

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

-PRESENTACIÓN DE LA REVISTA DEL IEEE

-PRESENTATION

Miguel Ángel Franco García

-DE LAS DIRECTIVAS DE DEFENSA NACIONAL A LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD MARÍTIMA NACIONAL: TENDENCIA A LA INTEGRACIÓN DE CAPACIDADES CÍVICO-MILITARES EN EL ÁMBITO MARÍTIMO

-FROM NATIONAL DEFENCE DIRECTIVE TO NATIONAL MARITIME SECURITY STRATEGY: TREND TOWARDS THE INTEGRATION OF CIVIL AND MILITARY CAPABILITIES IN THE MARITIME FIELD

Daniel Rey Moral

-LA INCIDENCIA DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LA ELABORACIÓN DE LA NUEVA LEY DE RÉGIMEN DISCIPLINARIO DE LAS FUERZAS ARMADAS

-THE INCIDENCE OF THE GENDER PERSPECTIVE IN DRAFTING THE NEW ARMED FORCES DISCIPLINARY REGIME LAW

Katarína Svitková

-SEGURIDAD CONTEMPORÁNEA DESDE EL ENFOQUE URBANO: CIUDADES ANTE RIESGOS Y AMENAZAS ESTRATÉGICAS PARA ESPAÑA

-CONTEMPORARY SECURITY FROM THE URBAN STANDPOINT: CITIES IN THE FACE OF RISKS AND STRATEGIC THREATS FOR SPAIN

Ángel Gómez de Ágreda

-EL CAMBIO CLIMÁTICO EN EL ÁRTICO: MÁS ALLÁ DEL CÍRCULO POLAR

-CLIMATE CHANGE IN THE ARCTIC: BEYOND THE NORTH POLE

Cesáreo Gutiérrez Espada

-RESPONSABILIDAD DE PROTEGER Y EL DERECHO DE VETO EN EL CONSEJO DE SEGURIDAD: ALGUNOS EJEMPLOS RECIENTES

-THE RESPONSIBILITY TO PROTECT AND THE RIGHT OF VETO IN THE SECURITY COUNCIL: SOME RECENT EXAMPLES

Marina de Luengo Zarzoso

-LOS RETOS JURÍDICOS DE LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER DESDE LA PERSPECTIVA DE LA SEGURIDAD Y DEFENSA

-THE LEGAL CHALLENGES POSED BY THE RESPONSIBILITY TO PROTECT IN THE NEW SECURITY AND DEFENCE LANDSCAPE

Georgina Higuera

-DISIDENCIA Y DERECHOS HUMANOS EN CHINA

-DISSENT AND HUMAN RIGHTS IN CHINA

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

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



**MINISTERIO
DE DEFENSA**

SECRETARÍA
GENERAL
TÉCNICA



Índice/Index

PORTADA SUMARIO DE LA REVISTA DEL IEEE	I
ÍNDICE.....	3
CONSEJO EDITORIAL DE LA REVISTA DEL IEEE	7
CONSEJO DE REDACCIÓN DE LA REVISTA DEL IEEE.	11
MAQUETACIÓN DE LA REVISTA DEL IEEE.....	15
<i>Miguel Ángel Ballesteros Martín</i> PRESENTACIÓN DE LA REVISTA.....	17
<i>Miguel Ángel Franco García</i> DE LAS DIRECTIVAS DE DEFENSA NACIONAL A LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD MARÍTIMA NACIONAL: TENDENCIA A LA INTEGRACIÓN DE CAPACIDADES CÍVICO-MILITARES EN EL ÁMBITO MARÍTIMO	21
<i>Daniel Rey Moral</i> LA INCIDENCIA DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LA ELABORACIÓN DE LA NUEVA LEY DE RÉGIMEN DISCIPLINARIO DE LAS FUERZAS ARMADAS	59
<i>Katarína Svitková</i> SEGURIDAD CONTEMPORÁNEA DESDE EL ENFOQUE URBANO: CIUDADES ANTE RIESGOS Y AMENAZAS ESTRATÉGICAS PARA ESPAÑA	73
<i>Ángel Gómez de Ágreda</i> EL CAMBIO CLIMÁTICO EN EL ÁRTICO: MÁS ALLÁ DEL CÍRCULO POLAR	93
<i>Cesáreo Gutiérrez Espada</i> RESPONSABILIDAD DE PROTEGER Y EL DERECHO DE VETO EN EL CONSEJO DE SEGURIDAD: ALGUNOS EJEMPLOS RECIENTES	113
<i>Marina de Luengo Zarzoso</i> LOS RETOS JURÍDICOS DE LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER DESDE LA PERSPECTIVA DE LA SEGURIDAD Y DEFENSA	141

<i>Georgina Higuera</i> DISIDENCIA Y DERECHOS HUMANOS EN CHINA	175
-------------------------------------------------------------------------	-----

RESEÑAS

<i>Santos Castro Fernández</i> RESEÑA DEL LIBRO: GUERRA DE DRONES	193
----------------------------------------------------------------------------	-----

<i>Blanca Palacián de Inza</i> RESEÑA DEL LIBRO: WOMEN AND WAR: POWER AND PROTECTION IN THE 21ST CENTURY	197
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

<i>Santos Castro Fernández</i> RESEÑA DEL LIBRO: 1914 DE LA PAZ A LA GUERRA	203
--------------------------------------------------------------------------------------	-----

<i>María José Izquierdo Alberca</i> RESEÑA DEL LIBRO: PAREN EL MUNDO QUE ME QUIERO ENTERAR. GUÍA PARA COMPRENDER LOS CONFLICTOS DE NUESTRO TIEMPO	207
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

NORMAS PARA AUTORES DE ARTÍCULOS	211
-----------------------------------------------	------------

ENGLISH EDITION

SUMMARY	217
---------------	-----

INDEX	219
-------------	-----

<i>Brigadier General Miguel Ángel Ballesteros Martín</i> PRESENTATION	221
--------------------------------------------------------------------------------	-----

<i>Miguel Ángel Franco García</i> FROM NATIONAL DEFENCE DIRECTIVE TO NATIONAL MARITIME SECURITY STRATEGY: TREND TOWARDS THE INTEGRATION OF CIVIL AND MILITARY CAPABILITIES IN THE MARITIME FIELD	225
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

<i>Daniel Rey Moral</i> THE INCIDENCE OF THE GENDER PERSPECTIVE IN DRAFTING THE NEW ARMED FORCES DISCIPLINARY REGIME LAW.....	259
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

<i>Katarína Svitková</i> CONTEMPORARY SECURITY FROM THE URBAN STANDPOINT: CITIES IN	
----------------------------------------------------------------------------------------	--

THE FACE OF RISKS AND STRATEGIC THREATS FOR SPAIN279

Ángel Gómez de Ágreda

CLIMATE CHANGE IN THE ARCTIC: BEYOND THE NORTH POLE297

Cesáreo Gutiérrez Espada

THE RESPONSIBILITY TO PROTECT AND THE RIGHT OF VETO IN THE SECURITY COUNCIL: SOME RECENT EXAMPLES317

Marina de Luengo Zarzoso

THE LEGAL CHALLENGES POSED BY THE RESPONSIBILITY TO PROTECT IN THE NEW SECURITY AND DEFENCE LANDSCAPE343

Georgina Higuera

DISSENT AND HUMAN RIGHTS IN CHINA.373

REVIEW

Santos Castro Fernández

REVIEW OF THE BOOK: WAR OF DRONES387

Blanca Palacián de Inza

REVIEW OF THE BOOK: WOMEN AND WAR: POWER AND PROTECTION IN THE 21ST CENTURY.....391

Santos Castro Fernández

REVIEW OF THE BOOK: THE WAR THAT ENDED PEACE. HOW EUROPE ABANDONED PEACE FOR THE FIRST WORLD WAR.....397

María José Izquierdo Alberca

REVIEW OF THE BOOK: STOP THE WORLD THAT I WANT TO UNDERSTAND. A GUIDE TO UNDERSTANDING THE CONFLICTS OUR TIMES401



DIRECTOR DE LA REVISTA DEL IEEE

Miguel Ángel Ballesteros Martín

Director del Instituto Español de Estudios Estratégicos

SECRETARIO DE REDACCIÓN

Jorge Bolaños Martínez

CONSEJO EDITORIAL

Rogelio Alonso Pascual

Profesor titular de Ciencias Políticas de la Universidad Rey Juan Carlos

Emilio Casinello Aubán

Director General Departamento de Economía Aplicada II.

Centro Internacional Toledo para la paz (CITPAX).

Embajador de carrera.

Antonio Fonfría Mesa

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

Investigador en el Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI)

Vicente Garrido Rebolledo

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

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

José Luis González Cussac

Catedrático de Derecho Penal de la Universidad de Valencia.

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

desde el 2005 al 2009.

Carlos Jiménez Piernas

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

Francisco Llera Ramo

Catedrático de Ciencia Política en la Universidad País Vasco.

Director y Fundador del Euskobarómetro.

Fernando López Mora

Director del Servicio de Publicaciones de la Universidad de Córdoba.

Profesor de Historia Contemporánea titular de la Universidad de Córdoba.

Jorge Ortega Martín

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

Ex director editorial del Grupo Atenea.

Juan Martín Villalón

Teniente general y Doctor en Ciencias Políticas por la UNED.

Fernando Reinares Nestares

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

Investigador principal de terrorismo internacional del Real Instituto Elcano.

Miguel Requena y Díez de Revenga

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

Francisco Rojas Aravena

Doctor en Ciencias Políticas de la Universidad de Utrech.

Ex secretario general del FLACSO.

Alfonso de la Rosa Morena

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

Felipe Sabagún

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

Miembro del Consejo Editorial del diario “El Mundo”

Eduardo Serra Rexach

Abogado del Estado.

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

Presidente de la Fundación Everis.

Pere Vilanova Trías

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

Carlos Westendorf Cabeza

Embajador de carrera. Secretario General del Club de Madrid.

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

Santos Castro Fernández

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

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

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

Rafael Calduch Cervera

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

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

Juan Carlos Pereira Castañeira

Catedrático de Historia en la Universidad Complutense de Madrid.



DIRECTOR DE LA REVISTA DEL IEEE

Miguel Ángel Ballesteros Martín

Director del Instituto Español de Estudios Estratégicos

SECRETARIO DE REDACCIÓN

Jorge Bolaños Martínez

CONSEJO DE REDACCIÓN

Sonia Alda Mejías

Doctora en Historia.

Profesora-Investigadora del Instituto Universitario Gutierrez Mellado

María Dolores Algora Weber

Doctora en Historia.

Profesora de Relaciones Internacionales e Historia Contemporánea en la Universidad San Pablo CEU

Federico Aznar Fernández-Montesinos

Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid.

Capitán de Fragata de la Armada.

Analista principal del IEEE.

Francisco J. Berenguer Hernández

Teniente Coronel del E.A. Analista principal del IEEE

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

Jorge Bolaños Martínez

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

Analista principal del IEEE.

Luis Caamaño Aramburu

Coronel de Infantería de Marina.

Secretario académico del Instituto Universitario Gutierrez Mellado.

María José Izquierdo Alberca

Licenciada en Filología Hispánica por la Universidad Complutense de Madrid.

Analista principal del IEEE

Luis de la Corte Ibáñez

Doctor en Psicología.

Profesor titular en el Departamento de Psicología social y Metodología de la Universidad Autónoma de Madrid.

Miembro del Consejo de Dirección del Instituto de Ciencias Forenses y de la Seguridad de la misma universidad.

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

Jesús Díez Alcalde

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

Teniente Coronel del Ejército de Tierra.

Analista principal del IEEE

Juan Escrigas Rodríguez

Capitán de Fragata de la Armada.

Doctor en Historia por la Universidad Complutense de Madrid.

Ignacio José García Sánchez

Capitán de Navío de la Armada.

Subdirector del IEEE

María del Mar Hidalgo García

Analista principal del IEEE

Mario Laborie Iglesias

Coronel del Ejército de Tierra

Jefe de Estudios de la Escuela de Guerra del Ejército.

Diego Navarro Bonilla

Profesor titular de la Universidad Carlos III de Madrid

Doctor en Documentación por la Universidad Carlos III de Madrid.

Blanca Palacián de Inza

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

Analista principal del IEEE

David Ramírez Morán

Ingeniero en Telecomunicaciones por la Universidad Politécnica de Madrid.

Analista principal del IEEE

Ignacio García Palomero

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

Analista principal del IEEE



DIRECTOR DE LA REVISTA DEL IEEE

Miguel Ángel Ballesteros Martín

Director del Instituto Español de Estudios Estratégicos

SECRETARIO DE REDACCIÓN

Jorge Bolaños Martínez

MAQUETACIÓN

Pedro Manuel Lázaro Martínez

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

Secretaría Técnica del IEEE.

Aranzuzu Martínez Vara de Rey García

Funcionaria.

Secretaría Técnica del IEEE.



Director de la Revista del IEEE.

Miguel Ángel Ballesteros Martín

Director del Instituto Español de Estudios Estratégicos

PRESENTACIÓN DE LA REVISTA

Los temas de seguridad y defensa siguen siendo unos grandes desconocidos en las revistas científicas en España. Y a juzgar por los datos de Latindex, también en Latinoamérica, ya que de las 22.732 revistas registradas en su directorio, 2874 están en el catálogo de ciencias sociales y de estas, sólo 12 están inscritas en el apartado de defensa y seguridad, de las que tres son españolas.

La falta de previsión de crisis y conflictos actuales como los de Ucrania, Siria, Irak, Afganistán o los africanos de Mali y República Centro Africana, nos demuestran cada día la necesidad de prestar más atención a la seguridad internacional.

Los nuevos conflictos son mayoritariamente de carácter asimétrico y, por lo tanto, su aparición y su importancia son más difíciles de predecir. Por su parte, las crisis se desarrollan en escenarios donde otras potencias dilucidan su liderazgo regional de carácter económico, político e incluso militar.

El análisis de los conflictos y las crisis requiere un enfoque geopolítico que incluya numerosas variables interrelacionadas en un sistema siempre abierto y cambiante. Esto revaloriza el carácter transversal y científico de los estudios de seguridad y defensa. Por este motivo el Instituto Español de Estudios Estratégicos quiso en 2012, lanzar una revista semestral de carácter científico sobre temas de seguridad y defensa que fomente el rigor en el análisis y la metodología científica. Para ello nos propusimos ser estrictos y rigurosos en el cumplimiento de los 36 criterios recomendados por Latindex.

¹ LATINDEX, es un portal de información bibliográfica sobre las publicaciones científicas seriadas en el espacio Iberoamericano.
<http://www.latindex.unam.mx/index.html?opcion=3&subT=&porReg=95> (consultado el 8-6-2014)

La Revista del IEEE busca el reconocimiento científico del mundo hispano y del anglosajón editando todos sus artículos en español y en inglés.

La revista pone especial interés en el enfoque transversal de la seguridad como lo demuestran los 35 artículos publicados hasta la fecha. Los temas más tratados han sido: de economía de la defensa (cinco), de Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea (cuatro), de insurgencia y terrorismo internacional (tres) y sobre nuevas tecnologías de seguridad y defensa (tres).

Sin embargo, junto al mundo militar, es el ámbito de los docentes universitarios el que más se ha interesado por estos temas. De los 35 artículos publicados hasta la fecha, cinco están escritos por catedráticos, 14 por profesores titulares de universidad, 11 por profesores no titulares de universidad y 8 son autores con responsabilidades en think tanks o institutos de investigación. Así mismo, los evaluadores externos son doctores que trabajan mayoritariamente en el ámbito universitario.

En este nº 3 de la Revista del IEEE se abordan temas de gran interés.

En primer lugar, Miguel Ángel Franco García, comandante auditor y doctor en Derecho, analiza la tendencia a la integración de las capacidades cívico-militares en el ámbito marítimo, que ha llevado a la aprobación de la Estrategia de Seguridad Marítima en España, marcando así el camino a la UE, que está en este mismo proceso.

El segundo artículo, de Daniel Rey Moral, teniente Auditor y doctorando en Derecho, trata de demostrar que la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sobre Mujer, Paz y Seguridad ha dado lugar a la aplicación de la perspectiva de género en la legislación española y especialmente a la Ley Orgánica de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas.

En el tercer artículo, Katarína Svitková, ayudante de investigación en el Grupo de Estudios en Seguridad Internacional y estudiante de Posgrado en la Universidad Carolina de Praga, pretende demostrar el interés creciente por la investigación en el ámbito de la seguridad de las ciudades ante las amenazas contemporáneas. A partir de dos enfoques como son la, a su juicio, creciente militarización de espacios urbanizados y el análisis de los elementos y funciones que son más vulnerables ante fuerzas naturales o acción humana.

Ángel Gómez de Ágreda aborda en el cuarto artículo las consecuencias del cambio climático para el Ártico y más allá del Círculo Polar. Este estudio requiere un análisis dinámico de todos los factores afectados, más allá de una visión secuencial de los escenarios locales y propugna una visión más esférica de la Tierra, en lugar de la cilíndrica que obvia las regiones polares por intransitables.

En el quinto artículo, el catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Murcia, Cesáreo Gutiérrez Espada, trata la aplicación del concepto Responsabilidad de Proteger que demanda una reforma del derecho de veto en el Consejo de Seguridad.

También relacionado con la responsabilidad de Proteger, la teniente auditora

y doctora en Derecho, Marina de Luengo, argumenta que para hacerla efectiva es necesario que los estados aprueben leyes nacionales contra los crímenes de guerra, el genocidio y los crímenes de lesa humanidad, a fin de evitar la impunidad judicial o penal.

Por último Georgina Higuera, periodista de larga experiencia en China analiza la disidencia y derechos humanos en China tras la matanza ocurrida el 4 de junio de 1989 en Tiananmen, tras dos meses de protestas estudiantiles, que marcó un antes y un después en la relación entre el Partido Comunista Chino (PCCh) y la población. La disidencia china, dentro y fuera de sus fronteras, se nutre de los sucesos de Tiananmen, lo que les sigue otorgando un papel relevante



Miguel Ángel Franco García

*Diploma Ministerio de Defensa. Comandante Auditor del Cuerpo Jurídico Militar.
Fiscal del Tribunal Militar Territorial IV (A Coruña).*

Correo: gadeafranco@gmail.com

- Artículo recibido: Diciembre de 2013

- Artículo aceptado: Marzo de 2014

DE LAS DIRECTIVAS DE DEFENSA NACIONAL A LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD MARÍTIMA NACIONAL: TENDENCIA A LA INTEGRACIÓN DE CAPACIDADES CÍVICO-MILITARES EN EL ÁMBITO MARÍTIMO

Pretendemos demostrar que los nuevos riesgos y amenazas en la mar, el fenómeno de la globalización y los compromisos internacionales adquiridos son algunos factores que han impulsado el desarrollo del denominado enfoque integral de la seguridad en España.

La búsqueda de sinergias cívico-militares en la mar marca la estrategia de seguridad y la política de defensa en nuestro país.

Estrategias y políticas; defensa y seguridad en España; enfoque integral en la mar.

This work aims to demonstrate that, in the sea, new risks and threats, the phenomenon of globalization, and international commitments Spain are some factors that have driven the development of so-called comprehensive approach.

The analysis of both the strategy and the policies followed in the maritime field, gives a clue not entirely reliable, since they may be subjected to continuous and profound changes, which bring because of the aspirations of the company or entity from which those emanate and in dealing implemented. However, the search for civil-military synergies in the sea is a feature that makes the security strategy and defense policy in our country.

Strategies and policies; defense and security in Spain; integrated approach to sea.

DE LAS DIRECTIVAS DE DEFENSA NACIONAL A LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD MARÍTIMA NACIONAL: TENDENCIA A LA INTEGRACIÓN DE CAPACIDADES CÍVICO-MILITARES EN EL ÁMBITO MARÍTIMO

I. EVOLUCIÓN DEL PANORAMA ESTRATÉGICO Y CONCEPTUAL EN LAS DIRECTIVAS DE DEFENSA NACIONAL

La estrategia, en su acepción más común, consiste en el proceso que relaciona fines y medios; en saber cómo actuar, y con qué recursos, para conseguir los fines de la política. Sirve para dar una idea general de cómo se espera conseguir los resultados buscados¹. Parece evidente, que nos encontramos ante un término poliédrico, al distinguirse estrategia comercial, medioambiental, nuclear, de defensa etc.

Como explica Alonso Baquer, sólo disponemos de una idea satisfactoria del saber que llamamos estrategia, teniendo claro que procede de un pensamiento práctico y no teórico². La estrategia describe y explica hechos cumplidos, para acabar ofreciendo prescripciones o indicaciones para obrar. La estrategia percibe juegos, no se ocupa de combates ni de debates, en efecto: cuando aparece la realidad del combate, el estratega aplica la táctica y, cuando irrumpen los debates, aquél se mueve en el terreno de la política. La estrategia es tanto el arte de concebir planes de operaciones, coherentes con los fines legítimos de una comunidad política, como el de conducir los ejércitos hacia objetivos decisivos³.

1 MURDOCK, Clark: "Improving the practice of national security strategy", Significant CSIS Issues Series, nº 1, 2004, p. 26.

2 PARET, Peter: "Introducción", en *Creadores de la estrategia moderna: desde Maquiavelo a la era nuclear*, P. PARET, P. (coord.), Madrid, Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa, 1992, p. 15.

