisiones, pero también como prevención ya que hace y seguirá haciendo uso de la acción encubierta y de la contrainteligencia. La última parte, la que ya no analizaremos de forma lineal presenta a modo de conclusión y de forma magnífica la consecuencia directa de la conceptualización de la inteligencia, la necesidad de supervisión de la misma. En sus contribuciones Mark Phythian, Hans Born y Thorsten Wetzling, Fred F. Manget y el propio Loch K. Johnson nos confirman que la inteligencia es lo que es nos guste o no y es necesaria; también en democracia. Por lo que si somos valientes y somos capaces de entender que hay en la cesta, podremos ser capaces de saber donde dejarla, que meter en ella y lo más importante para los estudios de inteligencia, analizar la cesta sin tocarla.



SOBRE UNISCI / ABOUT UNISCI



La **Unidad de Investigación sobre Seguridad y Cooperación Internacional (UNISCI)** es un grupo de investigación de la Universidad Complutense de Madrid, formado por profesores e investigadores especializados en el área de las Relaciones Internacionales y la Seguridad Internacional.

Desde su fundación en 1989, UNISCI ha realizado las siguientes actividades:

- *Docencia:* cursos y títulos propios universitarios.
- *Investigación:* proyectos financiados por instituciones públicas y privadas.
- *Publicaciones:* libros, colección de monografías UNISCI Papers, revista *UNISCI Discussion Papers*.
- Organización de *seminarios y reuniones científicas* en España y el extranjero.

*The **Research Unit on International Security and Cooperation (UNISCI)** is a research group at Complutense University of Madrid, composed by Professors and Research Fellows specialized in the field of International Relations and International Security.*

Since its foundation in 1989, UNISCI has conducted the following activities:

- *Teaching:* university courses and diplomas.
- *Research:* projects funded by public and private institutions.
- *Publications:* books, monograph series *UNISCI Papers*, journal *UNISCI Discussion Papers*.
- *Organization of* conferences and workshops *in Spain and abroad.*

UNISCI

Departamento de Estudios Internacionales,
Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid.
Campus de Somosaguas, 28223 Madrid, Spain

Tel.: (+ 34) 91 394 2924 • Fax: (+ 34) 91 394 2655
E-mail: unisci@cps.ucm.es • Web: www.ucm.es/info/unisci



EQUIPO UNISCI / UNISCI TEAM

DIRECTOR	Research Areas	E-mail
Prof. Antonio MARQUINA BARRIO <i>Chair in International Security and Cooperation, Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	European Security, Mediterranean, Asia- Pacific, Arms Control.	marioant@cps.ucm.es

DEPUTY DIRECTOR	Research Areas	E-mail
Prof. Carlos ECHEVERRÍA JESÚS <i>Department of Political Science, UNED University, Madrid</i>	Mediterranean, Subsaharian Africa, Energy.	cecheverria@poli.uned.es

SENIOR RESEARCHERS	Research Areas	E-mail
Dr. Gracia ABAD QUINTANAL <i>Royal Holloway, University of London</i>	Asia-Pacific, European Security	graciaabad@cps.ucm.es
Prof. Antonio ALONSO MARCOS <i>“Ángel Ayala” Institute of Humanities, CEU San Pablo University, Madrid</i>	Central Asia	aalonso@ceu.es
Prof. Carlos CORRAL SALVADOR <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Religions, Fundamentalism	ccorral@res.upco.es
Prof. Javier DE QUINTO ROMERO <i>Department of General Economics, CEU San Pablo University, Madrid</i>	Energy	quirom@ceu.es
Prof. David GARCÍA CANTALAPIEDRA <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	US & European Security, Transatlantic Relations, WMD	dgarcia@wanadoo.es
Prof. Javier Ignacio GARCÍA GONZÁLEZ <i>Department of Juridical, Economic and Social Sciences, SEK University, Segovia</i>	Conflict Prevention, Crisis Management, European Security	javier.garcia@seksmail.com
Prof. Rubén HERRERO DE CASTRO <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Foreign Policy Decision-Making	rubenherrero@cps.ucm.es
Dr. Belén LARA FERNÁNDEZ <i>Arms Control and Disarmament Expert</i>	Arms Control, Early Warning, Conflict Prevention	mbelen.lara@gmail.com
Prof. Santiago PETSCHEN VERDAGUER <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Religious Forces, Holy See, EU	spetschen@cps.ucm.es



