

Cambio climático, frenazo en Copenhague. Próxima estación: México 2010 (COP 16)

El resultado de la cumbre es un acuerdo de mínimos, poco preciso e insuficiente para frenar el cambio climático y la resaca de un frenético ir y venir que ha acabado dilapidando buena parte del capital político con el que empezaba la cumbre.

Lara Lázaro

El Nuevo Concepto Estratégico de la OTAN: lógica y estructura

Un concepto estratégico aliado no es un documento cualquiera, es el documento donde se expone la forma en la que la Alianza empleará sus capacidades políticas, militares y de diplomacia pública para hacer frente a las amenazas, riesgos y oportunidades de un período histórico.

Félix Arteaga

CONTEST (2009): una evaluación de las revisiones efectuadas a la estrategia británica contra el terrorismo, con especial atención a la amenaza QBRNE

Desde 2003, Reino Unido dispone de una amplia estrategia contra el terrorismo, posterior al 11-S, conocida como CONTEST. Se basa en cuatro objetivos contrterroristas, las cuatro "P": Perseguir, Prevenir, Proteger y Preparar.

Frank Gregory

Al-Qaeda, entre la dinámica paquistaní y la tentación virtual

Al tiempo que moviliza la mayor parte de sus recursos materiales en el escenario paquistaní, al-Qaeda realiza una desmesurada inversión en el espacio virtual de internet, donde sigue disfrutando de una considerable libertad de movimiento.

Jean-Pierre Filiu

Real Instituto Elcano

El Real Instituto Elcano es una fundación privada, independiente de la Administración Pública y de las empresas que la financian, que se constituyó bajo la presidencia de honor de SAR el Príncipe de Asturias el 27 de diciembre de 2001.

El Instituto se define como una institución apartidista, aunque no neutral, con vocación prospectiva, que utiliza diversos enfoques disciplinares con el propósito de generar propuestas que, más allá de su interés teórico, puedan resultar de aplicación práctica.

La misión esencial del Real Instituto Elcano es generar ideas sobre la realidad internacional y sobre las opciones estratégicas de España en las relaciones internacionales que resulten útiles a los responsables políticos, la empresa privada, el mundo académico, los medios de comunicación y la opinión pública en general.

Los valores y objetivos básicos que inspiran la actuación del Instituto son:

- la paz en las relaciones internacionales;
- la cooperación económica y la solidaridad entre los Estados y los pueblos;
- el respeto a los derechos humanos;
- la promoción y defensa de la democracia y de sus valores;
- la concordia entre los Estados, pueblos y civilizaciones del mundo.

El Real Instituto Elcano tiene como objetivos prioritarios:

- analizar el escenario internacional con el fin de producir análisis, estudios e informes que arrojen luz sobre la evolución del mismo;

- difundir esos trabajos con la meta de participar e influir en el debate público global sobre la realidad internacional;
- servir de foro de encuentro y debate, a fin de fortalecer el diálogo entre agentes públicos y privados;
- fomentar el crecimiento y desarrollo de la comunidad académica española dedicada a los estudios internacionales y estratégicos



Si desean suscribirse a nuestro Boletín y/o Newsletter electrónico, pueden hacerlo visitando la página:

www.realinstitutoelcano.org/boletinsubs.asp

Editor: Real Instituto Elcano
Coordinadora: Carola García-Calvo
ISSN 1696-3466
Depósito Legal: M.23.689-2003

Real Instituto Elcano
C/ Príncipe de Vergara, 51
28006 Madrid
Teléfono: 91 781 67 70
Fax: 91 426 21 57
E-mail: info@rielcano.org

Cambio climático, frenazo en Copenhague. Próxima estación: México 2010 (COP 16)*Lara Lázaro*

Repasa la preparación, desarrollo, resultados y retos pendientes derivados de la cumbre de Copenhague celebrada entre el 7 y el 18 de diciembre de 2009.

4

El Nuevo Concepto Estratégico de la OTAN: lógica y estructura*Félix Arteaga*

Los Estados miembros de la OTAN decidieron en su cumbre de Estrasburgo-Kehl abordar la revisión del concepto estratégico vigente desde 1999. Para ello se encargó al secretario general de la OTAN que reuniera y liderara un Grupo de Expertos en consulta con los aliados para presentar sus propuestas a la cumbre atlántica que se celebrará en Lisboa en 2010.

13

CONTEST (2009): una evaluación de las revisiones efectuadas a la estrategia británica contra el terrorismo, con especial atención a la amenaza QBRNE*Frank Gregory*

En marzo de 2009 se publicó una versión muy ampliada de la estrategia británica contra el terrorismo CONTEST (basada en los objetivos de Perseguir, Prevenir, Proteger y Preparar). Este ARI ofrece una perspectiva crítica de la versión de 2009.

19

Al-Qaeda, entre la dinámica paquistaní y la tentación virtual*Jean-Pierre Filiu*

Al tiempo que al-Qaeda moviliza la mayor parte de sus recursos materiales en el escenario paquistaní, realiza una desmesurada inversión en el espacio virtual de internet, donde sigue disfrutando de una considerable libertad de movimiento.

29

Documentos de trabajo y libros publicados**ARI, materiales de interés y próximas actividades****Actividades realizadas en enero****32**

Cambio climático, frenazo en Copenhague. Próxima estación: México 2010 (COP 16)

Iniciábamos el camino sabiendo que para un acuerdo ambicioso, justo y vinculante, era necesario recorrer la distancia entre intenciones y acciones, sobre todo a medio y a largo plazo.

Lara Lázaro

Análisis

Clímax pre-Copenhague y caos en el Bella Center

Una semana antes del comienzo de la Cumbre de Copenhague se hablaba de esta cita como la más importante desde la segunda guerra mundial (Stern, 2009). A dos días del final de la cumbre, el primer ministro sueco, Fredrik Reinfeldt, aseguraba en rueda de prensa que el cambio climático es el mayor reto al que nos hemos enfrentado en la historia de la humanidad. Las razones de estas declaraciones: lo que nos jugamos si las predicciones sobre los efectos del cambio climático son correctas (la evidencia científica deja cada vez menos dudas al respecto) y el clímax político que ha supuesto que más de 115 mandatarios de todo el planeta asisten a esta cumbre, entre ellos los representantes de dos de los países más importantes en lo relativo a emisiones de gases de efecto invernadero, Barack Obama y Wen Jiabao.²

La cita en Copenhague comenzó con intenciones de reducción de emisiones significativas, aunque insuficientes. También había compromisos de transferencias monetarias moderadamente esperanzadoras, especialmente por el esfuerzo anunciado por la UE, que, sin duda, sigue liderando el ímpetu político en materia climática, y que debería seguir haciéndolo a pesar de Copenhague. Iniciábamos el camino sabiendo que para un acuerdo ambicioso, justo y vinculante era necesario recorrer la distancia entre intenciones y acciones, sobre todo a medio y a largo plazo. Para ello hay dos elementos clave: un apoyo suficiente y continuado a los países en desarrollo y la acción conjunta, coordinada y responsable de países desarrollados.

El fin último es no sólo alcanzar un acuerdo sino que éste sea duradero y efectivo. Este camino, como sabemos, no está exento de dificultades, ya que los acuerdos ambientales internacionales son de cumplimiento voluntario y dependen para su ratificación a nivel nacional de la existencia de beneficios netos para los países. Estos acuerdos deben evitar a los “gorrones”³ –o *free riders*– y asegurar que los actores cumplen con aquello a lo que se comprometen, por poco que esto sea (Barrett, 1998). A su vez, es frecuente, cuando nos enfrentamos a este tipo de problemas, tener que elegir entre acuerdos con compromisos significativos en los que estén presentes pocos agentes y acuerdos en los que estén presentes muchos, o todos, los agentes aunque supongan tan sólo avances triviales en la gestión de bienes públicos globales. Todo ello sin olvidarnos, como hemos podido observar gracias a las declaraciones estadounidenses, de que sólo es posible alcanzar acuerdos que sean “políticamente viables” en el marco político nacional (Breteville-Froynd, 2007). En resumen, estos son los caballos de batalla constantes a los que nos enfrentamos al gestionar bienes públicos ambientales globales.

Las dos semanas de la macro cumbre han finalizado. Quedan para el recuerdo reuniones paralelas, documentos filtrados a la prensa, manifestaciones, intromisiones de líderes ecologistas en cenas de gala, detenciones, caos organizativo e interrupciones en las negociaciones por parte de los países en desarrollo. El resultado de la cumbre es un

Tema

Este ARI repasa la preparación, desarrollo, resultados y retos pendientes derivados de la cumbre de Copenhague celebrada entre el 7 y el 18 de diciembre de 2009.

Resumen

Este ARI comienza haciendo una breve reflexión sobre el clímax político vivido en los días previos a la cumbre de Copenhague, el caos y la decepción que fueron filtrándose a través de las paredes del Bella Center a lo largo de las dos semanas de cumbre. Tras este primer apartado, se describen los escenarios del cambio climático por regiones. Se hace, además, un apunte sobre algunos de los estudios posteriores al cuarto informe del IPCC,¹ con el fin de resaltar las consecuencias más importantes del cambio climático que podemos minimizar si hay una acción decidida a nivel internacional. Seguidamente, se analizan los objetivos de la cumbre de Copenhague y las condiciones que facilitarían un acuerdo. En el siguiente epígrafe se describen los hitos principales en las negociaciones internacionales para hacer frente al desafío del cambio climático. A continuación se enuncian las posiciones de los actores clave ante la cumbre de Copenhague. Por último, se analiza el resultado de la cumbre aportando algunas ideas sobre las prioridades de la Presidencia española de la UE en relación a la negociación internacional sobre cambio climático y se resumen las ideas principales del artículo.

¹ IPCC es el acrónimo en inglés del panel intergubernamental de expertos sobre cambio climático. Véase <http://www.ipcc.ch/>.

² Para un listado completo de los asistentes a la cumbre de Copenhague véase http://en.cop15.dk/files/pdf/HoSG_List_161209.pdf.

³ Es decir, aquellos agentes que se benefician del esfuerzo de otros agentes sin aportar nada.

Tabla 1. Efectos del cambio climático por regiones

África	<ul style="list-style-type: none"> Hasta 2020, entre 75 y 250 millones de personas estarían expuestas a un mayor estrés hídrico por efecto del cambio climático. Hasta 2020, la productividad de los cultivos pluviales podría reducirse en algunos países hasta en un 50%. La producción agrícola y el acceso a los alimentos en numerosos países africanos quedarían en una situación gravemente comprometida. Ello afectaría aun más negativamente a la seguridad alimentaria y exacerbaría la malnutrición. Hacia el final del siglo XXI, el aumento proyectado del nivel del mar afectaría a las áreas costeras bajas muy pobladas. El costo de la adaptación podría ascender a, como mínimo, entre un 5% y un 10% del producto interno bruto (PIB). Hasta 2080, se produciría un aumento de entre un 5% y un 8% en la extensión de las tierras áridas y semiáridas en África para toda una serie de escenarios climáticos (RT).
Asia	<ul style="list-style-type: none"> Hacia el decenio de 2050, la disponibilidad de agua dulce en el centro, sur, este y suroeste de Asia disminuiría, particularmente en las grandes cuencas fluviales. Las áreas costeras, y especialmente las regiones de los grandes deltas superpoblados del sur, este y sudeste de Asia serían las más amenazadas, debido al incremento de las inundaciones marinas y, en algunos grandes deltas, de las crecidas fluviales. El cambio climático potenciaría las presiones ejercidas sobre los recursos naturales y el medio ambiente por efecto de la rápida urbanización, de la industrialización y del desarrollo económico. La morbilidad y mortalidad endémicas causadas por las enfermedades diarreicas asociadas principalmente a las crecidas y sequías aumentarían en el este, sur y sureste de Asia por efecto de los cambios del ciclo hidrológico proyectados.
Australia y Nueva Zelandia	<ul style="list-style-type: none"> Hasta 2020 se experimentaría una importante pérdida de diversidad biológica en algunos lugares de gran riqueza ecológica, como la Gran Barrera Coralina o los trópicos pluviales de Queensland. Hasta 2030, los problemas de seguridad hídrica se agravarían en el sur y este de Australia y, en Nueva Zelandia, en Northland y en ciertas regiones orientales. Hasta 2030, la producción agrícola y forestal disminuiría en gran parte del sur y este de Australia y en partes del este de Nueva Zelandia, como consecuencia del mayor número de sequías e incendios. Sin embargo, en Nueva Zelandia los efectos serían inicialmente beneficiosos en algunas otras regiones. Hasta 2050, el constante desarrollo costero y el crecimiento demográfico en ciertas áreas de Australia y Nueva Zelandia agravaría los riesgos de aumento del nivel del mar, y la intensidad y frecuencia de las tormentas y de las inundaciones costeras.
Europa	<ul style="list-style-type: none"> Se espera que el cambio climático magnifique las diferencias regionales en cuanto a los recursos naturales y generales de Europa. Entre los impactos negativos cabe citar un mayor riesgo de crecidas repentinas en el interior, una mayor frecuencia de inundaciones costeras, y un aumento de la erosión (debido al aumento de tormentas y del nivel del mar). Las áreas montañosas experimentarían retracción de los glaciares, disminución de la cubierta de nieve y del turismo de invierno, y abundante pérdida de especies (en algunas áreas hasta un 60%, en escenarios de alto nivel de emisiones, de aquí a 2080). En el sur de Europa, las proyecciones indican un empeoramiento de las condiciones (altas temperaturas y sequías) en una región que es ya vulnerable a la variabilidad del clima, así como una menor disponibilidad de agua y una disminución del potencial hidroeléctrico, del turismo estival y, en general, de la productividad de los cultivos. El cambio climático agudizaría también los riesgos para la salud por efecto de las olas de calor y de la frecuencia de incendios incontrolados.
América Latina	<ul style="list-style-type: none"> Hasta mediados del siglo, los aumentos de temperatura y las correspondientes disminuciones de la humedad del suelo originarían una sustitución gradual de los bosques tropicales por las sabanas en el este de la Amazonia. La vegetación semiárida iría siendo sustituida por vegetación de tierras áridas. Podrían experimentarse pérdidas de diversidad biológica importantes con la extinción de especies en muchas áreas de la América Latina tropical. La productividad de algunos cultivos importantes disminuiría, y con ella la productividad pecuaria, con consecuencias adversas para la seguridad alimentaria. En las zonas templadas mejoraría el rendimiento de los cultivos de haba de soja. En conjunto, aumentaría el número de personas amenazadas por el hambre (RT; grado de confianza medio). Los cambios en las pautas de precipitación y la desaparición de los glaciares afectarían notablemente a la disponibilidad de agua para consumo humano, agrícola e hidroeléctrico.
América del Norte	<ul style="list-style-type: none"> En las montañas occidentales, el calentamiento reduciría los bancos de nieve, acrecentaría las crecidas de invierno y reduciría la escorrentía estival, intensificando así la competición por unos recursos hídricos excesivamente solicitados. En los primeros decenios del siglo, un cambio climático moderado mejoraría en conjunto el rendimiento de los cultivos pluviales entre un 5% y un 20%, aunque estaría sujeto a una acentuada variabilidad según las regiones. La situación sería difícil para los cultivos situados cerca de las fronteras cálidas de su ámbito natural, o dependientes de unos recursos hídricos muy demandados. En el transcurso del siglo, las ciudades que actualmente padecen olas de calor estarían expuestas a un aumento de estas y de su intensidad y duración, que podría tener efectos adversos sobre la salud. Las comunidades y hábitats costeros tendrían mayores dificultades, debido a la interacción de los efectos del cambio climático con el desarrollo y la polución.
Regiones polares	<ul style="list-style-type: none"> Los principales efectos biofísicos proyectados son una reducción del espesor y extensión de los glaciares y mantos de hielo y de los hielos marinos, y alteraciones de los ecosistemas naturales con efectos perjudiciales para numerosos organismos, en particular aves migratorias, mamíferos y predadores superiores. Para las comunidades humanas de la región ártica, los impactos, particularmente los resultantes de la alteración de los fenómenos de nieve y hielo, serían heterogéneos. Los efectos perjudiciales recaerían, en particular, sobre las infraestructuras y modos de vida tradicionales de las comunidades indígenas. En ambas regiones polares, determinados ecosistemas y hábitats se harían vulnerables a medida que disminuyesen los obstáculos climáticos a las invasiones de otras especies.
Islas pequeñas	<ul style="list-style-type: none"> El aumento del nivel del mar intensificaría las inundaciones, las mareas de tempestad, la erosión y otros fenómenos costeros peligrosos, amenazando con ello la infraestructura vital, los asentamientos y las instalaciones de cuya subsistencia dependen las comunidades insulares. El deterioro de las condiciones costeras, por ejemplo por erosión de las playas o decoloración de los corales, afectaría los recursos locales. Hasta mediados del siglo, el cambio climático reduciría los recursos hídricos en gran número de islas pequeñas, por ejemplo en el Caribe y en el Pacífico, hasta el punto de que aquellos serían insuficientes para cubrir la demanda en los periodos de escasa precipitación. Con el aumento de las temperaturas aumentarían las invasiones de especies nativas, particularmente en las islas de latitudes medias y altas.

Fuente: IPCC (2007), pp. 11-12.

acuerdo de mínimos, poco preciso e insuficiente para frenar el cambio climático y la resaca de un frenético ir y venir que ha acabado dilapidando buena parte del capital político con el que empezaba la cumbre.

Hay que reducir las emisiones en un horizonte temporal más amplio y los objetivos a 2050 son una reducción de emisiones del 50% a nivel global. Para cumplir con esta reducción, los países desarrollados deben disminuir sus emisiones entre un 80% y un 95%

La importancia de actuar: consecuencias del cambio climático por regiones y actualización de las predicciones

En la introducción nos referíamos a lo que está en juego si no actuamos. Según el cuarto informe del IPCC,⁴ los efectos más significativos del cambio climático por regiones se pueden resumir como muestra la Tabla 1.

La idea principal de esta tabla es que las consecuencias del cambio climático son más graves cuanto mayor sea el aumento en las temperaturas, especialmente para las regiones del mundo más vulnerables.

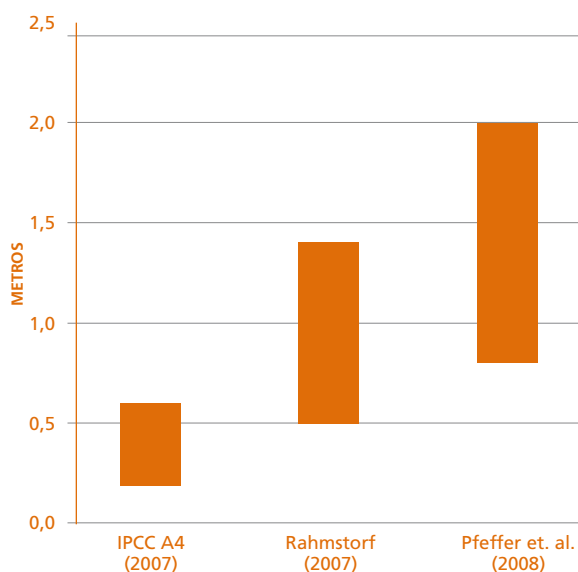
Nuevos estudios evaluados por “pares” (por expertos) y publicados después del cuarto informe del IPCC aseguran que las consecuencias del cambio antropogénico del clima serán peores de lo esperado por el IPCC (Bowen y Ranger, 2009; Pew Center on Climate Change, 2009). En dichos estudios se confirma la alteración de los ecosistemas y se

prevé una mayor frecuencia de eventos climáticos extremos. Además, hay evidencia de un aumento de las temperaturas de los polos más acusado de lo previsto. Esto supone, por lo tanto, una aceleración en el deshielo. Hay también mayor evidencia de alteraciones en los patrones de precipitación, así como en los ciclos hídricos, lo cual es sin duda preocupante para España. Estos estudios predicen un mayor incremento de las temperaturas de superficie de la tierra así como de la superficie oceánica y una creciente acidificación del mar. Además, nos enfrentamos a predicciones de aumento en el nivel del mar por encima de las anteriormente estimadas y que tendrán consecuencias especialmente graves para los países cuyo territorio y población se encuentren al nivel del mar.

El Gráfico 1 presenta las estimaciones de tres estudios diferentes del aumento esperado del nivel del mar a finales de siglo.

Para explicar lo importante que es mantenernos por debajo del aumento de temperatura que supondría una interferencia “peligrosa” con el clima, puede ser útil recurrir a la imagen del cuerpo humano sufriendo un aumento de la temperatura. Imaginemos que una persona tiene fiebre. Si la fiebre es de 37,5°C y aumentamos dos grados la temperatura, la persona se encontrará bastante peor, pero podría recuperarse (siempre que este aumento no se prolongara durante mucho tiempo). Si la temperatura es de 41°C y aumentamos su temperatura un par de grados, las consecuencias pueden ser irreversibles. Algo así sucede con el clima. No es que dos grados sean mucho, es que la naturaleza –tal como la conocemos– puede llegar a transformarse, quizá de manera irreversible, si cruzamos las líneas rojas de aumento de la temperatura media del planeta que nos marcan, con creciente claridad y certeza, los expertos en climatología.

Gráfico1. Aumento del nivel del mar esperado en 2100 según los informes del IPCC, Rahmstorf y Pfeffer



Fuente: Pew Center on Global Climate Change (2009), p. 2.

Copenhague: objetivos y condiciones para un acuerdo

El consenso científico de limitar el aumento de las temperaturas a 2°C en media en relación a las temperaturas preindustriales ha marcado el discurso de lucha contra el cambio climático hasta Copenhague y lo seguirá marcando en el futuro, si los informes científicos siguen arrojando datos en línea con la información publicada en el cuarto informe del IPCC y estudios posteriores. Para limitar el aumento de las temperaturas hay que reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI). Esto supondría que las emisiones alcanzasen un máximo como muy tarde antes de 2020 y vayan reduciéndose hasta llegar a menos de 20 giga toneladas de CO₂-e en 2050.