3 Vid. ALONSO BAQUER, Miguel: ¿En qué consiste la estrategia?, Madrid, Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa, 2000, pp. 13-20, 37, 43 y 44. POIRIER, Lucien: *Las voces de la estrategia*, trad. J.L. Tamayo Monedero y J. Guerrero Roiz de la Parra, Madrid, Colección Ediciones Ejército, EME, 1988, pp. 31-63. VON CLAUSEWITZ, Carl: *De la guerra*, trad. M. Howard y P. Paret, volumen I, libro III, ed. facs., Madrid, Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa, 1999, p. 304. LIDDELL HART, Basil Henry: *Strategy: the indirect approach*, London, Faber & Faber, 1967, p. 335. DE JOMINI, Antoine-Henri: *Compendio del arte de la guerra*, Madrid, Secretaría General Técnica

La herramienta utilizada para definir y ejecutar los objetivos estratégicos es el planeamiento estratégico, que, según indican Arteaga y Fojón, facilita el marco lógico en el que se integran las acciones de los Estados relacionadas con el uso de todos los medios del potencial nacional o de una coalición de Estados. La política fija los fines de la estrategia y le asigna los medios necesarios, pero se necesita un proceso de planeamiento para evaluar el problema de defensa, definir los objetivos estratégicos y ejecutar la estrategia⁴. La política de seguridad, afirman Escrigas y De Miguel, es el instrumento que garantiza la identidad y supervivencia de los intereses nacionales de seguridad, en tanto que la política de defensa determina los objetivos de la Defensa nacional y los recursos y acciones necesarios para obtenerlos. La política militar sería el componente esencial de la política de defensa que determina la organización, preparación y actualización del potencial militar⁵.

El cálculo metódico y el planeamiento adecuado han de ser los elementos relevantes para responder a un concreto problema de seguridad o defensa. De no seguirse el camino indicado nos situaríamos en la senda de la predicción, pero al margen de la previsión, por la que precisamente ha de discurrir la estrategia. En el ámbito militar, *capacidad* es el resultado de combinar eficientemente los recursos necesarios para afrontar un aspecto específico de un desafío estratégico o táctico. Se efectúa el planeamiento para lograr determinados efectos militares, permitiendo las capacidades asegurar razonablemente su consecución⁶.

Cada momento histórico genera sus propios conflictos y problemas de seguridad; puede sostenerse, aunque parezca contradictorio, que el cambio es un factor perdurable que aparece como una constante en la historia. Esta incesante mutabilidad y la necesidad de adaptación a los nuevos retos planteados se hacen patentes en todas

del Ministerio de Defensa, 1991, p. 102. En España, VILLAMARTÍN RUIZ, Francisco: *Nociones del arte militar*, Madrid, Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa, 1989, p. 323. ROJO, Vicente: *Elementos del arte de la guerra*, Madrid, Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa, 1988, pp. 26-28.

4 ARTEAGA MARTÍN, Félix y FOJÓN LAGO, Enrique: *El planeamiento de la política de defensa y seguridad en España*, Madrid, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 2007, p. 19. BEAUFRE, André: *Introducción a la estrategia*, colección Ediciones Ejército, Madrid, Servicio de Publicaciones del EME, 1980, p. 40. YARGER, Richard: *Strategic theory for the 21st century: the little book on big strategy*, Carlisle, (Pennsylvania), Strategic Studies Institute, US Army War College, 2006, p. 5. BUZAN, Barry: *Introducción a los estudios estratégicos: tecnología militar y relaciones internacionales*, Madrid, colección Ediciones Ejército, Servicio de Publicaciones del EME, 1991, p. 21.

5 ESCRIGAS RODRÍGUEZ, Juan y DE MIGUEL SEBASTIÁN, Jesús: *Modelo español de seguridad y defensa*, Documentos de seguridad y defensa, núm. 8, Madrid, Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa, 2007, pp. 53 y 54.

6 MARTÍNEZ NUÑEZ, Juan Francisco: "Capacidades clave en la seguridad marítima", en *Impacto de los riesgos emergentes en la seguridad marítima*, Cuadernos de estrategia, IEIEE, Madrid, Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa, 2008, p. 150.

las estrategias nacionales de seguridad.

La década del noventa marcó el final del enfrentamiento Este-Oeste, surgiendo un clima de entendimiento traducido en la firma de tratados y acuerdos sobre el control de armamentos, desarme, prevención de conflictos y gestión de crisis. La esperanza de un mundo en paz se hallaba ensombrecida por factores de inestabilidad consecuencia de diferencias étnicas, religiosas y culturales; genocidios y explosiones de violencia en África y Oriente Medio, y guerras como la de los Balcanes y el Golfo Pérsico⁷.

El Libro blanco de la Defensa (2000) parte de la premisa de la globalización del escenario estratégico, así como de la escasa probabilidad de que en un futuro se produzcan guerras totales, trazando las líneas maestras de la concepción estratégica española, cuyos principios son: vocación universalista, protección de los intereses españoles y la decidida opción por la seguridad compartida y la defensa colectiva. Define los considerados vitales, dentro de los intereses nacionales de seguridad: territorio peninsular y extrapeninsular; población; ordenamiento constitucional; soberanía e independencia. También los llamados intereses estratégicos, aquéllos que aportan seguridad a nuestro entorno y cuya protección contribuye decisivamente a la defensa de los intereses vitales; y añade, como otros intereses nacionales, los derivados de la posición ocupada por España en la comunidad internacional, el sentido de la solidaridad, la contribución a la causa de la paz y de la libertad y la relación con las naciones de su comunidad histórica y cultural⁸. La DDN 1/2000⁹ caracterizó el escenario estratégico por la ausencia de una amenaza clara y definida a nuestro territorio y por la aparición, sin embargo, de riesgos asimétricos, crisis y conflictos que comprometen la paz, la seguridad y la estabilidad en muchas regiones del mundo que pueden afectar a nuestra propia seguridad; y, en consecuencia, requerir una respuesta por parte de España.

Los atentados del 11 de septiembre de 2001 son un acontecimiento clave en el panorama estratégico, abriendo una fase de incertidumbre en relación con las amenazas de la delincuencia y el terrorismo transnacional, y con la dependencia de los países europeos del abastecimiento de recursos¹⁰.

En este contexto, la Revisión Estratégica de la Defensa se hizo eco de conflictos

7 Vid. *Libro blanco de la Defensa, 2000*, Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa, Madrid, pp. 27-29.

8 Ibid. pp. 29-36 y 68-71.

9 Dictada el 1 de diciembre de 2000, <http://www.gees.org/documentos/Documen-007.pdf>.

10 DURÁN ROS, Manuel María: "Redefinición de los europeos frente a las nuevas amenazas: los riesgos del nuevo orden-desorden mundial", en *La seguridad europea y las incertidumbres del 11 de septiembre*, SEGENTE del MINISDEF, Madrid, Monografías del CESEDEN, núm. 69, 2003, pp. 71 y 72.

como el acaecido en la antigua Yugoslavia, el cual, alimentó una nueva conciencia proclive a las intervenciones internacionales, así como de una nueva sensación de vulnerabilidad¹¹ consecuencia de los dramáticos acontecimientos del 11-S. Desde entonces, la amenaza terrorista fue considerada como un elemento clave en la estrategia de las organizaciones de seguridad y defensa. Se plasmaron en el citado Documento la denominada *revolución de los asuntos militares*, -la explotación de nuevas tecnologías para el mando y control-, las armas de precisión y los vectores de lanzamiento fuera del alcance de las armas enemigas; y el término *seguridad compartida*, al significarse que España participa de las mismas condiciones de seguridad, y está expuesta a los mismos cambios en su entorno estratégico, que el resto de los aliados¹².

La DDN 1/2004 dibuja un escenario estratégico marcado por el florecimiento, junto a los riesgos y amenazas tradicionales para la paz, estabilidad y seguridad internacionales; de otros nuevos, como el terrorismo transnacional y de alcance global. Los atentados de Nueva York, Madrid o Beslán han evidenciado que, frente a los nuevos riesgos y amenazas, la superioridad militar tradicional no constituye un factor de disuasión eficaz, ni garantiza más seguridad y prevención contra ataques terroristas y el riesgo de la proliferación de armas de destrucción masiva. La respuesta española, expresión de la defensa colectiva y la seguridad compartida, se basa en el denominado *multilateralismo eficaz* y en el cumplimiento de los compromisos contraídos con las organizaciones internacionales a las que España pertenece¹³. En esta línea, la LODN

11 MARQUINA BARRIO, Antonio: “Estudio introductorio”, en *Comentarios de estrategia y política militar*, Cuadernos de Estrategia, Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa, Madrid, núm. 128, 2004, p. 41.

12 *Revisión Estratégica de la Defensa* (2003), Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa, Madrid, pp. 37-43. Vid. Comparecencia del entonces Ministro de Defensa, Federico Trillo-Figueroa, ante la Comisión de Defensa del Congreso de los Diputados, el 18 de diciembre de 2002, para presentar la Revisión Estratégica de la Defensa (2003), publicada por la Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa, Madrid, p. 17.

13 DDN 1/2004, de 30 de diciembre de 2004, pp. 1-4. La exposición de motivos del Real Decreto 416/2006, por el que se establece la organización y el despliegue de la fuerza del Ejército de Tierra, de la Armada, y del Ejército del Aire, así como de la Unidad Militar de Emergencias (BOE núm. 96, de 22 de abril), expresa que *la estrategia española de seguridad y defensa se basa en un sistema multilateral eficaz pues las respuestas aisladas no constituyen un factor adecuado de disuasión ni proporcionan una prevención efectiva*. El denominado multilateralismo eficaz, contenido en la DDN 1/2004, es un fiel trasunto del mismo principio, incluido en la Estrategia Europea de Seguridad, titulada *Una Europa segura en un mundo mejor*, p. 9, adoptada por el Consejo Europeo, reunido en Bruselas el 12 de diciembre de 2003, que estableció como uno de los objetivos estratégicos de seguridad para la UE, *un orden internacional basado en un multilateralismo eficaz*, en el marco de la Carta de las Naciones Unidas. La Estrategia Europea de Seguridad puede consultarse en: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf>. El recurso al multilateralismo eficaz, había sido asumido por la UE, antes de aprobar la Estrategia, en el documento *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: the European Union and the United Nations*. COM (2003) 526 final. Bruselas, 19 de septiembre de 2003.

5/2005¹⁴ ha supuesto un paso importante en la implementación de los citados fundamentos, al regular expresamente la intervención de las FAS en las operaciones en el exterior (situación que ya venía produciéndose) y establecer la obligación del Gobierno de recabar la autorización del Congreso de los Diputados para poner en marcha aquellas no expresamente relacionadas con la defensa de España (artículos 17-19).

El panorama estratégico se redefine en la DDN 1/2008, en la que se destaca la configuración multidimensional de los conflictos, que obedece al creciente número de actores involucrados, públicos y privados, gubernamentales y no gubernamentales, y se introduce una declaración relativa a que la seguridad y la defensa son competencias que el Estado garantiza mediante la integración de distintos instrumentos y políticas¹⁵. No se trata, por tanto, de una responsabilidad asumida únicamente por el Ministerio de Defensa, al contrario: exige un “enfoque multidisciplinar y una actuación integral del conjunto de las administraciones públicas competentes, y la confluencia de instrumentos civiles y militares, públicos y privados”¹⁶.

La globalización, en suma, pone a prueba la capacidad de los Estados para actuar en un espacio mucho más grande, si bien un mundo global no está necesariamente integrado¹⁷, hecho éste que explica el que algunos problemas hayan adquirido dimensión transnacional¹⁸, dando paso, por lo que a la Seguridad nacional se refiere, a la preocupación por la restricción de alimentos, energía y agua o por el cambio climático. Además, el crecimiento espectacular de los actores no estatales (empresas, redes de delincuencia, organizaciones religiosas etc.), ha generado un importante factor de multipolaridad¹⁹.

En el panorama geoestratégico actual, puede apreciarse que las amenazas y riesgos

14 En su Exposición de Motivos, la LODN 5/2005 señala que el escenario estratégico ha visto desaparecer la política de bloques que protagonizó la guerra fría y emerger la globalización y un nuevo marco de relaciones internacionales.

15 BALLESTEROS MARTÍN, Miguel Ángel: “Seguridad y Defensa”, *Revista Española de Defensa*, nº 246, 2008, p. 51.

16 DDN 1/2008, de 30 de diciembre de 2008, p. 7.

17 PORTERO RODRÍGUEZ, Florentino: “Relaciones internacionales y nueva gobernanza mundial”, en *Panorama estratégico 2009/2010*, Madrid, Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa, 2010, pp. 117 y 118.

18 PUMPHREY, Carolyn: *Transnational threats: blending law enforcement and military strategies*, Carlisle (Pennsylvania), Strategic Studies Institute, United States Army War College, 2000, pp. 1-10.

19 USA, National Intelligence Council, *Global trends 2025: a transformed world*, 2008, p. 1. Puede consultarse en: www.dni.gov/nic/NIC_2025_Project.html. MOLINA RABADÁN, David: “Influencia de la identidad europea de seguridad y defensa en las políticas del Ministerio de Defensa”, en *El Ministerio de Defensa, creación, desarrollo y consolidación: II Congreso de historia de la defensa*, SEPÚLVEDA, I. y ALDA, S. (eds.), Madrid, IUGM. UNED, 2008, pp. 113 y 114.

son transversales; en muchos casos son transnacionales, y pueden estar interconectados²⁰. Para poder afrontarlos, resulta imprescindible recurrir a mecanismos que sirvan para articular las relaciones entre los sujetos llamados a intervenir en la evitación o paliación de aquéllos. Bien desde la perspectiva interna, mediante el uso de técnicas de ordenación y racionalización de las relaciones interadministrativas bien desde el plano internacional. Tanto en una como en otra esfera, sólo con un enfoque integral e interdisciplinar, donde todos los actores implicados, militares y civiles, participen bajo un mando único en la planificación y gestión de la situación por resolver. Sólo así puede responderse adecuadamente a los retos a que nos enfrentamos.

1.1. *Las Directivas de Defensa Nacional: ¿valor jurídico o político?*

Las Directivas de Defensa Nacional comenzaron a dictarse en 1980, pero sólo dejaron de ser reservadas las aprobadas a partir de 1992, permitiendo conocer los objetivos del Gobierno en materia de defensa.

Como expresa la Orden Ministerial 37/2005, de 30 de marzo, por la que se regula el proceso de Planeamiento de la Defensa, la DDN es la expresión de las líneas generales de actuación y las directrices para el desarrollo de la Política de Defensa del Gobierno²¹. Constituye la base que orienta el Planeamiento de la Defensa, que tiene lugar cada cuatro años, una ejecución de dos años y revisión en los otros dos (apartado tercero punto 1).

El contenido material mínimo de las Directivas de Defensa Nacional se regula en la citada Orden Ministerial, indicándose que han de recoger, *entre otros*: sus objetivos, reflejándose en concreto el esfuerzo exigible a las FAS; los factores que condicionan el proceso de planeamiento, en particular la relación deseada entre las capacidades militares nacionales y los compromisos internacionales correspondientes; así como la valoración de la situación estratégica y de la coyuntura económica (apartado quinto).

La DDN es elaborada por el Presidente del Gobierno²², redactándose hasta la DDN

20 SÁNCHEZ DE ROJAS DÍAZ, Emilio: “Los intereses vitales de España: un enfoque integral y de seguridad compartida”, en *Los intereses geopolíticos de España: panorama de riesgos y amenazas*, Documentos de seguridad y defensa, núm. 43, Madrid, Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa, 2011, p. 53.

21 , Según recoge la exposición de motivos de la Orden Ministerial 37/2005, de 30 de marzo, por la que se regula el proceso de Planeamiento de la Defensa (BOD núm. 68, de 8 de abril). Desarrollada en el punto 3.b del apartado sexto, respecto a los aspectos económicos y financieros por la Instrucción 2/2011, de 27 de enero (BOD núm. 26, de 8 de febrero), que regula el proceso de Planeamiento de los Recursos Financieros y Materiales.

22 De conformidad con lo establecido en el artículo 6.1.a) de la LODN 5/2005 y en el apartado

1/2008, en ámbito exclusivo del Ministerio de Defensa, si bien, en ésta de forma novedosa, y con fundamento en lo establecido en el Real Decreto 1310/2007, de 5 de octubre, por el que se regula el régimen de funcionamiento del Consejo de Defensa Nacional y la composición y funciones de la Comisión Interministerial de Defensa, se ha procedido a su elaboración a través del Consejo de Defensa Nacional²³.

Dada la importancia de la DDN, por cuanto condiciona la actuación en Política de Defensa, ha de determinarse cuál es su naturaleza, es decir: si incorpora prescripciones de carácter normativo, susceptibles de obligar jurídicamente a los órganos encargados de elaborar el Planeamiento de la Defensa (Jefe de Estado Mayor de la Defensa, responsable del Planeamiento Militar; Secretario de Estado de Defensa, responsable del Planeamiento de Recursos Financieros y Materiales; y Subsecretario de Defensa, responsable del Planeamiento de Recursos Humanos); o si, por el contrario, tiene un valor meramente programático o político.

Para Iglesias Velasco, las Directivas de Defensa Nacional tienen cierto valor jurídico, al residir en éstas el fundamento jurídico-político de la participación de las Fuerzas Armadas en el Exterior²⁴. Discrepa Arteaga de la consideración citada, al concebir las directivas como documentos programáticos que enmarcan las líneas generales y directrices de actuación de la política de Defensa nacional. Sólo enuncian las líneas generales que afectan a los objetivos y estrategias de la defensa, porque las políticas que las materializan precisan ser desarrolladas después²⁵. Según nuestra opinión, parece meridianamente claro que no nos hallamos ante normas con rango de Ley. Ni se publican en el BOE ni expresan un mandato normativo de los órganos que tienen constitucionalmente atribuido el poder legislativo superior. Tampoco estamos ante normas de carácter reglamentario; las directivas no tienen carácter ejecutivo, pues no se dictan en desarrollo de Ley alguna²⁶; en fin, tampoco pueden catalogarse, como

tercero punto 1 de la Orden Ministerial 37/2005.

23 Según declaró la Ministra de Defensa, Carme Chacón Piqueras, el 25 de noviembre de 2008, en su comparecencia ante la Comisión de Defensa del Congreso, para informar del proyecto de la Directiva de Defensa Nacional 1/2008, disponible en: infodefensa.com, Información Defensa y Seguridad.

24 IGLESIAS VELASCO, Alfonso Jesús: “El rumbo marcado por la nueva Directiva de Defensa Nacional”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, nº 9, 2005, p. 1, <http://www.reei.org>.

25 ARTEAGA MARTÍN, Félix: *La Directiva de Defensa Nacional 1/2004*, Real Instituto Elcano (ARI), nº 29, 2005, p. 1, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/defensa+y+seguridad/ari+29-2005. CUESTA RICO, Francisco: “Los parámetros constitucionales de la acción exterior de las Fuerzas Armadas”, en *El estatuto jurídico de las Fuerzas Armadas españolas en el exterior*, 2008, p. 268, nota al pie núm. 76.

26 El artículo 22.3 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado (BOE núm. 100, de 25 de abril), establece la preceptiva consulta de la Comisión Permanente del Consejo de Estado en los reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones.

reglamentos de tal naturaleza. Basta con analizar su contenido para constatar que son directrices, líneas generales de actuación o planteamientos estratégicos, que carecen de elementos organizativos o normativos.

Nos hallamos ante un documento de intenciones, cuyo análisis debe limitarse al punto de partida, sin dejarse llevar demasiado por las expectativas. Su contenido, asimismo, condiciona -aunque no determina- el desarrollo final de las políticas por venir, que pueden mejorar o empeorar el contenido programático inicial²⁷.

1.2. *Del concepto de Defensa nacional al de Seguridad nacional*

El término Defensa nacional se halla tradicionalmente vinculado al espacio territorial de soberanía y a la protección de la vida de la población y de los intereses vitales de una nación, dentro del espacio propio o próximo y de las zonas adyacentes. Como destaca Munilla Gómez, el concepto está íntimamente ligado al de Seguridad nacional; viene a ser, aclara, la forma de obtener esa seguridad o, si se prefiere, la fórmula que se arbitra para garantizarla²⁸.

En desarrollo del mandato constitucional contenido en el artículo 8.2, se dictó la Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, que regula los Criterios Básicos de la Defensa Nacional y la Organización Militar. El artículo 2 reflejaba la concepción tradicional, al definir la Defensa nacional como *la disposición, integración y acción coordinada de todas las energías y fuerzas morales y materiales de la Nación, ante cualquier forma de agresión*. El artículo 3, mientras, denominaba Seguridad nacional al efecto producido por la puesta en práctica de las acciones de la Defensa nacional. Si tenemos en cuenta que la visión dinámica de la defensa es propiciar una estrategia orientada a generar seguridad, no es difícil inferir que la contextualización de la definición de Defensa nacional nos lleva a la Seguridad nacional y al mejor modo de obtenerla, formulando y poniendo en práctica la estrategia de seguridad nacional²⁹.

El concepto clásico de Seguridad nacional, caracterizado por señalarla como una concepción absoluta -que consideramos exagerada-³⁰, aparece definido como aquella

27 ARTEAGA MARTÍN, Félix: *La Directiva...* op. cit., p. 2.

28 MUNILLA GÓMEZ, Eduardo: *Introducción a la estrategia militar española*, Colección Adalid, Madrid, Servicio de Publicaciones del EME, 1984, p. 32.

29 FOJÓN LAGO, Enrique: "Una revisión de los criterios básicos de la defensa nacional", en *Revisión de la Defensa nacional*, Madrid, Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa, 2002, pp. 96 y 97.

30 QUERO RODILES, Felipe: *Introducción a la teoría de la Seguridad nacional*, Colección Ediciones Ejército, Madrid, Servicio de Publicaciones del EME, 1989, pp. 36 y 37. WOLFERS, Arnold: "Discord

situación de la vida de toda nación, en la que ésta se encuentra protegida contra las agresiones o las amenazas a la soberanía y a la integridad territorial y la de sus habitantes; una situación de protección ante los atentados contra el normal ejercicio de la Autoridad y contra el funcionamiento adecuado de las instituciones; y una situación en la que tanto las actividades públicas como las privadas pueden llevarse a cabo sin obstáculos para alcanzar los más altos niveles de paz, con libertad y prosperidad en todos los órdenes³¹. La seguridad nacional no es un concepto estático ni unidireccional. En su definición habría que considerar la creciente interdependencia entre las cuestiones militares, económicas, sociales, políticas, medioambientales³². El sujeto fundamental de la seguridad ha sido y seguirá siendo el Estado, pero su papel es menos exclusivo, debido al creciente reconocimiento internacional de los derechos humanos, y a los distintos aspectos de la globalización, entendida, según la define Frost, como un sistema mundial interconectado, en el cual redes interdependientes y corrientes remontan sobre las fronteras tradicionales o las hacen irrelevantes³³.