Dr. Alberto PRIEGO MORENO <i>SOAS, University of London</i>	Caucasus, Central Asia, European Security	albertopriego@cps.ucm.es
Dr. Xira RUIZ CAMPILLO <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	ESDP, Conflict Prevention, Crisis Management and Post-Conflict Reconstruction	xiraxirorum@yahoo.es
Col. José Antonio SÁINZ DE LA PEÑA <i>Spanish Army (Ret.)</i>	Mediterranean, Northern Africa, Iran, Caucasus	jasdlp@hotmail.com
Dr. Eunsook YANG <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Asia-Pacific	sylviasorey@yahoo.com
Dr. Javier MORALES HERNÁNDEZ <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Russia, International Security	javier.morales@cps.ucm.es

JUNIOR RESEARCHERS	Research Areas	E-mail
Ms. María Ángeles ALAMINOS HERVÁS <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Africa, Conflict Prevention	ma_alaminos_h@hotmail.com
Ms. Raquel BARRAS <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Human Rights, International Law	raqueltejudo@yahoo.es
Mr. Gustavo DÍAZ MATEY <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Intelligence	gdiazmat@cps.ucm.es
Ms. Sara NSO <i>Centre de Géopolitique du Pétrole et des Matières Premières (CGEMP), Université Dauphine, Paris</i>	Africa	saranso@yahoo.com
Ms. Gloria Inés OSPINA SÁNCHEZ <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Migrations	ginesos@hotmail.com
Mr. Eric PARDO SAUVAGEOT <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Asia-Pacific	epardosauvageot@hotmail.com
Ms. Beatriz TOMÉ ALONSO <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Islam	beatriz.tome@hotmail.com





INSTRUCCIONES PARA LOS AUTORES

Las líneas temáticas de *UNISCI Discussion Papers* son las propias de las Relaciones Internacionales y la Seguridad; ambas entendidas en sentido amplio y desde un enfoque multidimensional, abierto a diferentes perspectivas teóricas. El Comité de Redacción invita a los autores interesados a enviar propuestas de artículos **originales**, según el procedimiento que se indica a continuación.

Propuestas de artículos

Las propuestas se enviarán como archivo adjunto a la dirección de correo electrónico unisci@cps.ucm.es, en formato Word para Windows. La extensión habitual de los artículos es de entre 15 y 40 páginas en letra Times New Roman de 12 puntos a espacio sencillo, y de entre 2 y 5 páginas para las revisiones de libros.

En el cuerpo del mensaje se indicará el nombre y apellidos del autor, categoría profesional, institución a la que pertenece, principales líneas de investigación, dirección postal y correo electrónico de contacto.¹¹ En la primera página se incluirá un resumen del artículo de entre 100 y 150 palabras, así como varias palabras clave que describan adecuadamente su contenido. Las imágenes y gráficos se insertarán dentro del texto en el lugar correspondiente, adjuntándose también como archivos separados (.bmp, .gif o .jpg.).

Evaluación y selección

UNISCI Discussion Papers es una revista con evaluación externa de los artículos. El sistema empleado es el de *double-blind refereeing*, es decir, anonimato del autor para los evaluadores y viceversa. En consecuencia, el autor no debe incluir ninguna identificación personal en el manuscrito. Cada artículo es revisado por dos evaluadores externos a la revista.