En términos de concentraciones de emisiones de gases de efecto invernadero en la atmósfera el objetivo es situarnos en un rango de 450ppm⁵ a 550ppm. Los últimos datos disponibles aconsejan mantenernos en la zona inferior de este rango.⁶

De manera simplificada, el objetivo global sobre el que se ha estado trabajando es la reducción de los GEI en un rango del 25%-40% para los países desarrollados en 2020

⁴ El quinto informe no estará disponible hasta 2014.

⁵ Ppm es el acrónimo de partes por millón, que significa el “número de partes de una sustancia química que encontramos en un millón de partes de un gas, un líquido o un sólido”: <http://www.epa.gov/climatechange/glossary.html>.

⁶ En la cumbre de Poznan (COP 14 en Polonia en diciembre de 2008) ya se trabajó en un taller (workshop) de mitigación sobre la necesidad de limitar las concentraciones a 450ppm (MMAMRM, 2008).

en relación a 1990 y una menor intensidad en el aumento de los GEI de los países en desarrollo (entre un 15% y un 30%) en relación a los escenarios tendenciales (*Business as usual*) para no superar las concentraciones máximas recomendadas de GEI.

Además, hay que reducir las emisiones en un horizonte temporal más amplio y los objetivos a 2050 son una reducción de emisiones del 50% a nivel global. Para cumplir con esta reducción en el horizonte de 2050, los países desarrollados deben disminuir sus emisiones entre un 80% y un 95%, tal como se refleja en el cuarto informe del IPCC, en la estrategia climática europea y en el último informe sobre desarrollo del Banco Mundial (2009).

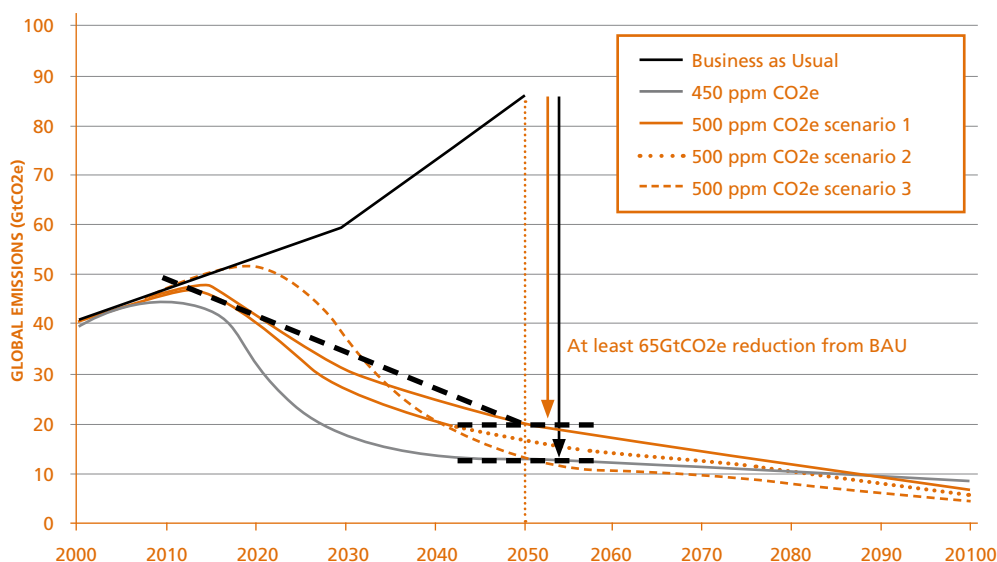
Existen distintos escenarios de estabilización de emisiones, como se puede ver en el Gráfico 2. La interpretación de dicho gráfico nos indica, en términos generales, que podemos elegir entre distintas opciones de reducción de emisiones, pero cuanto más tardemos en actuar, más pronunciados serán los

recortes de emisiones futuras necesarios para que tengamos posibilidades de limitar el aumento de temperaturas (Bower y Ranger, 2009).

Para alcanzar los objetivos marcados y solucionar este problema global dependemos, como es sabido, de acuerdos ambientales internacionales. Dichos acuerdos son de voluntario cumplimiento, por lo que si no hay un beneficio neto, los países no tendrán incentivos para cooperar y gestionar de manera conjunta el problema del cambio climático. Los acuerdos ambientales internacionales serán más fáciles de alcanzar, más duraderos y efectivos si se dan las condiciones expuestas en la Tabla 2.

Como es evidente, el problema del cambio climático adolece, *per se*, de muchas de las condiciones necesarias para facilitar un acuerdo. Esto no quiere decir que el acuerdo sea imposible. Se puede invertir en I+D+i para reducir la incertidumbre y aumentar la oferta de bienes y servicios bajos en carbono. Se puede también considerar la posibilidad

Gráfico 2. Escenarios de estabilización en las emisiones de gases de efecto invernadero



Fuente: Stern (2009b), p. 6.

Tabla 2. Elementos que facilitan un acuerdo ambiental internacional

- Beneficios netos del acuerdo.
- Acuerdos de reparto de carga justos.
- Existencia de certeza científica sobre el problema.
- Existencia de sustitutos cercanos y baratos.
- Existencia de un número reducido de países que negocian (acuerdos bilaterales o "mini laterales").
- Similitud en el nivel de desarrollo, capacidades y resistencia frente a la amenaza.
- Negociaciones repetidas en el tiempo que permitan establecer confianza.
- Mecanismos de sanción aceptables para las partes que eviten el no cumplimiento.
- Mecanismos que disuadan a los "gorriones" o *free riders*.
- Permitir la adaptación de aquellos países con menos capacidad de acción.
- Uso de mecanismos flexibles que aumenten la eficiencia estática y dinámica.
- Considerar los pagos y compensaciones a perdedores.
- Cesión limitada de la autonomía /soberanía de los países que ratifican el acuerdo.

Fuentes: Barrett, (2007), Bretteville-Froyen (2007) y Sandler (2009).

de alcanzar acuerdos entre regiones más afines, siempre que se respeten los límites de reducciones marcados por la ciencia. Podemos hacer uso de elementos de negociación que estén vinculados a los resultados ambientales (issue linkage).⁷ Necesitamos seguir incluyendo el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas en los acuerdos, transfiriendo fondos y tecnología para asegurar que todos los emisores relevantes pueden cumplir con sus compromisos. Por último, y no menos importante, debemos poder confiar en las acciones de todas las partes, aceptando de manera conjunta la verificación de nuestras acciones bajo el respeto a la soberanía nacional. Muchas y muy variadas metas que no van a ser sencillas de alcanzar, especialmente sin cesiones de todas las partes.

Sabemos, además, que el análisis económico es fundamental para tomar decisiones en materia de acción colectiva. El IPCC estima que el coste de mantenernos dentro de un aumento medio en las temperaturas de 2°C será en media del 0,12% del PIB al año hasta 2050. Dicho coste es significativo aunque sustancialmente menor que el coste estimado de la inacción, según reconoce la UE (un 5% del PIB mundial si cogemos el límite inferior de las estimaciones del informe Stern de 2006). La elección parece, por tanto, clara en términos económicos, aunque el lapso de tiempo entre los costes y los beneficios de la acción, los *tempos* políticos y la miopía temporal de los agentes “racionales” empañen las elecciones.

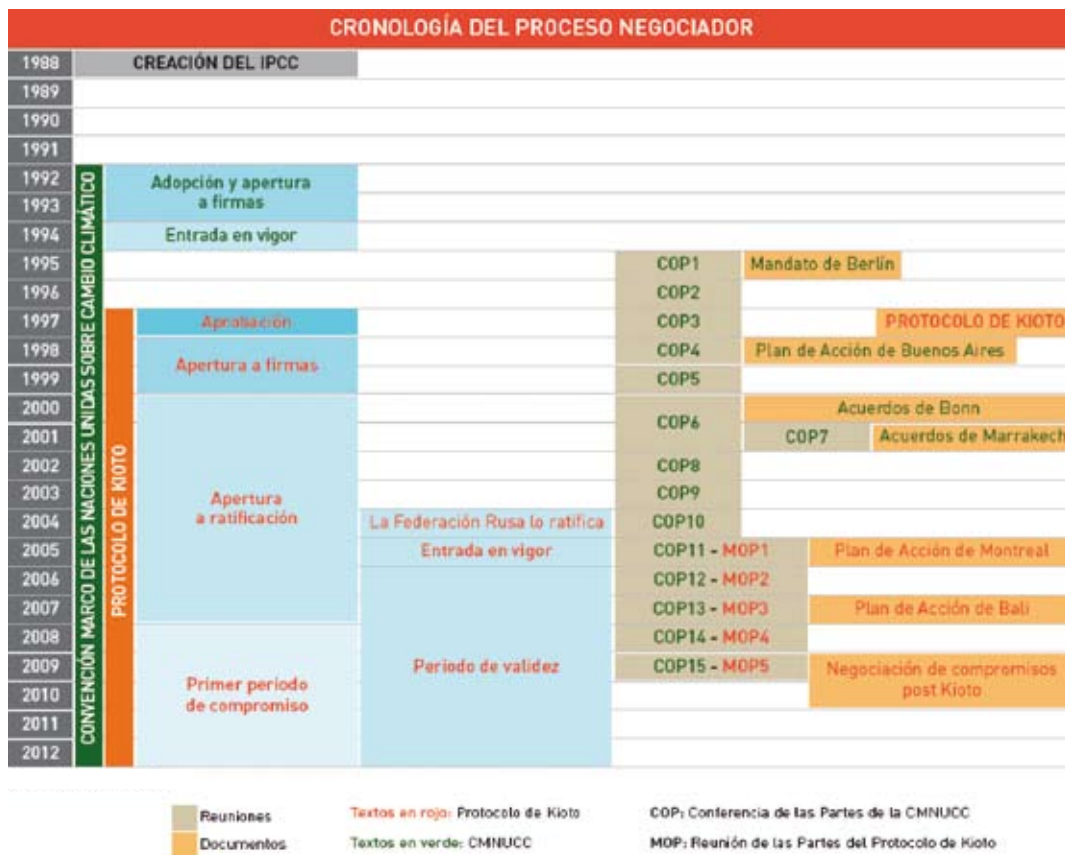
El siguiente apartado presenta una visión panorámica de los esfuerzos internacionales para mantener un clima estable desde la década de los 80 del siglo pasado.

El camino hacia Copenhague y los temas a tratar

Desde los primeros indicios de una alteración del clima causada por el hombre a las acciones para limitar esta interferencia han pasado décadas. Este no ha sido un proceso rápido y fácil y no va a ser más fácil en el futuro, ya que se va a necesitar una transformación tecnológica y social sin precedentes. Todo ello con el fin de ir desacoplando nuestro crecimiento de las emisiones de gases de efecto invernadero de tal forma que podamos pensar en una, por el momento utópica aunque esperemos que no quimérica, curva ambiental de Kuznets en las emisiones de GEI.

Los hitos más relevantes en el proceso negociador han sido cuatro, hasta la fecha. Primero, la creación del IPCC como órgano científico asesor. Aunque no sea parte del proceso negociador, es un elemento fundamental del mismo ya que sirve de guía en la lucha contra el cambio climático. Segundo, la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), adoptada en Río de Janeiro en 1992, que es casi universal en su alcance (192 países) y fomenta la reducción de GEI. Tercero, la adopción del Protocolo de Kyoto (PK) el 11 de diciembre de 1997, ratificado por 184 países hasta la fecha y que establece compromisos concretos de reducción de emisiones para 37 países industrializados

Cronología 1. Esfuerzos globales para limitar el aumento de las temperaturas medias



Fuente: MMAMRM (no fechado).

⁷ Aunque habrá que considerar los posibles conflictos que se puedan dar con la OMC, por ejemplo.

y la UE. Cuarto, la entrada en vigor del PK en 2005 tras la ratificación rusa. La Cronología 1 recoge estos esfuerzos de manera esquematizada.

Gracias al acuerdo de Bali (COP13-MOP3), alcanzado en el último minuto, teníamos una hoja de ruta para alcanzar un acuerdo post 2012 (que debía darse en Copenhague) sobre la que se trabajó en la COP14 en Poznan (Polonia). En Copenhague, como se puede ver en la Cronología 1, se han reunido tanto la conferencia de las partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (COP15) como la conferencia de las partes del Protocolo de Kioto (COP-MOP5). Se han celebrado, además, reuniones de los órganos subsidiarios⁸ y de los grupos de trabajo del protocolo de Kioto (AWG-KP) y del grupo para la cooperación a largo plazo (AWG-LCA).

Los temas más importantes que debían tratarse en la cumbre de Copenhague se pueden analizar en función del órgano encargado de tratarlo. Así, el AWG-LCA debía centrar su trabajo en el mandato del Plan de Acción de Bali⁹ y el AWG-KP debía continuar su trabajo, centrado en los esfuerzos de los países industrializados en el marco del Protocolo de Kioto. Los órganos subsidiarios, por su parte, tenían previsto analizar los avances recientes en el proceso negociador. Adicionalmente, estaba previsto avanzar en el programa de reducción de emisiones por deforestación (REDD+), analizar la I+D en materia de observación de las alteraciones climáticas y los costes de las mismas. Había también que estudiar las revisiones anuales de los inventarios de emisiones de GEI, la formación del personal dedicado a estas tareas y los recursos

disponibles para el correcto desempeño de las funciones encomendadas a dicho personal.

Las intenciones expresadas tanto por los países desarrollados como por los países en desarrollo no son lo suficientemente ambiciosas para alcanzar los objetivos globales de reducciones que aseguren un aumento de la temperatura media global de 2°C como máximo

Estaba asimismo en la agenda de Copenhague el análisis de los búnkers,¹⁰ aunque los países con fuertes intereses petroleros y en el sector del transporte hicieron presión constante durante la cumbre para excluir este tema de la negociación. Los órganos subsidiarios tenían encomendado el seguimiento de las negociaciones tanto en materia de captura y almacenamiento de carbono como en el tratamiento de los HFC.¹¹ También estaba en la agenda el análisis de la información sobre emisiones elaborada por los países; asimismo, se tenía previsto revisar los mecanismos financieros para hacer frente al cambio climático. Finalmente, se debían aprobar los presupuestos de la CMNUCC y se examinarían los progresos en materia de adaptación a los efectos del cambio climático.

Las dos semanas de cumbre climática han estado, por lo tanto, repletas de reuniones tanto políticas –más ruidosas y

Tabla 3. Intenciones antes de la COP15 sobre reducción de emisiones de los principales actores hasta 2020

País	Intenciones de reducción	Año base	observaciones
China	40%-45% en intensidad de emisiones por unidad de PIB	2005	Insiste en la voluntariedad de estas intenciones así como en mantener la soberanía en materia de verificación de emisiones
EEUU	17%-20%	2005	El Senado estadounidense tiene la llave para materializar estas intenciones. La declaración de la EPA de 7 de diciembre relativa a las emisiones de GEI como peligrosas para la salud dota a la Administración Obama de un margen de maniobra para legislar ¹²
Indonesia	26%-41%	n/d ¹³	La parte superior del rango de reducción en las emisiones está condicionado a la transferencia de fondos de países desarrollados. Inversiones en energías renovables, eficiencia energética y deforestación son los ejes de dichas reducciones
India	20%-25% en la intensidad de sus emisiones por unidad de PIB	2005	Al igual que China insiste en la voluntariedad de sus emisiones y la importancia de políticas nacionales
Japón	25%	1990	
Rusia	22%-25%	1990	Rusia ha aumentado su oferta. Con anterioridad a la cumbre las reducciones que estaban dispuestos a comprometer oscilaban entre el 10% y el 15%
Brasil	38%-42%	e/t	La deforestación, la industria y la ganadería son los sectores en los que se centrarán las políticas de reducción. A finales de diciembre de 2009 se anunciaba la ley nacional del clima, que implica que Brasil se queda en el rango inferior de las intenciones de reducción de emisiones declaradas antes de la cumbre de Copenhague
Sudáfrica	34%	e/t	Pide mayores esfuerzos por parte de los países desarrollados así como transferencias monetarias para alcanzar sus objetivos
UE	20%	1990	La oferta de reducir el 30% de las emisiones de GEI está sujeta a que otros países hagan esfuerzos comparables

⁸ El órgano subsidiario de implementación y el órgano subsidiario de asesoramiento científico y técnico.

⁹ Estructurado en torno a las áreas de mitigación, adaptación, transferencias (tecnológicas y financieras) y visión compartida.

¹⁰ Que se refiere a emisiones derivadas del sector del transporte aéreo y marítimo.

¹¹ HFC es el acrónimo de aquellos "compuestos que contienen hidrógeno, flúor y carbono", algunos de los cuales son altamente perjudiciales por su potencial de calentamiento (<http://www.epa.gov/Ozone/defs.html>).

¹² <http://www.epa.gov/climatechange/endaangerment.html>.

¹³ n/d= no disponible.

¹⁴ e/t =escenarios tendenciales.

de limitada efectividad— como técnicas. A continuación se presentan las posiciones negociadoras de los principales actores en Copenhague.

Posiciones negociadoras antes de la Cumbre

Dado que hasta finales de enero no tendremos sobre el papel las intenciones de reducción de emisiones, es interesante saber el punto de partida de los principales actores. La Tabla 3 presenta de forma resumida las intenciones de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero de los principales países.

A pesar de que las cifras pueden parecer elevadas, las intenciones expresadas tanto por los países desarrollados como por los países en desarrollo no son lo suficientemente ambiciosas para alcanzar los objetivos globales de reducciones que aseguren un aumento de la temperatura media global de 2°C como máximo. Se necesitará, por tanto, un mayor esfuerzo de negociación de cara a la COP 16 en México para poder responder al mandato científico. La UE puede jugar en este sentido un papel decisivo, presionando durante el próximo año para aumentar los compromisos tanto de países desarrollados como de países en desarrollo, no sólo de cara a 2020 sino también de cara a 2050.

Un anuncio unilateral por parte de la UE de aumentar al 30% su objetivo de reducción de emisiones en 2020 podría suponer un doble dividendo. Por un lado, Europa podría volver a alcanzar el estatus de liderazgo pre-Copenhague del que se ha visto privado tras las reuniones rocambolescas a puerta entrecerrada mantenidas por la India, China, Sudáfrica y Brasil y a la que se sumó, para sorpresa de los presentes, EEUU. Por otro lado, el efecto arrastre del anuncio, junto con la presión social movilizadora a nivel global, podría ejercer suficiente presión en los líderes mundiales para animar a unas reducciones más ambiciosas.

Hace falta seguir apostando por la innovación y la transferencia de la tecnología baja en carbono, que facilitará la estabilidad de los acuerdos climáticos a largo plazo

El "Acuerdo de Copenhague": un apunte sobre las luces y las sombras en Dinamarca

Al finalizar la cumbre de Copenhague, Yvo de Boer, secretario ejecutivo de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, se congratulaba de haber sentado a la mesa a los actores más importantes. Las principales luces y sombras del acuerdo se detallan a continuación.

Los aspectos positivos del acuerdo suponen la inclusión de los 2°C como el aumento máximo de temperatura media aceptable en línea con la información científica. Además, la mayoría de países desarrollados y en desarrollo se han sumado al acuerdo. Se han comprometido cifras concretas

en concepto de transferencias *nuevas y adicionales* a países en desarrollo para la reducción de emisiones (con especial referencia a reducciones en la deforestación),¹⁵ la adaptación, el desarrollo y la transferencia de tecnología y el desarrollo de capacidades (*capacity building*). Estas cifras ascienden a 30.000 millones de dólares entre 2010 y 2012. Además, los países desarrollados se comprometen a incrementar estas contribuciones hasta llegar a 100.000 millones de dólares al año en 2020. Estas son cifras significativas, aunque están lejos de las demandadas por los países en desarrollo y las ONG (véase, por ejemplo, Intermon Oxfam, 2009). Se establece, además, el fondo "verde" de Copenhague para el Clima (*Green Climate Fund*).

En materia de verificaciones, ha habido avances, ya que los países en desarrollo, además del control doméstico de las emisiones, estarán sujetos a procesos de verificación según lo estipule la CMNUCC cuando reciban ayuda internacional. Se ha avanzado en la dirección adecuada en materia de deforestación así como en materia de desarrollo y transferencia de tecnología. Por último, se establece un mecanismo de control del acuerdo mediante el cual en 2015 se hará balance de los progresos para evitar una interferencia peligrosa con el clima y se considerará la posibilidad de reducir el aumento medio de las temperaturas a un máximo de 1,5°C, tal y como han pedido a lo largo de la cumbre los países más vulnerables al calentamiento global.

La decepción generalizada que reinaba entre casi todos los actores al concluir la cumbre ha sido patente. El motivo principal es que lo conseguido¹⁶ está lejos incluso del acuerdo político que se esperaba. No hay un acuerdo *legalmente* vinculante. Habrá que esperar al 31 de enero de 2010 para conocer las intenciones de reducción de emisiones de los países desarrollados, así como las iniciativas nacionales de los países en desarrollo. Estos compromisos, además, se recogen no en el núcleo del acuerdo sino en su anexo. Del acuerdo de Copenhague sólo se ha podido "tomar nota" por la oposición al mismo de Bolivia, Cuba, Nicaragua, Sudán y Venezuela. Esto supone que sólo aquellos que se han "asociado con el acuerdo" están sujetos a los requerimientos del mismo. Hay, además, que decidir cómo se asignarán los 30.000 millones de dólares del fondo de arranque (*fast-start fund*) que se extenderá entre 2010 y 2012.

Hay que subsanar un déficit de información en la medición precisa de las emisiones ya que no podemos cambiar aquello que desconocemos. Esto debería suponer que hay penalizaciones más allá del "nombrar y avergonzar" (*name and shame*) por incumplimiento de compromisos. En este sentido, la transparencia y la capacidad de comparar emisiones y esfuerzos son esenciales. Hace falta incorporar a los planes de acción los posibles conflictos que se pueden generar por falta de agua y alimentos en países en desarrollo.