En los primeros años noventa comenzó a percibirse que, tanto el efecto de la globalización sobre los riesgos y amenazas como el desarrollo de las nuevas tecnologías, que permitían el lanzamiento de armas de precisión guiadas desde grandes distancias,

and collaboration: essays on international politics”, *Johns Hopkins University Press*, Baltimore, MD, 1965, p. 158. BUZAN, Barry: “People, states & fear: an agenda for international security studies in the post-cold war era”, *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, UAM-GERI, nº 9, 2008, pp. 1-12.

31 MUNILLA GÓMEZ, Eduardo: *Introducción a la estrategia...* op. cit., p. 31. FERNÁNDEZ ESPESO, Carlos: *Consideraciones acerca de la seguridad nacional*, Información Comercial Española, nº 592, 1982, pp. 109-114.

32 GARRIDO REBOLLEDO, Vicente: *Modelo español de Seguridad y Defensa*, Documentos de seguridad y defensa, nº 8, CESEDEN, Madrid, Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa, 2007, p. 7. NIETO RODRÍGUEZ, Manuel: “El nuevo concepto de seguridad: amenazas y riesgos emergentes”, en *Política de Seguridad de la Unión Europea: realidades y retos para el siglo XXI*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2002, p. 36. GARCÍA RODRÍGUEZ, José y RESA NESTARES, Carlos: “Un nuevo concepto de seguridad para el entorno europeo”, en *Política de Seguridad de la Unión Europea: realidades y retos para el siglo XXI*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2002, pp. 47 y 48. ÁLVAREZ VERDUGO, Milagros: *La política de seguridad y defensa en la Unión Europea*, Madrid, Dykinson, 2003, pp. 31 y 32. BARBÉ IZUEL, María Esther y PERNI, Orietta: “Más allá de la Seguridad nacional”, en *Introducción a los estudios de seguridad y defensa*, Granada, Comares, 2001, pp. 3-32.

33 FROST, Ellen: “Globalization and national Security: a strategic agenda”, en *The global century: globalization and national Security*, Washington, DC, National Defense University, 2000, p. 37. SCHOLTE, Jan Aart: “Globalization: a critical introduction”, *St. Martin's Press*, New York, 2000, p. 42. BOOTH, Ken: “Conclusion: security within global transformation?”, en *Statecraft and Security: the cold war and beyond*, Cambridge University Press, 1998, p. 345. AVILÉS FARRÉ, Juan: “Por un concepto amplio de seguridad”, en *Revisión de la Defensa nacional*, Monografías del CESEDEN, Madrid, Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa, 2002, p. 20. SALAS LARRAZÁBAL, Ramón: *Seguridad, paz y defensa*, Madrid, Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa, 1995, pp. 24 y 25. BUZAN, Barry: *People, states & fear...* op. cit., p. 20.

hacían que la defensa no pudiera estar ya circunscrita al espacio territorial inmediato³⁴. La seguridad se basó entonces en la protección de las personas, su seguridad física y bienestar, tanto en el terreno económico como en el social, así como su dignidad. En definitiva, el foco de atención se trasladó a la elaboración del concepto de *seguridad humana*, noción muy criticada fundamentalmente por la vaguedad que encierra y por su carácter anfibológico³⁵.

En el ámbito interno, esta tendencia se ha ido afianzando progresivamente. Con la promulgación de la DDN 1/92 comenzó un cambio en la concepción de la Defensa nacional, relacionado con las crisis internacionales producidas en los sistemas políticos de los Estados del centro y este europeo y en la Unión Soviética. Aquéllas situaciones, recoge el Preámbulo, *han incidido en la concepción de nuestra seguridad, y ponen de manifiesto que ésta no se circunscribe a un espacio territorial propio e inmediato, ya que los intereses de nuestra nación también requieren protección fuera de los límites de dicho espacio*³⁶.

En las siguientes Directivas de Defensa Nacional se parte del convencimiento de que nuestra seguridad se halla indisolublemente vinculada a la de los países vecinos y a la de aquéllos otros situados en áreas de nuestro interés estratégico (DDN 1/96); debido a la aparición de riesgos asimétricos, crisis y conflictos que comprometen la paz, la seguridad y la estabilidad en muchas regiones del mundo que pueden afectar a nuestra propia seguridad (DDN 1/2000).

34 *Política de Defensa y Seguridad...* op. cit., p. 31.

35 *Nuevas Dimensiones de la Seguridad Humana*, Capítulo 2 del Informe sobre Desarrollo Humano de 16 de marzo de 1994 (*Human Development Report 1994*), elaborado bajo los auspicios del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Oxford University Press, New York, pp. 25-46, http://www.hdr.undp.org/en/media/hdr_1994_es_cap2.pdf. MacCORMAC, Tara: "Power and agency in the human security framework", *Cambridge Review of International Affairs*, nº 1, 2008, pp. 114-126. OWEN, Taylor: "Human security-Conflict, critique and consensus: colloquium remarks and a proposal for a threshold-based definition", *Security Dialogue*, nº 3, 2004, pp. 373-387. MARTIN, Mary y OWEN, Taylor: "The second generation of human security: lessons from the UN and EU experience", *International Affairs*, Vol. 86, 2010, pp. 211-224. FLOYD, Rita: "Human security and the Copenhagen School's securitization approach: conceptualizing human security as a securitizing move", *Human Security Journal*, Vol. 5, 2007, pp. 38-46. MacDONALD, Matt: "Human security and the construction of security", *Global Society*, nº 3, 2002, pp. 280-283. BOER, Leen y KOEKKOEK, Ad: "Development and human security", *Third World Quarterly*, nº 2, 1994, pp. 519-522. MUTIMER, David: "Beyond strategy: critical thinking and the new security studies", en *Contemporary security and strategy*, London, Macmillan, 1999, p. 83. BETTS, Alexander y EAGLETON-PIERCE, Matthew: "Editorial introduction: human security", *St. Antony's International Review*, nº 2, 2005, p. 7. BALDWIN, David: "The concept of security", *Review of International Studies*, nº 23, 1997, p. 13. DUFFIELD, Mark y WADDELL, Nicholas: *Human security and global danger: exploring a governmental assemblage*, University of Lancaster. Department of Politics and International Relations, 2004, pp. 21-23.

36 El contenido completo de la DDN 1/1992, puede consultarse en *Política de Defensa y Seguridad* (1993), op. cit., pp. 115-119.

La apuesta española por la seguridad se basa en un marco de actuación pentagonal, presente en la afirmación “somos Europa y nuestra seguridad se halla indisolublemente unida a la del continente” como en la consideración del área mediterránea como de especial interés para España. En materia de seguridad y defensa, las iniciativas que agilicen el diálogo e impulsen la cooperación bilateral con los países de la región son por tanto indispensables (DDN 1/2004 y DDN 1/2008). Sin olvidar que España, como miembro solidario de Naciones Unidas, está firmemente comprometida con los valores de la paz y la seguridad internacional, que la OTAN continúa siendo fundamento de la defensa colectiva de sus miembros, y que Iberoamérica constituye el puente natural de unión e intercambio entre las dos orillas del Atlántico (DDN 1/2008).

En esta línea de consolidación de un entorno seguro, España asume la responsabilidad de velar por su consolidación en el Mediterráneo; y mediante la colaboración con la UE y la OTAN, trata de asegurar el control de los tráfico ilícitos que tienen su origen en Iberoamérica y golfo de Guinea, cuya existencia justifica la presencia española en el Atlántico, pero sin descuidar la atención a los preocupantes casos de piratería en la mar (DDN 1/2012).

Desde esta visión amplia de la seguridad se observa un solapamiento entre los conceptos de seguridad y defensa³⁷, ya que la seguridad engloba la defensa³⁸. La Seguridad nacional debe entenderse como aquella situación en la cual una nación se considera suficientemente protegida frente a cualquier riesgo o amenaza, con un nivel de riesgos tolerable³⁹. Frente a la obsoleta visión de la Defensa nacional la amplia concepción de la Seguridad nacional, según Alli Turrillas, debería reflejar que los ejércitos y cuerpos estatales de seguridad, aun siendo distintos, jugaran juntos en el complejo juego de la Seguridad nacional⁴⁰.

Un concepto amplio de seguridad aparece recogido en la DDN 1/2012, en la cual,

37 ACOSTA SÁNCHEZ, Miguel Ángel: *La política europea de seguridad y defensa y la gestión de crisis internacionales: las operaciones Petersberg*, Madrid, Dykinson, 2008, p. 47.

38 En contra se pronuncia FELIÚ ORTEGA, Luis: “La confusa terminología de la seguridad y la defensa”, IEEE, Documento de opinión, nº 6, 2012, p. 2, http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2012/DIEEOo62012_ConfusaTerminologia_Seg.Def_GB_Feliu.pdf.

39 FONFRÍA MESA, Antonio et al.: “Hacia una estrategia de seguridad nacional para España”, Documentos de seguridad y defensa, nº 25, CESEDEN, Madrid, Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa, 2009, pp. 17-19. BERNAL GUTIÉRREZ, Pedro: “La cultura de seguridad y defensa en España: sus orígenes y evolución”, en *La cultura de seguridad y defensa: un proyecto en marcha*, Cuadernos de estrategia, nº 155, Madrid, Ministerio de Defensa, Dirección General de Relaciones Institucionales, 2011, p. 29.

40 ALLI TURRILLAS, Juan Cruz: “Seguridad nacional, defensa y Fuerzas Armadas”, en *Parte especial del Derecho administrativo: la intervención de la Administración en la sociedad*, Colex, Madrid, 2012, p. 417.

se establece que la garantía es responsabilidad y obligación del Gobierno, correspondiendo a la política de defensa y a las capacidades de las FAS que conforman la columna vertebral del sistema institucional de la defensa, contribuir de modo singular a la Seguridad nacional⁴¹.

2. LA ESTRATEGIA DE DEFENSA Y SEGURIDAD PROYECTADA EN LA MAR

El adjetivo *marítimo* se refiere a la mar; es un término amplio que comprende e incluye todo lo que con ella tenga relación; pero '*naval*' es un término más específico. Alude a los buques como instrumentos para explotar el medio líquido. Si empleamos los calificativos citados en relación con la estrategia, tradicionalmente se destaca, en el caso de la estrategia marítima, la utilización del medio marino para englobar las actividades que se desarrollan en la mar; en cuanto a la estrategia naval, el adjetivo atribuye al sustantivo un carácter exclusivamente militar, que potencia el papel preponderante de los buques de guerra como sistemas de armas complejos⁴².

Preferimos el uso de estrategia de defensa y seguridad proyectada en la mar para referirnos en el contexto actual al proceso de creación, planificación y ejecución, por el que determinadas capacidades se dirigen al objetivo de satisfacer los intereses de defensa y seguridad en el ámbito marítimo.

Cualquier estrategia de defensa y seguridad proyectada en la mar debe continuar descansando en dos pilares básicos: seguridad y defensa propia (intereses exclusivamente nacionales); seguridad y defensa compartida (intereses aliados o colectivos). Parece necesario elegir entre un ideal, el dominio del mar, o el control limitado en el espacio y en el tiempo de una zona de interés.

El pensamiento estratégico naval clásico⁴³ se ha visto desbordado por la nueva forma

41 Directiva de Defensa Nacional 1/2012, de 31 de julio, *por una defensa necesaria, por una defensa responsable*, p. 2, <http://www.ieee.es/Galerias/fichero/Varios/DDN-2012.pdf>.

42 PARENTE RODRÍGUEZ, Gonzalo: *La estrategia marítima y su evolución: evolución de la estrategia marítima desde la II Guerra Mundial hasta nuestros días y su proyección en el próximo siglo*, Madrid, Editorial Naval, 1992, p. 23.

43 COUTAU-BÉGARIE, Hervé: *La potencia marítima: Castex*, Ediciones Ejército, Madrid, Servicio de Publicaciones del EME, 1987, pp. 83 y 84. SALGADO ALBA, Jesús: "Evolución estratégica de la Marina española entre las dos guerras mundiales", en *Les armées espagnoles et françaises: modernisation et réforme entre les deux guerres mondiales*, Madrid, Casa de Velázquez, 1989, p. 138. ALBERT PERRERO, Julio: ¿Existe la estrategia naval?, Suplemento de la *Revista General de Marina*, nº 7, 2007,

de guerra: la guerra asimétrica. Los nuevos peligros, riesgos y amenazas obligan a una respuesta necesariamente coordinada de los órganos y estamentos, civiles y militares directamente afectados, para hacer frente a los problemas cuya solución está en el límite entre lo militar y lo policial⁴⁴, que surgen cuando no es posible negar la iniciativa al contrario o no se ve la forma de acabar con el problema en su origen⁴⁵.

2.1. La comunidad marítima global

Mucho se ha escrito sobre riesgos generales en el siglo XXI. Pero las reflexiones desde una perspectiva marítima son escasas⁴⁶. Durante los últimos años se ha producido un preocupante aumento, a nivel mundial, de cierto tipo de actividades ilícitas y criminales en o desde la mar (movimientos de terrorismo internacional, proliferación de armas de destrucción masiva, piratería, tráfico de drogas, inmigración ilegal, etc.), que suponen una clara amenaza para la seguridad y la estabilidad de la comunidad internacional.

Existen espacios marítimos que son origen frecuente de actividades ilícitas, por estar deficientemente controlados por los correspondientes estados ribereños. Estos espacios, que se vienen denominando mares fallidos, se sitúan actualmente en zonas geográficas alejadas de España; pero su efecto pernicioso puede afectar, de manera directa o indirecta, a intereses nacionales y a la seguridad de nuestros conciudadanos⁴⁷.

Otra fuente de grave preocupación es el terrorismo internacional, fenómeno respecto al cual no existe una definición universalmente aceptada. Junto a los Estados y mares fallidos, han encontrado un escenario que hasta ahora permanecía, aparentemente, alejado de todos los centros mundiales de gravedad: la mar y los océanos⁴⁸. El origen

pp. 1-6.

44 LACOSTE, Pierre: *Estrategias navales del presente*, Madrid, Ediciones Ejército, Servicio de Publicaciones del Estado Mayor del Ejército, 1987, p. 389.

45 FERNÁNDEZ DIZ, Aurelio: “Algunos factores de permanencia en una estrategia naval necesariamente flexible”, *Cuadernos de Pensamiento Naval*, nº 7, 2007, p. 20.

46 RETUESTA BOTELLA, José Antonio: “La presidencia española de la UE: del concepto de seguridad marítima a la estrategia de seguridad global en el ámbito marítimo global”, *Real Instituto Elcano (ARI)*, nº 101, 2010, p. 2, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/europa/ari101-2010.

47 *Relevancia actual de la seguridad marítima*, p. 2. Disponible en <http://www.armada.es>.

48 RETUESTA BOTELLA, José Antonio: “Seguridad marítima: tendencias y retos”, en *Impacto de los riesgos emergentes en la seguridad marítima*, Cuadernos de estrategia, IEEES, Madrid, Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa, 2009, p. 85.

de los Estados fallidos⁴⁹ hay que buscarlo en el realineamiento que sufren las relaciones internacionales tras el fin de la guerra fría. Del eje del enfrentamiento ideológico y militar Este-Oeste se pasa a una división de base económica Norte-Sur. Ciertos estados de base dictatorial, dependientes en grado extremo de las ayudas externas de las dos superpotencias en los terrenos político, económico y militar, se transformaron en un corto espacio de tiempo en estados no viables en los ámbitos señalados⁵⁰.

Junto a los riesgos y amenazas, uno de los factores complejos que definen el actual escenario marítimo es el gran número de agencias y organizaciones que ejercen sus competencias en el mar. Estas pueden ser civiles o militares, nacionales o internacionales, públicas o privadas; de ahí que se repita con frecuencia, en diversos foros, la necesidad de lograr interoperabilidad entre agencias civiles y militares⁵¹.

No todas las amenazas transnacionales son resultado de la contemporánea globalización. El proceso ha incrementado los efectos de dichas actividades, trascendiendo incluso la mayoría de los controles fronterizos y favoreciendo el movimiento entre grandes distancias⁵². Como afirmó Gray, no está claro qué necesita ser asegurado en el contexto global, qué podría garantizar esa seguridad y cómo podría lograrse ese objetivo⁵³. Los efectos de la globalización en el ámbito marítimo -referidos a EEUU pero extrapolables a otros países- son, entre otros: incremento del tráfico y comercio marítimo; aumento de la presencia militar, incluida la naval/marítima, e intervención en lugares no considerados previamente de vital interés; y nuevos, impredecibles efectos en alianzas y coaliciones-formaciones y sus componentes marítimos.

Las actividades desarrolladas para hacer frente a las amenazas marítimas tratan de hacer compatible la libertad de navegación con el logro de un adecuado nivel de protección, al objeto de hacer efectivo el respeto a la Ley, proteger a los ciudadanos y salvaguardar los intereses nacionales e internacionales. Según Kraska y Wilson, el

49 ROTBERG, Robert: "The new nature of Nation-State failure", *The Washington Quarterly*, XXV-3, 2002, p. 86.

50 FERNÁNDEZ FADÓN, Fernando: "África Occidental: el fenómeno de los mares fallidos y los riesgos para el entorno marítimo español", *Revista General de Marina*, nº 8 y 9, 2006, pp. 253 y 254.

51 *Maritime operational concept*, 13 August 2010. Chiefs of European Navies (CHENS MOC), p. 10, http://www.chens.eu/products/CHENS_MOC_2010.pdf.

52 THACHUK, Kimberley y TANGREDI, Sam: "Transnational threats and maritime responses", en *Globalization and maritime power*, Washington DC, Institute for National Strategic Studies, National Defense University, 2002, p. 1.

53 GRAY, Colin: "Global security and economic well-being: a strategic perspective", *Political Studies*, nº 1, 1994, pp. 27 y 29. ANNAWITT, Philipp: "Global security and regional responses: conflict management in a fractured world", Geneva Centre for Security Policy, Conference Series, nº 18, 2010, pp. 7-19.

común interés y las capacidades de las naciones aliadas están influenciados por los intereses de la comunidad internacional, adquiriendo implicaciones globales; de tal modo que puede hablarse de una *sociedad global marítima*, que incluye no sólo a las fuerzas navales sino también a las capacidades de los departamentos civiles, policiales, agencias, empresas privadas y organizaciones no gubernamentales, en el desarrollo de actividades y estrategias marítimas basadas en la cooperación y colaboración⁵⁴.

2.2. Necesidad de respuesta cívico-militar frente a los riesgos emergentes en el ámbito marítimo: Visión española

Dentro de los *riesgos emergentes* en el ámbito marítimo agrupamos una variedad de fenómenos que presentan como rasgo común el peligro que suponen para la población del mundo, y en particular para España, como país altamente dependiente del mar, cuyos intereses marítimos se han encontrado históricamente (en sus costas y fronteras marítimas) muy alejados de ellas. Entre los citados riesgos, que demandan nuevas respuestas, pueden destacarse: inmigración ilegal, tráfico ilícito de personas, de drogas, de armas, incluyendo las de destrucción masiva o de apoyo a organizaciones terroristas y el resurgimiento de la piratería⁵⁵.

La necesidad de integrar capacidades en la mar puede contemplarse desde varias perspectivas. Desde un enfoque exclusivamente nacional, puede identificarse con la intensificación de la colaboración y con el establecimiento de una imperativa coordinación entre los agentes que desarrollan la acción del Estado en la mar. Desde un punto de vista internacional, parece que dicha necesidad se dirige hacia la cooperación en determinadas materias (seguridad, vigilancia e intercambio de información marítima), en el marco de las organizaciones o iniciativas internacionales en las que participa España.

Considerado el nuevo paradigma para la gestión de crisis internacionales, el concepto de enfoque integral fue concebido a mediados de la pasada década para dar respuesta a los problemas que presentaban las operaciones de gestión de crisis en las que intervenían actores civiles y militares, nacionales e internacionales⁵⁶. Para solventar las dificultades de coordinación y evitar la duplicidad de esfuerzos, el enfoque integral

54 KRASKA, James y WILSON, Brian: "The global maritime partnership and Somali piracy", *Defense & Security Analysis*, nº 3, 2009, p. 226.

55 ZARAGOZA SOTO, Sebastián: "Introducción", en *Impacto de los riesgos emergentes en la seguridad marítima*, Cuadernos de Estrategia, nº 140, IEEEE, Madrid, Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa, 2009, p. 13.

56 FRIIS, Karsten y JARMYR, Pia (eds.): *Comprehensive approach: challenges and opportunities in complex crisis management*, Oslo, Norwegian Institute of International Affairs, 2008, p. 2.

pretende concertar las estrategias, capacidades y actividades de todos los participantes en la resolución del conflicto. Dicha coordinación debe de realizarse en todas las fases y planos de la operación: desde su concepción inicial y posterior planeamiento operativo, hasta su ejecución sobre el terreno y final evaluación.

Si hay algún sector donde es necesario actuar con un *comprehensive approach*, es en el ámbito marítimo, donde las situaciones no son ni completamente militares, ni gestionables mediante enfoques exclusivamente civiles. En esta línea, la comparecencia de la Ministra de Defensa del 5 de julio de 2010, ante la Comisión Mixta para la Unión Europea, con el fin de hacer balance de la Presidencia española del Consejo de la Unión, se expresa que en el ámbito interno han de asegurarse las sinergias entre las capacidades civiles y militares a disposición de la UE⁵⁷.