Los criterios para la selección de artículos son los siguientes:

- Relevancia del tema.
- Rigor y coherencia en la aproximación teórica.
- Adecuación de la metodología de investigación a los objetivos.
- Originalidad de las fuentes.
- Aportación a la literatura existente.
- Claridad del estilo.
- Cumplimiento de las normas de formato.

La plantilla para los informes de los evaluadores puede consultarse en la página web de la revista, www.ucm.es/info/unisci. La decisión será comunicada a los autores de forma motivada, indicándoles en su caso las modificaciones necesarias para que el artículo sea publicado.

Copyright

A partir de su aceptación para ser publicados, el *copyright* de los artículos pasa a ser propiedad de UNISCI, sin perjuicio de los derechos de los autores de acuerdo con la legislación vigente. El

¹¹ Si el artículo es aceptado y publicado, estos datos aparecerán en su primera página para permitir a los lectores que lo deseen contactar con el autor.



contenido de la revista puede ser citado, distribuido o empleado para fines docentes, siempre que se haga la debida mención de su fuente. No obstante, es necesario el permiso del Comité de Redacción para republicar un artículo, debiendo además indicarse claramente su aparición previa en *UNISCI Discussion Papers*.

Formato

Se emplearán apartados y subapartados de forma apropiada a la estructura del texto. Los títulos de los apartados estarán numerados por una cifra y un punto: “1.”, “2.” ... etc. Los títulos de los subapartados estarán numerados “1.1.”, “1.2.”... etc.

Las notas irán a pie de página. De forma optativa, puede añadirse una bibliografía al final. **La revista no publicará artículos que no respeten el formato aquí indicado.**

La primera cita de cada obra será completa. La segunda y siguientes indicarán sólo el apellido del autor, seguido de “*op. cit.*”, y la(s) página(s) citadas. Si se han mencionado varias obras del mismo autor, se indicará el apellido, el comienzo del título, *op. cit.* y las páginas.

Si los autores o editores son más de dos, la primera vez que se cite se indicarán todos. A partir de ahí, sólo el apellido del primero, seguido de “*et al.*”.

Cuando la fuente de una cita sea igual a la de la cita inmediatamente anterior, se sustituye por “*ibid.*” más las páginas correspondientes, si varían.

Ejemplos:

⁶ Véase Keohane y Nye, *op. cit.*, p. 45.

⁷ *Ibid.*, pp. 78-79.

⁸ Un ejemplo aparece en Snyder *et al.*, *Foreign Policy Decision-Making*, *op. cit.*, pp. 51-52.

A) Libros

Apellido, Nombre (Año): *Título del libro*, nº ed., colección y nº si los hay, Ciudad, Editorial.

Waltz, Kenneth N. (1979): *Theory of International Politics*, Boston, Addison-Wesley.

B) Libros colectivos

Apellido, Nombre del Autor 1; Apellido, Nombre del Autor 2 y Apellido, Nombre del Autor 3 (Año): *Título del libro*, nº ed., colección y nº si los hay, Ciudad, Editorial.

Buzan, Barry; Wæver, Ole y De Wilde, Jaap (1998): *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder / Londres, Lynne Rienner.

C) Libros con un editor o coordinador

Apellido, Nombre del editor (ed.) o coordinador (coord.) (Año): *Título del libro*, nº ed., colección y nº si los hay, Ciudad, Editorial.

Lynch, Dov (ed.) (2003): *The South Caucasus: A Challenge for the EU*, Chaillot Papers, nº 65, París, EU Institute for Security Studies.

D) Capítulos de libros

Apellido, Nombre (Año): “Título del capítulo”, en *Título del libro*, nº ed., colección y nº si los hay, Ciudad, Editorial, pp. xx-xx.



Wendt, Alexander: "Three Cultures of Anarchy", en *Social Theory of International Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 246-312.

E) Capítulos en libros con un editor o coordinador

Apellido, Nombre del autor del capítulo: "Título del capítulo", en Apellido, Nombre del editor (ed.) o coordinador (coord.) (Año): *Título del libro*, n° ed., Colección y n° si los hay, Ciudad, Editorial, pp. xx-xx.