Los mecanismos de desarrollo limpio (MDL)¹⁷ han de ser transformados. Esta transformación debe implicar la reducción de trabas burocráticas para la certificación de los proyectos. También, debemos garantizar que aquellas

¹⁵ REDD-Plus.

¹⁶ http://unfccc.int/files/meetings/cop_15/application/pdf/cop15_cph_auv.pdf.

¹⁷ Los MDL son uno de los mecanismos de flexibilidad del Protocolo de Kioto mediante el cual aquellos países desarrollados que tienen limitadas sus emisiones y para los cuales es costoso reducirlas a nivel nacional, pueden acometer proyectos de inversión "sostenibles" en países en desarrollo y anotarse las reducciones de emisión certificadas para cumplir sus compromisos.

zonas donde se desarrollan los proyectos se benefician de ellos y que son adicionales a los proyectos que se hubieran implementado en ausencia de estos mecanismos. Europa podría animar a una integración de los CDM en las estrategias energéticas, de deforestación y de gestión de agua de aquellos países donde tiene intereses y lazos históricos. Más aún, el acuerdo de Copenhague no trata dos temas de vital importancia que se incluyeron en el Plan de Acción de Bali: estrategias de gestión de riesgos, y seguros y gestión de pérdidas derivadas del cambio climático.

Hace falta seguir apostando por la innovación y la transferencia de la tecnología baja en carbono, que facilitará la estabilidad de los acuerdos climáticos a largo plazo. Debemos asegurar que las intenciones en materia de deforestación se materializan y prolongan en el tiempo. La forma de hacerlo pasará con toda probabilidad por el pago a las comunidades que tradicionalmente han vivido de los recursos forestales para que protejan los bosques sin menoscabo de su desarrollo. Hay que tratar de manera efectiva el tema de las emisiones en sectores difusos,¹⁸ así como las emisiones del sector de la aviación y el transporte marítimo.

Los beneficios de una acción decidida y continuada son numerosos: una mayor seguridad e independencia energética del exterior, en especial en un país como España; menos enfermedades relacionadas con la contaminación atmosférica; oportunidades de negocio en países emergentes que hagan la transición hacia una economía baja en carbono contando con fuentes renovables en su mix energético; la creación de empleos verdes; la exportación de servicios de consultoría; la reducción de las posibilidades de inseguridad y conflictos armados derivados de la falta de agua y alimentos en los países más vulnerables al cambio climático, etc.

Las prioridades españolas en materia climática cara a la Presidencia de la UE

España puede jugar un papel decisivo con el fin de volver a posicionar a la UE como líder climático mundial. Más que mantenerse en un segundo plano en próximas reuniones de negociación para que otros se sumen a ellas, Europa debería seguir presionando desde la fuerza de los hechos. Una forma de hacer esto es asumir el compromiso de aumentar la reducción de emisiones a un 30% en 2020.

Es importante que de cara a la COP 16 se articulen mecanismos de inclusión de la sociedad civil que eviten el caos y la frustración de Copenhague. España podría recoger las experiencias existentes en la UE para articular un marco estable de participación ciudadana. La experiencia de Amigos de la Tierra en el Reino Unido en lo relativo a la movilización ciudadana y en el proceso legislativo del *Climate Change Act* podrían servir de base para iniciar una “guía de buenas prácticas”.

La Presidencia española de la UE debería forzar la mayor concreción posible en el acuerdo de Copenhague en materia de mitigación en un horizonte temporal de 2050. Hay, además, que asegurar una adecuada financiación para los países en desarrollo que permita su crecimiento y transición efectiva hacia economías bajas en carbono.

La Presidencia sueca de la UE ha contado con un fantástico portal en Internet donde se han podido seguir la mayor parte de los eventos y ruedas de prensa a través de *podcasts* en tiempo casi real. La difusión de la información y de las ideas es vital para crear una masa crítica de opinión y fomentar la transparencia. La Presidencia española de la UE podría seguir los pasos de la Presidencia sueca en este ámbito.

La Estrategia UE 2020 podría reforzar el papel de la lucha contra el cambio climático en todos los sectores económicos haciendo uso de mecanismos de política ambiental (mandato y control, impuestos, permisos comerciables, acuerdos voluntarios y campañas de concienciación ciudadana). La idea es incentivar las actividades más respetuosas con el entorno. Eliminar las subvenciones, incentivos y exenciones fiscales a actividades más contaminantes, es fundamental. Todo ello sin olvidarse de establecer planes de formación y empleo para los trabajadores que cambien de sector a otros menos contaminantes. Esto no sólo mejorará la competitividad, sino que también dará señales claras al mercado y a las empresas que tiene que planificar sus inversiones a largo plazo.

Hay elementos positivos surgidos de Copenhague que en buena medida debemos al liderazgo, trabajo a largo plazo y empuje de la UE. La responsabilidad histórica de los países desarrollados impulsa la acción decidida y continuada contra el cambio climático. La creciente demanda social aumenta el rédito político de un posicionamiento pro-activo en materia ambiental. Después del frenazo en Copenhague hay que pensar en el futuro. La próxima cita en México espera que llevemos los deberes hechos. No hay tiempo que perder.

Conclusión

El ‘mayor reto del siglo XXI’ se puede afrontar si existe el liderazgo y la determinación de líderes decididos a afrontar el cambio necesario en materia climática. Para este liderazgo quizá sea necesario crear una nueva *troika* que incluya a gobiernos, empresas y sociedad civil, que reme en el mismo sentido. Estamos ante una “ventana de oportunidad” para el cambio en políticas ambientales (Kingdon, 1995). El cambio climático se ha identificado como un problema que hay que resolver, hay una demanda creciente de la sociedad civil, se han seleccionado parcialmente¹⁹ las políticas que hay que implementar a largo plazo y que deben complementarse con una integración horizontal, en todos los ámbitos sociales e institucionales tomando como modelo, por ejemplo, la iniciativa del Reino Unido con su *Climate Change Act*.

Copenhague ha sentado a la mesa a muchos países, aunque lamentablemente ha excluido a buena parte de la sociedad civil. Se ha “tomado nota” de un acuerdo de mínimos que no han firmado todos. El límite de 2°C está en el acuerdo, aunque para algunos de los países más vulnerables este aumento es demasiado grande. Hemos puesto dinero a corto plazo encima de la mesa para que los países menos desarrollados mitiguen y se adapten a las consecuencias del cambio climático.

¹⁸ Los sectores difusos incluyen, el sector del transporte, la agricultura, los hogares...

¹⁹ Aunque hay todavía opciones que merecen atención, tal y como nos recordaba George Soros cuando proponía la posibilidad de usar Derechos Especiales de Giro (DEG) de las cuentas de reservas que los países tienen en el FMI para afrontar el desafío climático sin aumentar el déficit.

Queda casi todo por hacer. Hay que esperar a finales de enero para conocer los compromisos de reducción de emisiones de los países del anexo 1 hasta 2020, así como los compromisos nacionales de los países en desarrollo. Se han de repartir los fondos comprometidos hasta 2012 y hay que asegurar la financiación a largo plazo. Hay que trabajar en elaborar mecanismos de penalización más allá del *name and shame*. Hay que trabajar para que la COP 16 suponga un acuerdo legalmente vinculante con objetivos comparables en el horizonte de 2050 que den un marco de regulación estable a gobiernos y empresas. Esta estabilidad es crucial para

fomentar inversiones responsables a largo plazo. Además serán necesarios esfuerzos adicionales y continuos para dar unas pautas claras de consumo a la sociedad civil, usando tanto instrumentos de mercado como de mandato y control. Todo ello sin olvidarnos de las reformas institucionales necesarias para hacer posible el proceso de negociación e implementación. Esperemos que el 2010 traiga un acuerdo legalmente vinculante, equitativo, eficaz y eficiente bajo el brazo.

Lara Lázaro

Investigadora, Real Instituto Elcano

Bibliografía

- Banco Mundial (2009), "Informe sobre desarrollo Mundial 2010", <http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2010/Resources/5287678-1226014527953/Overview-Spanish.pdf>.
- Barrett, S. (1998), "On Theory and Diplomacy of Environmental Treaty-making", *Environmental and Resource Economics*, vol. 11, nº 3-4, pp. 317-333.
- Barrett, S. (2007), *Why Cooperate? The Incentive to Supply Global Public Goods*, Oxford University Press, Nueva York.
- Breidenich, C., y D. Bodansk (2009), "Measurement, Reporting and Verification in a Post-2012 Climate Agreement", Pew Center on Global Climate Change, <http://www.pewclimate.org/docUploads/mrv-report.pdf>
- Bretteville-Froyen, C. (2007), "International Environmental Cooperation: The Role of Political Feasibility", en G. Atkinson *et al.* (eds.), *Handbook of Sustainable Development*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Bowen, A., y N. Ranger (2009), "Mitigating Climate Change Through Reductions in Greenhouse Gas Emissions: The Science and Economics of Future Paths for Global Annual Emissions", <http://www2.lse.ac.uk/newsAndMedia/newsArchive/archives/2009/12/pdfs/bowenRangerPolicyBrief.pdf>.
- Díaz-Granados, R. (2009), "Copenhague: un hito, no el final del viaje", *Expansión*, <http://www.expansion.com/2009/12/14/opinion/1260824899.html>.
- German Advisory Council on Global Change, (2009), "Solving the Climate Dilemma: The Budget Approach", http://www.wbgu.de/wbgu_sn2009_en.pdf.
- http://en.cop15.dk/files/pdf/HoSG_List_161209.pdf.
- http://unfccc.int/files/meetings/cop_13/application/pdf/cp_bali_action.pdf.
- http://unfccc.int/files/meetings/cop_15/application/pdf/cop15_cph_auv.pdf.
- http://unfccc.int/files/press/news_room/statements/application/pdf/091215_speech_openinghlsop15.pdf.
- <http://www.epa.gov/Ozone/defs.html>.
- <http://www.ft.com/cms/s/0/964e8a80-e5f4-11de-b5d7-00144feab49a.html>.
- http://www.se2009.eu/en/meetings_news/2009/12/7/united_nations_climate_change_conference_cop_15<http://www.epa.gov/climatechange/glossary.html>.
- http://www8.cop15.meta-fusion.com/kongresse/cop15/templ/archive.php?id_kongressmain=1&theme=unfccc.
- Intermon Oxfam (2009), "Un clima de vergüenza: volved a la mesa. Análisis inicial de la reunión sobre el clima en Copenhague", 21/XII/2009.
- IPCC (2007), *Cambio climático 2007. Informe de síntesis*, http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4_syr_sp.pdf.
- Kingdon, J.W. (1995), *Agendas, Alternatives and Public Policies*, 2ª edición, Addison, Wesley & Longman, Nueva York.
- MMAMRM (no fechado), "Antecedentes", http://www.mma.es/portal/secciones/cambio_climatico/pdf/antecedentes.pdf.
- MMAMRM (2008), "14 COP sobre cambio climático en Poznan (Polonia)", *Ambienta*, nº 86, marzo, pp. 56-66, http://www.mma.es/secciones/biblioteca_publicacion/publicaciones/revista_ambienta/n86/pdf/56coppoznan862009.pdf.
- Pew Center on Climate Change, (2009), "Key Scientific Developments Since the IPCC Fourth Assessment Report. Science Brief 2", junio, www.pewclimate.org.
- Sandler, T. (2009), "Protocolo de Kioto: dificultades para la acción colectiva", en *Papeles de economía española. Economía y Cambio Climático*, nº 121, FUNCAS, pp. 14-24.
- Stern, N. (2009), *Deciding our Future in Copenhagen: Will the World Rise to the Challenge of Climate Change?*, London School of Economics, <http://www2.lse.ac.uk/granthamInstitute/pdf/sternPolicyBrief.pdf>.
- Stern, N. (2009b), *Managing Climate Change and Overcoming Poverty: Facing the Realities and Building a Global Agreement*, London School of Economics.
- UNFCCC (2007), "Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 13º período de sesiones, celebrado en Bali del 3 al 15 de diciembre de 2007. Adición. Segunda parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 13º período de sesiones", <http://unfccc.int/resource/docs/2007/cop13/eng/06a01.pdf#page=3>.
- Ying, F. (2009), "How China Tackles Climate Change in its Wider Development Agenda", London School of Economics, 2/ XII/2009, http://www2.lse.ac.uk/newsAndmedia/videoAndAudio/publicEventsVideos/LSELive_previous.aspx.

Los Estados miembros de la OTAN decidieron en su cumbre de Estrasburgo-Kehl de abril de 2009 abordar la revisión del concepto estratégico vigente desde 1999. Antes de entrar en el debate de sus contenidos, conviene recordar la lógica y estructura de los conceptos estratégicos de la Alianza.

Resumen

Los Estados miembros de la OTAN decidieron en su cumbre de Estrasburgo-Kehl de abril de 2009 abordar la revisión del concepto estratégico vigente desde 1999. Para ello se encargó al secretario general de la OTAN que reuniera y liderara un Grupo de Expertos en consulta con los aliados para presentar sus propuestas de actualización –no necesariamente un texto definitivo– a la cumbre atlántica que se celebrará en Lisboa en el otoño de 2010. Desde entonces, han comenzado a aparecer análisis dedicados al contenido que debería o no tener el concepto estratégico de la OTAN (NSC2010 en sus siglas inglesas). El Real Instituto Elcano ha creado un grupo de trabajo para contribuir a la reflexión civil sobre los contenidos del NSC2010, que ha considerado que antes de discutir sus contenidos merecía la pena reflexionar sobre qué es un concepto estratégico, para qué sirve y cuál es la estructura del documento.

Análisis

Aproximación a la lógica formal de los conceptos estratégicos de la Alianza

Un concepto estratégico aliado no es un documento cualquiera, es el documento donde se expone la forma en la que la Alianza empleará sus capacidades políticas, militares y de diplomacia pública para hacer frente a las amenazas, riesgos y oportunidades de un período histórico. El concepto estratégico así definido sirve, por un lado, de ejercicio de comunicación por el que la Alianza traslada a sus miembros, asociados y a terceros cuáles son sus preocupaciones estratégicas a corto y medio plazo, las funciones que debe desarrollar (funciones) y las capacidades de las que debe dotarse para hacerlo (capacidades). Por otro lado, sirve para orientar el planeamiento de la organización (la OTAN) y de la estructura de fuerzas en las que se apoya la Alianza. La actualización permite ajustar la interpretación política del Tratado del Atlántico Norte a la realidad estratégica de un momento histórico, fijando los objetivos a cumplir y la forma en la que se deben emplear los recursos organizacionales y militares para conseguir esos objetivos.

Algunos textos utilizan indistintamente los términos estrategia y concepto estratégico como si fueran sinónimos. Esta asociación procede de la equiparación del Concepto Estratégico de la OTAN con las estrategias nacionales de seguridad. Ambos tipos de documentos comparten la estructura formal y la racionalidad pero reflejan realidades distintas. Las estrategias nacionales son más coherentes y creíbles porque hay una mayor

El Nuevo Concepto Estratégico de la OTAN: lógica y estructura

El Real Instituto Elcano ha creado un grupo de trabajo para contribuir a la reflexión civil sobre los contenidos del NSC2010, que ha considerado que antes de discutir sus contenidos merecía la pena reflexionar sobre qué es un concepto estratégico, para qué sirve y cuál es la estructura del documento.

Félix Arteaga

interrelación entre objetivos y recursos. Ambos son de titularidad nacional y la estrategia –la forma en la que se dice cómo se van a usar los segundos para conseguir los primeros– resulta más creíble y coherente por la coincidencia de titularidad. La coherencia y credibilidad de los conceptos estratégicos colectivos es menor porque sus objetivos se deciden colectivamente por consenso pero la contribución de recursos se decide individualmente (mientras que un Estado no necesita consensuar con terceros cómo emplear la fuerza, la OTAN sí). En segundo lugar, los conceptos estratégicos sólo pueden referirse a las competencias e instrumentos comunes que son inferiores en su variedad a los que disponen los Estados, con lo que en ningún caso podrían llegar a ser *grand strategies* que reflejan la acción internacional en más campos que la defensa (la OTAN sólo dispone de instrumentos diplomáticos, militares y de comunicación). En tercer lugar, los documentos colectivos no establecen mecanismos de seguimiento, evaluación y revisión de las estrategias o conceptos acordados, por lo que no hay forma de exigir responsabilidades sobre el cumplimiento de los objetivos (esta carencia afecta seriamente al rigor y coherencia del planeamiento estratégico militar de la OTAN porque los aliados pueden aceptar compromisos que no piensan o no pueden cumplir).

Mientras que las estrategias son públicas porque son parte de una estrategia de comunicación en la que los Estados informan a sus opiniones públicas, socios y competidores cuáles serán sus objetivos en el contexto internacional, los conceptos estratégicos no se hacen públicos porque no es lógico revelar detalles sobre la forma en la que se va a emplear la fuerza. Durante la Guerra

Fría no se hicieron públicos los conceptos estratégicos porque los aliados y sociedades occidentales conocían el riesgo de un enfrentamiento armado y, por lo tanto, los conceptos estratégicos buscaban, por un lado, armonizar la percepción de amenazas y compromisos entre los gobiernos aliados y, por otro, orientar la respuesta militar de la organización y de la estructura de fuerzas.

Para ser creíble, un concepto estratégico debe partir de una percepción compartida del entorno estratégico y de la identificación, también compartida, de las amenazas y riesgos que puedan afectar a los intereses comunes de los aliados

Para ser creíble, un concepto estratégico debe partir de una percepción compartida del entorno estratégico y de la identificación, también compartida, de las amenazas y riesgos que puedan afectar a los intereses comunes de los aliados. Esta percepción común es lo que se identifica con la solidaridad, que es la manera de definir en el lenguaje diplomático la coincidencia en la identificación de un interés compartido que satisface los diferentes intereses nacionales de los aliados. Para ser viable, los objetivos políticos de un concepto estratégico deben disponer de recursos y capacidades políticas, militares e informacionales en cantidad y calidad suficiente porque un buen concepto estratégico es el que articula de forma satisfactoria fines y medios. Por eso, y en sentido negativo, un concepto estratégico no es una descripción genérica de los problemas de seguridad internacional y del papel de la Alianza en su resolución porque eso es simplemente una visión. Para que esa visión se transforme en un concepto estratégico, en una estrategia de verdad, debe decir cómo piensa articular sus medios para conseguir los fines. Esa es la diferencia entre la Estrategia Europea de Seguridad de 2003, en la que sólo se describía una visión de la UE como actor global de seguridad, y los conceptos estratégicos de la Alianza de 1991 (NSC91) y 1999 (NSC99), donde se estableció cómo debería transformarse la organización y la estructura de fuerzas para alcanzar los nuevos objetivos.

Un concepto estratégico no es sólo un documento de diplomacia pública para consumo político, sino que es un ejercicio orientado a guiar el planeamiento práctico, por eso el reto principal del SC2010 no es el de su aprobación –algo ya difícil de por sí– sino el de su ejecución posterior. A diferencia de otras declaraciones de los jefes de Estado y de gobierno de la Alianza que sólo reflejan un estado de opinión en un momento concreto, los conceptos estratégicos ponen en marcha un proceso de cambios estructurales en cascada mediante el planeamiento estratégico. Revelan cómo funcionará la Alianza en los próximos años si –subrayando la condicionalidad– los Estados miembros, la organización y las estructuras de fuerzas cumplen el mandato del concepto estratégico.

La evolución de los conceptos estratégicos de la Alianza

Los conceptos estratégicos no han tenido siempre la misma estructura y finalidad. Durante la Guerra Fría, los conceptos estratégicos de la OTAN servían para predeterminar cómo se iba a desarrollar la respuesta militar de la OTAN frente a una agresión del Pacto de Varsovia. Sus modificaciones no estaban motivadas, como ahora, por un cambio importante del contexto estratégico –el riesgo de un enfrentamiento militar entre los dos bloques– sino a adecuar la estrategia militar de la OTAN a las nuevas formas de usar la fuerza y a las nuevas capacidades militares desplegadas sobre el terreno.

Orientadas a la respuesta militar, los conceptos estratégicos de la OTAN durante ese período se definían por los militares y se aprobaban por el Consejo del Atlántico Norte (CAN) y servían para explicar a la organización a qué retos estratégicos se enfrentaba la Alianza y cómo les haría frente su organización política y militar. Con su enfoque era básicamente militar, su interpretación política se aseguraba mediante Informes (Comité de los Tres Sabios de 1956 y Harmel de 1967).

Los conceptos eran clasificados y se desarrollaban, desde lo genérico a lo concreto, mediante documentos (*strategic guidances*) que facilitaban el planeamiento militar de los antiguos mandos regionales hasta 1992 y luego el de la estructura militar aliada (MC14/2 *The New Strategic Concept* y MC48/2 *Measures to Implement the Strategic Concept* de 1957 que luego se transformaron en los MC14/3 y 48/3, respectivamente, de 1967). Una vez desclasificados, constatan su función de orientar el planeamiento y adecuar los recursos y las medidas militares a las necesidades. El primer Concepto Estratégico para la defensa del Área del Atlántico Norte (MC3 de 19 de octubre de 1949) del *Defence Committee* (DC3) es de cuando la OTAN no tenía estructura militar. Entonces se cambiaban los conceptos y las *strategic guidances* con tanta frecuencia como fuera necesario, ya fuera debido a cambios estratégicos (el mayor o menor uso de las armas nucleares), organizacionales o de membresía.