La promoción de sinergias civiles y militares fue uno de los objetivos de la Presidencia española del Consejo de la UE, durante el primer semestre de 2010. Siguiendo la estela de la presidencia sueca, se realizó un gran esfuerzo para compartir información e inteligencia, enfatizando también el desarrollo de la política de seguridad dentro de la Política Marítima Integrada de la UE, con el objetivo último de elaborar una Estrategia Europea de Seguridad Marítima que integre aspectos civiles y militares. Es desde este enfoque integral de la seguridad marítima desde el que España abordó la piratería y sus amenazas a los intereses europeos.

En la misma comparecencia de la Ministra, la seguridad de los espacios marítimos se señaló como un aspecto clave del enfoque integral. Las presidencias anteriores ya habían puesto los cimientos de lo que será un entorno común de intercambio de información que permitirá conocer en todo momento lo que suceda en los mares. Pero el conocimiento no basta, si no alcanza a contrarrestar los riesgos y amenazas. Con este objeto, España ha promovido la elaboración de una estrategia europea de seguridad marítima que integre los aspectos civiles y militares. Tras declarar el problema de la piratería como prioritario, se insistió en que un enfoque integral de la seguridad debe contemplar la participación de Estados no europeos (iniciativa 5 + 5), y en particular de aquéllos países con los que compartimos riesgos y amenazas⁵⁸. Las orientaciones de la política de defensa que el Ministro explicó en su comparecencia ante la Comisión de Defensa del Congreso, el 17 de julio de 2012. Subrayó entonces la necesidad de determinar el conjunto de medios humanos y materiales, civiles y militares, públicos y privados, que doten a nuestro país de las capacidades para afrontar los riesgos. Para conseguir un nivel nacional de disuasión suficiente, puso de manifiesto el

57 Comparecencia de la Sra. Ministra de Defensa, Carmen Chacón, ante la Comisión Mixta para la Unión Europea, en fecha 5 de julio de 2010, para hacer balance de la Presidencia española de la Unión Europea, Diario de Sesiones de las Cortes Generales, año 2010, IX Legislatura, núm. 133, p. 5.

58 Vid. Comparecencia de la Ministra de Defensa en la Comisión Mixta para la Unión Europea, 5 de julio de 2010. pp. 5 y 6.

empeño del Gobierno en desarrollar la coordinación interministerial⁵⁹.

2.3. Aspectos marítimos de la Estrategia de Seguridad Nacional: un proyecto compartido

2.3.1. Antecedentes: la Estrategia Española de Seguridad

El documento aprobado por el Consejo de Ministros el 24 de junio de 2011, con el título *Estrategia Española de Seguridad: una responsabilidad de todos*, constituyó un hito en la historia del pensamiento y del planeamiento estratégico en España. Se superó aquí el modelo seguido hasta la fecha, en el que los documentos estratégicos de referencia eran elaborados por aquéllos ministerios más involucrados en los temas de seguridad, (Ministerio de Defensa)⁶⁰.

Se partía de la premisa de la disolución entre los límites a la seguridad exterior e interior, en un nuevo mundo globalizado, debido al incremento de flujos internacionales de personas, información, bienes y servicios; multipolar, complejo y cambiante, en el que España había de estar preparada para afrontar los imprevisibles retos de seguridad que pudieran plantearse. La seguridad española se hacía descansar, entre otros, en el concepto básico del enfoque integral. Se pretendía la combinación adecuada de medios militares y civiles. Otro concepto básico que se manejaba, íntimamente relacionado con el anterior, dada la vocación integradora, es la coordinación. Por un lado, destaca que la cooperación y colaboración entre las Administraciones públicas es imprescindible para lograr el máximo rendimiento de los recursos disponibles; por otro, que resultaba necesaria la cooperación entre el Estado y las empresas, además de la colaboración ciudadana y de las organizaciones sociales⁶¹.

59 Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, 148, año 2012, X Legislatura, Sesión 9 (extraordinaria), celebrada el martes 17 de julio de 2012. Comparecencia del Ministro de Defensa (Morenés Eulate), p. 6.

60 *Análisis comparativo de la Estrategia Española de Seguridad: una responsabilidad de todos*, IEEE, Documento de Análisis, nº 17, 2011, p. 1, http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2011/DI_EEEA17_2011EstrategiaEspanolaSeguridad.pdf. *Estrategia española de seguridad: una responsabilidad de todos*, <http://www.lamoncloa.gob.es/NR/rdonlyres/9BD221CA-A32A-4773ACB7-ECD3FC6C-9B9E/o/ESTRATEGIAESPANOLADESEGURIDAD.pdf>.

61 Los seis conceptos básicos de la seguridad española aparecen recogidos en la *Estrategia Española de Seguridad*, pp. 9 y 10.

LISTA BLANCO, Fernando: *Seguridad y enfoque integral*, Real Instituto Elcano (ARI), Madrid, nº 20,

Las referencias al ámbito marítimo en el documento eran mínimas. Se presentaba un entorno en el que pueden materializarse las amenazas y riesgos (conflictos armados, terrorismo, emergencias y catástrofes, como el naufragio del *Prestige*, citada expresamente⁶²). Por la discontinuidad geográfica del territorio nacional y la dependencia del tráfico marítimo, la protección de dicho ámbito tiene una relevancia central⁶³. La decidida vocación integral, reflejada a lo largo de la Estrategia, se sintetiza así: “a escala nacional y europea, hay que abordar la vigilancia y la seguridad marítima mediante la integración eficiente⁶⁴ de los medios civiles y militares”⁶⁵.

Para superar la excesiva compartimentación, los solapamientos y duplicidades, se creó una nueva estructura institucional compuesta por el Consejo de Seguridad Español⁶⁶, como órgano político superior con las máximas responsabilidades de asesoramiento presidencial y gestión de crisis⁶⁷.

En este tipo de iniciativas observamos una carencia básica: la ausencia de un órgano que aborde de manera integral los asuntos relativos a la seguridad en el ámbito marítimo.

2.3.2. La Estrategia de Seguridad Nacional

⁶⁸ El documento mencionado ofrece directamente una visión integral de la Seguridad nacional, declarándose expresamente la promoción de la participación ciudadana y la colaboración público privada.

2012, p. 5, <http://www.realinstitutoelcano.org>.

62 *Estrategia Española de Seguridad*, p. 75.

63 En la entrevista a Javier Solana, nº 275, de la Revista Española de Defensa, 2011, p. 14.

64 El capítulo 5 de la Estrategia Nacional de Seguridad lleva por título *Un modelo institucional integrado*, pp. 83-87.

65 *Estrategia Española de Seguridad*, p. 35.

66 Como otras iniciativas operativas concretas, se creó una Unidad de Respuesta Integrada Exterior (URIE), un Sistema de Inteligencia Económica (SIE) y una Comisión Coordinadora en materia de crimen organizado.

67 Ha de recordarse que, conforme a lo dispuesto en el artículo 1.º del Real Decreto 436/2002, de 10 de mayo (BOE núm. 113, de 11 de mayo), el titular del Centro Nacional de Inteligencia (CNI), con rango de Secretario de Estado Director es nombrado por Real Decreto a propuesta del Ministro de Defensa.

68 Disponible en la dirección de Internet: http://www.lamoncloa.gob.es/NR/rdonlyres/0BB61AA9-97E5-46DA-A53E-DB7F24D5887D/0/Seguridad_1406connavegacionfinalaccsiblebpdf.pdf. La Estrategia de Seguridad Nacional fue aprobada el 30 de mayo de 2013.

Partiendo del Capítulo I, que lleva por título *Una visión integral de la Seguridad Nacional*, en la que la Seguridad nacional⁶⁹, se concibe como un “servicio público objeto de una política de Estado, que precisa de la Colaboración de la sociedad en su conjunto”⁷⁰, se aborda de un modo específico y adecuado, en el Capítulo 3, el problema de la vulnerabilidad en el espacio marítimo, y en el siguiente, la seguridad marítima.

Resulta plausible la corrección formal y material del enfoque integral de la Seguridad Nacional contenido en la Estrategia, que se define como “la acción del Estado dirigida a proteger la libertad y bienestar de sus ciudadanos, a garantizar la defensa de España y sus principios y valores constitucionales”, así como a contribuir al cumplimiento de nuestros compromisos internacionales⁷¹. Sin embargo, no nos parece afortunada la concepción de la seguridad nacional como un “servicio público”, al menos en la acepción técnico-jurídica del término, pues parte de un presupuesto legitimador que a nuestro modo de ver, se halla superado al momento actual.

En efecto, los autores que entendían la Defensa nacional y por extensión la Seguridad nacional como un servicio público, fundamentaban tal consideración en que la función esencial del Estado, que legitima su existencia, es la prestación de servicios públicos⁷². El origen de esta concepción, quizá se remonta a la teoría del servicio público desarrollada, entre otros juristas franceses, por DUGUIT⁷³, redefinida ulteriormente, como actividad de prestación singularizada a los ciudadanos⁷⁴.

69 LABORIE IGLESIAS, Mario: *La Estrategia de Seguridad Nacional (mayo 2013)*, Documento de Análisis 34/2013, IEES, http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2013/DIEEEA34-2013_EstrategiaSeguridadNacional-2013_MLI.pdf. DEL VADO, Santiago: “Nueva estrategia de seguridad nacional”, *Revista Española de Defensa*, nº 297, pp. 6-11.

70 Vid. Estrategia de Seguridad Nacional, p. 5.

71 Id. p. 7.

72 DE SOTO, Jean: *Grands services publics et entreprises nationales*, París, Montchrestien, 1971, pp. 204-218. En España, GARCÍA OVIEDO, Carlos y MARTÍNEZ USEROS, Enrique: *Derecho administrativo, acción administrativa especial y justicia administrativa*, Madrid: Edersa, 1968, pp. 971-974. GUAITA MARTORELL, Aurelio: “La Administración militar”, *Revista de Administración Pública*, nº 7, 1952, p. 121, afirma que no hay inconveniente alguno en adherirse a esta *communis opinio* y calificar la defensa nacional como servicio público, entendido éste a la manera amplia como lo hace la doctrina española y siempre que se haga la salvedad, precisamente, del *servicio militar*.

73 DUGUIT, León: *Les transformations du Droit public*, París, Armand Colin, 1953, pp. 33 y ss. VILLAR PALASÍ, José Luis: *La intervención administrativa en la industria*, tomo primero, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1964, p. 158, explica que fue cabalmente la idea del uso general la que forjó los comienzos del concepto de servicio público al hipostatizarse y desligarse de su sustento real del dominio público. Antes de esta sustantivación, los servicios públicos sin base demanial plantearon la necesidad de definiciones expresas.

74 COSCULLUELA MONTANER, Luis: *Manual de Derecho administrativo*, Madrid, Civitas, 1999, p. 45. PARADA VÁZQUEZ, José Ramón: *Derecho administrativo I*, parte general, Madrid,

BARCELONA LLOP, objeta fundamentalmente a esta consideración que los rasgos esenciales del concepto de servicio público no son trasladables a la función defensiva por cuanto que ésta no se articula a través de las técnicas prestacionales propias del servicio público ni es identificable materialmente con las actividades englobadas bajo dicha noción⁷⁵. En un intento de delimitación entre el servicio público y las denominadas funciones públicas, VILLAR PALASÍ afirma que “en principio -y aquí la doctrina parece estar de acuerdo- la distinción se realiza en base a que estas últimas, implican de alguna forma el ejercicio de un poder que forma parte de la soberanía del Estado (como pudiera ser la Justicia o la defensa nacional) mientras que tras el concepto de servicio público subyace la idea de un tipo de actividad empresarial que no precisa ser gestionada directamente por la Administración”⁷⁶. Si como señala MEILÁN, lo característico del servicio público como categoría diferenciada es su configuración como título habilitante de potestades administrativas, o justificación de la acción del poder público en general si se prefiere, no nos parece que pueda predicarse la aplicación de dicha categoría a los servicios en relación directa con la Defensa o Seguridad nacional, asentados sobre las ideas de soberanía y poder público, mucho menos, si se parte de los elementos del contenido económico y de la gestión indirecta, esenciales en la configuración originaria del servicio público⁷⁷.

En general, el documento reconoce el alto valor estratégico del espacio marino, vinculándolo a su utilización como vía de comunicación y transporte, a la par que alude a una realidad que actualmente ha venido experimentando una creciente intensidad, cual es la de la explotación de los fondos marinos. De un modo más específico, se plasma por escrito que para España, el valor estratégico del mar es singular, pues “cerca del noventa por ciento de nuestras importaciones y algo más del sesenta por ciento de las exportaciones se realizaron por vía marítima”⁷⁸.

Además se identifican acertadamente amenazas y riesgos característicos de este entorno, recogándose como tales: la piratería, y los tráfico ilícitos por vía marítima (drogas e inmigración ilegal), considerándose básica la seguridad marítima, para garantizar el suministro energético; mantener la libertad de navegación y garantizar el

Marcial Pons, 1994, p. 434, califica de servicio público la actividad prestadora de la Administración.

75 BARCELONA LLOP, Javier: “La organización militar: apuntes jurídico-constitucionales sobre una realidad estatal”, *Revista de Administración Pública*, nº 110, 1986, p. 102.

76 VILLAR PALASÍ, José Luis y VILLAR EZCURRA, José Luis: *Principios de Derecho administrativo*, tomo III, Contratación administrativa, Madrid, Sección de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid, 1983, p. 318.

77 MEILÁN GIL, José Luis: “El servicio público como categoría jurídica”, *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 2, 1997, pp. 76, 84 y 85. GARRIDO FALLA, Fernando, PALOMAR OLMEDA, Alberto, y LOSADA GONZÁLEZ, Herminio: *Tratado de Derecho administrativo*, volumen I, parte general, Madrid, Tecnos, 2010, p. 148.

78 Id. p. 36.

continuo funcionamiento de las infraestructuras en tierra, dada su repercusión directa en la seguridad económica y energética.

Por otra parte, ha de valorarse muy positivamente, el hecho de que se aluda de forma expresa a la protección de la vida humana en el mar y la seguridad en la navegación; así como a una vertiente específica de la protección de los intereses marítimos españoles, constituida por la conservación de su patrimonio arqueológico subacuático.

En materia de seguridad marítima, se recoge un objetivo amplio y realista que abarca desde la protección de la libertad de navegación y protección del tráfico marítimo; hasta la del medioambiente marino y el patrimonio arqueológico sumergido. La constatación de la realidad española y el adecuado conocimiento del complicado entorno marítimo existente en España se refleja en las cuatro acciones estratégicas que se proponen: la adopción de un enfoque integral y potenciación de la actuación coordinada y cooperativa del elevado número de departamentos, organismos y agencias de las Administraciones públicas en la resolución de los problemas que afectan a la seguridad marítima; la optimización y uso eficaz de los limitados recursos disponibles; así como, el fomento de la cooperación internacional y con el sector privado.

2.4. *La Estrategia de Seguridad Marítima Nacional: una visión amplia e integradora de la seguridad marítima*

Tras su aprobación por el Consejo de Seguridad Nacional, el 5 de diciembre de 2013, vio la luz como estrategia de segundo nivel, la esperada Estrategia de Seguridad Marítima Nacional⁷⁹, en la cual, ya desde su mismo preámbulo se anuncian, algunos de los elementos que *cimentan la vocación marítima española*, así: la pesca; los transportes marítimos, en especial los dedicados al aprovisionamiento energético y al comercio exterior; y la biodiversidad marina. El reconocimiento que se efectúa de la complejidad de control, en un entorno globalizado e inmenso, como el marítimo, constituye el primer peldaño sobre el que se asienta la creación del marco institucional favorecedor de la coordinación y la cooperación entre los diferentes organismos que confluyen en aquél.

El enfoque del que parte la Estrategia de Seguridad Marítima Nacional (en lo sucesivo, *la Estrategia*), formulado a modo de declaración de principio desde su Capítulo primero, pretende la consolidación en el ámbito marítimo de un aspecto clave en la

79 *Estrategia de Seguridad Marítima Nacional*. http://www.mpr.gob.es/NR/rdonlyres/6F45Bo28-29F6-4862-A7B7-3Bo4C2AD0247/255435/20131333_completo_05dic13_1130h.pdf.

seguridad marítima, cual es el de la integración de medios y capacidades, públicas y privadas; así como, entre organizaciones, todo ello, desde varios niveles en orden descendente.

Aunque el concepto de seguridad marítima no es unívoco en la doctrina⁸⁰, la Estrategia, entendemos que con un afán superador de estériles diferenciaciones conceptuales entre las nociones de *seguridad marítima (safety/sécurité)*, y de *protección marítima (security/sûreté)*⁸¹, adopta una definición omnicompreensiva, que aglutina tanto los riesgos y amenazas de naturaleza endógena al buque (inspección técnica y operativa, ordenación del tráfico marítimo, etc.), y al medio por el que se desplaza, es decir, los que afectan a la seguridad de la navegación y al medio ambiente marino; como aquéllos otros que tienen un origen exógeno, y que traen causa de la comisión de actos ilícitos deliberados.

De un modo quizá excesivamente genérico y sumamente reducido, se recogen en primer lugar, las iniciativas internacionales sobre seguridad en la mar, tomándose como principal referencia el marco legal general que viene constituido por la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. Sin embargo, en la Estrategia no se atisba la posición española sobre la espinosa cuestión de las actividades militares (maniobras y ejercicios, levantamientos hidrográficos, colocación de artefactos e instalaciones etc.), llevadas a efecto por terceros Estados, en los espacios marítimos sometidos a nuestra soberanía o jurisdicción. Precisamente, la ausencia de regulación en la Convención de las actividades militares realizadas por buques de guerra extranjeros, en los indicados espacios marítimos del Estado ribereño, ha contribuido a propiciar numerosos conflictos, dando origen a una profunda división doctrinal y a una heterogeneidad de respuestas en la práctica estatal, habiendo sido resueltos sólo algunos de aquéllos, por la Corte Internacional de Justicia y el Tribunal Internacional del Derecho del Mar⁸².

80 Entre muchos otros, vid. ZAMORA ROSELLÓ, María Remedios: *Régimen jurídico de la seguridad marítima*, Santa Cristina (A Coruña), Netbiblo, 2009, p. 3. SOBRINO HEREDIA, José Manuel: “La protección marítima, nueva dimensión de la política marítima de la Unión Europea”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 277, 2007, pp. 419. DOMÍNGUEZ CABRERA, María del Pino: “Concepto e instrumentos legales de protección marítima”, *Anuario de Derecho Marítimo*, núm. 28, 2011, p. 163. ODIER, Françoise: “La sécurité maritime: une notion complexe, le rôle des organisations internationales dans son élaboration”, *Annuaire du Droit de la Mer*, tome 3, 1998, pp. 235-243

81 BOISSON, Philippe: “La sûreté des navires et la prévention des actes de terrorisme dans le domaine maritime”, *Droit Maritime Français*, n° 640, 2003, p. 723.

82 En la Corte Internacional de Justicia: Court Internationale de Justice, année 1986 (arrêt), 27 juin, Rôle général núm. 70, *Affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. États-Unis D'Amérique)*. *The Red Crusader, Denmark v. United Kingdom*, International Law Reports, vol. 35, 1962, etc. En el Tribunal Internacional del Derecho del Mar: *The M/V Saiga Case (n° 2)*. Saint Vincent and The Grenadines v. Guinea. 1999. *The M/V Saiga Case (n° 1)*. Saint Vincent and The Grenadines v. Guinea. 1997. Rôle des Affaires: n° 11. *Affaire du «Volga» (Fédération*

Llama poderosamente la atención que, en el panorama marítimo internacional trazado por la Estrategia, no se aluda siquiera a otros instrumentos normativos de tal carácter, que resultan imprescindibles en materia de seguridad, como los Convenios y Protocolos SUA, relativos a la lucha contra el terrorismo marítimo, en los que España es parte⁸³; así como tampoco al bagaje normativo internacional existente, en materia de represión de los tráfico ilícitos referido a la inmigración por vía marítima⁸⁴, drogas y estupefacientes⁸⁵.

Se dota de una especial relevancia a la pretensión de aunar esfuerzos, en el seno de las organizaciones de seguridad de las que España forma parte: tanto de naturaleza universal (ONU), como regional (OTAN), sin olvidar los compromisos adquiridos por razón de la pertenencia española a la Unión Europea

Los riesgos y amenazas acaecidos en o desde la mar, según nuestra opinión, se identifican adecuadamente en el Capítulo segundo de la Estrategia, y lo que es más importante se abunda como antes indicábamos, en una visión amplia de aquéllos (tráfico ilícitos, piratería, terrorismo, protección del medio marino y de patrimonio cultural subacuático, accidentes marítimos etc.), y se analizan los diez intereses nacionales en su dimensión de seguridad marítima⁸⁶, proponiéndose una serie de acciones en las que, acertadamente, se trata de involucrar a todos los recursos del Estado y al sector privado. No obstante, sorprende que aún reconociéndose que España se encuentra en una de las grandes áreas del tráfico mundial de contenedores, hecho que agudiza la necesidad de analizar integralmente el fenómeno de los tráfico

de Russie c. Australie). Demande de prompt mainlevée. Arrêt, 23 décembre 2002. The MOX plant case (Ireland v. United Kingdom). Request for provisional measures. Order, 3 December 2001, etc.

83 Convenio (SUA), de Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Navegación Marítima y de las Plataformas Fijas Emplazadas en la Plataforma Continental y su Protocolo, de 10 de marzo de 1988. Tanto el Convenio como el Protocolo de 1988, fueron ratificados por España mediante Instrumento, siendo publicados ambos en el BOE núm. 99, de 24 de abril de 1992. El Convenio y el Protocolo SUA fueron objeto de importantes modificaciones, hechas en Londres, el 14 de octubre de 2005, ratificándose por España mediante Instrumento de fecha 31 de marzo de 2008, el Texto refundido del Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima y del Protocolo de 2005 relativo al mismo, publicado en el BOE núm. 170, de 14 de julio de 2010.