Sakwa, Richard: "Parties and Organised Interests", en White, Stephen; Pravda, Alex y Gitelman, Zvi (eds.) (2001): *Developments in Russian Politics*, 5ª ed., Durham, Duke University Press, pp. 84-107.

F) Artículos de revista

Apellido, Nombre: "Título del artículo", *Revista*, vol. xx, n° x (mes año), pp. xxx-xxx.

Schmitz, Hans Peter: "Domestic and Transnational Perspectives on Democratization", *International Studies Review*, vol. 6, n° 3 (septiembre 2004), pp. 403-426.

G) Artículos de prensa

Apellido, Nombre: "Título del artículo", *Periódico*, día de mes de año.

Bradsher, Keith: "China Struggles to Cut Reliance on Mideast Oil", *New York Times*, 3 de septiembre de 2002.

H) Artículos en publicaciones de Internet

Igual que los anteriores, pero añadiendo al final "en <http://dirección.página/web>."

Gunaratna, Rohan: "Spain: An Al Qaeda Hub?", *UNISCI Discussion Papers*, n° 5 (mayo 2004), en <http://www.ucm.es/info/unisci>.

I) Otros recursos de Internet

Título del documento, en <http://dirección.página.web>.

Charter of the Shanghai Cooperation Organization, en <http://www.ln.mid.ru>.

Datos de contacto

Para cualquier consulta, pueden dirigirse a:

UNISCI Discussion Papers
UNISCI, Departamento de Estudios Internacionales
Facultad de Ciencias Políticas y Sociología
Universidad Complutense de Madrid
Campus de Somosaguas
28223 Madrid, España

E-mail: unisci@cps.ucm.es
Tel.: (+ 34) 91 394 2924
Fax: (+ 34) 91 394 2655



INSTRUCTIONS TO AUTHORS

The thematic scope of *UNISCI Discussion Papers* is that of the International Relations and Security, both understood in a broad sense and from a multidimensional approach, open to different theoretical perspectives. The Editorial Committee welcomes proposals of **original** research articles, according to the procedure explained below.

Article proposals

Proposals should be sent as an attached MS Word for Windows file to unisci@cps.ucm.es. The usual length is 15-40 pages for articles and 2-5 pages for book reviews, in 12 points Times New Roman font, single-spaced.

The author's full name, professional category, institution, main research areas, postal address and e-mail should be stated in the body of the message.¹ On the title page, authors should include an abstract of 100-150 words, as well as several keywords that accurately describe the contents of the article. Images and graphs should be included in the text and also attached as separate files (.bmp, .gif or .jpg.).

Refereeing and selection

UNISCI Discussion Papers is a refereed journal: the "double-blind refereeing" system is used. Consequently, authors should not include any personal identification in the manuscript. Each article is reviewed by two external referees.

The criteria for article selection are the following:

- Relevance of the topic.
- Theoretical rigour and coherence.
- Adequation of the research methods to the objectives.
- Originality of the sources.
- Contribution to the existing literature.
- Clarity of style.
- Compliance with the formatting rules.

The checklist for referees is available at www.ucm.es/info/unisci. Authors will be informed of the motives of the decision, as well as of the corrections (if any) recommended by the referees and required for the article to be published.

Copyright

Once an article is accepted for publication, its copyright resides with UNISCI, notwithstanding the rights of the author according to the applicable legislation. All materials can be freely cited, distributed or used for teaching purposes, provided that their original source is properly mentioned. However, those wishing to republish an article must contact the Editorial Committee for permission; in that case, its previous publication in *UNISCI Discussion Papers* must be clearly stated.

¹ If the article is accepted and published, these details will appear in the title page in order to allow readers to contact the authors.

Formatting

Headings and subheadings will be used according to the structure of the text. Headings will be numbered “1.”, “2.” ... etc., and subheadings “1.1.”, “1.2.”... etc.