Acabada la Guerra Fría, la Alianza no tuvo más remedio que cambiar de concepto estratégico para constatar los cambios. Por un lado, la Alianza tuvo que evaluar los riesgos y amenazas residuales tras desaparecer la amenaza fija del Pacto de Varsovia (de ahí la introducción del concepto de riesgo, que es más vago que el de amenaza). Por otro, tuvo que reorientar el planeamiento estratégico de la OTAN porque las formas de emplear la fuerza ya no serían automáticas como en el pasado. Finalmente, la Alianza se vio en la necesidad de justificar públicamente su existencia una vez desaparecida la amenaza soviética, por lo que a las funciones de evaluación del contexto y de orientación estratégica se añadió también la de diplomacia pública. A diferencia de los conceptos estratégicos anteriores, los nuevos conceptos tendrían la finalidad de evaluar y liderar los cambios a los que se tenían que enfrentar la Alianza, su organización y la estructura de fuerzas a corto y medio plazo.

Desde 1991, los conceptos estratégicos son documentos públicos que se elaboran por los diplomáticos con el

asesoramiento de los militares aunque se siguen manteniendo clasificados los documentos de desarrollo (el NSC91 se desarrolló por la *Directive for Military Implementation of the Alliance's Strategic Concept* del Comité Militar –MC400– de 12 de diciembre de 1991). El NSC91 introdujo, además del concepto de riesgo, el principio de la indivisibilidad de la seguridad, amplió el concepto de seguridad (desde la defensa del área de la OTAN hacia la seguridad más amplia en contenido y ámbito geográfico, para lo que amplió sus misiones a la gestión de crisis y la prevención de conflictos) y añadió las misiones de tiempo de paz (gestión de crisis) a las tradicionales de tiempo de guerra (defensa colectiva). También fijó como principios de la Alianza el enfoque amplio de la seguridad, su carácter defensivo, el planeamiento y las actividades conjuntas y la combinación de fuerzas nucleares y convencionales.

Los contenidos anteriores se distribuyen en una estructura lógica que destina su primera parte a explicar el contexto estratégico tras la Guerra Fría, la segunda a recordar los principios, objetivos y funciones de la Alianza, la tercera a ampliar el concepto de seguridad y la cuarta a orientar la adaptación militar al nuevo escenario, tal y como recoge la Figura 1.

En 1999, y tras los cambios en el contexto estratégico desde 1991, se actualizó el NSC91 y se acompañó por otro documento clasificado (MC400/2). El nuevo NSC99 se limitó a describir el papel de la Alianza y de otras organizaciones internacionales en la seguridad euroatlántica (en el SC91 se hablaba de Europa). Las descripciones de los retos y riesgos de seguridad siguieron siendo genéricas sin asociarse con

ninguna identidad concreta, los riesgos no se ordenaron por prioridades y no se incluyeron las vulnerabilidades de la organización que son un factor añadido de retos y riesgos (la necesidad de mantener la apariencia de cohesión conduce a evitar cualquier autocrítica sobre el funcionamiento de la organización).

A propósito del espacio geográfico de actuación, cabe destacar que éste pasó de ser “europeo” en el SC91 a ser “euroatlántico” (algo más que regional pero algo menos que global) en el SC99

La parte dedicada al enfoque amplio de la seguridad es similar respecto a la recogida en 1991, ampliando el concepto desde la defensa hacia la seguridad para añadir nuevos ámbitos funcionales que justificaran la vigencia del órgano. A propósito del espacio geográfico de actuación, cabe destacar que el espacio pasó de ser “europeo” en el SC91 a ser “euroatlántico” (algo más que regional pero algo menos que global) en el SC99. Un espacio, el euroatlántico, al que se circunscribió la gestión de crisis y el partenariado.

Si en el NSC91 se incluía en el concepto de seguridad la protección de la paz europea, el diálogo, la cooperación, la defensa colectiva, la gestión de crisis y la prevención de conflictos, en el NSC99 se continuó ampliando el concepto hacia el control de armamento, el desarme, la no proliferación; el asociacionismo (*partnership*), la cooperación y el diálogo. Luego se hizo una descripción del vínculo transatlántico, la Identidad Europea de Seguridad y Defensa y se hizo desaparecer la defensa colectiva como categoría explícita de seguridad aunque se la siguió incluyendo dentro del

Figura 1. Estructura del Concepto Estratégico de 1991

Part I: The Strategic Concept
• The New Strategic Environment
• Security Challenges & Risks
Part II: Alliance Objectives & Security Functions
• The Purpose of the Alliance
• The Nature of the Alliance
• The Fundamental Tasks of the Alliance: Security and Strategic Balance in Europe, Consultation, Deterrence and Defence
Part III: A Broad Approach to Security
• Protecting Peace in Europe
• Dialogue
• Cooperation
• Collective Defence
• Management of Crises & Conflict Prevention
Part IV: Guidance for Defence
• Principles of Alliance Strategy
• The Alliance New Force Posture
• The Missions of Alliance Military Forces
• Guidelines for the Alliance Force Posture
• Characteristics of Conventional Forces
• Characteristics of Nuclear Forces
Part V: Conclusion

Figura 2. Estructura del Concepto Estratégico de 1999

Introduction
Part I: The Purpose and Tasks of the Alliance: Security, Consultation, Deterrence and Defence, Crisis Management and Partnership
Part II: Strategic Perspectives
Part III: The Approach to Security in the 21st Century
• The Transatlantic Link
• The Maintenance of Alliance Military Capabilities
• The European Security & Defence Identity
• Conflict Prevention & Crisis Management
• Partnership, Cooperation & Dialogue
• Enlargement
• Arms Control, Disarmament & Non-proliferation
Part IV: Guidelines for the Alliance's Forces
• Principles of Alliance Strategy
• The Alliance's Force Posture: Missions, Guidelines, Characteristics of Conventional and Nuclear Forces
Conclusion

vínculo transatlántico. También se añade una llamada al mantenimiento de las capacidades militares que se repite luego en las directrices y que no añade ningún ámbito de seguridad nuevo.

Entre los principios se añaden los del reparto equitativo de costes, responsabilidades, riesgos y beneficios así como el apoyo aliado a desarrollar la identidad europea de seguridad y defensa dentro de la Alianza. Las misiones de las fuerzas armadas aliadas en el NSC91 y en el NSC99 son similares: garantizar la seguridad e integridad de los Estados, contribuir a la gestión de crisis y asesorar en las nuevas tareas de seguridad, igual que las directrices para la estructura (*posture*) y las características de las fuerzas convencionales y nucleares.

La estructura del NSC99 que se recoge en la Figura 2 es similar a la del NSC91, aunque se invierte el orden de las dos primeras partes: primero los fines y funciones de la Alianza y luego el contexto estratégico, manteniéndose el resto de la estructura con los cambios de contenidos ya mencionados.

La revisión del concepto estratégico de 1999 fue imposible debido a las divisiones internas de la Alianza, aunque en la cumbre de Riga de noviembre de 2006 se logró la aprobación de unas orientaciones políticas generales (*Comprehensive Political Guidance*, CPG). Las orientaciones tienen la misma finalidad que la cuarta parte de los conceptos estratégicos mencionados: dirigir el planeamiento de la organización y sus miembros en los extremos que se acuerdan. Sirven para orientar la adaptación de la organización y de la estructura de fuerzas en dos situaciones: cuando no hay acuerdo sobre el alcance de los cambios en los contextos estratégicos, las funciones o los conceptos de la Alianza (las tres primeras partes) o, segundo, cuando los anteriores no han cambiado de forma relevante. Las orientaciones (CPG) de Riga corresponden al primer caso, cuando las diferencias internas entre los Estados miembros entre 2003 y 2005 impidieron adoptar decisiones importantes. El segundo caso –la modificación de la cuarta parte en ausencia de cambios importantes en las otras tres– sólo es una opción teórica que podría tenerse en cuenta para el futuro para prevenir la falta de liderazgo político sobre la organización y la estructura de fuerzas ya que su actualización podría sistematizarse de forma periódica tanto en situaciones de desacuerdo (tal y como se hizo en 2006) como en situaciones sin grandes cambios estratégicos (lo que facilitaría la actualización parcial de los SC futuros).

La estructura de la CPG2006 es similar a la de los conceptos NSC91 y NSC99 pero, lógicamente, los contenidos de las tres primeras partes son muy sintéticos y se limitan a reseñar

los puntos de acuerdo: las capacidades necesarias para los próximos 10-15 años, el concepto de transformación, la necesidad de coordinarse con terceros y la necesidad de cubrir todo el espectro de fuerzas. Sobre estos acuerdos de mínimos, la CPG2006 pudo orientar el planeamiento estratégico de la organización y de su estructura de fuerza en cuestiones como inteligencia, nivel de ambición, mando y control, fuerzas expedicionarias, desplegabilidad (40%) fuerzas terrestres en operaciones estables y (8%) en coyunturales y 10 capacidades críticas.

Aproximación a la estructura del NSC2010

En función de lo anterior, el nuevo concepto estratégico debería cumplir las tres finalidades básicas tradicionales de los documentos anteriores (lógica formal):

- (1) Valoración estratégica: visión del papel de la Alianza en la seguridad internacional, los retos y oportunidades para los próximos años.
- (2) Comunicación estratégica: para qué sirve la Alianza, qué funciones hace y cuáles no.
- (3) Orientación estratégica: misiones a planificar, articulación de objetivos y recursos, implicaciones militares.

A las anteriores se podría añadir una nueva: la de prever su actualización futura de forma sistemática en lugar de tener que esperar, como ahora, que se produzca un consenso entre los Estados miembros de la Alianza sobre la necesidad del cambio.

La Figura 4 refleja de forma comparada las estructuras previas, con sus apartados y contenidos ya definidos, y la nueva estructura para la que el Grupo de Expertos tendrá que definir los apartados y contenidos propuestos. La columna de la derecha preserva la lógica formal de las estructuras anteriores y enuncia, a modo de ejemplo y con interrogantes, algunas de las cuestiones sobre las que se están produciendo ya debates dentro del proceso de reflexión.

Siguiendo los patrones de los conceptos anteriores, el NSC2010 debe reflejar también en un apartado específico la naturaleza, finalidad y funciones de la Alianza para los próximos años. No es necesario que este apartado repita los contenidos recogidos en el Tratado del Atlántico Norte, pero sí que refleje cuál es la visión de la OTAN como actor de la seguridad internacional durante los próximos años y cuáles son los instrumentos y formas de actuar (*Purpose, Nature and Core Tasks*). Entre ellas, el NSC2010 deberá pronunciarse sobre la vigencia y adaptación de los procedimientos de consulta (art. 4) y activación (art. 5). También deberá pronunciarse sobre si el objeto de la protección aliada sigue siendo el territorio de los aliados, al área euroatlántica definida exclusivamente para la gestión de crisis o partenariado, o se amplía a la población para legitimar nuevos campos de actuación (*civil safety and security*).

Otro apartado de la estructura debe valorar el contexto estratégico y las amenazas, riesgos y factores de seguridad. Además de tener en cuenta los problemas aparecidos tras

Figura 3. Estructura de la Comprehensive Political Guidance de 2006

Introduction

Strategic Context

Implications for the Alliance

Guidelines for Alliance Capability Requirements

Management Mechanism

los atentados del 11-S de 2001 en EEUU y las lecciones aprendidas en las operaciones balcánicas y asiáticas, deberá reflejar la aparición de nuevos actores no-estatales, de nuevos factores de riesgo como los cibernéticos o los medioambientales y de factores multiplicadores (*drivers*) de los anteriores, como la globalización. Este segundo apartado deberá pronunciarse sobre el espacio geográfico de actuación, sea éste regional, global u otro, para garantizar la seguridad común. Como todo análisis de riesgos debe tener en cuenta las vulnerabilidades propias, y aunque éstas no se describan en el texto final (la Alianza no va a recoger de forma explícita las divergencias internas sobre el uso de la fuerza o la desigualdad del esfuerzo militar y de las capacidades militares entre sus miembros), el nuevo SC2010 debería, al menos, hacer referencia en ese segundo apartado a la necesidad de reconciliar las culturas estratégicas, establecer criterios de convergencia o prever mecanismos informales de concertación para quienes quieran profundizar su nivel de cooperación. Del mismo modo, un concepto estratégico no puede eludir pronunciarse sobre la necesidad de avanzar hacia un enfoque preventivo –y no sólo reactivo– de la Alianza.

El tercer grupo de contenidos debe explicar cómo afrontará la Alianza la solución de los problemas estratégicos. En función de su valoración, la Alianza deberá decidir si se mantiene la defensa colectiva, si se sigue ampliando el concepto de seguridad como hasta ahora o si, por el contrario, necesita precisar su ámbito de actuación para

evitar que la expansión ilimitada del concepto de seguridad (*security continuum*) acabe desnaturalizando el carácter político-militar de la Alianza (diferenciar entre los aspectos militares de los riesgos terroristas, cibernéticos, energéticos, medioambientales o marítimos de la gestión integral de dichos riesgos). También deberá explicar qué hará la Alianza colectivamente, qué pueden hacer alguna agrupación de sus miembros y qué harán los anteriores con otros. Otros contenidos a definir están relacionados con la aceptación de nuevos miembros, sobre las modalidades y socios de asociación (*partnership*), sus relaciones con potencias como la UE, Rusia y China y, en general, con cualquier otro actor internacional –público o privado– dentro del enfoque integral (*comprehensive approach*) a reconocer.

Un concepto estratégico no puede eludir pronunciarse sobre la necesidad de avanzar hacia un enfoque preventivo –y no sólo reactivo– de la Alianza

Finalmente, si la reflexión del Grupo de Expertos, la contribución del secretario general y la decisión de los Estados miembros conducen a un nuevo Concepto Estratégico, éste tendría una estructura parecida a la parte final de la columna: un bloque de contenidos destinado a orientar el planeamiento estratégico –la articulación entre

Figura 4. Comparación de estructuras

NSC91	NSC99	NSC2010
	Introduction	
Part I: The Strategic Concept • The New Strategic Environment • Security Challenges & Risks	Part I: The Purpose and Tasks of the Alliance: security, consultation, deterrence and defence, crisis management and partnership	Part I: Purpose, Nature and Core Tasks: New Decision-making Procedures? Territory and/or population?
Part II: Alliance Objectives & Security Functions The Purpose of the Alliance The Nature of the Alliance The Fundamental Tasks of the Alliance: Security and Stability in Europe, Consultation, Deterrence and Defence	Part II: Strategic Perspectives The Evolving Strategic Environment: Security Challenges and Risks	Part II: Strategic Perspectives: Strategic Environment and Security Challenges: From Regional to Global? From Reactive to Proactive? From Alliance to Platform?
Part III: A Broad Approach to Security Protecting Peace in Europe Dialogue Cooperation Collective Defence Management of Crises & Conflict Prevention	Part III: The Approach to Security in the 21st Century The Transatlantic Link The Maintenance of Alliance Military Capabilities The European Security & Defence Identity Conflict Prevention & Crisis Management Partnership, Cooperation & Dialogue Enlargement Arms Control, Disarmament & Non-proliferation	Part III : New Approach to Security Enlarged or reduced? Comprehensive or traditional? Military or non-military?
Part IV: Guidance for Defence Principles of Alliance Strategy The Alliance New Force Posture The Missions of Alliance Military Forces Guidelines for the Alliance Force Posture Characteristics of Conventional and Nuclear Forces	Part IV: Guidelines for the Alliance's Forces Principles of Alliance Strategy The Alliance's Force Posture: Missions, Guidelines, Characteristics of Conventional and Nuclear Forces	Part IV: Guidelines for the Alliance's Forces Spectrum of Missions? Spectrum of Capabilities? Transformation? Public Diplomacy?
Part V: Conclusion	Conclusion	

objetivos y medios– de la organización y de la estructura de fuerzas. Habrá que racionalizar el espectro de misiones en función de las capacidades, constatar la importancia de la Transformación de las capacidades para el futuro (hasta el punto de ocupar uno de los dos Mandos estratégicos actuales de la OTAN) y la importancia de la diplomacia pública en una sociedad informacional como la que rodea a la Alianza en el Siglo XXI. En particular, el NSC2010 debería proporcionar un marco razonable de misiones y capacidades que evite un desfase entre lo que se espera de la Alianza y lo que puede llevar a cabo, entre los objetivos marcados y los recursos asignados. Para ayudar a cerrar ese desfase (*capability expectations gap*) sería recomendable que el NSC2010 estableciera prioridades entre los objetivos a alcanzar de forma que en caso de necesidad se pudiera identificar cuáles pueden abandonarse.

En cualquier caso, y si no se llega a ningún acuerdo, el Consejo del Atlántico Norte reunido en otoño de 2010 en Lisboa podría, al menos, optar por aprobar una nueva *Comprehensive Political Guidance* parecida a la de 2006, una solución de compromiso para evitar que la falta de consenso político afecte a la organización y a su estructura de fuerzas.

Conclusión

Los conceptos estratégicos de la Alianza no son cualquier documento, tienen una lógica formal y una estructura cuyos contenidos responden a la lógica formal de valorar los problemas de seguridad internacional y explicar la forma en la que la Alianza los resolverá, articulando objetivos y recursos. Los contenidos –cualesquiera que sean finalmente tras su debate dentro del Grupo de Expertos y del proceso de reflexión en su conjunto– deben responder a esa lógica formal.

Los conceptos estratégicos no se agotan en su aprobación sino que sirven para cambiar la estructura y procedimientos

colectivos. Si lo que el Consejo Atlántico busca es simplemente aprobar un Concepto Estratégico, es fácil elaborar un documento de mínimos. Lo difícil es conseguir que los Estados miembros, la Organización y su estructura de fuerzas cumplan con los compromisos políticos enunciados en el acuerdo. Cuanto más definidos estén los objetivos y los mecanismos de revisión en el concepto estratégico, más creíble y previsible será la Alianza.

Las estructuras seguidas hasta ahora agrupan los contenidos en cuatro bloques en función de los principios, los riesgos, las funciones y las medidas derivadas de cada contexto estratégico. Sus contenidos pueden variar pero cada uno de los apartados de la estructura da consistencia al contexto.

En función de la experiencia acumulada se pueden establecer las siguientes recomendaciones para la estructura del nuevo concepto:

- La estructura debe ser continuista respecto a las anteriores porque éstas reflejan la lógica formal y estructuran sus contenidos.
- Se debería considerar la posibilidad de sistematizar las actualizaciones futuras estableciendo mecanismos permanentes de revisión.
- Alternativamente, se debería considerar la posibilidad de sistematizar las orientaciones políticas necesarias para el planeamiento y actualización de la organización y de la estructura de fuerzas.

Por último, sería deseable que el nuevo concepto estableciera un proceso de revisión, total o parcial según se ha explicado, que evitara la repetición de los problemas registrados para actualizar los anteriores.

Félix Arteaga

*Investigador principal, Seguridad y Defensa,
Real Instituto Elcano*

En marzo de 2009 se publicó una versión muy ampliada de la estrategia británica contra el terrorismo CONTEST (basada en los cuatro objetivos de Perseguir, Prevenir, Proteger y Preparar).

Resumen

Después de que en 2006 apareciera su primera versión pública, la estrategia británica contra el terrorismo CONTEST (basada en los cuatro objetivos de Perseguir, Prevenir, Proteger y Preparar) se publicó en una versión muy ampliada en marzo de 2009. En este ARI se ofrece una perspectiva crítica de la versión de 2009, haciendo especial hincapié en la medición de los resultados, la atención prestada por el componente de “Prevención” de la estrategia a contrarrestar el extremismo violento y el hincapié *mucho* mayor de CONTEST (2009) en la amenaza terrorista planteada por las armas químicas, biológicas, radiológicas, nucleares y explosivas (QBRNE). En el análisis se señala que la mayor extensión de CONTEST (2009) tiene que ver con la tardía toma de conciencia del Gobierno británico en la necesidad de un mejor entendimiento público sobre la percepción que el propio Gobierno tiene de la amenaza terrorista internacional a que se enfrenta el Reino Unido. No obstante, también se plantea la cuestión de si la especial atención dedicada por CONTEST al terrorismo islamista podría inhibir una mejor apreciación de indicadores que apuntan a la existencia, en el Reino Unido, de un extremismo violento de extrema derecha cada vez más manifiesto.

Análisis

Desde 2003, el Reino Unido dispone de una amplia estrategia contra el terrorismo, posterior al 11-S, conocida como CONTEST. La estrategia se basa en cuatro objetivos contraterroristas, las cuatro “P”: Perseguir, Prevenir, Proteger y Preparar. Tres de esas cuatro “P” también son objetivos clave de la Estrategia de la UE de lucha contra el terrorismo (la cuarta, Preparar, se sustituye por Responder).¹ La implementación de CONTEST en el Reino Unido se basa en las contribuciones de diversos departamentos gubernamentales, encabezados por el *Home Office* (por medio de su Oficina de Seguridad y Contraterrorismo, OSCT), creada en 2007, la policía y los servicios de inteligencia y otros órganos públicos como la Agencia de Protección de la Salud (HPA, por sus siglas inglesas), la Agencia de Fronteras del Reino Unido y los gobiernos regionales y locales. CONTEST también requiere contribuciones, de las que a su vez depende, de una miríada de entidades del sector privado (como operadores de aeropuertos y empresas de seguridad privada y de gestión de centros comerciales) y de una amplia colección de grupos de interés sectoriales y comunitarios.

La estrategia CONTEST ha evolucionado en tres etapas: (1) una versión clasificada que no se publicó, entre 2003 y 2006, supervisada por la Oficina del Gabinete; (2) una

CONTEST (2009): una evaluación de las revisiones efectuadas a la estrategia británica contra el terrorismo, con especial atención a la amenaza QBRNE

Algunos aspectos siguen estando clasificados. Por ejemplo, no se citan detalles del análisis que el Gobierno hizo de la amenaza QBRNE en 2008, ni fuentes de inteligencia concretas, para apoyar los análisis de las amenazas, sino que se remite al lector a fuentes como noticias de BBC News sobre condenas impuestas a terroristas.