84 Como el *Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire*, que contiene en su artículo 8, medidas específicas contra el tráfico ilícito de migrantes por mar, ratificado por España mediante Instrumento de 21 de febrero de 2002 (BOE núm. 295, de 10 de diciembre de 2003).

85 Como la Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, que dedica su artículo 17 al tráfico ilícito por mar, hecha en Viena el 20 de diciembre de 1988, ratificada por España mediante Instrumento de 30 de julio de 1990 (BOE núm. 270, de 10 de noviembre).

86 *Estrategia de Seguridad Marítima Nacional* (Fig. 1), p. 15.

ilícitos⁸⁷, no se haya postulado la intensificación en las iniciativas lideradas por Estados Unidos, que llevan varios años implantadas en nuestro país, como la *Container Security Initiative* (CSI)⁸⁸, específica en materia de protección de la seguridad de los contenedores marítimos; y la *Proliferation Security Initiative* (PSI)⁸⁹, relativa a la lucha contra el tráfico ilegal de armas de destrucción masiva.

Parecen percibirse ciertas dosis de voluntarismo en todo el Capítulo tercero de la Estrategia, concretamente, respecto al objetivo más teórico que real, de conseguir una actuación coordinada y cooperativa entre las distintas Administraciones públicas, tanto mediante la suscripción de acuerdos interdepartamentales, como a través de la interoperabilidad entre los distintos sistemas de comunicaciones (líneas de acción 1 y 2).

Desde nuestro punto de vista, al menos cuando se produzcan crisis que afecten a la seguridad marítima, ha de superarse la inoperante situación actual, fundamentada en la suscripción de convenios de colaboración (entre las distintas Administraciones de base territorial existentes en España), y de convenios interorgánicos (entre diferentes departamentos pertenecientes a la misma Administración), y construirse un sistema que bien podría ser similar al francés, basado en el mando único (Prefecto Marítimo)⁹⁰, bajo cuya autoridad habrían de ponerse todos los medios existentes, civiles y militares, asumiendo aquél su dirección operativa; o bien a los modelos británico y australiano, que contemplan un mando técnico único, exento de responsabilidad, para gestionar las crisis que afectan al medio marino, respectivamente, el *Secretary of State Representative for Maritime Salvage and Intervention* (SOSREP)⁹¹, y el *Maritime*

87 Id. p. 22.

88 *Container security initiative: in summary* [en línea], May 2011, U.S. Customs and Border Protection, en: http://www.cbp.gov/linkhandler/cgov/trade/cargo_security/csi/csi_brochure_2011.ctt/csi_brochure_2011.pdf.

89 WINNER, Andrew C.: "The proliferation security initiative: the new face of interdiction", *The Washington Quarterly*, volume 28, Issue 2, 2005, p. 131. GUILFOYLE, Douglas: "The Proliferation Security Initiative: interdicting vessel in International waters to prevent the spread of weapons of mass destruction", *Melbourne University Law Review*, volume 29, 2005, p. 733.

90 *Défense et Sécurité nationale: Le Livre Blanc* [en línea] (2008), O. Jacob (ed.), tome 1, 2^e partie, *La documentation française*, juin 2008, París, p. 177, bajo la rúbrica *La sauvegarde maritime*, menciona como *missions relatives à l'action de l'État en mer: protection des intérêts nationaux, sauvegarde des personnes et des biens, lutte contre les activités illicites, protection de l'environnement et des ressources naturelles*. (<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/084000341/0000.pdf>). La organización de la acción del Estado en la mar, en Francia, se regula en el Decreto núm. 2004-112, de 6 de febrero.

91 STONE, Toby: "The experience of the United Kingdom", en *Places of refuge for ships: emerging environmental concerns of a maritime custom*, Leiden (The Netherlands), Martinus Nijhoff, 2006, p. 439.

*Emergency Response Commander (MERCOCOM)*⁹².

El reconocimiento de la importancia de fomentar la colaboración con el sector privado (línea de acción 4), a fin de que, de manera sinérgica se consiga un mayor nivel de seguridad en la mar, resulta de especial interés, y aunque en la Estrategia no se mencione, el sistema de control del tráfico marítimo *Naval Cooperation and Guidance for Shipping* (NCAGS)⁹³, de naturaleza militar y libre adhesión por parte del elemento civil, constituye una herramienta, que ha de potenciarse, para precisamente tratar de conseguir el máximo nivel de seguridad posible.

Dentro del Sistema de Seguridad Nacional, la arquitectura de seguridad marítima diseñada en la Estrategia, se articula sobre dos órganos específicos de futura creación, denominados Comité Especializado de Seguridad Marítima y Comité Especializado de Situación, con funciones respectivamente, de asesoramiento al Consejo de Seguridad Nacional y al Presidente del Gobierno, en la dirección y coordinación de la Política de Seguridad Nacional, en aquél ámbito; y de dirección político-estratégica de las crisis en materia de seguridad marítima. En coherencia con la visión integradora que subyace en toda la Estrategia, se trata de que dichos órganos refuercen las relaciones entre las distintas Administraciones, así como, entre los sectores público y privado.

De acuerdo con la línea argumental que venimos sosteniendo, para conseguir una mayor eficacia y eficiencia en las acciones relativas a la seguridad marítima, sobre todo en situaciones críticas, resultaría necesario, por un lado, implementar el hasta ahora inexistente *Sistema Nacional de Gestión de Crisis relativas a la Seguridad Marítima*, en el que, tomándose como referencia el concepto amplio e inclusivo de seguridad marítima, se recogieran acciones concretas respecto a las distintas fases de gestión de la crisis: planificación, intervención y recuperación; por otro, atribuir la toma de decisiones a un solo órgano, unipersonal o pluripersonal, pero en todo caso, de carácter técnico y no político.

Aún con las consideraciones críticas que hemos efectuado en este apartado, nuestra valoración de la Estrategia de Seguridad Marítima, es muy positiva⁹⁴, sobre todo, porque ha marcado un punto de partida dentro del panorama estratégico nacional, incorporando específicamente a los asuntos relativos al ámbito marítimo, un

92 DAVIDSON, Clive: *Australia's approach to emergency response and towage* [en línea], 9th Asia Pacific Heads of Maritime Safety Authorities Forum, celebrado en Viña del Mar (Chile), entre los días 18 y 21 de abril de 2006, pp. 3-11 (<http://web.directemar.cl/apec/papers/australia/ETVs.pdf>).

93 BERGOÑOS GONZÁLEZ, Antonio y UGARTE ROMERO, Mariano: "El sistema naval de cooperación al tráfico marítimo", *Revista Prácticos de Puerto*, año XIII, n° 57, 2009, p. 16.

94 GARCÍA SÁNCHEZ, José Ignacio: *Análisis de la Estrategia de Seguridad Marítima Nacional 2013: La prosperidad y el bienestar más allá de la línea de costa*. Documento de Análisis 66/2013, IEES, http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2013/DIEEEA66-2013_EstrategiaSeguridadMaritimaNacional_IJGS.pdf.

certero enfoque amplio e integrador.

3. REFLEXIÓN FINAL

Resulta paradójico, que siendo España una nación inminentemente marítima, por su realidad geográfica, y su vocación inveterada de apertura al mar, podían constatare las nulas, y en algunos casos, mínimas referencias a la importancia que para la Defensa nacional, o desde el punto de vista estratégico tenía el espacio marítimo. Esta ausencia de referencias, se podía percibir en los documentos emanados en el ámbito de la Política de Defensa, señaladamente, en las primeras Directivas de Defensa Nacional.

La explicación de esta omisión documental relativa a los problemas de defensa y seguridad que se planteaban en la mar o provenientes de ésta, parece venir marcada por los mismos avatares sufridos en el proceso de delimitación conceptual de lo que había de entenderse por la Defensa nacional en la mar.

En efecto, se ha producido una paulatina evolución, desde un plano estrictamente vinculado a la consecución del dominio naval como modo de acrecentar el poder estatal en los espacios marítimos de soberanía o jurisdicción, en el que primaban los aspectos defensivos ante el temor de una hipotética agresión exterior, hasta la construcción de unas relaciones de colaboración con la pluralidad de actores nacionales e internacionales, presentes en el ámbito marítimo.

A grandes rasgos, este cambio de orientación ha obedecido, entre otros, a dos importantes factores: por un lado, a la clarificación de la posición que las Fuerzas Armadas debían ocupar en el sistema diseñado por la Constitución, a las cuales, ulteriormente se le han atribuido normativamente otros cometidos que desbordan el tradicional de la defensa territorial del Estado; por otro, al fenómeno de la globalización, que se ha manifestado en la mar con especial intensidad, dada la imposibilidad de su control por un solo ente estatal, y la inexistencia material de fronteras en aquél, hecho éste que facilita que los riesgos y amenazas que en un determinado momento afectan únicamente a un Estado, eventualmente puedan llegar a tener un alcance transnacional.

El interés por los asuntos marítimos, ha ido cristalizando lentamente, pasando casi desapercibido, hasta llegar al punto de inflexión que supuso la Estrategia de Seguridad Nacional, la cual, partiendo de un enfoque integral para abordar las cuestiones surgidas en el ámbito de la Defensa y la Seguridad, tímidamente apuntaba la importancia de la conjunción de sinergias cívico-militares en aras de la consecución de la anhelada, invocada, y pocas veces lograda eficiencia en la actuación de las Administraciones públicas, en un medio como el marino, tan necesitado de integración y coherencia.

Continuando la línea marcada por aquélla, la actual Estrategia de Seguridad Nacional, se plantea de lleno y de un modo realista, la necesidad de un enfoque integral para resolver los problemas planteados; así como la definición de los riesgos y amenazas que específicamente se proyectan sobre la mar. Además, con una amplitud de miras que consideramos encomiable, se acoge el concepto amplio de seguridad marítima, al incluirse entre los objetivos a conseguir en este campo, la minimización de los riesgos y amenazas dimanantes tanto de los tráficos ilícitos, como los relativos a la navegación y a la protección del medio marino.

El camino abierto por la Estrategia de Seguridad Nacional ha dado lugar a la publicación, por primera vez en España, de la Estrategia de Seguridad Marítima Nacional. En este documento, aunque se advierten determinadas omisiones y su carácter *marítimo* queda en cierto modo diluido, quizá por ser excesivamente tributario de la Estrategia de Seguridad Nacional, se recoge un acertado enfoque integrador y una visión amplia de la seguridad marítima, describiéndose los intereses marítimos españoles, así como, los fines y líneas de acción para conseguir aquéllos. Asimismo, se dota de carta de naturaleza al incipiente sistema español de seguridad marítima, anunciándose la creación de ciertos órganos de naturaleza política, con funciones de coordinación, asesoramiento y dirección. Dada la carencia técnica de dichos órganos, no parece que en situaciones de crisis vayan a contribuir, en gran manera, a lograr los deseables objetivos de eficiencia y eficacia, en la resolución de aquéllas.

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA SÁNCHEZ, Miguel Ángel: *La política europea de seguridad y defensa y la gestión de crisis internacionales: las operaciones Petersberg*, Madrid, Dykinson, 2008.
- ALBERT PERRERO, Julio: ¿Existe la estrategia naval?, Suplemento de la *Revista General de Marina*, nº 7, 2007.
- ALLI TURRILLAS, Juan Cruz: “Seguridad nacional, defensa y Fuerzas Armadas”, en *Parte especial del Derecho administrativo: la intervención de la Administración en la sociedad*, Colex, Madrid, 2012.
- ALONSO BAQUER, Miguel: ¿En qué consiste la estrategia?, Madrid, Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa, 2000.
- ÁLVAREZ VERDUGO, Milagros: *La política de seguridad y defensa en la Unión Europea*, Madrid, Dykinson, 2003.
- ANNAWITT, Philipp: “Global security and regional responses: conflict management in a fractured world”, Geneva Centre for Security Policy, Conference Series, nº 18, 2010.
- ARTEAGA MARTÍN, Félix y FOJÓN LAGO, Enrique: *El planeamiento de la política de defensa y seguridad en España*, Madrid, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 2007.
- ARTEAGA MARTÍN, Félix: *La Directiva de Defensa Nacional 1/2004*, Real Instituto Elcano (ARI), nº 29, 2005, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/ri-elcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/defensa+y+seguridad/ari+29-2005.
- AVILÉS FARRÉ, Juan: “Por un concepto amplio de seguridad”, en *Revisión de la Defensa nacional*, Monografías del CESEDEN, Madrid, Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa, 2002.
- BALDWIN, David: “The concept of security”, *Review of International Studies*, nº 23, 1997.
- BALLESTEROS MARTÍN, Miguel Ángel: “Seguridad y Defensa”, *Revista Española de Defensa*, nº 246, 2008.
- BARBÉ IZUEL, María Esther y PERNI, Orietta: “Más allá de la Seguridad nacional”, en *Introducción a los estudios de seguridad y defensa*, Granada, Comares, 2001.
- BARCELONA LLOP, Javier: “La organización militar: apuntes jurídico-constitucionales sobre una realidad estatal”, *Revista de Administración Pública*, nº 110, 1986.

- BEAUFRE, André: *Introducción a la estrategia*, colección Ediciones Ejército, Madrid, Servicio de Publicaciones del EME, 1980.
- BERGOÑOS GONZÁLEZ, Antonio y UGARTE ROMERO, Mariano: “El sistema naval de cooperación al tráfico marítimo”, *Revista Prácticos de Puerto*, año XIII, nº 57, 2009.
- BERNAL GUTIÉRREZ, Pedro: “La cultura de seguridad y defensa en España: sus orígenes y evolución”, en *La cultura de seguridad y defensa: un proyecto en marcha*, Cuadernos de estrategia, nº 155, Madrid, Ministerio de Defensa, Dirección General de Relaciones Institucionales, 2011.
- BETTS, Alexander y EAGLETON-PIERCE, Matthew: “Editorial introduction: human security”, *St. Antony’s International Review*, nº 2, 2005.
- BOER, Leen y KOEKKOEK, Ad: “Development and human security”, *Third World Quarterly*, nº 2, 1994.
- BOISSON, Philippe: “La sûreté des navires et la prévention des actes de terrorisme dans le domaine maritime”, *Droit Maritime Français*, nº 640, 2003.
- BOOTH, Ken: “Conclusion: security within global transformation?”, En *Statecraft and Security: the cold war and beyond*, Cambridge University Press, 1998.
- BUZAN, Barry: “People, states & fear: an agenda for international security studies in the post-cold war era”, *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, UAM-GERI, nº 9, 2008.
- Introducción a los estudios estratégicos: tecnología militar y relaciones internacionales*, Madrid, colección Ediciones Ejército, Servicio de Publicaciones del EME, 1991.
- COSCULLUELA MONTANER, Luis: *Manual de Derecho administrativo*, Madrid, Civitas, 1999.
- COUTAU-BÉGARIE, Hervé: *La potencia marítima: Castex*, Ediciones Ejército, Madrid, Servicio de Publicaciones del EME, 1987.
- CUESTA RICO, Francisco: “Los parámetros constitucionales de la acción exterior de las Fuerzas Armadas”, en *El estatuto jurídico de las Fuerzas Armadas españolas en el exterior*, 2008.
- DAVIDSON, Clive: *Australia’s approach to emergency response and towage* [en línea], 9th Asia Pacific Heads of Maritime Safety Authorities Forum, celebrado en Viña del Mar (Chile), entre los días 18 y 21 de abril de 2006, pp. 3-11 (<http://web.directemar.cl/apec/papers/australia/ETVs.pdf>).
- Défense et Sécurité nationale: Le Livre Blanc* [en línea] (2008), O. Jacob (ed.), tome 1, 2^e partie, París, La documentation française, 2008, p. 177 (<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/084000341/0000.pdf>)

- DE JOMINI, Antoine-Henri: *Compendio del arte de la guerra*, Madrid, Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa, 1991.
- DE SOTO, Jean: *Grands services publics et entreprises nationales*, París, Montchrestien, 1971.
- DEL VADO, Santiago: “Nueva estrategia de seguridad nacional”, *Revista Española de Defensa*, nº 297.
- DOMÍNGUEZ CABRERA, María del Pino: “Concepto e instrumentos legales de protección marítima”, *Anuario de Derecho Marítimo*, núm. 28, 2011
- DUFFIELD, Mark y WADDELL, Nicholas: *Human security and global danger: exploring a governmental assemblage*, University of Lancaster. Department of Politics and International Relations, 2004.
- DUGUIT, León: *Les transformations du Droit public*, París, Armand Colin, 1953.
- DURÁN ROS, Manuel María: “Redefinición de los europeos frente a las nuevas amenazas: los riesgos del nuevo orden-desorden mundial”, en *La seguridad europea y las incertidumbres del 11 de septiembre*, SEGENTE del MINISDEF, Madrid, Monografías del CESEDEN, núm. 69, 2003.
- ESCRIGAS RODRÍGUEZ, Juan y DE MIGUEL SEBASTIÁN, Jesús: *Modelo español de seguridad y defensa*, Documentos de seguridad y defensa, núm. 8, Madrid, Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa, 2007.
- FELIÚ ORTEGA, Luis: “La confusa terminología de la seguridad y la defensa”, IEEES, Documento de opinión, nº 6, 2012, http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2012/DIEEEOO62012_ConfusaTerminologia_Seg.Def_GB_Feliu.pdf.
- FERNÁNDEZ DIZ, Aurelio: “Algunos factores de permanencia en una estrategia naval necesariamente flexible”, *Cuadernos de Pensamiento Naval*, nº 7, 2007.
- FERNÁNDEZ ESPESO, Carlos: *Consideraciones acerca de la seguridad nacional*, Información Comercial Española, nº 592, 1982.
- FERNÁNDEZ FADÓN, Fernando: “África Occidental: el fenómeno de los mares fallidos y los riesgos para el entorno marítimo español”, *Revista General de Marina*, nº 8 y 9, 2006.
- FLOYD, Rita: “Human security and the Copenhagen School’s securitization approach: conceptualizing human security as a securitizing move”, *Human Security Journal*, Vol. 5, 2007.
- FOJÓN LAGO, Enrique: “Una revisión de los criterios básicos de la defensa nacional”, en *Revisión de la Defensa nacional*, Madrid, Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa, 2002.

- FONFRÍA MESA, Antonio et al.: “Hacia una estrategia de seguridad nacional para España”, Documentos de seguridad y defensa, nº 25, CESEDEN, Madrid, Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa, 2009.
- FRIIS, Karsten y JARMYR, Pia (eds.): *Comprehensive approach: challenges and opportunities in complex crisis management*, Oslo, Norwegian Institute of International Affairs, 2008.
- FROST, Ellen: “Globalization and national Security: a strategic agenda”, en *The global century: globalization and national Security*, Washington, DC, National Defense University, 2000.
- GARCÍA OVIEDO, Carlos y MARTÍNEZ USEROS, Enrique: *Derecho administrativo, acción administrativa especial y justicia administrativa*, Madrid: Edersa, 1968.
- GARCÍA RODRÍGUEZ, José y RESA NESTARES, Carlos: “Un nuevo concepto de seguridad para el entorno europeo”, en *Política de Seguridad de la Unión Europea: realidades y retos para el siglo XXI*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2002.
- GARCÍA SÁNCHEZ, José Ignacio: *Análisis de la Estrategia de Seguridad Marítima Nacional 2013: La prosperidad y el bienestar más allá de la línea de costa*. Documento de Análisis 66/2013, IEES, http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2013/DIEEEA66-2013_EstrategiaSeguridadMaritimaNacional_IJGS.pdf.
- GARRIDO FALLA, Fernando, PALOMAR OLMEDA, Alberto, y LOSADA GONZÁLEZ, Herminio: *Tratado de Derecho administrativo*, volumen I, parte general, Madrid, Tecnos, 2010.
- GARRIDO REBOLLEDO, Vicente: *Modelo español de Seguridad y Defensa*, Documentos de seguridad y defensa, nº 8, CESEDEN, Madrid, Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa, 2007.
- GRAY, Colin: “Global security and economic well-being: a strategic perspective”, *Political Studies*, nº 1, 1994.
- GUAITA MARTORELL, Aurelio: “La Administración militar”, *Revista de Administración Pública*, nº 7, 1952.
- GUILFOYLE, Douglas: “The Proliferation Security Initiative: interdicting vessel in International waters to prevent the spread of weapons of mass destruction”, *Melbourne University Law Review*, volume 29, 2005.
- IGLESIAS VELASCO, Alfonso Jesús: “El rumbo marcado por la nueva Directiva de Defensa Nacional”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, nº 9, 2005, <http://www.reei.org>.
- KRASKA, James y WILSON, Brian: “The global maritime partnership and Somali piracy”, *Defense & Security Analysis*, nº 3, 2009.