All notes should be footnotes; additionally, a list of references may be included at the end of the article. **The journal will not publish articles that do not follow the style indicated here.**

The second and further times that a source is cited, it should include only the author’s surname, “*op. cit.*”, and the pages. If several works by the same author have been mentioned, the footnote should include the author’s surname, the beginning of the title, *op. cit.* and the pages.

If there are more than two authors or editors, all of them should be mentioned the first time. The following citations will include only the first author’s or editor’s surname, followed by “*et al.*”.

When the source is the same as that of the previous citation, “*ibid.*” is used, followed by the page numbers (if different).

Examples:

⁶ See Keohane and Nye, *op. cit.*, p. 45.

⁷ *Ibid.*, pp. 78-79.

⁸ An example appears in Snyder *et al.*, *Foreign Policy Decision-Making*, *op. cit.*, pp. 51-52.

A) Books

Surname, First Name (Year): *Book Title*, xth ed., Book Series, No. x, Place, Publisher.

Waltz, Kenneth N. (1979): *Theory of International Politics*, Boston, Addison-Wesley.

B) Collective Books

Surname 1, First Name 1; Surname 2, First Name 2 and Surname 3, First Name 3 (Year): *Book Title*, xth ed., Book Series, No. x, Place, Publisher.

Buzan, Barry; Wæver, Ole and De Wilde, Jaap (1998): *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder / London, Lynne Rienner.

C) Edited Books

Editor’s Surname, First Name (ed.) (Year): *Book Title*, xth ed., Book Series, No. x, Place, Publisher.

Lynch, Dov (ed.) (2003): *The South Caucasus: A Challenge for the EU*, Chaillot Papers, No. 65, Paris, EU Institute for Security Studies.

D) Book Chapters

Surname, First Name (Year): “Chapter Title”, in *Book Title*, xth ed., Book Series, No. x, Place, Publisher, pp. xx-xx.

Wendt, Alexander: “Three Cultures of Anarchy”, in *Social Theory of International Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 246-312.

E) Book Chapters in an Edited Book

Author's Surname, First Name: "Chapter Title", in Editor's Surname, First Name (ed.) (Year): *Book Title*, xth ed., Book Series, No. x, Place, Publisher, pp. xx-xx.

Sakwa, Richard: "Parties and Organised Interests", in White, Stephen; Pravda, Alex and Gitelman, Zvi (eds.) (2001): *Developments in Russian Politics*, 5th ed., Durham, Duke University Press, pp. 84-107.

F) Journal Articles

Surname, First Name: "Article Title", *Journal*, Vol. xx, No. x (Month Year), pp. xxx-xxx.

Schmitz, Hans Peter: "Domestic and Transnational Perspectives on Democratization", *International Studies Review*, Vol. 6, No. 3 (September 2004), pp. 403-426.

G) Press Articles

Surname, First Name: "Article Title", *Newspaper*, Day Month Year.

Bradsher, Keith: "China Struggles to Cut Reliance on Mideast Oil", *New York Times*, 3 September 2002.

H) Articles in On-line Publications

The same as above, but adding "at <http://www.xxxxx.yyy>".

Gunaratna, Rohan: "Spain: An Al Qaeda Hub?", *UNISCI Discussion Papers*, No. 5 (May 2004), at <http://www.ucm.es/info/unisci>.

I) Other On-Line Sources

Document Title, at <http://www.xxxxx.yyy>.

Charter of the Shanghai Cooperation Organization, at <http://www.ln.mid.ru>.

Contact details

If you have any queries about the journal, please contact us at:

UNISCI Discussion Papers
UNISCI, Departamento de Estudios Internacionales
Facultad de Ciencias Políticas y Sociología
Universidad Complutense de Madrid
Campus de Somosaguas
28223 Madrid, Spain

E-mail: unisci@cps.ucm.es
Phone: (+ 34) 91 394 2924
Fax: (+ 34) 91 394 2655