Frank Gregory

versión parcialmente desclasificada a partir de 2006; y (3) una versión muy revisada a partir de marzo de 2009.² Desde 2006 la responsabilidad de supervisar la estrategia ha pasado a la OSCT del Ministerio del Interior británico (*Home Office*). Obviamente, algunos aspectos de CONTEST siguen estando clasificados, como se afirma en CONTEST (2009). Por ejemplo, naturalmente, no se citan detalles del análisis que el Gobierno hizo de la amenaza QBRNE en 2008, ni fuentes de inteligencia concretas, para apoyar los análisis de las amenazas, sino que se remite al lector a fuentes como noticias de *BBC News* sobre condenas impuestas a terroristas.

La diferencia más llamativa entre las dos versiones de CONTEST es la cantidad de material explicativo que se ofrece en torno a las cuatro “P”: CONTEST (2006) tenía 36 páginas, mientras que CONTEST (2009) ha visto crecer su número hasta 176. Podría existir una doble explicación para esta cuadruplicación de material. En primer lugar está el reconocimiento de que el enfoque, bastante estrecho de miras, aplicado a la identificación de los factores causales y la aportación de material de apoyo para justificar

¹ Véase además: Consejo de la Unión Europea, Coordinador de la lucha contra el terrorismo, “Report on the Implementation of the Strategy and Action Plan to Combat Terrorism”, Documento del Consejo 9715/1/09, Bruselas, 2/11/2009.

² HMG, “Countering International Terrorism: The United Kingdom’s Strategy”, Cm. 6888, julio de 2006, y HMG, “Pursue, Prevent, Protect, Prepare: The United Kingdom’s Strategy for Countering International Terrorism”, Cm. 7547, marzo de 2009.

determinadas respuestas a las amenazas que caracterizó los años del partenariado Blair-Bush era tanto erróneo como inútil. En segundo lugar, y más importante, está el tardío reconocimiento de que “las comunicaciones son una parte vital de nuestra labor contraterrorista; el éxito de CONTEST depende de los partenariados”.³ En CONTEST (2009) se sugiere que dichos partenariados dependen de la apertura y la confianza, dos aspectos que “... dependen de una comunicación fiel sobre la amenaza y sobre las respuestas”.⁴ O, como afirmaba el primer ministro Gordon Brown en la introducción de la estrategia, la esperanza de que estar mejor informado suponga también estar más alerta.⁵ Aunque podría alegarse que el uso de las siglas CONTEST (abreviatura de *Counter Terrorism Strategy*, pero que a su vez significa también en inglés “enfrentamiento”) podría sugerir a algunos lectores la existencia de una lucha entre “ellos” y “nosotros”, algo que quizás no refleje de forma acertada el deseo de conseguir una colaboración entre las agencias de lucha antiterrorista del sector público y las “comunidades resilientes” para combatir a los denominados “extremistas violentos”.

También queda la pregunta de quién exactamente, según el Gobierno británico, leerá CONTEST (2009)

También queda la pregunta de quién exactamente, según el Gobierno británico, leerá CONTEST (2009), aparte de los portavoces del gobierno, los analistas de instituciones académicas y de los *think tanks*, así como las partes claramente “interesadas”, desde los funcionarios del gobierno central con puestos relacionados con la estrategia CONTEST hasta las autoridades locales, los representantes de grupos de musulmanes, las industrias del sector de la seguridad y el recién creado subcomité contraterrorista del Comité Especial de Asuntos de Interior de la Cámara de los Comunes. Existen algunos datos que respaldarían la opinión de que CONTEST (2009) está destinada fundamentalmente a esas “partes interesadas”, ya que “... el Home Office tiene previsto celebrar una serie de actos en todo el país para reunirse con los grupos, las organizaciones y las agencias implicadas en la aplicación de la estrategia”.⁶ Para el público general hay disponible una versión resumida de CONTEST (2009).

Otro motivo de la ampliación de CONTEST tendría que ver con la formulación de objetivos como parte de un acuerdo de servicio público (PSA, por sus siglas en

inglés) contra el terrorismo en el marco de CONTEST para obtener los nueve “resultados clave” que se esperan de las “partes interesadas”. Podría dar la sensación de que narrativa ayudará a dichas “partes interesadas” a presentar sus resultados, como, por ejemplo, el Ministerio de Sanidad (*Department of Health*) ha afirmado recientemente que “... afronta algunos retos importantes para cumplir los objetivos que le ha fijado CONTEST...”.⁷ Aunque no ayudaría en los casos en los que para lograr los resultados fijados por la estrategia hicieran falta recursos extra. La Policía de Dyfed-Powys afirma que, con los fondos y recursos de que dispone actualmente, “no puede cumplir los plazos fijados” para responder a una alerta de amenaza en el almacén LNG de Milford Haven.⁸ También debería señalarse que el problema de la consecución de los fines fijados por CONTEST con los medios existentes es un problema que viene de largo. Por ejemplo, en 2006 el Director de la Policía del Norte de Gales afirmó que los estándares nacionales de contra terrorismo eran “particularmente exigentes” y sugirió que “en opinión del Cuerpo, tal y como están formulados, no podrán alcanzarse nunca”.⁹

Como marco parcial para este análisis de CONTEST (2009) se examinará la utilidad del modelo de ambigüedad-conflicto propuesto por Matland (1995). Se ha elegido este enfoque porque su aplicación puede inspirarse en el uso del modelo que hace Bossong (2008) en su estudio del análogo Plan de acción de la UE para la lucha contra el terrorismo.¹⁰ Como explica Bossong, en “... el modelo de ambigüedad-conflicto se postula que existen dos factores clave que estructuran el proceso de implementación de políticas: el nivel de ambigüedad en la formulación de los medios de la política y el grado de conflicto que dicha política provoca”.¹¹ Sin embargo, también señala, en relación con el modelo, que “el efecto de la ambigüedad de las políticas es más debatible”.¹² Una ambigüedad mínima puede contribuir a un enfoque jerárquico “de arriba abajo”, mientras que cierta ambigüedad puede facilitar la adaptabilidad a las condiciones locales de los actores de niveles inferiores. Un examen de CONTEST, especialmente en la versión de 2009, sugeriría, a primera vista, que dos de los cuatro paradigmas de implementación de Matland están presentes, en mayor o menor medida, en las cuatro “P” de la estrategia.

El primer paradigma identificado en CONTEST es la *implementación administrativa*, donde tanto el conflicto como la ambigüedad son escasos “de forma que la implementación se convierte fundamentalmente en un proceso administrativo o despolítico y, por tanto, relativamente eficaz”.¹³ En el análisis se sostiene que este paradigma puede aplicarse parcialmente al componente de

³ Cm. 7547, p. 153, párr. 15.01.

⁴ *Ibid.*

⁵ *Ibid.*, p. 4.

⁶ House of Commons Home Affairs Committee, 9th Report of Session 2008-09, “Project CONTEST: The Government’s Counter-Terrorism Strategy”, HC 212, 7/VII/2009, p. 4.

⁷ *Ibid.*, Ev 35.

⁸ House of Commons Welsh Affairs Committee, “Ports in Wales”, Uncorrected Evidence 601, 7/VII/2009, Q. 256, ACC Colette Paul, ACC (Protective Services) South Wales Police for ACPO Cymru.

⁹ North Wales Police, Report by the Chief Constable to the Police Authority on “Narrowing the Gap: The Provision of Protective Services in North Wales”, 28/VII/2006, p. 24.

¹⁰ R. Bossong, “The Action Plan on Combating Terrorism: A Flawed Instrument of EU Security Governance”, *Journal of Common Market Studies*, 46 (1), 2008, pp. 27-48, citando a R. Matland, “Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, nº 5, 1995, pp. 145-174.

¹¹ *Ibid.*

¹² *Ibid.*

¹³ *Ibid.*, p. 31.

“Protección” de la estrategia CONTEST, por ejemplo en lo que respecta a áreas de política como la seguridad en los aeropuertos y la protección de lugares con gran afluencia de personas. No obstante, hay que señalar que, aunque el “qué” y el “cómo” no suelen cuestionarse, la cuestión de los costes sí puede resultar controvertida, por lo que CONTEST (2009) denomina “la arraigada presunción de que ‘el usuario paga’”.¹⁴ Este asunto ha surgido recientemente por la propuesta incluida en la Parte 6 del la *Policing and Crime Bill* (Bill 7, 2008-2009) de exigir a los 63 aeropuertos británicos incluidos en el Programa Nacional de Seguridad de la Aviación (NASP, por sus siglas en inglés) que corran con todos los gastos de vigilancia policial que puedan resultar necesarios en sus Planes de Seguridad de la Aviación (ASP, en sus siglas inglesas). Actualmente sólo nueve aeropuertos deben pagar su propia vigilancia policial.¹⁵ Los costes podrían suponer un menor problema si, como en el caso de la industria del agua, las exigencias fijadas en el marco de la “Protección” se formularan como obligación jurídica y recibieran alguna financiación parcial por parte del Gobierno como reconocimiento de que se está realizando una aportación a la seguridad nacional.

Sin embargo, el paradigma de la “implementación administrativa” no encaja en todos los aspectos del componente de “Protección”. El llamamiento a que se diseñen edificios que reflejen las preocupaciones en materia de seguridad antiterrorista ha dividido a los arquitectos británicos. Como parte del componente de “Protección”, el Gobierno ha estado intentando promover la transferibilidad de los requisitos de urbanismo y construcción ya existentes para “la prevención de la delincuencia mediante el diseño” (*designing out crime*) a “la prevención del terrorismo mediante el diseño” (*designing out terrorism*). En 2008, la Real Sociedad de las Artes (RSA), el Real Instituto de Arquitectos Británicos (RIBA), el *Home Office* y la Oficina Nacional de Seguridad Antiterrorista (NaCTSO) lanzaron un concurso para estudiantes de arquitectura titulado *The Public Spaces. Safer Places: Designing in Counter-Terrorism* (“Los espacios públicos. Espacios más seguros: Diseñando contra el terrorismo”). Las instrucciones se referían a un escenario en el que un espacio público del tamaño de Trafalgar Square habría sido objeto de un atentado terrorista con bomba que habría provocado 500 muertos y 1.500 heridos.¹⁶ Otro proyecto de mayor duración son los cursos del “Proyecto Aarhus” a cargo de la NaCTSO sobre diseños que ayuden a combatir el terrorismo. Estos cursos, normalmente de un solo día de duración, están destinados principalmente a la comunidad empresarial, pero entre los participantes figuran también arquitectos, urbanistas y diseñadores.¹⁷ El presidente del RIBA, Sunand Prasad, ha sido un prominente defensor de este tipo de iniciativas y es de la opinión de que los arquitectos tienen un papel que desempeñar en la lucha contra el terrorismo a través de sus diseños.¹⁸

Ambas versiones de CONTEST hacen referencia a una justificación religiosa de las principales fuentes de amenaza terrorista. CONTEST (2009) ofrece muchos más detalles que CONTEST (2006) sobre la evolución de la amenaza terrorista a que se enfrenta el Reino Unido

Sin embargo, los arquitectos se muestran algo divididos en torno a esta iniciativa apoyada por el Gobierno. Por ejemplo, el arquitecto Piers Gough afirmó, en un debate de *Building Futures* (del RIBA) celebrado en junio de 2008: “Todos los grupos con intereses específicos de este país quieren que los arquitectos nos pongamos de su lado y les ayudemos a plasmar sus paranoias, no les escuchéis”. En el debate celebrado en el Festival de Arquitectura de Londres con el título *This house believes we should fortify our cities* (“Esta institución piensa que deberíamos fortificar nuestras ciudades”), sólo se emitieron siete votos a favor de la idea.¹⁹ A pesar de estas reacciones, la directora de desarrollo profesional del RIBA, Joni Tyler, afirmó: “La gente dijo lo mismo de la sostenibilidad, que era demasiado cara, y sin embargo actualmente es un tema que está verdaderamente en boga. Pensamos que pasará lo mismo con la protección contra el terrorismo”.²⁰ Bien podría sugerirse que, en este período de profunda recesión, que ha afectado particularmente a las industrias de la construcción y el desarrollo de edificios, los posibles costes extra de unos diseños más seguros podrían retrasar el cumplimiento de la predicción de Tyler, aunque probablemente las medidas de construcción típicamente deseables para proteger contra el terrorismo, como vidrios y molduras de especificación más alta y unas estructuras más sólidas, no añadirían más de un 5% adicional a los costes iniciales de construcción. Sin embargo, tendría que producirse claramente un cambio de actitud entre una serie de arquitectos, diseñadores y expertos espaciales que consideran que las aspiraciones del Gobierno no son más que otro intento estatal de restringir las libertades. Como dijo John Adams, catedrático emérito de Geografía de University College, London: “Si fortificas los principales objetivos, los terroristas harán un icono de los autobuses de Tavistock Square – no se puede fortificar el mundo entero”.²¹

El segundo paradigma identificado en CONTEST es la “implementación experimental”, donde “el conflicto es escaso, pero los medios y los objetivos de las políticas son ambiguos”.²² Esto puede observarse en los aspectos

¹⁴ Cm. 7547, *op. cit.*, p. 110, párr. 10.22.

¹⁵ S. Almandras, S. Broadbridge, L. Butcher, A. Horne, P. Ward y J. Woodhouse, *Policing and Crime Bill – Bill 7 of 2008-09*, House of Commons Library Research Paper 09/04, 15/II/2009.

¹⁶ M. Lazell, “Counterterrorism competition blasted”, <http://www.bdonline.co.uk/story.asp?storycode=3128148>, 21/XII/2008, último acceso el 2/VII/2009.

¹⁷ Véase Proyecto Argus, “Protecting against terrorist attack”, <http://www.nactso.gov.uk/largus.php>, último acceso el 20/VIII/2009.

¹⁸ D. Stewart, “Designing Out Terror”, <http://www.building.co.uk/story.asp?storycode=3112855>, no. 18, 2008, último acceso el 2/VII/2009.

¹⁹ W. Hunter, “Debate Rejects Call for Counter-Terrorism Design”, <http://www.bdonline.co.uk/story.asp?storycode=3116938>, 26/VII/2008, último acceso el 2/VII/2009.

²⁰ D. Stewart, *op. cit.*

²¹ W. Hunter, *op. cit.*

²² Bossong, *op. cit.*, p. 31

de lucha contra el terrorismo/el extremismo violento del componente de “Prevención” y en los problemas relativos a la intención de CONTEST de reforzar la capacidad de lucha antiterrorista de otros países. Charles Farr, director general de la OSCT del Home Office, reconoce que su Oficina tiene problemas para explicar la amenaza y la estrategia de forma eficaz a departamentos que quizás tengan prioridades bastante distintas. Por ejemplo, el Departamento de Desarrollo Internacional centra su actividad en la reducción de la pobreza, no en la lucha antiterrorista. Farr reconoce también que el Departamento para las Comunidades y el Gobierno Local (DCLG) tiene “otras muchas funciones, la lucha contra el terrorismo no es ni mucho menos la única, ni siquiera la principal”.²³ Rachel Briggs, del *Royal United Services Institution* (RUSI), sugiere, en relación con el programa prioritario de lucha contra el extremismo violento del componente de “Prevención”, en el que supuestamente participarían en gran medida el DCLG y sus redes, que “algunos grupos y agencias han tenido problemas morales al plantearse si centrarse exclusivamente en los musulmanes constituiría un acto discriminatorio, mientras que otros no consideran que el extremismo sea una prioridad en sus áreas respectivas y han evitado involucrarse”.²⁴ Estas reservas, cuando se refieren a las aportaciones que pudieran exigirse para tratar de conseguir los objetivos de CONTEST, podrían estar parcialmente justificadas cuando incluso el ministro de Seguridad, Lord West, reconoce que “resulta extremadamente difícil” evaluar la eficacia de las medidas de lucha antiterrorista y que las autoridades siguen tratando de “ver qué es lo que puede utilizarse como prueba empírica”.

En vista de la amplia y profunda cobertura dada a las “4P” en CONTEST (2009), en este análisis sólo nos referiremos a determinados aspectos de la estrategia y no abordaremos los aspectos de la estrategia británica en el extranjero. El análisis comenzará con una breve presentación de las principales diferencias entre las dos versiones de CONTEST y ofrecerá un resumen crítico de los datos cuantitativos relativos a la estrategia británica contra el terrorismo. A esto le seguirán análisis más detallados de los siguientes aspectos de CONTEST (2009): (1) la prioridad dada a la lucha contra el extremismo en el componente de “Prevención”; y (2) la importancia dada a la amenaza QBRNE en el componente de “Preparación”.

Principales diferencias entre CONTEST (2006) y CONTEST (2009)

Una de las diferencias más llamativas entre las dos ediciones es la forma de presentar la naturaleza de la amenaza terrorista. En CONTEST (2006) se afirmaba que la principal amenaza provenía “de individuos

radicalizados”.²⁶ Sin embargo, en CONTEST (2009) se mencionan cuatro fuentes de amenazas: (1) la cúpula de al-Qaeda y sus círculos más cercanos; (2) los grupos afiliados del Norte de África, la Península Arábiga, Irak y Yemen; (3) los individuos que deciden actuar por su cuenta (atentados con coche bomba en Londres y Glasgow); y (4) individuos que actúan en solitario (cafetería de Exeter).²⁷ Dicho esto, ambas versiones de CONTEST hacen referencia a una justificación religiosa de las principales fuentes de amenaza terrorista. CONTEST (2009) ofrece muchos más detalles que CONTEST (2006) sobre la evolución de la amenaza terrorista a que se enfrenta el Reino Unido y destaca una posible transición hacia operaciones cada vez más mortíferas. En CONTEST (2009) también se sugiere que un posible efecto de los cambios en la estructura de al-Qaeda podría ser que “la amenaza terrorista a que se enfrenta el Reino Unido se diversificara hacia organizaciones ‘autónomas’ más pequeñas”,²⁸ aunque también se destaca el “vínculo con Pakistán, comentando que la mayoría de las investigaciones significativas en materia antiterrorista efectuadas en el Reino Unido guardan relación con Pakistán y, por ese motivo, la cooperación con este país resulta vital para alcanzar los objetivos de CONTEST”.²⁹ Según la última edición de la Estrategia de Seguridad Nacional (NSS 2009) del Reino Unido, “la amenaza procedente del terrorismo internacional es la amenaza inmediata más significativa a la que se enfrenta la seguridad del Reino Unido”.³⁰ Sin embargo, hay que señalar que, tras la publicación de la NSS, el *Joint Terrorism Assessment Center* (JTAC) redujo el 20 de julio su valoración del nivel de amenaza que el terrorismo internacional representaba para el país desde el nivel 1, “grave”, hasta el nivel 3, “considerable”.³¹ El problema de la amenaza permanente del terrorismo irlandés, aunque de menor nivel, también se reconoce ampliamente. Se sostiene que “los principales principios para combatir la amenaza del terrorismo irlandés (también) se basan en el planteamiento adoptado en CONTEST para el terrorismo internacional, pero aplicados a las circunstancias concretas de Irlanda del Norte”.³²

Sin embargo, podría sugerirse que la actual práctica británica de calificar la violencia política de extrema derecha como “extremismo” en vez de como terrorismo es una “deficiencia” de CONTEST (2009). A este respecto, el director de la Policía de West Yorkshire, Sir Norman Bettison, informó recientemente de que las detenciones y los registros domiciliarios efectuados en relación con el extremismo de derechas en julio de 2009 habían llevado a la incautación de 300 armas y 80 bombas,³³ el mayor decomiso de armas a sospechosos de terrorismo en Inglaterra desde la campaña del IRA de principios de la década de 1990.

²³ Civil Service Network, “The Counter Argument”, 6/VI/2009, <http://www.civilservicenetwork.com/features/features-article/newsarticle/thecounter>, último acceso el 9/VI/2009.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ House of Commons Defence Committee, Minutes of Evidence, “UK National Security and Resilience”, 21/X/2008, HC 718-ii, Q. 64.

²⁶ Cm. 6888, *op. cit.*, p. i.

²⁷ Cm. 7547, *op. cit.*, p. 9.

²⁸ *Ibid.*, pp. 10 y 11.

²⁹ *Ibid.*, p. 100.

³⁰ HMG, “The National Security Strategy of the United Kingdom Update 2009”, Cm. 7590, junio de 2009, p. 22, párr. 2.22.

³¹ Home Office, “Terrorism Threat Level Changed”, 20/VII/2009, <http://www.homeoffice.gov.uk/about-us/news/terror-threat-level-substantial>, último acceso el 20/VII/2009.

³² Cm. 7590, *op. cit.*, p. 75, párr. 6.25, y p. 81, párr. 6.46.

³³ D. Leppard, “Bomb Seizures Spark Far-right Terror Plot Fear”, *The Sunday Times*, 5/VII/2009.

También hay que señalar que la NSS 2009 tiene una forma de presentar un aspecto clave de la “Prevención” bastante distinta a la de CONTEST (2009). En la NSS 2009 se sugiere que las “líneas divisorias entre terrorismo, subversión y disenso y protesta legítimos podrían quedar cada vez menos definidas”.³⁴ Vincular la lucha antiterrorista a la lucha contra la subversión podría plantear problemas institucionales a los servicios de seguridad e inteligencia del Reino Unido, ya que la labor de lucha contra la subversión se remonta más bien a la época de la Guerra Fría y exigiría nuevos recursos, dada la dotación actual a la lucha contra el terrorismo.