- LABORIE IGLESIAS, Mario: *La Estrategia de Seguridad Nacional (mayo 2013)*, Documento de Análisis 34/2013, IEES, http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2013/DIEEEA34-2013_EstrategiaSeguridadNacional-2013_MLI.pdf.
- LACOSTE, Pierre: *Estrategias navales del presente*, Madrid, Ediciones Ejército, Servicio de Publicaciones del Estado Mayor del Ejército, 1987.
- LIDDELL HART, Basil Henry: *Strategy: the indirect approach*, London, Faber & Faber, 1967.
- LISTA BLANCO, Fernando: *Seguridad y enfoque integral*, Real Instituto Elcano (ARI), Madrid, nº 20, 2012, p. 5, <http://www.realinstitutoelcano.org>.
- MacCORMAC, Tara: “Power and agency in the human security framework”, *Cambridge Review of International Affairs*, nº 1, 2008.
- MacDONALD, Matt: “Human security and the construction of security”, *Global Society*, nº 3, 2002.
- MARQUINA BARRIO, Antonio: “Estudio introductorio”, en *Comentarios de estrategia y política militar*, Cuadernos de Estrategia, Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa, Madrid, núm. 128, 2004.
- MARTIN, Mary y OWEN, Taylor: “The second generation of human security: lessons from the UN and EU experience”, *International Affairs*, Vol. 86, 2010.
- MARTÍNEZ NUÑEZ, Juan Francisco: “Capacidades clave en la seguridad marítima”, en *Impacto de los riesgos emergentes en la seguridad marítima*, Cuadernos de estrategia, IEES, Madrid, Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa, 2008.
- MEILÁN GIL, José Luis: “El servicio público como categoría jurídica”, *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 2, 1997.
- MOLINA RABADÁN, David: “Influencia de la identidad europea de seguridad y defensa en las políticas del Ministerio de Defensa”, en *El Ministerio de Defensa, creación, desarrollo y consolidación: II Congreso de historia de la defensa*, SEPÚLVEDA, I. y ALDA, S. (eds.), Madrid, IUGM. UNED, 2008.
- MUNILLA GÓMEZ, Eduardo: *Introducción a la estrategia militar española*, Colección Adalid, Madrid, Servicio de Publicaciones del EME, 1984.
- MURDOCK, Clark: “Improving the practice of national security strategy”, *Significant CSIS Issues Series*, nº 1, 2004.
- MUTIMER, David: “Beyond strategy: critical thinking and the new security studies”, en *Contemporary security and strategy*, London, Macmillan, 1999.

- NIETO RODRÍGUEZ, Manuel: “El nuevo concepto de seguridad: amenazas y riesgos emergentes”, en *Política de Seguridad de la Unión Europea: realidades y retos para el siglo XXI*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2002.
- ODIER, Françoise: “La sécurité maritime: une notion complexe, le rôle des organisations internationales dans son élaboration”, *Annuaire du Droit de la Mer*, tome 3, 1998.
- OWEN, Taylor: “Human security-Conflict, critique and consensus: colloquium remarks and a proposal for a threshold-based definition”, *Security Dialogue*, nº 3, 2004.
- PARADA VÁZQUEZ, José Ramón: *Derecho administrativo I*, parte general, Madrid, Marcial Pons, 1994.
- PARENTE RODRÍGUEZ, Gonzalo: *La estrategia marítima y su evolución: evolución de la estrategia marítima desde la II Guerra Mundial hasta nuestros días y su proyección en el próximo siglo*, Madrid, Editorial Naval, 1992.
- PARET, Peter. “Introducción”, en *Creadores de la estrategia moderna: desde Maquiavelo a la era nuclear*, P. PARET, P. (coord.), Madrid, Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa, 1992.
- POIRIER, Lucien: *Las voces de la estrategia*, trad. J.L. Tamayo Monedero y J. Guerrero Roiz de la Parra, Madrid, Colección Ediciones Ejército, EME, 1988.
- PORTERO RODRÍGUEZ, Florentino: “Relaciones internacionales y nueva gobernanza mundial”, en *Panorama estratégico 2009/2010*, Madrid, Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa, 2010.
- PUMPHREY, Carolyn: *Transnational threats: blending law enforcement and military strategies*, Carlisle (Pennsylvania), Strategic Studies Institute, United States Army War College, 2000.
- QUERO RODILES, Felipe: *Introducción a la teoría de la Seguridad nacional*, Colección Ediciones Ejército, Madrid, Servicio de Publicaciones del EME, 1989.
- RETUESTA BOTELLA, José Antonio: “La presidencia española de la UE: del concepto de seguridad marítima a la estrategia de seguridad global en el ámbito marítimo global”, Real Instituto Elcano (ARI), nº 101, 2010, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/europa/ari101-2010.
- “Seguridad marítima: tendencias y retos”, en *Impacto de los riesgos emergentes en la seguridad marítima*, Cuadernos de estrategia, IEEES, Madrid, Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa, 2009.
- ROJO, Vicente: *Elementos del arte de la guerra*, Madrid, Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa, 1988.

- ROTBERG, Robert: "The new nature of Nation-State failure", *The Washington Quaterly*, XXV-3, 2002.
- SALAS LARRAZÁBAL, Ramón: *Seguridad, paz y defensa*, Madrid, Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa, 1995.
- SALGADO ALBA, Jesús: "Evolución estratégica de la Marina española entre las dos guerras mundiales", en *Les armées espagnoles et françaises: modernisation et réforme entre les deux guerres mondiales*, Madrid, Casa de Velázquez, 1989.
- SÁNCHEZ DE ROJAS DÍAZ, Emilio: "Los intereses vitales de España: un enfoque integral y de seguridad compartida", en *Los intereses geopolíticos de España: panorama de riesgos y amenazas*, Documentos de seguridad y defensa, núm. 43, Madrid, Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa, 2011.
- SCHOLTE, Jan Aart: "Globalization: a critical introduction", *St. Martin's Press*, New York, 2000.
- SOBRINO HEREDIA, José Manuel: "La protección marítima, nueva dimensión de la política marítima de la Unión Europea", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 277, 2007.
- STONE, Toby: "The experience of the United Kingdom", en *Places of refuge for ships: emerging environmental concerns of a maritime custom*, Leiden (The Netherlands), Martinus Nijhoff, 2006.
- THACHUK, Kimberley y TANGREDI, Sam: "Transnational threats and maritime responses", en *Globalization and maritime power*, Washington DC, Institute for National Strategic Studies, National Defense University, 2002.
- VILLAMARTÍN RUIZ, Francisco: *Nociones del arte militar*, Madrid, Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa, 1989.
- VILLAR PALASÍ, José Luis: *La intervención administrativa en la industria*, tomo primero, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1964.
- VILLAR PALASÍ, José Luis y VILLAR EZCURRA, José Luis: *Principios de Derecho administrativo*, tomo III, Contratación administrativa, Madrid, Sección de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid, 1983.
- VON CLAUSEWITZ, Carl: *De la guerra*, trad. M. Howard y P. Paret, volumen I, libro III, ed. facs., Madrid, Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa, 1999.
- WINNER, Andrew C.: "The proliferation security initiative: the new face of interdiction", *The Washington Quaterly*, volume 28, Issue 2, 2005.
- WOLFERS, Arnold: "Discord and collaboration: essays on international politics", *Johns Hopkins University Press*, Baltimore, MD, 1965.

YARGER, Richard: *Strategic theory for the 21st century: the little book on big strategy*, Carlisle, (Pennsylvania), Strategic Studies Institute, US Army War College, 2006.

ZAMORA ROSELLÓ, María Remedios: *Régimen jurídico de la seguridad marítima*, Santa Cristina (A Coruña), Netbiblo, 2009.

ZARAGOZA SOTO, Sebastián: “Introducción”, en *Impacto de los riesgos emergentes en la seguridad marítima*, Cuadernos de Estrategia, nº 140, IEEEES, Madrid, Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa, 2009.



Daniel Rey Moral

Teniente Auditor. Doctorado en derecho. Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)

Correo: dreymor@oc.mde.es

- Artículo recibido: Octubre de 2013

- Artículo aceptado: Febrero de 2014

LA INCIDENCIA DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LA ELABORACIÓN DE LA NUEVA LEY DE RÉGIMEN DISCIPLINARIO DE LAS FUERZAS ARMADAS

El objeto del presente trabajo es divulgar cómo la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sobre Mujer, Paz y Seguridad ha dado lugar a la necesidad de aplicar la perspectiva de género en la legislación nacional y más concretamente en el proyecto de Ley Orgánica de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas.

La influencia de la perspectiva de género en la búsqueda de una completa igualdad efectiva entre hombres y mujeres dentro del proceso de modernización y mejora de las Fuerzas Armadas, donde jerarquía y disciplina constituyen pilares básicos, ha sido notable.

Consecuentemente, el legislador se ha visto obligado a prever, no solo nuevos tipos disciplinarios, adecuados a una realidad social más moderna en la que ha de primar también la protección de bienes jurídicos personalísimos, sino también situaciones excepcionales íntimamente ligadas a aquella figura

Perspectiva de Género, Fuerzas Armadas, Régimen Disciplinario, Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, Política, Legislación, Proyecto de ley, Seguridad y Defensa

The aim of this paper is to elucidate how Resolution 1325 of the Council of the United Nations on Women, Peace and Security has created the need to apply the gender perspective into national legislation; more particularly, into the Draft of Organic Law for the Armed Forces Disciplinary Rules.

The influence of gender perspective in the search for a more successful approach to equality between men and women within the process of modernization and improvement of the Armed Forces, where hierarchy and discipline are the founding stones, has been remarkable.

Consequently, legislator has been led to foresee not only new disciplinary types, adjusted to a more modern social reality where core personal legal principles must prevail, but also exceptional situations closely associated to that figure.

Gender Perspective, Armed Forces, Disciplinary Rules, Resolution 1325 of the Council of the United Nations, Policy, Legislation, Draft Law, Security and Defense

LA INCIDENCIA DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LA ELABORACIÓN DE LA NUEVA LEY DE RÉGIMEN DISCIPLINARIO DE LAS FUERZAS ARMADAS

INTRODUCCIÓN

El compromiso de España con la Comunidad Internacional, en materia de Paz, Seguridad y Defensa, ha quedado puesto de manifiesto en múltiples iniciativas. De estas, muchas están íntimamente vinculadas al Plan de acción del Gobierno¹ para la aplicación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas² sobre Mujer, Paz y Seguridad.

Esta Resolución, que supone un cambio sustancial en la concepción de la seguridad internacional, ha influido notablemente en el desarrollo legislativo de algunos miembros de la Organización de Naciones Unidas que han incorporado *ope legis* a sus ordenamientos internos los postulados que representa la perspectiva de Género.

La influencia que la Perspectiva de Género ha tenido en la configuración de un ordenamiento jurídico moderno y adaptado al siglo XXI ha sido evolutiva. Es ahora, con la elaboración de la nueva Ley de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas (aun en proyecto), cuando esa influencia se ha vuelto a poner de manifiesto; no solo para cubrir lo dispuesto en la Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno, sino para otorgar también un fundado y necesario valor práctico.

Mediante la utilización del análisis como sistema metodológico, el presente trabajo tiene por objeto exponer de forma metódica el significado global de la perspectiva de género, la evolución de la normativa militar inspirada en el principio de igualdad material, y el influjo de dicha perspectiva en los tipos disciplinarios y en supuestos especiales de la nueva ley, para finalizar con las principales conclusiones de lo expuesto, planteadas también como líneas abiertas para la reflexión y futuras investigaciones.

Como fuentes primarias y secundarias de información, se han empleado los estudios y análisis elaborados por algunos de los más notables expertos nacionales en materia

1 Aprobada por el Consejo de Ministros el 31 de noviembre de 2007.

2 Aprobada en su sesión 4213^a, celebrada el 31 de octubre de 2000.

de género en el ámbito de las Fuerzas Armadas, así como aportaciones procedentes de juristas con acreditada experiencia; y, por supuesto, los documentos preceptivos en la elaboración de la futura ley de régimen disciplinario, objeto de análisis en las páginas que siguen.

Uno de los objetivos fundamentales del presente trabajo es exponer y retratar la importancia e influencia que actualmente ejerce la perspectiva de género en un ámbito tan relevante como es el régimen disciplinario de las Fuerzas Armadas, que están estructuradas en una organización imprescindible y profundamente jerarquizada, donde la unidad y disciplina desempeñan un papel crucial para alcanzar los fines encomendados en el artículo 8.1 de la Constitución.³

APROXIMACIÓN A LA PERSPECTIVA DE GÉNERO

En una definición actual y precisa de la perspectiva de género no pueden obviarse algunas acepciones íntimamente vinculadas que afectan al contenido y finalidad del término, en concreto: “género”, “integración” e “igualdad”. Así pues, y sin perjuicio de la definición de Género que formuló la Organización Mundial de la Salud en 2011⁴ y la referencia que recoge en la actualidad⁵, la perspectiva de género podría concebirse como aquel mecanismo que permite a hombres y mujeres percibir y valorar asuntos determinados, según sus intereses, necesidades, y prioridades. Por consiguiente, los atributos personales y sociales identificativos del género influirán en una más completa estimación de los acontecimientos y de los efectos que puedan producirse, logrando así los fines previstos de la forma más eficaz e igualitaria.

Por múltiples razones, los hombres y las mujeres tienen tendencia a apreciar hechos desde prismas distintos, teniendo en cuenta circunstancias o factores diversos, si bien

3 “Las Fuerzas Armadas, constituidas por el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire, tienen como misión garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional”.

4 “El concepto de Género hace referencia a los estereotipos, roles sociales, condición y posición adquirida, comportamientos, actividades y atributos apropiados que cada sociedad en particular construye y asigna a varones y mujeres”.

5 Cf. www.who.int/topics/gender/es/index.html (11/11/2013 a las 15:00 horas). “El género se refiere a los conceptos sociales de las funciones, comportamientos, actividades y atributos que cada sociedad considera apropiados para los hombres y las mujeres. Las diferentes funciones y comportamientos pueden generar desigualdades de género, es decir, diferencias entre los hombres y las mujeres que favorecen sistemáticamente a uno de los dos grupos”.

no necesariamente antagónicos. Esta es la principal causa de que la opinión de ambos haya de ser tomada necesariamente en consideración, con el mismo nivel de importancia, a la hora de afrontar cualquier problema o situación y obtener así una mejor solución o adoptar una decisión más ajustada.

Las personas, como individuos y como elementos pertenecientes a grupos sociales, no pueden mantenerse ajenos al cumplimiento del ordenamiento jurídico vigente. Sin embargo, el conjunto normativo tampoco puede obviar la evolución que se produce de forma tan vertiginosa en los individuos y en la sociedad. Es por ello que en la creación y posterior aplicación de las normas jurídicas debe estar muy presente la perspectiva de género, entendida como se ha descrito anteriormente, con el fin de cumplir con la igualdad, uno de los valores superiores del ordenamiento jurídico que propugna España como Estado social y democrático de Derecho.

Con ese objetivo, y a tenor del artículo 9.2 de la Constitución, los poderes públicos tienen el deber de promover las condiciones para que la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social. Las autoridades competentes han sido encomendadas para que lleven a cabo políticas que, bajo el prisma de la Perspectiva de Género y del Principio de Igualdad, lo integren de forma activa en el ámbito educativo, en el sanitario, en el cultural y también en el militar, respondiendo así a la nueva realidad de las Fuerzas Armadas.

EVOLUCIÓN NORMATIVA

La España constitucional que hoy conocemos ha sido, durante siglos, objeto de numerosos cambios en múltiples esferas. Como consecuencia de la necesidad de adaptarse a las nuevas realidades sociales, esas transformaciones constantes han afectado también al ordenamiento jurídico, y concretamente en materia de defensa, al principal recurso de las Fuerzas Armadas: su personal militar.

El desarrollo de las Fuerzas Armadas se ha expandido de tal modo que ha afectado a la vida personal y profesional del militar. Y así se trasluce de una igualdad de género, progresivamente efectiva a lo largo de más de 20 años, que ha contribuido al aumento del nivel de preparación, capacidad y disponibilidad de sus miembros; logrando al tiempo una mayor profesionalidad y profesionalización.

El artículo 14 de la Constitución de 1978 dispone que “*los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social*”. No obstante,

la incorporación de la mujer a las Fuerzas Armadas españolas no se produjo hasta transcurridos diez años, mediante la entrada en vigor del Real Decreto-ley 1/1988, de 22 de febrero.

A pesar de ser considerada en cierta forma una integración tardía respecto a otros países occidentales,⁶ su progresión en España ha sido gradual, pero decidida. Algunos destacados ejemplos en este sentido son:

El Real Decreto 984/1992, de 31 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Tropa y Marinería Profesionales en las Fuerzas Armadas, que facultó a los soldados profesionales a optar a todos los destinos de su empleo militar, excepto los de tipo táctico u operativo (Legión, Paracaidistas, Operaciones Especiales) por sus características físicas y biológicas, o en submarinos o buques menores, por cuestiones relativas a la infraestructura y la habitabilidad. La Ley 17/1999, de 18 de mayo, de Régimen del Personal de las Fuerzas Armadas, garantizó la plena igualdad profesional, eliminando las limitaciones impuestas a las mujeres en materia de destinos.

La creación del Observatorio Militar para la Igualdad entre Mujeres y Hombres en las Fuerzas Armadas,⁷ (originariamente denominado Observatorio de la Mujer en las Fuerzas Armadas), se constituyó para analizar los procesos de selección, la integración y permanencia de la mujer, convirtiéndose en uno de los principales pilares para lograr la igualdad efectiva entre hombres y mujeres militares.

Han tenido que transcurrir más de 20 años, desde que fuera autorizada la presencia de la mujer en las Fuerzas Armadas, para que el ordenamiento jurídico haya dado un salto cualitativo en materia de igualdad, adaptándose a la realidad.

La necesidad de tener en cuenta la presencia de la mujer en las Fuerzas Armadas, y en el conjunto normativo que regula la Institución, ya se vio reflejada en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.⁸

6 SORIN. Katia; BOSCH Jolanda; FROTIEE Brigitte; KÜMMEL Gerhard; MOELKER René; PORTERET Vincent. Las mujeres militares en occidente, enseñanzas para Francia, Alemania, Canadá, España, Países Bajos, Reino Unido. Primer trimestre de 2005. Centro de Estudios Sociales de la Defensa del Ministerio de Defensa francés.

7 Artículo 1.6 de la Orden PRE/525/2005, de 7 de marzo, por la que se da publicidad al Acuerdo de Consejo de Ministros por el que se adoptan medidas para favorecer la igualdad entre mujeres y hombres.

8 Artículo 65.- *“Las normas sobre personal de las Fuerzas Armadas procurarán la efectividad del principio de igualdad entre mujeres y hombres, en especial en lo que se refiere al régimen de acceso, formación, ascensos, destinos y situaciones administrativas”.*

Artículo 66 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.- *“Las normas referidas al personal al servicio de las Administraciones públicas en materia de igualdad, prevención de la violencia de género y conciliación de la vida personal, familiar y profesional serán de aplicación en las Fuerzas Armadas, con las adaptaciones que resulten necesarias y en los términos*

La paralela Ley 39/2007, de 19 de noviembre, de la Carrera Militar,⁹ y la más reciente Ley Orgánica 9/2011, de 27 de julio, de derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas, no han hecho sino confirmar y reforzar la demanda de igualdad efectiva y normativa entre hombre y mujer en las Fuerzas Armadas. Así, el apartado III del Preámbulo de la Ley Orgánica 9/2011 dispone que en aplicación de la Ley Orgánica 3/2007, y de la Ley 39/2007, el criterio de género en la regulación del ejercicio de los derechos y libertades la efectividad de la igualdad entre las mujeres y los hombres militares y la eliminación de cualquier discriminación por razón de sexo o género son principios transversales en esta ley.

A mayor abundamiento, la Disposición Adicional octava de la Ley Orgánica 9/2011 establece: *“El Gobierno deberá remitir al Congreso de los Diputados en el plazo de un año un Proyecto de Ley de reforma de la Ley Orgánica 8/1998, de 2 de diciembre, de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas. El texto tendrá en cuenta la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo sobre derechos y garantías fundamentales en el ejercicio de la potestad disciplinaria en el ámbito militar y su necesaria adaptación a la plena profesionalización de las Fuerzas Armadas, a la presencia de la mujer y a la organización y misiones que les vienen señaladas en la Ley Orgánica de la Defensa Nacional”*.

LA NUEVA LEY DE RÉGIMEN DISCIPLINARIO DE LAS FUERZAS ARMADAS

La Disciplina como regla esencial para el correcto funcionamiento de las Fuerzas Armadas, la Jerarquía como la situación entre mando, subordinación y responsabilidad en el desempeño de los cometidos, y la Unidad como manifestación de la lealtad y el compañerismo para el cumplimiento de las misiones, son las principales pautas de juego que, a través de los medios proporcionados por el Estado, deben regir en la actitud y función diaria del militar para lograr la máxima eficacia en su misión.

La observancia y el cumplimiento de dichas reglas no podría verse satisfecha de no existir un marco de igualdad entre los hombres y mujeres que integran las Fuerzas Armadas, como bien disponen el artículo 13 del Real Decreto 96/2009, de 6 de febrero,

establecidos en su normativa específica”.

9 Artículo 6.1 *“La igualdad de trato y de oportunidades es un principio que en las Fuerzas Armadas se aplicará de conformidad con lo previsto en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres y que estará especialmente presente en el desarrollo y aplicación de esta ley en lo relacionado con el acceso, la formación y la carrera militar”*.

por el que se aprueban las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas,¹⁰ y el artículo 4 de la propia Ley Orgánica 9/2011.¹¹

Esta es la configuración a partir de la cual se ha empezado a trabajar en la creación y en el futuro cumplimiento de la próxima Ley de Régimen Disciplinario. El Pleno del Consejo General del Poder Judicial, en su reunión de septiembre de 2012, formuló dictamen informando sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas, del mismo modo que hizo la Comisión Permanente del Consejo de Estado en dictamen el 26 de mayo de 2011 (Expediente 829/2011); y posteriormente en dictamen adoptado por unanimidad, esta vez sobre el Proyecto, en sesión celebrada el 4 de abril de 2013, (Expediente nº 83/2013), del que se extraíble al caso que nos atañe la siguiente consideración:

El Título Preliminar del anteproyecto declara que la Ley Orgánica “*tiene por objeto regular el régimen disciplinario de las Fuerzas Armadas con la finalidad de garantizar la observancia de las reglas de comportamiento de los militares; en particular la disciplina, la jerarquía y la unidad, que, de acuerdo con la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico, constituyen el código de conducta de los miembros de las Fuerzas Armadas*”.