La segunda diferencia más obvia entre ambas versiones de CONTEST es la mayor prominencia concedida a la posibilidad de una amenaza terrorista con armas QBRN. En CONTEST (2006), la amenaza QBRN sólo se citaba como parte de las nueve líneas de trabajo funcionales del componente de “Preparación”.³⁵ Por el contrario, en CONTEST (2009) la actualmente denominada amenaza QBRNE (donde “E” hace referencia a la amenaza planteada por variedades e innovaciones de detonadores y explosivos caseros utilizados actualmente en artefactos explosivos improvisados convencionales) se presenta de forma mucho más explícita en el contexto de la “Preparación”. En CONTEST (2009) se sugiere que las “organizaciones terroristas de nuestra época aspiran a utilizar armas químicas, biológicas, radiológicas e incluso nucleares. Los avances tecnológicos y el robo y contrabando de materiales químicos, biológicos, radiológicos, nucleares y explosivos (QBRNE) hacen más realista esta aspiración de lo que podría haberlo sido en el pasado reciente”.³⁶ Además, se sugiere que los terroristas “se sirven de Internet como ayuda” para tratar de lograr ese objetivo.³⁷ Respaldo esta opinión, en CONTEST (2009) se afirma que, mientras que en 1998 las agencias de lucha antiterrorista conocían la existencia de 12 sitios *web* relacionados con el terrorismo, en 2009 se han detectado más de 4.000 sitios de este tipo.³⁸

En las versiones de 2009 de CONTEST y la NSS se presta mucha más atención a las distintas formas de amenazas cibernéticas a la seguridad nacional. Mientras que en 2007 el órgano nacional de seguridad cibernética, el Centro de Coordinación Nacional de Infraestructuras de Seguridad (NISCC) se fusionó con el Centro de Asesoramiento sobre Seguridad Nacional (NSAC) del MI5 para formar el Centro para la Protección de la Infraestructura Nacional (CPNI), en la actualidad se ha anunciado la creación de dos nuevos órganos: la Oficina de Seguridad Cibernética (OCS) en dependencia de la Oficina del Gabinete y un Centro de Operaciones de Seguridad Cibernética (CSOC), integrado por múltiples agencias, dependiente del Cuartel General de Comunicaciones del Gobierno (GCHQ).³⁹

En el contexto de la anterior exposición de la gravedad de la amenaza terrorista a que se enfrenta el Reino Unido,

se podrían examinar los datos cuantitativos para evaluar el grado de correspondencia entre la amenaza real y los recursos destinados a responder a esa amenaza, como los niveles de presupuesto y los niveles de personal policial y de inteligencia pertinentes. Estas dos últimas categorías de recursos son componentes clave para la consecución del objetivo del Reino Unido de dar respuestas basadas en la inteligencia en el contexto de la “Persecución” y la “Prevención”. Hasta hace poco (2007), el Reino Unido no disponía de un “presupuesto único de seguridad”. Está previsto que éste aumente de 2.500 millones de libras en 2008-2009 a 3.500 millones en 2010-2011, aunque esto no incluye todos los gastos pertinentes, parte de los cuales siguen desperdigados por los presupuestos de distintos departamentos.⁴⁰ Aun así, este incremento presupuestario “multiplica por más de tres los niveles previos al 11-S”.⁴¹

La segunda diferencia más obvia entre ambas versiones de CONTEST es la mayor prominencia concedida a la posibilidad de una amenaza terrorista con armas QBRN

Las cifras policiales se presentan de tres formas. En primer lugar se informa de que, desde 2006, la cantidad de personal destinado a la lucha antiterrorista ha aumentado considerablemente, lo que sugiere que, para el Reino Unido, los atentados de Londres de 2005 tuvieron un mayor impacto en términos de recursos que los del 11-S. Dentro de este aumento de los niveles de personal policial de lucha antiterrorista figuran unos 300 puestos “reservados” en la esfera de la “Prevención”, distribuidos entre más de 24 cuerpos, así como un aumento constante de la cantidad de asesores policiales en materia de seguridad antiterrorista, desde unos 100 en 2004 hasta 250 en 2008-2009.⁴² En total, en Inglaterra y Gales hay más de 3.000 agentes de policía antiterrorista, de los cuales unos 1.500 forman parte del Mando Contraterrorista (CTC o SO15) de la Policía Metropolitana, con competencia nacional.⁴³ El CTC de la Policía Metropolitana es el mayor de los cinco “centros” o “unidades de lucha antiterrorista” de la policía inglesa. Los otros cuatro, que incluyen a especialistas “de brigada” de los cuerpos de policía provinciales, están situados en Leeds, Manchester, Birmingham y el valle del Támesis. Pueden encontrarse “centros” similares de lucha antiterrorista en Irlanda del Norte, Escocia y Gales. Estas unidades de lucha antiterrorista cuentan con el respaldo de tres “unidades de inteligencia contraterrorista” de la policía provincial (CTIU, que también existen en Escocia, Irlanda del Norte y Gales). Actualmente se están estableciendo conexiones entre todos los especialistas policiales en lucha antiterrorista

³⁴ Cm 7590, *op. cit.*, p. 78, párr. 6.36.

³⁵ Cm. 6888, *op. cit.*, párr. 26.

³⁶ Cm. 7547, *op. cit.*, p. 15, párr. 0.51.

³⁷ *Ibid.*, p. 41, párr. 5.17.

³⁸ *Ibid.*, p. 41, párr. 5.14.

³⁹ *Ibid.*, pp. 94 y 95, y Cabinet Office, “Cyber Security Strategy of the United Kingdom”, Cm. 7642, junio de 2009, p. 17.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 138, párr. 13.08.

⁴¹ HC 212, *op. cit.*, Memorando del Ministerio del Interior, Ev 64.

⁴² Cm. 7547, pp. 13, 62 y 107.

⁴³ House of Commons Home Affairs Committee, Oral Evidence, “Project CONTEST: the Government’s Counter-Terrorism Strategy”, AC(SO) Bob Quick, MPS, 12/II/2009, Q. 71 y Q. 82. Existen distintas interpretaciones del aumento de personal policial destinado a la lucha antiterrorista en términos porcentuales: en la Cm. 7547 se sugiere una cifra superior al 70%, mientras que AC(SO) Quick menciona un 40% (Q.85).

de Inglaterra y Gales mediante la Red Nacional de Contraterrorismo de la policía, creada en octubre de 2008. Al mismo tiempo, un subcomisionado adjunto del Servicio de la Policía Metropolitana (MPS) actúa como Principal Coordinador Nacional de la Lucha Antiterrorista. Además, los miembros de la Asociación de Oficiales Jefe de Policía (ACPO) también actúan como coordinadores policiales nacionales para cada una de las cuatro “P” de CONTEST. A pesar de ciertos datos que apuntan a un aumento de los recursos presupuestarios destinados a la policía antiterrorista, las restricciones presupuestarias siguen siendo evidentes y lo más probable es que se incrementen aún más a medida que el Gobierno trate de controlar el gasto público en este período de recesión. Por ejemplo, la “intensificación activa” de las actividades policiales en las fronteras británicas que se ha propuesto deberá lograrse “sin incurrir en gastos”.⁴⁴

Desde los atentados de Londres de julio de 2005 el Reino Unido sólo ha experimentado tres incidentes quasi activos

Por lo que respecta a los recursos para actividades de inteligencia, CONTEST (2009) hace referencia a un aumento del 60% en el personal multiagencial del Centro Conjunto de Análisis Terrorista (JTAC) desde su fundación en 2003.⁴⁵ En la NSS 2009 se menciona la duplicación del tamaño del MI5 con respecto a 2001 y, de forma más indirecta, el “considerable” aumento del GCHQ y la “intensificación” de las operaciones del MI6 en el extranjero.⁴⁶

Resulta notablemente difícil obtener “resultados” concluyentes en relación con una estrategia contraterrorista. En el caso de la prolongada campaña del IRA Provisional, dada la frecuencia de incidentes, las estadísticas de detenciones y el descenso de dicha frecuencia podrían citarse como prueba de éxito de una estrategia antiterrorista. Desde los atentados de Londres de julio de 2005 el Reino Unido sólo ha experimentado tres incidentes *quasi* activos: el material explosivo encontrado en dos coches en el centro de Londres, el artefacto explosivo improvisado en un vehículo (coche bomba) que se empotró contra la terminal del aeropuerto de Glasgow y el terrorista en solitario que sufrió daños al tratar de detonar un artefacto explosivo en el baño de una cafetería de Exeter en 2007. En términos cuantitativos relativos, es un número muy pequeño de incidentes terroristas si se sitúa en el contexto de las estadísticas de CONTEST (2009) sobre los resultados en las esferas de la “Prevención” y la “Persecución”. Dicho esto, desde 2006 también se han llevado a cabo algunas operaciones particularmente importantes que han dado al traste con planes de atentar, como la Operación Overt en 2006

que frustró un plan destinado a utilizar explosivos líquidos para derribar hasta 10 aviones (según los informes de prensa) a lo largo de la ruta trasatlántica Reino Unido-EEUU, y la Operación Gamble en 2007, donde se encontraron pruebas de que se pretendía secuestrar y ejecutar, en el Reino Unido, a un miembro musulmán de las fuerzas armadas.⁴⁷

Dado que el Reino Unido trata la lucha antiterrorista nacional como una cuestión de respuesta policial encabezada, fundamentalmente, por los servicios de inteligencia, no es de extrañar que gran parte de los datos cuantitativos de CONTEST (2009) se centren en registros estadísticos relativos a esta respuesta, aunque también se reconoce que las causas *sub judice* y los procesos judiciales prolongados han obstaculizado en ciertas ocasiones la publicación de información más completa sobre la amenaza.⁴⁸

En CONTEST (2009) se informa de que, entre 2001 y el 31 de marzo de 2008, se llevaron a cabo 1.471 detenciones relacionadas con el terrorismo. Sin embargo, sólo unas 480 de ellas prosperaron en una formulación de cargos; de esa cifra, sólo en unas 360 se formularon cargos por delitos de terrorismo; y de éstas, sólo 196 terminaron en condenas. En sus declaraciones públicas, el MI5 suele afirmar que, en un momento dado, estaría interesado activamente en unas 2.000 personas como posibles sospechosos de terrorismo internacional.⁴⁹ En la actualidad, se cree que algunos de esos sospechosos, y otros aún sin identificar, formarían parte de unas “200 posibles redes terroristas”.⁵⁰ Por tanto, podría concluirse de forma especulativa, que los recursos destinados a la “Persecución” están consiguiendo desbaratar de forma visible aproximadamente el 25% de lo que, debe entenderse, representa una cohorte cambiante de personas sospechosas de realizar algún tipo de actividad relacionada con el terrorismo. Sin embargo, las evaluaciones de estas operaciones de frustración de atentados deben formularse en términos bastante provisionales, dado que las declaraciones del MI5 nunca ofrecen demasiados detalles sobre cómo evoluciona con el tiempo la composición de los “2.000” (sospechosos) y las “200” (redes). Por ejemplo, Dame Eliza Manningham-Buller, directora general del MI5, dio la misma cifra de “200” agrupaciones o redes en 2006, pero en aquel entonces ofreció una cifra de “1.500” sospechosos.⁵¹ Con respecto a esta última cifra, podría plantearse la pregunta de si los otros “500” identificados en la actualidad son personas “radicalizadas” recientemente, lo cual supondría un aumento del 25% entre 2006 y 2009. Otra posible explicación podría ser, sencillamente, que existe una comunicación más activa de casos a niveles superiores de la cadena de mando de los servicios de inteligencia.

Otras medidas de “Persecución” incluyen varios tipos de controles personales: entre julio de 2005 y diciembre de 2008 se negó la entrada en el Reino Unido, por motivos de seguridad nacional, a 153 nacionales no pertenecientes al EEE, ocho argelinos han sido expulsados del país y se

⁴⁴ ACPO Cymru, Memorandum of Evidence (P15) to the House of Commons Welsh Affairs Committee inquiry into “Ports in Wales”, junio de 2009.

⁴⁵ Cm. 7547, *op. cit.*, p. 62, párr. 8.04.

⁴⁶ Cm. 7590, *op. cit.*, p. 76.

⁴⁷ Para un debate muy útil sobre los principales planes, detenciones y juicios en relación con CONTEST 2, véase M. Clarke y V. Soria, “Terrorism in the United Kingdom”, *RUSI Journal*, vol. 154, n° 3, junio de 2009, pp. 44-53.

⁴⁸ HC 212, *op. cit.*, Ev 24 Q145-6.

⁴⁹ Cm. 7547., p. 64, párr. 8.16.

⁵⁰ Clarke y Soria, *op. cit.*, p. 51.

han abierto procesos de expulsión para nacionales de otros países. También se ha hecho entrega de una orden de expulsión a tres ciudadanos británicos por naturalización, tras haberseles comunicado la retirada de la ciudadanía.⁵² Hasta el 10 de marzo de 2009, un total de 40 personas habían sido objeto de órdenes de control nacionales, sin ningún juicio previo, restringiéndose así sus libertades. Seguían vigentes, a esa fecha, quince órdenes de control, pero el Tribunal de Apelación ha fallado recientemente que dichas órdenes “no pueden mantenerse si no puede garantizarse un juicio justo”.⁵³ Los Lores magistrados del Tribunal de Apelación fallaron que si el Gobierno no está dispuesto a facilitar información suficiente como para permitir un juicio justo en los casos en que se interpongan recursos contra las órdenes de control, entonces deberá considerar la posibilidad de apartarse del artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

En la previsión a 20 años del Gobierno (NSS 2009) se plantea un interesante problema estratégico intersectorial que, a su vez, dará lugar a unos complejos requisitos de aplicación. En la NSS 2009 se sugiere que “existen ciertos datos que apuntarían a un solapamiento de los grupos terroristas y de delincuencia organizada, en particular por lo que respecta a la forma en que financian sus operaciones, por ejemplo mediante el tráfico de drogas y las falsificaciones”.⁵⁴ De hecho, Clarke y Soria señalan que aproximadamente el 30% de los individuos de interés para el MI5 en relación con el terrorismo islamista tienen historiales delictivos no relacionados con el terrorismo.⁵⁵ Un problema conexo tiene que ver con el paso por la cárcel como fuente de radicalización y con el hecho de que “los musulmanes constituyen un porcentaje desproporcionado del total de personas que ingresan en prisión en el Reino Unido, entre el 12% y el 13%”.⁵⁶ Esto ha llevado, a su vez, al establecimiento de un programa especial de “Prevención” en el marco de CONTEST al mando del Servicio Nacional de Gestión de Delincuentes (NOMS), que desempeña un importante papel en la consecución del objetivo antiterrorista de “Prevención”.

La prioridad dada a la lucha contra el extremismo violento como parte de la “Prevención”

Tras los atentados de Londres de julio de 2005, el *Home Office* británico creó una serie de grupos de trabajo bajo el lema *Preventing Extremism Together* (prevenir el extremismo juntos). Estos grupos supusieron la fase inicial de un proceso que se materializó en una prioridad para la “Prevención” a partir del verano de 2007 y que motivó al Gobierno para promulgar en 2008 *The Prevent Strategy: A Guide for Local Partners in England*

– *Stopping People Becoming or Supporting Terrorists and Violent Extremists* (“La estrategia de prevención: guía para socios locales de Inglaterra – Evitar que la gente se convierta o apoye a terroristas y extremistas violentos”).⁵⁷ Se sostiene que, según el uso que Bossong hace del modelo de ambigüedad-conflicto propuesto por Matland, la respuesta práctica a la prioridad (también destacada en el Plan Nacional de Seguridad de la Comunidad para 2008-2011) de lucha contra el extremismo violento en el marco de la “Prevención” probablemente presente características del paradigma de “implementación experimental”. Y esto es así, en particular, porque la estrategia de Prevención subraya que el extremismo violento debería combatirse mediante una colaboración entre las distintas agencias, que “debería estar encabezada por la policía y las autoridades locales”⁵⁸ y porque el Reino Unido ha experimentado muchas dificultades con el formato de respuesta multiagencial a los problemas. Ya se ha mencionado que las autoridades locales tienen que hacer frente a muy diversas exigencias en materia de aplicación de políticas procedentes del gobierno central. Además, la fase actual de desarrollo de indicadores de rendimiento para esta tarea de “Prevención” se centra sobre todo en una especie de “casillas” genéricas en relación con la existencia de estructuras y procesos locales de “Prevención”. De momento no ha conseguido resolverse el problema de cómo medir la eficacia de la lucha contra el extremismo violento.

Así, lo más probable es que las aportaciones de las autoridades locales sean bastante variadas. Esto también puede guardar relación con el hecho de que la estrategia de “Prevención”⁵⁹ se centra muy claramente en lo que denomina “el terrorismo influenciado por al-Qaeda”, que el Gobierno equipara al “nuevo extremismo”, y con que las áreas de gobierno local difieren ampliamente en cuanto a la presencia de comunidades musulmanas en su territorio. Además, la idea que el Gobierno tiene del “extremismo violento” abarca una gama muy amplia de conductas (todo acto de terrorismo, o relacionado con el terrorismo, conforme a lo dispuesto en la legislación existente en materia de lucha antiterrorista, así como toda conducta que promueva, justifique o apoye esos actos). Para la policía existe un inevitable choque entre: (a) la colaboración multiagencial y orientada a la comunidad con las comunidades musulmanas como parte de las tareas de “Prevención”; y (b) la exigencia policial, más “dura”, de reunir información bajo la dirección del MI5 y de realizar investigaciones y detenciones en el marco de las tareas de “Persecución”, centradas en frustrar los atentados terroristas.⁶⁰ Esta cuestión también guarda relación con el uso de la inteligencia como instrumento para medir los resultados del programa de “Prevención”. El director general de la OSCT, Charles Farr, dijo que: “si establecemos,

⁵¹ Dame Eliza Manningham-Buller, directora general del MI5, “The International Terrorist Threat to the UK”, discurso en el Queen Mary’s College, Londres, 9/XI/2006.

⁵² Cm 7547, *op. cit.*, pp. 64 y 65.

⁵³ *Ibid.*, pp. 65 y 66, y véase también House of Lords, Session 2008-09, Opinions of the Lords of Appeal for Judgement in the Cause – *Secretary for the Home Department (Respondent) v AF (Appellant) (FC) and another (Appellant) and one other action*, [2009], HKHL, 28, 10/VI/2009, p. 48.

⁵⁴ Cm. 7590, p. 83, párr. 6.60.

⁵⁵ Clarke y Soria, *op. cit.*, p. 51.

⁵⁶ HC 212, Ev 30 Q175.

⁵⁷ Véase además F. Gregory, “Policing the ‘New Extremism’ in the 21st Century”, en M. Goodwin y R. Eatwell, *The ‘New’ Extremism in 21st Century Britain*, Taylor & Francis, de próxima edición.

⁵⁸ HMG, “The Prevent Strategy: A Guide for Local Partners in England – Stopping People Becoming or Supporting Terrorists and Violent Extremists”, 2008, p. 8.

⁵⁹ *Ibid.*, p. 5.

⁶⁰ Véase N. Bettison, “Preventing Violent Extremism – A Police Response”, *Policing*, 3 (2), 2009, pp. 129-138.

como somos capaces de hacerlo, una base de información de referencia para determinar el grado de radicalización de determinados lugares a día de hoy y examinamos los programas que se tratan de introducir en dichos lugares para frenar la radicalización, cuando examinemos la información al año siguiente podremos obtener una idea, aunque imperfecta, de si el riesgo de radicalización en esas zonas... ha aumentado o disminuido".⁶¹

Si las agencias de lucha antiterrorista tienen razón al otorgar mayor prioridad a la amenaza terrorista con material QBRNE, como se discute más abajo, entonces aumentará la importancia de contrarrestar las tendencias hacia el extremismo violento. No obstante, puede que algunos de los colaboradores para la "Prevención" sigan pensando que el tipo de vínculo con el proceso de inteligencia mencionado por Farr es contrario a sus valores y a sus prácticas. Aun así, las agencias de lucha antiterrorista señalan la contribución a la recopilación de inteligencia de la comunidad musulmana de Bristol como factor decisivo en la detención, y posterior condena, de Isa Ibrahim en julio 2009, acusado de fabricar un explosivo con la intención de atentar contra la vida y de otros actos preparatorios de delitos de terrorismo. En aquel caso, el explosivo fabricado por Ibrahim era HMTD, y se descubrió que había adquirido en numerosas ocasiones agua oxigenada (peróxido de hidrógeno) en tiendas de la cadena de droguería *Boots* de Bristol.⁶²

Prioridad dada a la amenaza QBRNE como parte de la "Preparación"

Resulta comprensible que en CONTEST (2009) se haya añadido la "E" a las amenazas QBRN dentro de las tareas de "Preparación", en primer lugar por la dinámica y la frecuencia del uso de artefactos explosivos improvisados en Irak y Afganistán contra los civiles y las fuerzas británicas,⁶³ y en segundo lugar por la detención y posterior condena en 2006 de un grupo de extremistas islámicos acusados de planear atentados contra aviones trasatlánticos con explosivos líquidos.⁶⁴ Es más, parte del hincapié hecho por CONTEST (2009) en la amenaza QBRNE podría entenderse como una respuesta prudente de "Preparación", a la luz del examen clasificado de 2008 sobre la amenaza QBRN, en que se planteaba qué podría hacerse para mejorar la "seguridad de las sustancias químicas, biológicas, radiológicas y explosivas almacenadas de forma legal y la de las instalaciones en las que se almacenan". Esto llevó a las autoridades a fijarse nuevos objetivos.⁶⁵ También entra dentro de lo prudente, como parte del componente de la "Preparación", el anuncio de que para 2011 se habrá completado un programa de preparación ante un posible ataque con armas QBRN que "dotará a 18 centros de todo

el país de personal e instalaciones para mejorar la respuesta multiagencial a posibles ataques con armas QBRN".⁶⁶

Sin embargo, la prominencia dada en CONTEST (2009) al elemento QBRN dentro de la amenaza QBRNE resulta ya menos comprensible. La explicación de CONTEST (2009) para el énfasis puesto en dicha amenaza, que, en opinión de los expertos,⁶⁷ podría tener un elevado impacto pero que es relativamente poco probablemente, no resulta del todo convincente.⁶⁸ En primer lugar, se mencionan parcialmente datos "antiguos" (Arun Shinrikyo 1993-1995, la referencia de Osama Bin Laden en 1998 al deber de los musulmanes de adquirir armas nucleares y los "laboratorios" QBR de al-Qaeda descubiertos en Afganistán en 2001), aunque también se citan datos algo más recientes (informes de juicios en el Reino Unido donde se daba cuenta de que en 2004 una célula de al-Qaeda en suelo británico había considerado la posibilidad de intentar detonar dispositivos radiológicos y de que en 2006 ciertos líderes de al-Qaeda en Irak habían intentado obtener el apoyo de científicos nucleares iraquíes). En segundo lugar, en CONTEST (2009) se sostiene que "otros tres factores han incrementado el riesgo de que los terroristas puedan adquirir armas QBRN".⁶⁹ Sin embargo, nos encontramos ante un conjunto de indicadores de riesgo muy distintos: referencias a incidentes posteriores a 1989 de supuesto y posible tráfico de material radiológico, algunos de los cuales han sido registrados por el OIEA, o el aumento de información sobre materiales QBRN en Internet y del riesgo de que cualquiera de estos materiales pueda sustraerse de almacenes legales o de que se produzcan filtraciones de información de programas estratégicos. Nada de esto supone información "nueva", adquirida desde CONTEST (2006), ni prueba de un "peligro claro y presente", sino más bien una especie de reformulación de información perfectamente conocida. El único factor "medianamente nuevo" tiene que ver con la mayor disponibilidad de información sobre materiales QBRN en Internet. Sin embargo, cuesta comprender el motivo de la prioridad otorgada a la amenaza QBRN en CONTEST (2009) basándose en los datos que figuran en la estrategia. Quizá el motivo sea que el *Home Office* estaba tratando de "hacerse eco" de las preocupaciones expresadas por la Comisión de Prevención del Terrorismo y la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva de EEUU, que prevé la utilización con fines terroristas de armas de destrucción masiva antes de 2013.⁷⁰ Por último, y de forma más general, si se comparan CONTEST (2006) y CONTEST (2009), la mayor atención prestada a la amenaza QBRN en CONTEST (2009) puede entenderse de forma más positiva como un reconocimiento oficial expreso de las múltiples facetas de dicha amenaza.⁷¹

⁶¹ HC 212, *op. cit.*, Ev 25-6, Q153.