Según lo previsto en el Informe de Impacto de Género contenido en la Memoria de Análisis de Impacto Normativo,¹² elaborado por la Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa, el proyecto de ley disciplinaria “*recoge todas aquellas posibles infracciones contra la igualdad efectiva de mujeres y hombres o que conculquen el respeto al sexo y a la orientación sexual de los miembros de las Fuerzas Armadas (...) por lo que se considera que su impacto, en razón del género, será positivo...*”.

Se prevé por tanto un efecto beneficioso, derivado de la inclusión de todas las posibles infracciones que pudieran cometerse contra la igualdad efectiva de hombres y mujeres y no discriminación de los miembros de las Fuerzas Armadas, graduando las diferentes infracciones de este tipo en leves (artículos 6.27 y 6.28 del Anteproyecto), graves (artículo 7.27 del Anteproyecto) y muy graves (artículo 8.11 del Anteproyecto).

10 Artículo 13.- (El militar) “*Velará por la aplicación de los criterios y normas relativos a la igualdad efectiva de mujeres y hombres y a la prevención de la violencia de género*”.

11 Artículo 4.1.- “*En las Fuerzas Armadas no cabrá discriminación alguna por razón de nacimiento, origen racial o étnico, género, sexo, orientación sexual, religión o convicciones, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social*”.

Artículo 4.2.- “*Las autoridades competentes promoverán las medidas necesarias para garantizar que, en el ámbito de las Fuerzas Armadas, la igualdad entre el hombre y la mujer sea real y efectiva, impidiendo cualquier situación de discriminación; especialmente en el acceso, la prestación del servicio, la formación y la carrera militar*”.

12 Herramienta esencial y obligatoria para hacer efectivo el principio de igualdad en el contenido de toda norma legal en el ámbito de la Administración General del Estado, según se dispone en el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo.

TIPOS DISCIPLINARIOS

El Proyecto de Ley Orgánica de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas, remitido el 10 de mayo al Congreso de los Diputados para su estudio, dispone en su artículo 5 que las faltas disciplinarias son aquellas acciones y omisiones, dolosas o imprudentes, previstas en esta ley.

La influencia de la Perspectiva de Género se ha visto incluida, de forma destacada, en algunos de los tipos disciplinarios calificados de faltas leves, (artículo 6), graves (artículo 7) y muy graves (artículo 8).

Artículo 6.27

“La inexactitud en el cumplimiento de las normas o medidas dirigidas a garantizar la igualdad entre hombre y mujer en las Fuerzas Armadas”.

Artículo 6.28

“Las expresiones o manifestaciones de desprecio por razón de nacimiento, origen racial o étnico, sexo, orientación e identidad sexual, religión, convicciones, opinión, discapacidad o cualquier otra condición o circunstancia personal o social”.

Artículo 7.27

“Realizar, ordenar o tolerar actos que, de cualquier modo, atenten contra la intimidad, la dignidad personal o en el trabajo o supongan discriminación por razón de nacimiento, origen racial o étnico, sexo, orientación e identidad sexual, religión, convicciones, opinión, discapacidad o cualquier otra condición o circunstancia personal o social”.

Artículo 8.12

“Realizar, ordenar o tolerar actos que afecten a la libertad sexual de las personas o impliquen acoso tanto sexual y por razón de sexo como profesional u otros que, de cualquier modo y de forma reiterada, atenten contra la intimidad, la dignidad personal o en el trabajo, o supongan discriminación por razón de nacimiento, origen racial o étnico, sexo, orientación e identidad sexual, religión, convicciones, opinión, discapacidad o cualquier otra condición o circunstancia personal o social”.

La extraordinaria coincidencia que se produce entre el contenido de las faltas graves y las muy graves, previstas en los artículos 7.27 y 8.12 respectivamente, se quebranta sólo en la referencia de este último precepto a la libertad sexual como bien jurídico afectado.

Si bien puede tenderse a resaltar a priori lo provechoso que resulta haber considerado esta falta muy grave un verdadero delito contenido en el Código Penal

Militar o en el Código Penal Ordinario,¹³ es igualmente importante aclarar que se ha estimado más conveniente calificar disciplinariamente a hechos indeterminados que pudieran afectar a un bien jurídico tan subjetivo como la libertad sexual. Así, a pesar de que tradicionalmente la vulneración de la libertad sexual conllevaba una acción violenta aparejada a delitos sexuales, en la actualidad existen actividades de índole sexual –exhibicionismo– que, sin violencia de por medio, pueden lesionar la libertad sexual del sujeto pasivo.¹⁴

Sin perjuicio de las enmiendas realizadas respectivamente por los Grupos Parlamentarios CiU; IU, ICV-EUiA, CHA: La izquierda plural; y ERC-RCat-CatSí sobre la inclusión de la “afiliación asociativa”, así como “la lengua o nacionalidad –incluidas las englobadas en el Estado español–” en las causas de discriminación de los artículos 6.28, 7.27 y 8.12, deben resaltarse, respecto al objeto de trabajo, las siguientes enmiendas:

1. En primer lugar, la efectuada por parte del Grupo Parlamentario Catalán (Convergència i Unió) criticando, como previamente había sido denunciado en el Informe del Consejo General del Poder Judicial, la posible vulneración de los principios de legalidad, tipicidad y seguridad jurídica¹⁵ que puede suponer el empleo de expresiones y conceptos jurídicos indeterminados (“*la inexactitud en el cumplimiento*”, “*actos irrespetuosos o adoptar actitud de menosprecio*”, “*realizar actos que, de cualquier modo, atenten contra la intimidad*”).

La predeterminación normativa de las conductas ilícitas tiene el deber de definir con la mayor certeza y precisión posible la acción prohibida, de igual modo que, al contrario, la amplitud y vaguedad de los términos solo produce indefinición e inseguridad jurídica.¹⁶

A pesar de ello, no está de más señalar que, en la práctica, pueden ser múltiples los actos o expresiones susceptibles de violar los bienes jurídicos protegidos por estos preceptos; correspondiendo a la autoridad sancionadora, llegado el momento de imponer o no una sanción disciplinaria, ponderar todas aquellas circunstancias externas que hayan podido influir en la acción o expresión, siendo uno de esos

13 La problemática del acoso sexual tiene prevista su tipificación en el Anteproyecto de la Ley Orgánica del nuevo Código Penal Militar.

14 HERREA MORENO. Myriam. Violencia en la Violación. Aspectos dogmáticos y victimológicos. Artículos doctrinales de derecho penal: La problemática del bien jurídico protegido en la criminalidad sexual violenta. Noticias Jurídicas. Junio 2002.

15 Artículo 25.1 de la Constitución española.- “*Nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento*”.

16 Sentencias del Tribunal Constitucional 196/1991, de 17 de octubre; 95/1992, de 11 de julio; y 270/1994, de 17 de octubre.

contextos el que proporciona la perspectiva de género.

En todos los tipos disciplinarios mencionados se denota la necesaria concurrencia de dolo o imprudencia. Por consiguiente, en el caso del artículo 6.27 del Proyecto, sería un claro ejemplo de vulneración del tipo disciplinario el responsable de desvirtuar la cláusula relativa a la protección de la maternidad en la convocatoria de un curso de formación, perfeccionamiento o de altos estudios de la defensa nacional, según lo dispuesto en el Real Decreto 293/2009, de 6 de marzo, por el que se aprueban las normas de protección a la maternidad en el ámbito de la Enseñanza en las Fuerzas Armadas.¹⁷

17 Artículo 3 Medidas generales

- 1. En el ámbito de la enseñanza de perfeccionamiento y de altos estudios de la defensa nacional.
- a) Con carácter general, cuando por razón de embarazo, parto o posparto la militar profesional no pueda realizar las pruebas de selección previas, o se vea imposibilitada a asistir al curso tras ser designada alumna, tendrá derecho a:
 - 1.º La reserva de plaza en la siguiente convocatoria del mismo curso. En el supuesto de persistir la misma situación podrá ejercitar el derecho de reserva en una segunda y última convocatoria.
 - 2.º La exención de los requisitos de edad, en el supuesto de que figuren en la siguiente convocatoria.
 - 3.º La exención de acreditar una titulación distinta a la requerida en la convocatoria inicial.
 - 4.º No contabilizarse la convocatoria como consumida.
 - 5.º En el supuesto en que para ser designada alumna hubiera tenido que superar pruebas de selección previas, la militar profesional quedará exenta de volver a realizarlas, excepto si éstas fueran pruebas médicas o físicas cuya valoración fuese determinante en el proceso selectivo correspondiente.
- b) Si por motivos derivados de la situación de embarazo, parto o posparto la militar profesional causara baja del curso por superar el número de faltas establecido en la normativa que lo regula o en la convocatoria correspondiente, en el siguiente curso que realice conforme a lo indicado en el apartado 1.a).1.º de este artículo, quedará exenta de volver a cursar los módulos, materias o asignaturas ya superados.

Con independencia de lo dispuesto en el párrafo anterior, cuando se trate de módulos, materias o asignaturas en donde se valore la condición física, habilidad o destreza para desarrollar una determinada actividad, la convocatoria o, en su caso, los correspondientes planes de estudios, deberán determinar si se le puede aplicar la exención referida.

- 2. En el ámbito de la enseñanza de formación.

Durante la enseñanza de formación la alumna en situación de embarazo, parto o posparto, tendrá derecho a:

- a) No causar baja en el centro docente militar de formación correspondiente ni por insuficiencia de condiciones psicofísicas, ni por no superar dentro de los plazos establecidos, las pruebas previstas en los planes de estudio.
- b) Poder fijar su residencia fuera del centro.
- c) No computarse como consumidas las pruebas o convocatorias, ordinarias y extraordinarias, a las que no pudiera comparecer por motivo de su situación.
- d) Si por razón de embarazo, parto o posparto, la alumna se viera obligada a repetir algún curso académico, quedará exenta de volver a cursar los módulos, materias o asignaturas ya superados,

2. Por otra parte, las enmiendas realizadas por el Grupo Parlamentario Socialista, en las que propone modificar los artículos 6.28, 7.27 y 8.12 en el sentido de sustituir el término “sexo” por “género”, considerando que *“el elemento esencial que provoca la discriminación no es el sexo en sí mismo, sino el conjunto de arreglos humanos a partir de los cuales una sociedad transforma la sexualidad biológica y atribuye roles distintos que merman las posibilidades y oportunidades de las mujeres”*.

Desde el respeto al principio de neutralidad política y sindical que rige sobre los militares, no entraremos a discutir cuestiones de naturaleza política. Sin embargo, sí creemos necesario dar a conocer el nivel de compromiso mostrado por los principales grupos parlamentarios respecto a la Perspectiva de Género en la construcción de la nueva ley de régimen disciplinario, y de cómo esta ha sido objeto de debate y controversia para lograr un fin común: la igualdad efectiva, real, eficaz, e inmediata entre los hombres y las mujeres que integran el personal de las Fuerzas Armadas.

Partiendo de estos preceptos no solo se pretende obtener la protección de determinados bienes jurídicos personales, como la libertad sexual, la dignidad personal o profesional, la igualdad y la no discriminación, sino también adecuarse a la Ley Orgánica 9/2011, reguladora de los derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas, incorporando la protección de los derechos que garantiza y sancionando la injerencia

excepto si éstas fueran pruebas médicas o físicas cuya valoración fuese determinante en el curso correspondiente o si en el plan de estudios se determinara la asistencia obligatoria a alguna de ellas.

Artículo 4 Medidas particulares

Atendiendo a la estructura, duración y carga lectiva del curso, en el plan de estudios o, en su defecto, en la convocatoria correspondiente se adecuará el reconocimiento, en la medida de lo posible, de los siguientes derechos a las alumnas y militares profesionales alumnas que por motivos derivados de su situación de embarazo, parto o posparto, no pudieran asistir o causaran baja de algún curso de la enseñanza en las Fuerzas Armadas:

- a) Módulos, materias o asignaturas cuya superación presencial puede suplirse por medio de la enseñanza a distancia.
- **b)** Posibilidad de superar las pruebas en fechas alternativas, pero siempre antes de la finalización del curso.
- c) Determinación de los módulos, materias o asignaturas cuya superación de forma individualizada exime a la alumna de su posterior repetición.
- d) Adaptación del régimen de vacaciones, permisos y licencias a fin de garantizar la compatibilidad entre su situación y el régimen docente.

Artículo 5 Acreditación de la situación

Para poder acogerse a las medidas generales que se determinan en este real decreto y a las particulares que pudieran figurar en la correspondiente convocatoria, la militar profesional y la alumna de la enseñanza de formación, deberán acreditar ante el órgano que determine la convocatoria del curso o, en su caso, ante el director del centro docente militar correspondiente, mediante la oportuna certificación médica oficial, la limitación para realizarlo o para efectuar las pruebas de selección previas.

de los deberes impuestos.

SUPUESTOS ESPECIALES

- Falta muy grave prevista en el artículo 8.14 del Proyecto de Ley

El artículo 8.14 del Proyecto de Ley dispone, como presupuesto para cometer una falta muy grave, *“haber sido condenado por sentencia firme en aplicación de leyes distintas al Código Penal Militar, a pena de prisión por un delito doloso o a pena de prisión superior a un año por delito cometido por imprudencia, en cualquiera de los casos cuando afecte al servicio, a la imagen pública de las Fuerzas Armadas, a la dignidad militar o cause daño a la Administración”*.

En una primera aproximación, este tipo disciplinario no puede ser incluido junto a los mencionados anteriormente, por la amplitud de conductas tipificadas que podrían ser subsumidas en él, sin tener que estar relacionados no obstante con la perspectiva de género. Sin embargo, si habría cabida para aquellos delitos de violencia sexual o de género contenidos en el Código Penal Ordinario, de mayor trascendencia si cabe para la Institución, en particular si son cometidos en parejas cuyos miembros están destinados en la misma unidad.

Consecuentemente, el artículo 19 del Proyecto de Ley prevé, entre otras medidas, la suspensión de empleo como posible sanción para faltas muy graves, extendiendo su duración hasta la prevista en la condena para los casos señalados en el artículo 8.14. Con esta nueva redacción se cubriría el abanico de delitos y de tiempo de duración de la suspensión de empleo que establece el actual artículo 66 de la Ley Orgánica 9/1998, de Régimen Disciplinario.¹⁸

Por lo que se refiere a la mujer militar víctima de violencia de género, y que por tanto se ve eventualmente obligada a cambiar de destino para hacer efectiva su protección o su derecho a la asistencia social integral, sin perjuicio de su derecho preferente a ocupar otro destino que se encuentre vacante y cuya provisión sea necesaria, a tenor del artículo 101 de la Ley de la Carrera Militar; y del derecho a la

¹⁸ *“En el supuesto del artículo anterior, al expedientado se le impondrá la sanción de separación del servicio o de suspensión de empleo hasta el tiempo de duración de la condena como máximo, si ésta fuera superior a tres años de prisión por cualquier delito, o siendo inferior, lo fuera por delitos dolosos de homicidio, lesiones, amenazas, coacciones, contra la libertad sexual, contra el patrimonio y contra el orden socioeconómico, contra la salud pública y falsedades. En otros casos, podrá imponerse la sanción de pérdida de puestos en el escalafón o la suspensión de empleo, por un tiempo máximo coincidente con la duración de la condena”*.

movilidad geográfica reconocida por en el Real Decreto 456/2011, de 1 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de destinos del personal militar profesional¹⁹. El artículo III de la Ley de la Carrera Militar (según la redacción propuesta en la Disposición Final Tercera del Proyecto de Ley de Régimen Disciplinario), dispone que, atendiendo a la valoración otorgada a la gravedad de los hechos imputados, la posible condena a prisión preventiva, el perjuicio que la imputación infiera a las Fuerzas Armadas o la alarma social producida, podrá acordarse administrativamente la suspensión en el ejercicio de funciones del militar profesional que resultare procesado, inculcado o respecto del que se haya adoptado una medida cautelar en un procedimiento penal (por violencia de género) o por la incoación de un procedimiento disciplinario por falta muy grave, determinando expresamente si dicha suspensión conlleva el cese en el destino.

Por consiguiente, la comisión de un delito de violencia de género no solo podrá producir la incoación de un expediente por la comisión de una falta muy grave de entre las previstas en el artículo 8.14, sino también la posible suspensión de funciones con cese en el destino. Además, si el condenado fuera un militar de tropa y marinería con una relación de servicios de carácter temporal, por expreso mandato o previsión legal, habría lugar a la resolución del compromiso contraído.²⁰

Del mismo modo, la propuesta de modificación del artículo 112 de la Ley de la Carrera Militar²¹ plantea el cese en el destino en caso de pase a la situación de suspensión de empleo si, como consecuencia de la sentencia condenatoria, el militar ha de ingresar en un establecimiento penitenciario para cumplir la pena privativa de libertad impuesta en dicha sentencia; o cuando se imponga una sanción disciplinaria de suspensión de empleo por falta muy grave, por un periodo superior a seis meses.

- **Cumplimiento de sanción de arresto en domicilio particular por falta leve**

La perspectiva de género ha influido notablemente en la elaboración de un ordenamiento jurídico militar que protege la conciliación de la vida familiar, personal

19 Art. 27 .1 “La militar víctima de violencia de género, que para hacer efectiva su protección o derecho a la asistencia social integral se vea obligada a cambiar de destino, podrá solicitar la asignación de un puesto, de ser posible de análoga categoría, en el mismo término municipal o en otro distinto, sin estar sujeta al cumplimiento del tiempo mínimo de permanencia”.

Art. 27.4.- “En el caso de que no exista vacante con las características requeridas, se comunicarán a la solicitante los términos municipales y unidades más próximos a los solicitados con vacante, para que pueda manifestar sus preferencias”.

20 Redacción prevista en los artículos 118 de la Ley 39/2007, y artículo 10.2. De la Ley 8/2006, de 24 de abril de Tropa y Marinería, según contenido del Proyecto de Ley Disciplinaria. En la actualidad, estos preceptos incluyen el delito doloso como causa inmediata de resolución de compromiso.

21 Apartado Seis de la Disposición Final Tercera del Proyecto de Ley de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas.

y profesional, sin que eso suponga un obstáculo para poder cumplir con las responsabilidades disciplinarias.

El artículo 15 del Proyecto de Ley de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas regula la sanción de arresto, de entre uno y catorce días, por la comisión de alguna de las faltas leves previstas en el artículo 6. Su contenido, al igual que sucede en la vigente Ley Orgánica 8/1998,²² impone al arrestado, durante el cumplimiento de la sanción, la permanencia en su domicilio o en el lugar de la unidad, acuartelamiento, base, buque o establecimiento que se señale en la resolución sancionadora. Participando el militar sancionado en las actividades de la unidad durante el periodo de arresto, y permaneciendo en los lugares señalados durante el tiempo restante.

Como bien ha señalado un sector doctrinal²³ corresponde a la Autoridad con competencia sancionadora indicar el lugar de cumplimiento de la sanción atendiendo a las circunstancias específicas de la falta (lugar de comisión, grado de repercusión disciplinaria...) la ejemplaridad, lo aconsejable o no de la medida, las condiciones de habitabilidad del lugar de cumplimiento; y, por supuesto, la conveniencia de que el militar esté presente o no en la Unidad en cuestión.

Por consiguiente, teniendo como premisa una incuestionable que el domicilio particular del militar está contemplado como posible lugar de cumplimiento de sanción, y que aquel está obligado a permanecer allí durante la efectividad del arresto mientras se halle libre de servicio, la Autoridad con competencia sancionadora podrá autorizar, en aplicación analógica del párrafo segundo del artículo 227 de la Ley Procesal Militar²⁴ sobre la prisión provisional, la salida del domicilio por “*cualquier otra causa justificada*”, es decir: por motivos justos y razonables en términos de valoración ética y social.²⁵

Dentro de este concepto jurídico indeterminado han de encontrar cobijo las condiciones inherentes a la conciliación de la vida familiar y profesional del militar sancionado, como el cuidado de hijos menores de edad y sus atenciones educativas y

22 Artículo 13.- “*El arresto de uno a treinta días consiste en la restricción de libertad del sancionado e implica su permanencia, por el tiempo que dure su arresto, en su domicilio o en el lugar de la Unidad, acuartelamiento, base, buque o establecimiento que se señale...*”.

23 ESQUIVIAS LÓPEZ-CUERVO. Antonio; JOLY PALOMINO. Federico; MARTÍN VICENTE. Manuel. Comentarios a la Ley Disciplinaria Militar. 2ª Edición. Enero 2000.

24 Artículo 227.- El que se encuentre en prisión provisional “*Igualmente podrá salir (del lugar en que cumpla la pena), previa autorización (del Juez Togado) para asistir a sus prácticas religiosas o para recibir asistencia médica, que, siendo necesaria, no pueda serle prestada en el lugar en que estuviere cumpliendo la prisión atenuada, o por cualquier otra causa justificada a juicio del Juez Togado o del Tribunal Militar*”.

25 GARCIA LABAJO. Juan Manuel Comentarios a la Ley Disciplinaria de las Fuerzas Armadas. Ministerio de Defensa. Madrid. 2000.

sanitarias básicas. Así pues, atendiendo pormenorizadamente al principio de *numerus apertus* de las circunstancias personales del militar, es permisible el arresto en domicilio autorizándole la salida de aquel para el cumplimiento de funciones que concilien la vida personal.

A pesar de todo ello, la Autoridad sancionadora puede optar por denegar el cumplimiento del arresto en el domicilio, en cuyo caso el militar arrestado podría solicitar ausentarse del destino durante el tiempo indispensable para el cumplimiento de un deber inexcusable de carácter público o personal relacionado con la conciliación de la vida familiar y profesional, como son los expuestos anteriormente, a tenor del apartado 6 de la norma Segunda del Anexo II de la Orden Ministerial 121/2006, de 4 de octubre, por la que se aprueban las normas sobre jornada y horario de trabajo, vacaciones, permisos y licencias de los Militares Profesionales de las Fuerzas Armadas, y sus posteriores modificaciones.