⁶² S. O'Neill, "Teenager's Plot to Blow up Town Centre", *The Times*, 18/VII/2009.

⁶³ Véanse, por ejemplo, P. Clubb, "Bleeding an Occupation", *Intersec-The Journal of International Security*, vol. 19 (1), enero de 2009, pp. 14 a 36; y C. Hunter, "Assault IED Defeat", *Intersec-The Journal of International Security*, vol. 19 (4), abril de 2009, pp. 20 a 23.

⁶⁴ B. Zellen, "The Liquid Threat", *Intersec-The Journal of International Security*, vol. 19 (5), mayo de 2009, pp. 26 a 28.

⁶⁵ Cm. 7547, *op. cit.*, p. 116, párr. 10.35.

⁶⁶ *Ibid.*, p. 122, párr. 11.23.

⁶⁷ Véanse los capítulos de J. Simpson y J. Littlewood en P. Wilkinson (Ed.), *Homeland Security UK*, Londres, Routledge, 2007.

⁶⁸ Cm. 7547, *op. cit.*, pp. 127 y 128.

⁶⁹ *Ibid.*, p. 128, párr. 12.07.

⁷⁰ G. Whitfield, "Wind of Change", *CBRNe World*, primavera de 2009, pp. 10 a 15, e Informe de la Comisión "World at Risk", www.preventwmd.gov.

En este documento se abordará la cuestión estudiando el análisis de Cornish (2007), que considera el espectro de armamentización QBRN “un sistema que ofrece todo lo que podría requerir un abanico de grupos terroristas, del mayor al más pequeño, del más improvisado al más organizado, y del más pobre al mejor financiado”.⁷² Esta formulación de la amenaza terrorista que representan los materiales QBRN se caracteriza por su entendimiento de las armas de destrucción masiva QBRN durante la época de la Guerra Fría y, por tanto, de la amplia variedad de artefactos explosivos improvisados QBRN concebibles. En este análisis se reconoce además que estas características variables deben abordarse mediante una respuesta antiterrorista que pueda abarcar los desafíos concretos de cada componente de la amenaza QBRN. Por ejemplo, Cornish afirma que “la Comisión de Reglamentación Nuclear de EEUU ha calculado que todos los días se pierde una fuente radioactiva estadounidense autorizada”⁷³ y llama la atención sobre el hecho de que “quizá el ciclo mundial de I+D relativo a armas biológicas esté, sencillamente, avanzando demasiado rápido como para que los gobiernos puedan seguirle el ritmo”.⁷⁴

Aplicando un razonamiento similar, en el informe resultante de una Conferencia de Wilton Park (2007) se ofrecían una serie de argumentos contundentes para la concesión de una mayor importancia a la amenaza QBRN, sugiriéndose que un ataque terrorista con material QBRN podría no ser un “acontecimiento transformacional” como el 11-S, sino más bien “parte de un proceso de habituación”.⁷⁵ La explicación que se da es que un artefacto explosivo improvisado modificado con material QBRN genera alarma social inicial pero tiene un escaso impacto en términos de bajas/daños reales. En este contexto, CONTEST 2 menciona los nueve intentos en Irak de fabricar bombas de dispersión viables a base de cloro. También han surgido noticias sin confirmar procedentes de Afganistán en las que se sugería que, en ciertos casos, los talibanes podrían haber utilizado un plaguicida agrícola local denominado Mallatin.⁷⁶ Este razonamiento hace hincapié tanto en la característica de efecto psicológico de las armas QBRN como en el amplio potencial de hibridación de artefactos explosivos improvisados con componentes QBRN mediante, en parte, vías de proliferación clandestinas.

En este contexto quizá resulte sorprendente, aunque comprensible, que en CONTEST (2009) no se hiciera referencia alguna a la redada antiterrorista efectuada en junio de 2006 en una casa en Forest Gate, al este de Londres. Aunque se efectuaron detenciones, nadie fue acusado de delitos terroristas y tampoco se encontró ningún tipo de material terrorista. Y sin embargo, la redada se había basado

en información facilitada al MI5 en la que se sugería que en ese lugar se estaba fabricando un artefacto explosivo a base de cianuro.⁷⁷ Además, en aquel momento existía, y actualmente sigue existiendo, una preocupación nada desdeñable en torno a la existencia de información sobre un artefacto de dispersión a base de cianuro (conocido como *al-Mubtakkar*, que significa “el invento” en árabe, o “la iniciativa” en farsi) en sitios web de al-Qaeda desde 2005, y que se parece al artefacto planeado en el complot para atentar en el metro de la ciudad de Nueva York frustrado en 2003.⁷⁸ También se

En la parte relativa a las armas nucleares y radiológicas de la amenaza QBRN descrita en CONTEST (2009) podría alegarse que los acontecimientos recientes en Corea del Norte, en Irán y la preocupación en torno a la seguridad de las instalaciones nucleares en lugares como Pakistán y países de la antigua Unión Soviética han contribuido a que se dé prioridad a la cuestión de las armas QBRN

descubrieron en el ordenador de Omar Altimimi, condenado en el Reino Unido en julio de 2007 por posesión de material con fines terroristas, ficheros informáticos con “recetas para fabricar gas cianuro empleando cápsulas de pastillas”.⁷⁹

En la parte relativa a las armas nucleares y radiológicas de la amenaza QBRN descrita en CONTEST (2009) bien podría alegarse que los acontecimientos recientes en Corea del Norte, la actual agitación en Irán y la constante preocupación en torno a la seguridad de las instalaciones nucleares en lugares como Pakistán y países de la antigua Unión Soviética han contribuido a que en CONTEST (2009) se dé prioridad a la cuestión de las armas QBRN.⁸⁰ De hecho, Mohamed El Baradei ha afirmado recientemente que la OIEA seguía estando “preocupada por seguir recibiendo comunicaciones de 200 casos al año de tráfico ilícito de material nuclear”.⁸¹

El argumento del párrafo anterior podría entenderse mejor teniendo en cuenta el mayor hincapié hecho por CONTEST (2009) en los regímenes e iniciativas de lucha contra la proliferación. Además de algunas iniciativas de lucha contra la proliferación que datan ya de hace tiempo, como la Convención sobre las Armas Químicas y el Grupo

⁷¹ Véase HMG, “The United Kingdom’s Science and Technology Strategy for Countering International Terrorism”, agosto de 2009.

⁷² P. Cornish, “The CBRN System – Assessing the Threat of Terrorist Use of Chemical, Biological, Radiological and Nuclear Weapons in the United Kingdom”, Londres, Chatham House, 2007, p. vii; y P. Shamai, informe sobre la Conferencia de Wilton Park WP860, mayo de 2007, “Chemical, Biological, Radiological and Nuclear (CBRN) Terrorism: Mapping the Threat”, junio de 2008.

⁷⁴ *Ibid.*, p. 15.

⁷⁵ WP860, *op. cit.*, párr. 4 y 5 a 10.

⁷⁶ G. Whitfield, “Is This It?”, *CBRNe World*, verano de 2009, pp. 6 y 7.

⁷⁷ Véanse D. Leppard, “Cyanide Fear Triggered Terror Raid”, *The Sunday Times*, 4/VI/2006, <http://www.timesonline.co.uk/tol/news/uk/crime/article671509.ece?print=yes&randnum=>, último acceso el 4/VI/2009; y N. Morris, “Police Forced to Apologise for Forest Gate Terror Raid”, *The Independent*, 9/VI/2006, <http://www.license.icopyright.net/user/viewFreeUse.act?uid=NDaZNDgxMA%3D%3D>, último acceso el 4/VI/2009.

⁷⁸ WMDInsights, “Special Report: Manual for Producing Chemical Weapon to be Used in New York Subway Plot Available on Al-Qaeda Websites Since Late 2005”, julio/agosto de 2006, http://www.wmdinsights.com/17/17_ME1_SP_MaunualFor.htm, último acceso el 3/VI/2007.

⁷⁹ Clarke y Soria, *op. cit.*, p. 47.

⁸⁰ El autor agradece la orientación proporcionada por el catedrático John Simpson, OBE, Universidad de Southampton, sobre el aspecto nuclear y radiológico.

⁸¹ Noticias, “Asia and East”, *CBRNe World*, verano de 2009, p. 44.

de Suministradores Nucleares,⁸² CONTEST (2009) hace hincapié en el papel desempeñado por el Reino Unido en la “Iniciativa Global para Combatir el Terrorismo Nuclear” (GICNT), que tiene su origen en el compromiso adquirido durante la cumbre del G8 celebrada en junio de 2002 con “seis principios para evitar que los terroristas o quienes les dan cobijo adquieran o desarrollen” armas de destrucción masiva.⁸³ Actualmente esto se vincula al programa para la mejora de la seguridad de los materiales QBRN a nivel mundial, el “Programa de Reducción de la Amenaza Mundial” (GTRP).⁸⁴ Sin embargo, la presencia de un abanico muy amplio y diverso de países en algunas de las agrupaciones para la lucha contra el terrorismo/la proliferación puede inhibir algunos aspectos del intercambio de datos de inteligencia sobre la lucha contra la proliferación.

Por ello, aunque en CONTEST (2009) no se aporte ningún dato “nuevo” que justifique el mayor énfasis hecho en el terrorismo con armas QBRN, se podría concluir, sobre la base de la argumentación anterior, que algunos de los datos “antiguos” relativos al terrorismo QBRN pueden recibir ahora más “peso” que el que habrían merecido en el momento de la primera publicación de CONTEST en 2006. También se les otorga más “peso” en la NSS 2009, en la que el Gobierno británico expresa su creencia de que se ha producido una lamentable falta de cohesión entre lo que denomina las “comunidades” británicas de: (a) lucha contra la proliferación; y (b) lucha contra el terrorismo. En la NSS 2009 se propone aumentar la cohesión entre estas dos “comunidades” aumentando los vínculos formales entre ellas y reforzando el Comité de Lucha contra la Proliferación (CPC), dirigido por la Oficina del Gabinete.⁸⁵

Conclusión

Las búsquedas en Internet realizadas tras la publicación de CONTEST (2009) han generado muy pocas reacciones importantes a la nueva versión de la estrategia, lo que viene a reforzar, en gran medida, la

pregunta planteada en la introducción de este documento sobre quién se supone que era el público objetivo de dicha estrategia. Evidentemente, en términos de volumen, CONTEST (2009) resulta más informativa, en una primera lectura, que CONTEST (2006), pero al leerla con mayor detenimiento se descubre que el grado de detalle ofrecido en la importante esfera de las armas QBRNE no justifica totalmente la prioridad que se da a esta área en el componente de “Preparación” de CONTEST (2009), sino que ésta sólo puede entenderse si se tienen en cuenta otras fuentes sobre armas QBRNE distintas a la propia estrategia. Además, a pesar del mayor grado de detalle existente en torno al área de la “Prevención” en CONTEST (2009), el responsable de la OSCT ha señalado que serán necesarios más información y mayores esfuerzos para conseguir el apoyo activo de los socios del sector público y privado, con cuya participación pretende contar el Gobierno en su objetivo de dar prioridad a la lucha contra el extremismo violento en el marco del componente de “Prevención”. Por lo que respecta a estas áreas de política de CONTEST, en el presente documento se ha visto que la utilización que hace Bossong del modelo de “ambigüedad-conflicto” de Matland para la implementación de políticas ofrece un marco analítico transferible. También es posible que no resulte sostenible durante mucho más tiempo la preocupación histórica de CONTEST con el extremismo islamista si siguen apareciendo datos sobre la existencia de una planificación terrorista de extrema derecha en el Reino Unido. Quizá CONTEST, en su próxima versión, tenga que ampliar sus horizontes hasta convertirse en una estrategia genérica contra el terrorismo y el extremismo en el Reino Unido.

Frank Gregory

Catedrático de Seguridad Europea en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Southampton

⁸² Cm. 7547, *op. cit.*, pp. 129 y 130.

⁸³ J. Medalia, “Terrorist ‘Dirty Bombs’: A Brief Primer”, informe del Servicio de Investigación del Congreso (CRS) al Congreso, RS21528, octubre de 2003, p. 5.

⁸⁴ Cm. 7547, *op. cit.*, pp. 129 y 130.

⁸⁵ Cm. 7590, p. 97, Párr. 1.13.

Tema

Al tiempo que al-Qaeda moviliza la mayor parte de sus recursos materiales en el escenario paquistaní, realiza una desmesurada inversión en el espacio virtual de internet, donde sigue disfrutando de una considerable libertad de movimiento.

Resumen

Al-Qaeda vive actualmente uno de los momentos más difíciles de sus veintidós años de existencia. En efecto, se encuentra sumida en una crisis profunda en el conjunto del mundo árabe, especialmente por motivo de la pérdida de las bases territoriales de su rama iraquí. Bin Laden y sus dirigentes, refugiados en las zonas tribales paquistaníes que vieron nacer la organización en agosto de 1988, han decidido jugárselo todo a la carta de la ofensiva revolucionaria de sus aliados yihadistas contra el régimen de Islamabad. La provocación terrorista de Navidad en Detroit intentaba distraer a Estados Unidos con Yemen, para aliviar la presión sobre “al-Qaeda-central”. Al tiempo que moviliza la mayor parte de sus recursos materiales en el escenario paquistaní, al-Qaeda realiza una desmesurada inversión en el espacio virtual de internet, donde sigue disfrutando de una considerable libertad de movimiento. Los sitios yihadistas de internet constituyen hoy en día el principal vector de reclutamiento y de radicalización en las sociedades occidentales, suponiendo una amenaza contra el orden público que debe tenerse plenamente en cuenta.

Análisis

Al-Qaeda, fundada en agosto de 1988 al oeste de Pakistán, esperaba que su vigésimo primer aniversario coincidiera con un nuevo lanzamiento estadounidense de la “guerra global contra el terrorismo” y apostaba por un recrudecimiento del conflicto iraquí, e incluso por un conflicto abierto con Irán. Sin embargo, la victoria de los demócratas en Estados Unidos detuvo esta escalada militar, al tiempo que el presidente Obama tendía la mano a los países musulmanes del antiguo “eje del mal”, con el fin de aislar con mayor eficacia al objetivo de al-Qaeda. Este giro estratégico desestabilizó la organización de Bin Laden, y más aún con la debilitación de su rama iraquí, al tiempo que sus ramas magrebí y saudita-yemení no consiguen recobrar el aliento. Los dirigentes de al-Qaeda, hoy en día refugiados en las zonas tribales que vieron nacer a la organización en verano de 1988, se encuentran desde entonces tentados a adoptar una lógica paquistaní.

Dinámica de supervivencia paquistaní

Este regreso a los lugares exactos de la fundación clandestina de “la Base”, traducción literal de al-Qaeda, no es el fruto de un proceso lineal y planificado, sino la consecuencia de una serie de acontecimientos con los que Bin Laden y sus seguidores han tenido en el fondo poco que ver: entre 1991 y 1996 era Sudán el país que constituía el centro del entramado de al-Qaeda y de su yihad global, y fue la expulsión de Bin Laden de Jartum la que le condujo hacia los confines pastún, en la frontera entre Pakistán y Afganistán; en diciembre de 2001 fue el fracaso de la ofensiva estadounidense de Tora

Al-Qaeda, entre la dinámica paquistaní y la tentación virtual

La provocación terrorista de Navidad en Detroit intentaba distraer a Estados Unidos con Yemen, para aliviar la presión sobre “al-Qaeda-central”.

Jean-Pierre Filiu

Bora lo que permitió que al-Qaeda escapara a la caída del régimen talibán y se refugiara en territorio paquistaní, al otro lado de la frontera; en marzo de 2003, gracias a la invasión de Irak por parte de las tropas estadounidenses, al-Qaeda se asentó en el centro de Oriente Próximo, aunque fue la resistencia de los movimientos locales la que complicó su existencia en el mundo árabe unos años después.

Los reveses infligidos a al-Qaeda en el mundo árabe obligan a la cúpula de la organización a consagrar mucha más energía y recursos para garantizar su propia supervivencia, obsesión que se trasluce tanto en las declaraciones más recientes de Bin Laden, como en las de Ayman al Zawahiri

Al-Qaeda perdió así la base territorial que tuvo en su día en la provincia iraquí de Anbar, situada al oeste del país, en la frontera entre Siria, Jordania y Arabia Saudí, aunque sus redes, aún activas en los alrededores de Mosul, siguen conservando una increíble capacidad perturbadora en la capital, Bagdad, así como en otras ciudades. La organización “al-Qaeda en la Península Arábiga” ha sido erradicada del territorio saudí y se ha visto obligada a replegarse en refugios yemeníes con una capacidad de proyección contra el régimen de Riyad debilitada. En lo que respecta al Grupo Salafista para la Predicación y el Combate (GSPC) en Argelia, su cambio de nombre en enero de 2007 por la denominación “al-Qaeda en el Magreb Islámico” no ha aumentado demasiado su potencial de proyección transfronteriza, a pesar de las incursiones, los secuestros y los atentados perpetrados de manera esporádica por las redes yihadistas en tierras del Sáhara.

Al tiempo que promueve una operación antioccidental de alto impacto a través de sus diferentes filiales, la dirección de al-Qaeda, denominada “al-Qaeda central”, se ve forzada a depender cada vez más de sus propios recursos. Su último

intento de atentado grave en los países occidentales se remonta al verano de 2006, cuando se produjo el desmantelamiento en Gran Bretaña de un “complot transatlántico” con el que se pretendía reproducir el horror ocasionado con los atentados del 11 de septiembre a través del secuestro coordinado de una decena de aviones comerciales que tenían como destino Estados Unidos. Los artífices de esta conspiración y de otras ofensivas terroristas abortadas en Europa en los últimos años tienen su centro de operaciones en las zonas tribales paquistaníes. Visto que los diferentes complots terroristas concebidos para “castigar” a Dinamarca por la publicación de las caricaturas del profeta Mahoma habían fracasado, un militante saudí de al-Qaeda perpetró un atentado suicida contra la Embajada de Dinamarca en Islamabad en junio de 2008.

Aunque “al-Qaeda central”, con sus dos o tres centenares de activistas, no constituye más que una minoría entre los miembros de al-Qaeda de todo el mundo (entre 1.000 y 2.000), representa el polo neurálgico de la organización, el núcleo del que emanan consignas, directrices y propaganda, especialmente a través de la vía privilegiada de internet. La sumisión personal a Osama bin Laden, en calidad de fundador y dirigente indiscutible (en cuanto incuestionable) de la organización, acentúa la dimensión estratégica del destino de “al-Qaeda central” para el conjunto de la yihad global. Sin embargo, los reveses infligidos a al-Qaeda en el mundo árabe obligan a la cúpula de la organización a consagrar mucha más energía y recursos para garantizar su propia supervivencia, obsesión que se trasluce tanto en las declaraciones más recientes de Bin Laden, como en las de su lugarteniente egipcio, Ayman al Zawahiri.

Al-Qaeda se encuentra actualmente vinculada al conflicto afgano en unas circunstancias que recuerdan a las de su fundación. No ejerce en 2010 más presión de la que ejercía en 1988 sobre el destino de las armas en Afganistán, donde los seguidores de Bin Laden no superan un centenar, según fuentes estadounidenses. Aún así, la propaganda de al-Qaeda acerca de las proezas militares de sus militantes es inagotable y no cabe la menor duda de que cualquier revés que sufra la coalición occidental en Afganistán se vería magnificado por la organización de Bin Laden, al igual que lo fue en su momento la retirada del Ejército Rojo. Esta manipulación mediática de la temática afgana por parte de al-Qaeda no tiene ningún vínculo directo con su implicación concreta en el futuro de Afganistán, con o sin la OTAN. Porque, al igual que en 1988, las prioridades de al-Qaeda están en otro lugar, están concebidas para llevar el terror revolucionario al mismo meollo del mundo musulmán. Y el objetivo estratégico de al-Qaeda en 2010 no es Afganistán, sino Pakistán.

Bin Laden ha decidido, en efecto, apostar la mayor parte de la energía y de los recursos de su organización por el éxito de la ofensiva terrorista lanzada contra el Gobierno de Islamabad por los aliados paquistaníes de al-Qaeda, ya se trate de talibanes pastunes, desde zonas tribales, ya se trate de grupos yihadistas, asentados en Punjab y en el resto del país. Al-Qaeda hace un llamamiento a la caída de la República Islámica de Pakistán y al asesinato de sus dirigentes, acusados de haber “apostatado” del islam para traicionarlo aún más. A semeja a los gobernantes paquistaníes con la Norteamérica mancillada, al igual que identificaba en 1989 al régimen procomunista de Kabul con los “infiel” rusos, incluso después de la retirada del Ejército Rojo.

Esta artimaña propagandística permite mantener la presión militante en la cámara de resonancia de los sitios web yihadistas, con el fin de designar un objetivo “infiel” que reemplace a los musulmanes efectivamente abatidos, eliminados o asesinados por al-Qaeda.

La vehemencia presente en esta retórica belicista no debe enmascarar el profundo desconcierto de Bin Laden y de su organización. Hoy en día “al-Qaeda central” lucha por su supervivencia en Pakistán, en esas zonas tribales que tanto le han servido de santuario, pero que podrían fácilmente convertirse en una trampa. El motivo de que al-Qaeda busque con tanta virulencia un recrudecimiento de la guerra civil en Pakistán, incluso una crisis regional que afecte a la India, reside en su pretensión de aflojar el torno que la atosiga en sus refugios fronterizos. Por el contrario, la pesadilla de Bin Laden y de al Zawahiri es la búsqueda de la reconquista terrestre emprendida a mediados de octubre en Waziristán del Sur por el ejército paquistaní y vinculada al bombardeo aéreo de los refugios yihadistas por los aviones teledirigidos de la CIA. También en este sentido se riza el rizo en lo que respecta a al-Qaeda, máquina de guerras civiles en el seno del islam, cuyo adversario más temible es ahora el brazo militar de la República Islámica de Pakistán.

La tentación virtual

Internet sigue siendo el último lugar en el que al-Qaeda puede desarrollar sin trabas su estrategia terrorista. Bin Laden y sus allegados dan vida desde su santuario paquistaní a una serie de sitios web afiliados para difundir sus llamadas al asesinato y sus consignas operativas. Esta propaganda del homicidio debe tomarse al pie de la letra. Así, el 5 de agosto de 2009, Ayman al Zawahiri acusó a Francia de ser “enemiga del islam”... desde la expedición de Bonaparte a Egipto en 1798. Tres días después, un kamikaze mauritano intentó volar la Embajada de Francia en Nuakchot en un atentado, afortunadamente, frustrado. En lo que respecta a al-Qaeda en el Magreb Islámico, depende en gran medida del acceso a los sitios web yihadistas, facilitado por su sumisión a Bin Laden, y debe la mayor parte de su influencia a su líder (emir), Abdelmalek Drukdal.

Los dirigentes de al-Qaeda consideran que la “yihad mediática” constituye la mitad de la yihad propiamente dicha y otorgan una importancia fundamental a su actividad propagandística, esencialmente desarrollada a través de internet. Han creado una estructura de producción audiovisual propia llamada *As Sahab* (que se traduce como “Las Nubes”), que lanza cada dos o tres días documentales originales en los que se alternan sermones políticos y escenas bélicas. Las últimas elecciones legislativas alemanas se vieron acompañadas de una verdadera ofensiva virtual y al-Qaeda movilizó a sus reclutas germanófonos para amenazar a la RFA con la toma de represalias en caso de que renovara su compromiso en Afganistán.

En términos generales, esta ciberyihad permite a al-Qaeda sustentar la ilusión de su omnipresencia en todo el planeta, nutre su prestigio militante y sus capacidades de reclutamiento. También permite a Bin Laden obtener la fidelidad de grupos locales, tanto en Argelia como en Somalia, que acceden como contrapartida a la cámara de resonancia de la yihad global. Este flujo de mensajes e intercambios facilita la estructuración de una red muy concreta de colaboraciones hasta ahora improbables,

de manera que, por ejemplo, la diatriba anti francesa lanzada desde Pakistán por un agitador egipcio puede conllevar el cruento sacrificio de un extremista mauritano, a unos cuantos miles de kilómetros de allí.

Bin Laden y sus allegados utilizan internet para compensar su ausencia de legitimidad islámica y para promover su propio culto a la yihad por la yihad. Reducen la extraordinaria riqueza del Corán a unos cuantos versos, siempre los mismos, citados una y otra vez y fuera de su contexto. La secta virtual de al-Qaeda encuentra en la red su vector preferencial de acceso a nuevos simpatizantes, pone sus esperanzas en la deficiente cultura religiosa de éstos para imponer sus tesis agresivas y apuesta por la alienación social, incluso por el exilio interior, de dichos simpatizantes potenciales para fomentar en ellos la violencia física. Internet representa asimismo una herramienta formidable para hacer públicas las técnicas terroristas.

Los obstáculos que dificultan la neutralización de esta amenaza virtual son numerosos y conocidos. Los proveedores de acceso a internet y los defensores de las libertades temen la imposición de cualquier tipo de restricción que, según ellos, crearía un precedente peligroso. Los problemas que plantea la codificación de estas medidas de control en una norma jurídica nacional o internacional son incuestionables. El objetivo se encuentra, sin embargo, bien definido: los sitios web directamente vinculados a al-Qaeda se cuentan con los dedos de una mano y censurarlos no plantea problemas técnicos insuperables. Así, en el octavo aniversario de los atentados del 11-S, dichos sitios quedaron fuera de servicio a través de una intervención discreta, además de eficaz. Con esta medida se consiguió que el mensaje de celebración de Bin Laden fuera difundido con varios días de retraso, por lo que su eco quedó amortiguado.

Hoy en día el reto consiste en que dicha neutralización, hasta ahora puntual, de los sitios yihadistas que absorben una parte considerable de los recursos humanos y materiales de al-Qaeda, se convierta en una neutralización permanente. Además de que los extremistas no podrán destinar a otras acciones subversivas los recursos que empleen para proteger o reprogramar un sitio web dirigido a un sector en concreto, cualquier trastorno ocasionado en las redes virtuales debilitará al conjunto de la mecánica terrorista. Aún así, por último sigue quedando el riesgo, ciertamente ínfimo pero en ningún caso nulo, de que los hechizos asesinos de Bin Laden y sus cómplices acaben convenciendo a algún internauta aislado para que pase a la acción terrorista.

Detroit y Khost

Internet aparece como determinante en los dos complots que han subyugado la actualidad internacional a fines de diciembre de 2009. Fue mediante la red como Umar Faruk Abdulmuttalab recibió el encargo de transportar pentrita en un vuelo con destino a Estados Unidos, en lo que fue una tentativa de atentado felizmente abortada. Ha sido a través de Internet como “Al Qaeda en la Península Arábiga” ha reclamado la autoría de dicha provocación, en un evidente intento por suscitar una intervención directa de Estados Unidos en Yemen. Osama bin Laden y sus seguidores buscan de este modo abrir un nuevo “frente”, en un momento en el que la retirada americana de Irak pone fecha límite a su presencia en este país. Esperan que una

implicación de Estados Unidos en Yemen desestabilice a los regímenes yemení y saudí, a los que el terrorismo de al-Qaeda ha sido incapaz de agitar. Ante esta maniobra, el asesor religioso del Rey Abdalá de Arabia Saudí ha reaccionado decretando la implicación en al-Qaeda como incompatible con el Islam. Pero la organización de Osama bin Laden continúa diseminando en la red el dogma de su secta virtual.

Hoy en día el reto consiste en que dicha neutralización, hasta ahora puntual, de los sitios yihadistas que absorben una parte considerable de los recursos humanos y materiales de al-Qaeda, se convierta en una neutralización permanente

Internet se encuentra también en el centro del atentado de Khost, el 30 de diciembre de 2009, que dejó sin cabeza la base de la CIA encargada de seguir la pista de al-Qaeda. El kamikaze, que los servicios jordanos creían haber “retornado” en beneficio de sus homólogos norteamericanos, no había renunciado nada a su fidelidad a Osama bin Laden. Proclamaba de hecho sus convicciones yihadistas en Internet, donde intervenía a menudo bajo el seudónimo de Abú Duyana al-Khorasani. Los oficiales que lo trataban cometieron la falta de no tomar en serio estas amenazas virtuales, creyendo que su “fuente” cultivaba así su “cobertura”. Pero la “cobertura” era tal y bien sincera, y el agente doble grabó junto al jefe de los talibanes paquistaníes un vídeo en el que reclamaba por anticipado la autoría de su atentado suicida. “Al-Qaeda central” ha difundido este documento en Internet, gran instrumento de consolidación de entramados terroristas, exaltando asimismo la alianza entre Osama bin Laden y los talibanes paquistaníes.

Conclusión

Al-Qaeda continúa representando una amenaza para la seguridad europea que depende, poderosamente, tanto de la dinámica paquistaní como de la referida tentación virtual. El complot desmantelado en enero de 2008 en Barcelona es prueba de la peligrosa vinculación de las redes de al-Qaeda con sus aliados paquistaníes ante la perspectiva de un atentado grave en suelo europeo. La ciberyihad representa una de las principales armas con las que cuentan los partidarios de Ben Laden para reunir y movilizar elementos susceptibles de generar de nuevo el terror de masas en los países europeos. La sensación de lejanía del conflicto paquistaní y el aspecto ilusoriamente inofensivo de internet no deben inducir a error, ya que la capacidad de reanimar la yihad global en Europa depende ampliamente de la evolución de al-Qaeda en estos dos planos. La reciente focalización en Yemen no debe hacernos olvidar estos hechos esenciales del enfrentamiento en curso.

Jean-Pierre Filiu

Profesor asociado, Instituto de Estudios Políticos, París

Documentos de trabajo y libros publicados

Documentos de trabajo publicados en enero

Narco-guerrilleros: ¿qué lecciones se pueden extraer de Colombia para Afganistán?

Vanda Felbab-Brown

DT 55/2009 (traducido del inglés) - 21/12/2009

Spain, Water and Climate Change in COP 15 and Beyond: Aligning Mitigation and Adaptation through Innovation

Elena Lopez-Gunn

WP 65/2009 - 24/12/2009

Novedades en inglés

The Way Forward for the Spanish Economy: More Internationalisation

William Chislett

WP 1/2010 - 15/01/2010

Libros publicados recientemente

Chindia. Asia a la conquista del siglo XXI

Autor: Pablo Bustelo

Editado por: Real Instituto Elcano y Tecnos

“Chindia” se refiere al conjunto formado por China y la India, pero poniendo especial énfasis en el carácter mutuamente complementario de sus economías y en el acercamiento y la convergencia en su política exterior y en sus intereses estratégicos. Este libro, pionero en castellano, aborda, con una tesis provocadora y poco convencional, el auge de los dos gigantes asiáticos desde finales del siglo XX y analiza sus perspectivas en los primeros decenios del siglo XXI.

Unión Europea y Rusia ¿Competencia o cooperación?

José María Beneyto y Charles Powell (Dirs.)

Editado por: Biblioteca Nueva, Instituto Universitario de Estudios Europeos de la Universidad CEU San Pablo y Real Instituto Elcano

Se enmarca en las siempre complejas relaciones exteriores de la Unión Europea con sus vecinos, realizando un análisis actual y completo donde se profundiza en las diferentes etapas y facetas de la cooperación entre la UE y Rusia.

(A la venta en librerías)

España y América Latina 200 años después de la Independencia. Valoración y perspectivas

Coordinador: Celestino del Arenal

Editado por: Marcial Pons y Real Instituto Elcano

Con motivo de la conmemoración de los Bicentenarios de las Independencias de las repúblicas latinoamericanas, esta obra pretende ofrecer una visión diversa, global y completa desde una perspectiva que permita entender mejor tanto las relaciones de España con América Latina como sus potencialidades y condicionantes.

(A la venta en librerías)

Anuario Asia-Pacífico 2008 (edición 2009)

Autores: VV.AA

Publicado por: Casa Asia, Fundación CIDOB y Real Instituto Elcano 2009

Casa Asia, CIDOB y el Real Instituto Elcano publican la quinta edición del Anuario Asia-Pacífico, una obra de referencia en el área de los estudios sobre Asia en español que tiene como objetivo acercar al lector a los principales sucesos que han tenido lugar en la región durante el 2008.

<http://www.anuarioasiapacifico.es/>

La reforma de la arquitectura financiera internacional

Coordinadores: José Antonio Alonso, Santiago Fernández de Lis y Federico Steinberg

Editado por: Ediciones Empresa Global, Fundación ICO, ICEI y Real Instituto Elcano

Tras más de un año de tensiones, en septiembre de 2008 se produce la definitiva eclosión de la crisis que hoy sacude a la economía internacional. Este libro ofrece una perspectiva general de los distintos retos a los que se enfrenta la reforma de la arquitectura financiera internacional, combinando el análisis de los problemas con las propuestas de actuación.

(A la venta en librerías)



ARI, materiales de interés y próximas actividades

ARI publicados en enero

Honduras: las elecciones como vía de salida a la crisis política

Óscar Álvarez Araya

ARI 11/2009 - 19/01/2010

Cambio climático: frenazo en Copenhague; próxima estación: México 2010 (COP 16)

Lara Lázaro-Touza

ARI 9/2010 - 19/01/2010

Al-Qaeda, entre la dinámica paquistaní y la tentación virtual

Jean-Pierre Filiu

ARI 4/2010 - 05/01/2010

Elecciones costarricenses: lucha por la continuidad

Constantino Urcuyo

ARI 3/2010 - 14/01/2010

El Nuevo Concepto Estratégico de la OTAN: lógica y estructura

Félix Arteaga

ARI 2/2010 - 08/01/2010

La seguridad energética en Asia Central: infraestructuras y riesgos

Félix Arteaga

ARI 1/2010 - 08/01/2010

El Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia y la próxima Presidencia española de 2010. Parte 1ª: la implementación del Tratado de Lisboa y el Programa de Estocolmo

José Manuel Rodríguez y Alicia Sorroza Blanco

ARI 173/2009 - 21/12/2009

El Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia y la próxima Presidencia Española de 2010. Parte 2ª: el Programa de Estocolmo –más derechos, más seguridad, más Europa en el mundo–

José Manuel Rodríguez y Alicia Sorroza Blanco

ARI 174/2009 - 21/12/2009

CONTEST (2009): una evaluación de las revisiones efectuadas a la estrategia británica contra el terrorismo, con especial atención a la amenaza QBRNE

Frank Gregory

ARI 130/2009 (traducido del inglés) - 21/12/2009

El presidente del Gobierno español ante la Presidencia semestral de la Unión Europea

Ignacio Molina

ARI 172/2009 - 18/12/2009

Incremento de la violencia islamista en el Norte del Cáucaso

Pedro Baños Bajo

ARI 170/2009 - 16/12/2009

Novedades en inglés

India's African Engagement (ARI)

Peter Kragelund

ARI 10/2010 - 19/01/2010

Controlling Migration in southern Europe (Part 1): Fencing Strategies

Anna Triandafyllidou

ARI 7/2010 - 19/01/2010

Controlling Migration in Southern Europe (Part 2): Gate-keeping Strategies

Anna Triandafyllidou

ARI 8/2010 - 19/01/2010

The Development of the Power Sector in India: Issues and Prospects

Rajeev Anantaram

ARI 6/2010 - 18/01/2010

International Trade and Emerging Protectionism since the Crisis

Razeeen Sally

ARI 5/2010 - 15/01/2010

The Homegrown Terrorist Threat to the US Homeland

Lorenzo Vidino

ARI 171/2009 - 18/12/2009

Materiales de interés

Programa de la Presidencia española del Consejo de la Unión Europea

El 1 de enero de 2010 España asumió la Presidencia de turno del Consejo de la Unión Europea. Ofrecemos el programa oficial de la Presidencia Española del Consejo de la UE 2010.

<http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/Recursos/MaterialesdeInteres>

BM - World Development Report 2010: Development and Climate Change

Según el “Informe sobre el desarrollo mundial 2010: Desarrollo y cambio climático” del Banco Mundial, los países en desarrollo podrían reorientarse hacia niveles más bajos de emisión de carbono y promover el desarrollo y reducir la pobreza con asistencia financiera y técnica de los países de ingreso alto.

<http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/Recursos/MaterialesdeInteres>

CEPAL - El comercio internacional en América Latina y el Caribe en 2009. Crisis y recuperación

La CEPAL estima que 2009 se cerró con caídas en el valor de las exportaciones e importaciones de la región latinoamericana del 24% y el 25%, respectivamente, en relación a las cifras de 2008. Aunque se trata una caída importante, ésta es menor a la observada al cierre del primer semestre, lo que permite vislumbrar buenas perspectivas para 2010.

<http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/Recursos/MaterialesdeInteres>

ONU - The Situation in Afghanistan and its Implications for International Peace and Security [A/64/613-S/2009/674]

Informe publicado el 28 de diciembre de 2009 por la Asamblea General y el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sobre la situación en Afganistán. Según el documento a pesar de los esfuerzos de los distintos actores internacionales en la zona, no se ha registrado una mejora en la seguridad por lo que es imprescindible la presencia de una estructura de coordinación internacional reforzada que funcione bajo la égida de Naciones Unidas.

<http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/Recursos/MaterialesdeInteres>

CTC - CTC Sentinel: Al-Qa`ida in the Arabian Peninsula [January 2010]

Número especial de la revista editada por el Combating Terrorism Center at West Point, CTC Sentinel, sobre el terrorismo global (aquel relacionado con al-Qaeda) en la península Arábiga, publicado en enero de 2010 tras el fallido atentado contra el avión de la línea comercial Northwest Airlines el 25 de diciembre de 2009.

<http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/Recursos/MaterialesdeInteres>

FH - Freedom in the World 2010

La organización Freedom House ha publicado una nueva edición de su estudio anual sobre el estado de la libertad en el mundo. Según éste, en 2009 se ha intensificado la represión sobre los activistas de derechos humanos y defensores de la democracia en muchos de los regímenes autoritarios más poderosos. En general, según Freedom House, se ha detectado una erosión de la libertad en la mayoría de las regiones del mundo.

<http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/Recursos/MaterialesdeInteres>

HRW - World Report 2010

Vigésimo examen anual de la organización Human Right Watch sobre las prácticas globales de derechos humanos que resume el estado de los derechos humanos en más de 90 naciones y territorios alrededor del mundo.

<http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/Recursos/MaterialesdeInteres>

Próximas actividades

15/2/2010

Presentación del libro “Perspectivas de la Política Exterior de la Unión Europea”

Lugar: Por confirmar

Organización: Estudios de Política Exterior S.A., editorial Icaria y Real Instituto Elcano

Se presentará el libro de Camilo Villarino en un acto en el que intervendrá, además del autor, el Secretario de Estado para la Unión Europea, Diego López Garrido.

16/2/2010

14 Foro Unión Europea – Rusia

Lugar: Madrid

Organizan: por parte europea, el Real Instituto Elcano y The German Council on Foreign Relations, y, por parte rusa, el Institute of Contemporary Development

The German Council on Foreign Relations creó en 1999 una plataforma política y académica para favorecer el diálogo estratégico con Rusia, que se reúne semestralmente en los países de la UE que tienen el turno de presidencia y cuenta con el apoyo de la Comisión Europea y el gobierno de la Federación Rusa. La primera reunión del 2010 tendrá lugar en Madrid.

Actividades pasadas

Actividades realizadas en enero

15/1/2010

Desayuno con Egemen Bagis

El Ministro turco y Negociador en jefe con la Unión Europea visitó el Instituto Elcano para hablar sobre "Mediterranean Spirit in the EU".



21/1/2010

Seminario "Do Estoril a Madrid: Balanço e Perspectiva das Cimeiras"

Se celebró en Lisboa este seminario de un día organizado por la Fundación Euroamérica, el Real Instituto Elcano, la Fundación Carolina e el Instituto para la Promoçao e Desenvolvimento de América Latina (IPDAL).

28/1/2010

Desayuno con Alberto Vallarino

El Ministro de Economía y Finanzas de Panamá, Alberto Vallarino, visitó el Instituto para hablar sobre "Perspectivas económicas de la República de Panamá".



Patronato y Consejo Asesor Empresarial

Patronato

Presidente de honor: SAR el Príncipe de Asturias

Gustavo Suárez Pertierra
Presidente

Antonio de Oyarzábal
Vicepresidente

Felipe González
Ex presidente del Gobierno

Marcelino Oreja
Ex ministro de Asuntos Exteriores
y Ex comisario Europeo

Gabriel Elorriaga Pisarik
Representante del Partido Popular

Eduardo Serra Rexach
Ex presidente del Real Instituto Elcano

Emilio Lamo de Espinosa
Ex director del Real Instituto Elcano

Juan José Linz
Cátedra Sterling de Ciencias Políticas y
Sociales, Universidad de Yale

José Manuel Romero
Secretario



Consejo Asesor Empresarial



El Real Instituto Elcano no comparte necesariamente las opiniones manifestadas en los documentos firmados por sus colaboradores y difundidos en su página web o en cualquier otra publicación del Real Instituto. El Instituto considera que su misión fundamental es servir de foro de discusión y análisis, estimulando el debate y recogiendo opiniones diversas sobre temas de la actualidad internacional, y muy particularmente sobre aquellos que afectan a las relaciones de España y su repercusión en los diferentes ámbitos de la sociedad española.