La prolongación indefinida de la duración del permiso para el cumplimiento de los citados deberes podría ser solicitada cuando el militar sancionado integre una familia monoparental; o cuando el otro progenitor, sea militar o no, esté destinado en otra localidad o desplegado en zona de operaciones.

En estos casos, la colisión entre intereses personales (cuidado de la familia) y profesionales (mantenimiento de la disciplina) estaría servido, por lo que se haría casi preceptiva la aplicación extensa y extensible del contenido del artículo 227 de la Ley Procesal Militar, en relación al artículo 15 de la Ley Disciplinaria. Extensa, por afectar a derechos fundamentales y constitucionales del militar, son como el derecho a la educación, derecho a la tutela judicial efectiva, o el derecho a la prestación sanitaria. Y extensible, por afectar a aquellas personas (generalmente hijos menores de edad) que dependen directa y únicamente del militar.

Para facilitar aún más su tarea a la autoridad que deba de decidir sobre estas circunstancias, el Tribunal Constitucional, en sentencia 61/2013, de 14 de marzo, reconoció el nuevo derecho a la no discriminación por causas familiares y de conciliación; así como el deber de las administraciones públicas a proteger la familia y la infancia, en virtud del artículo 39 de la Constitución.²⁶ Ese deber de protección -dispone la sentencia- “*debe prevalecer y servir de orientación para la solución de cualquier duda interpretativa*” ante la aplicación de una norma que afecte a la conciliación de la vida profesional y familiar.

- **La Suspensión o Inejecución de Sanciones**

²⁶ Artículo 39.1.- *Los poderes públicos aseguran la protección social, económica y jurídica de la familia.*
Artículo 39.2.- *Los poderes públicos aseguran, asimismo, la protección integral de los hijos, iguales éstos ante la ley con independencia de su filiación, y de las madres, cualquiera que sea su estado civil. La ley posibilitará la investigación de la paternidad.*

La perspectiva de género es uno de los múltiples factores que también han influido en la redacción del artículo 63 del Proyecto de Ley Disciplinaria de las Fuerzas Armadas, regulador de la suspensión o inejecución de sanciones disciplinarias.

A su tenor, y aún con mayor precisión que el artículo 70 de la vigente Ley Orgánica 8/1998, este precepto posibilita el acuerdo de suspensión de sanción por un plazo inferior a su prescripción, o la inejecución definitiva de la sanción; no solo de oficio, sino también a instancia de parte, cuando por “*circunstancias excepcionales de carácter personal (...) mediar causa justa para ello y no se causara perjuicio a la disciplina*”.

A mayor abundamiento, el artículo 72 del Proyecto también faculta al ya sancionado, durante la tramitación del recurso disciplinario, a “*solicitar la suspensión de las sanciones por falta grave y muy grave durante el tiempo de tramitación del recurso, cuando la ejecución puede causarle perjuicios de imposible o difícil reparación o el recurso se fundamente en alguna de las causas de nulidad de pleno derecho previstas en las normas reguladoras del procedimiento administrativo común*”, pudiendo denegarse motivadamente la suspensión si con ella se causare perjuicio a la disciplina militar.

El carácter novedoso de estos preceptos, en los que la perspectiva de género influye notablemente, se encuentra en el descargo que la ley hace al militar para que ponga en conocimiento de la Autoridad Sancionadora la existencia de hechos y circunstancias de naturaleza personal, como son los descritos en el epígrafe anterior, que justifiquen tal suspensión o inejecución.

Se trata de híbridos de suspensión material (situaciones de hecho extrajurídicas de lo más diversas) y formal (basadas en una resolución jurídica)¹ que pretenden evitar causar un mayor perjuicio que el posiblemente cometido con la falta disciplinaria, como podría suceder en el supuesto de arresto en establecimiento disciplinario militar por la comisión de una falta grave o muy grave de un militar a cargo de un hijo menor de 12 años en una familia monoparental.

Estas herramientas jurídicas que el legislador introduce en el ordenamiento tienen como principal finalidad establecer un sistema capaz de tutelar los derechos individuales del militar, sin desmerecer la tramitación ni la terminación del procedimiento. Y asimismo, la búsqueda efectiva de un equilibrio entre tales derechos y la disciplina.

- **Medidas NO Disciplinarias a bordo de buques de guerra**

Como medida novedosa y claro exponente de la influencia que la Perspectiva de Género ha tenido en la elaboración de la nueva Ley Disciplinaria de las Fuerzas Armadas, la Disposición adicional cuarta del Proyecto dispone: “*sin perjuicio de sus*

¹ MATAMOROS MARTÍNEZ. Rafael. Comentarios a la Ley Disciplinaria de las Fuerzas Armadas. Ministerio de Defensa. Madrid. 2000.

competencias disciplinarias, el comandante de un buque de guerra podrá acordar a bordo, motivadamente, medidas que no tengan carácter disciplinario consistentes en limitaciones o restricciones al acceso a determinadas zonas del buque, para poner fin a situaciones de agresividad, acoso o violencia, constitutivas de presunta falta grave o muy grave disciplinaria militar, durante el tiempo que sean necesarias para proteger a las potenciales víctimas del presunto infractor”.

En el trámite de presentación de enmiendas al Proyecto de Ley Disciplinaria, los Grupos Parlamentarios CiU; IU, ICV-EUiA, CHA: La izquierda plural propusieron la supresión de esta disposición adicional, argumentando que la facultad del Comandante del buque de guerra de adoptar medidas cautelares limitativas o restrictivas de la libertad de movimiento de uno o varios individuos, con el fin de propiciar la adecuada protección de la presunta víctima de acoso, violencia o actos de agresión que puedan violar sus derechos fundamentales más básicos, deben poder ser adoptadas por un órgano judicial con todas las garantías debido a la severa repercusión en los derechos fundamentales y libertades públicas del militar del presunto agresor.

No van a cuestionarse los derechos y garantías constitucionales y de naturaleza procesal que la enmienda propone. Sin embargo, debemos tener muy presente la necesaria y preventiva protección que debe asistir siempre a una presunta víctima de acoso o violencia, principalmente cuando los hechos se pueden producir en un lugar tan aislado como un buque de guerra.

La Orden Ministerial 12/2012, de 28 de febrero, por la que se aprueban las Normas sobre mando y régimen interior de las unidades de la Armada, encomiendan al Comandante de un buque la observancia de las reglas de comportamiento del militar. A mayor abundamiento, le facultan para velar por la seguridad de su buque, la dotación y el personal embarcado ejerciendo su autoridad para evitar arbitrariedades, y fomentando la disciplina, la lealtad y el compañerismo.²

Por consiguiente, al igual que los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad pueden llevar a cabo restricciones del derecho a la libertad sobre ciudadanos en el ámbito civil, conforme a lo dispuesto en la Ley de Enjuiciamiento Criminal, cuando existan indicios de cometer un tipo penal, el Comandante de un buque está

² Artículo 9.2.- “Constituirá en todo momento ejemplo para la dotación mediante la observancia de las reglas de comportamiento del militar y de las tradiciones de la Armada”.

Artículo 9.3.- “Ejercerá su autoridad con justicia, equidad y firmeza, evitando toda arbitrariedad, y promoviendo responsabilidad, íntima satisfacción y mutuo respeto”.

Artículo 10.3.- “Fomentará entre sus subordinados el espíritu de superación, el ejercicio de la responsabilidad, la disciplina, el honor, el valor, la iniciativa, la lealtad y el compañerismo”.

Artículo 15.3.- “Al comandante le corresponde la doble función de preparar y emplear el buque. Dedicará su atención a la seguridad de su buque, dotación y personal embarcado, teniendo siempre presente las peculiaridades del medio marino”.

suficientemente legitimado para, en su caso, restringir motivada y cautelarmente la libertad de movimientos, a favor de la protección de un bien jurídico superior.

CONCLUSIONES

1. Las preocupaciones y experiencias de las mujeres y de los hombres se han configurado como un elemento esencial para la elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación de las decisiones que son tomadas a nivel político, económico, social y jurídico. En nuestro ordenamiento, se está produciendo un claro avance normativo en materia de igualdad entre hombres y mujeres. Sin embargo, aún existe un largo camino por recorrer para lograr la máxima efectividad en el que habremos de seguir combatiendo las persistentes manifestaciones de discriminación procedentes de estereotipos sociales y educativos.
2. Será el paso del tiempo y la casuística, entre otros factores, los que determinarán si los conceptos jurídicos indeterminados previstos en los artículos señalados causen un mayor problema del que se pretende resolver. A pesar de ello, y apriorísticamente, se intuye que la inclusión como falta leve, grave y muy grave de tipos que afectan a la igualdad efectiva de hombres y mujeres y a la no discriminación de los miembros de las Fuerzas Armadas producirá un efecto beneficioso en el personal que integra la Institución militar.
3. Con el conjunto de medidas previstas en el Reglamento de destinos, y en el Proyecto de Ley Disciplinaria, que se enmarcan dentro del proyecto de modernización de las Fuerzas Armadas y de mejora de sus condiciones profesionales, se pretende conseguir la plena equiparación con la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, y por ende de las mujeres militares profesionales víctimas de violencia de género con el resto de funcionarias públicas.
4. Teniendo en cuenta su dificultad, hubiese sido más preciso quizá concretar el grado o intensidad del perjuicio que a la disciplina le producen los supuestos especiales descritos anteriormente, y que no hacen más que reflejar las constantes confrontaciones que se pueden producir diariamente entre la vida personal, familiar y profesional, y cómo se hace un mayor esfuerzo por conciliarlas sin perjudicar la disciplina militar.
5. Aunque el novedoso contenido de la Disposición Adicional 4ª puede ser apreciado como un notable acierto en la lucha y prevención de la violencia de género en el ámbito de las Fuerzas Armadas desplegadas en buques, su contenido

podría calificarse de insuficiente por no incluir en esa facultad al Jefe de un contingente del Ejército de Tierra que se despliegue en zona de operaciones, o al Comandante de una aeronave durante un trayecto en situaciones de conflicto armado.

6. De cara a la opinión pública, que cada día asume más que las Fuerzas Armadas son parte integrante de la sociedad, la adecuación normativa expuesta supone un importante avance en materia de igualdad, y desde una perspectiva más amplia, la consecución de un apartado más derivado del contenido de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

BIBLIOGRAFÍA

Comentarios a la Ley Disciplinaria de las Fuerzas Armadas. Ministerio de Defensa. Madrid. 2000.

ESQUIVIAS LÓPEZ-CUERVO. Antonio; JOLY PALOMINO. Federico; MARTÍN VICENTE. Manuel. *Comentarios a la Ley Disciplinaria Militar*. 2ª Edición. Enero 2000.

HERREA MORENO. Myriam. Violencia en la Violación. Aspectos dogmáticos y victimológicos. Artículos doctrinales de derecho penal: La problemática del bien jurídico protegido en la criminalidad sexual violenta Noticias Jurídicas. Junio 2002.

MILLÁN GARRIDO. Antonio. Justicia Militar. 9ª edición. Editorial Ariel. 2012.

PÉREZ VILLALOBOS. María Concepción. *El tratamiento del género en las Fuerzas Armadas. Mujer, Paz y Seguridad*. Universidad de Granada. 2013.

ROBLES CARRILLO. Margarita y FRIEYRO DE LARA. Beatriz. *La integración de la perspectiva de género en el análisis de los conflictos armados y la seguridad*. Cuadernos de estrategia nº 157. 2012.

ROBLES CARRILLO. Margarita (Coord.). *Género, conflictos armados y seguridad. La asesoría de género en operaciones*. Parte II: Género y Seguridad. Centro Mixto. Universidad de Granada y Mando de Adiestramiento y Doctrina. 2012.

ROBLES CARRILLO. Margarita y GARCÍA SÁNCHEZ. Fernando. (Coords.). *Enfoque integral de las perspectivas de género en operaciones*. Parte II: La Normativa sobre Género y Seguridad. Centro Mixto. Universidad de Granada y Mando de Adiestramiento y Doctrina. 2013.

RUIZ-RICO RUIZ. Catalina. *La igualdad de género en las Fuerzas Armadas desde una perspectiva constitucional*. Documento de Opinión nº 121/2013. Instituto Español de Estudios Estratégicos.

Informe del Consejo de Estado.

Informe del Consejo General del Poder Judicial.

Conjunto de Enmiendas presentadas por los Grupos Parlamentarios al Proyecto de Ley.

Jurisprudencia del Alto Tribunal.



Katarína Svitková

Ayudante de investigación en la Facultad de Ciencias Sociales del Instituto de Ciencias Políticas, Universidad Carolina de Praga.

- Artículo recibido: Enero de 2014

- Artículo aceptado: Marzo de 2014

SEGURIDAD CONTEMPORÁNEA DESDE EL ENFOQUE URBANO: CIUDADES ANTE RIESGOS Y AMENAZAS ESTRATÉGICAS PARA ESPAÑA

El siguiente trabajo pretende explicar la emergente agenda de investigación en el ámbito de la seguridad de las ciudades ante las amenazas contemporáneas. Siguiendo la lógica de una doble interpretación de la seguridad urbana, la primera parte se centra en la creciente militarización de espacios urbanizados. Para ello, recurrimos a un buen número de conceptos utilizados por geógrafos urbanos y politólogos, cuya posición crítica hacia las autoridades estatales ha dominado el debate. La segunda parte, centrada en la seguridad urbana, adopta una posición más pragmática; qué elementos y funciones son vulnerables ante fuerzas naturales o acción humana. Se ofrece un breve análisis de los principales riesgos y amenazas reconocidos por los recientes documentos estratégicos españoles

Seguridad, Ciudades, Militarización urbana, Amenazas, riesgos, Estrategia Española de Seguridad, Estrategia de Seguridad Nacional

The objective of the following article is to explore the emerging agenda of investigation in the field of urban security in relation to contemporary threats. In line with a double interpretation of this concept, the first part is focused on the growing militarization of urbanized spaces. For this purpose, it introduces a number of concepts used by urban geographers and political scientists whose fundamentally critical approach towards State authorities has dominated the debate. The second part adopts a more pragmatic outlook, focusing on security of a city as such; its elements and functions that are vulnerable to natural forces or human activity. A brief analysis of the principal risks and threats recognized by recent Spanish strategic documents is also offered.

Security, Cities, Urban militarization, Threats, risks, Security Strategy of Spain, National Security Strategy

SEGURIDAD CONTEMPORÁNEA DESDE EL ENFOQUE URBANO: CIUDADES ANTE RIESGOS Y AMENAZAS ESTRATÉGICAS PARA ESPAÑA

I. INTRODUCCIÓN

Tradicionalmente, se ha relacionado el concepto de seguridad con el reto de defender el Estado y su integridad territorial mediante instrumentos militares. La seguridad dependía, sobre todo, de la capacidad del Estado de mantener, aumentar y utilizar el poder militar. Después de concluir la Guerra Fría, se multiplicaron las dimensiones del análisis de seguridad (seguridad económica, social, cultural, medioambiental, ciberseguridad, etc.). Un punto de vista alternativo debería basarse no sólo en dichas dimensiones o “sectores” de seguridad, sino también en el nivel geográfico del análisis de las mismas. En otras palabras, además de la seguridad nacional e internacional, es imprescindible examinar la *seguridad urbana*. Los riesgos y las amenazas contemporáneos son de carácter internacional, si bien también se derivan otras implicaciones, más importantes a un nivel local; sobre todo en zonas urbanizadas.

El concepto de seguridad urbana normalmente se pone en relación con el contenido de programas de prevención y respuesta a delitos cometidos en las ciudades, iniciativas representadas a nivel global por el programa Ciudades más seguras de la ONU-HABITAT¹. Sin embargo, en este artículo pretendo adoptar una visión de carácter global; omitiendo la delincuencia “cotidiana”, he optado por centrarme en riesgos y amenazas globales, desde la perspectiva de nuestra dependencia de la vida en las ciudades. Para conseguir dicho objetivo, distingo dos interpretaciones de la seguridad urbana:

- a) seguridad de la población de la ciudad en su conjunto o seguridad individual de sus habitantes, en relación con la creciente militarización de los espacios urbanos; sobre todo, en circunstancias extraordinarias
- b) seguridad de la ciudad como tal, el conjunto de sus elementos y funciones que se ven afectados por catástrofes naturales o por otras situaciones atribuibles a la

¹ ONU Habitat. Por un mejor futuro urbano. Programa Ciudades más seguras. Disponible en http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_content&view=article&id=67&Itemid=25
Fecha de la consulta 19.01.2014

acción humana

1.1 Estructura del trabajo

La composición del presente artículo refleja la distinción que hemos planteado. En la primera parte, repaso la utilización de instrumentos militares y nuevas tecnologías en conflictos de diversa índole que tienen lugar en ciudades alrededor de todo el mundo. Además de los conflictos interestatales, la insurgencia o el terrorismo, se analizan principalmente aquellos eventos de naturaleza civil: congresos, cumbres internacionales o acontecimientos deportivos de relevancia e impacto mundial. La violencia relacionada con las manifestaciones públicas desarrolladas en ciudades y sus implicaciones para la seguridad también constituye un asunto de especial relevancia y actualidad. Al mismo tiempo, me parece necesario tener en cuenta la creciente interconexión que se origina entre las ciudades y el papel que en su interior han asumido los actores no tradicionales.

En la segunda parte, centro mi análisis en algunas secciones concretas de la Estrategia Española de Seguridad² de 2011 y de la Estrategia de Seguridad Nacional³ de 2013, utilizando un punto de vista urbano a la hora de evaluar la seguridad de la sociedad contemporánea. Para los fines de este artículo, analizo los riesgos y las amenazas *relevantes para las ciudades* que aparecen en los dos documentos mencionados anteriormente. Se trata, en concreto, de los potenciadores del riesgo que ya aparecen reflejados en la Estrategia de 2011 y, a continuación, las implicaciones urbanas de conflictos armados, terrorismo, proliferación de armas de destrucción masiva, crimen organizado, vulnerabilidad energética, ciberamenazas, flujos migratorios no controlados y emergencias y catástrofes. La extensión de este trabajo no permite una comparación detallada de las Estrategias ni la inclusión de todos los riesgos y amenazas que aparecen en dichos documentos. Sin embargo, el objetivo planteado en estas páginas es analizar aquellos peligros que tienen una relevancia especial para las zonas con alta densidad de población e infraestructuras.

2. MILITARIZACIÓN DE ESPACIOS URBANIZADOS

2 Reino de España. Estrategia Española de Seguridad: Una responsabilidad de todos. Madrid: Gobierno de España, 2011.

3 Reino de España. Estrategia de Seguridad Nacional: Un proyecto compartido. Madrid: Gobierno de España, 2013.

Las ciudades actuales son nodos importantes de concentración de ciudadanos y sus actividades, núcleos de infraestructuras, inversiones e innovación; además de centros de poder político y económico. Como consecuencia, se trata de unos sistemas tremendamente complejos; interconectados y, al mismo tiempo, vulnerables a la disrupción y al surgimiento de conflictos de todo tipo. El progreso tecnológico en el sector militar ha modificado las pautas de la guerra, principalmente a nivel táctico y operacional. Lo que sí ha permanecido como un factor característico es el papel que desempeñan las ciudades en los conflictos armados, siendo tanto escenarios como objetivos de guerra en sus diversas formas. Además, según muchos expertos, estamos asistiendo a la militarización de espacios urbanos; incluso en aquellas condiciones que, en principio, poco tienen que ver con la guerra⁴, en pocas palabras: las ciudades se ven afectadas por manifestaciones de violencia política en sus múltiples versiones: desde los conflictos de tipo “tradicional”, motivados por recursos económicos o luchas para hacerse con el control del poder político, terrorismo y actividad insurgente, hasta otros conflictos clasificables como civiles y cívicos⁵, en concreto las manifestaciones públicas y la reacción estatal ante las mismas. Teniendo en cuenta el grado de urbanización al que estamos asistiendo, dichos fenómenos afectan de una forma muy directa a una parte considerable de la población mundial. Naciones Unidas estima que, en el año 2050, 6.400 millones de personas vivirán en ciudades alrededor de todo el mundo. Las repercusiones que tendrá este espectacular crecimiento serán más visibles en aquellas ciudades en vías de desarrollo, sobre todo en África subsahariana y Asia⁶. Los posibles conflictos que se pueden producir en estas regiones a lo largo del siglo 21 jamás serían atribuibles exclusivamente a la urbanización; sin embargo, el papel que las ciudades adquieren dentro de los mismos es cada vez más relevante.

2.1. Las guerras en las ciudades

Recientemente ha surgido una cantidad significativa de conceptos en el ámbito de la seguridad a nivel urbano. Uno de los más característicos está relacionado con la tecnología y los medios militares utilizados en zonas ‘civiles’ que presentan alta densidad de población e infraestructura. El fenómeno que ahora se conoce como

4 WARREN, Robert. *City streets – The War Zones of Globalization: Democracy and Military Operations on Urban Terrain in The Early Twenty-First Century* en GRAHAM, Stephen (ed.). *Cities, War, and Terrorism: towards an urban geopolitics*, Oxford: Blackwell Publishing, 2004, p. 214.

5 BEALL, Jo; Tom Goodfellow, Dennis Rodgers. *Policy Directions: Cities and Conflict*, Crisis States Research Centre, Junio 2010. Disponible en http://eprints.lse.ac.uk/40414/1/Policy_directions-Cities_and_Conflict%28author%29.pdf Fecha de la consulta 19.01.2014.

6 United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division. *Estimaciones de 2008*. Disponible en <http://esa.un.org/unpd/wpp/index.htm> Fecha de la consulta 28.02.2014

militarización urbana no es en realidad tan novedoso. Ya hemos explicado que las ciudades siempre han sido objetivos y escenarios de operaciones militares. A pesar (o como consecuencia) de la supremacía tecnológica de los países “occidentales” en el terreno abierto, los conflictos, cada vez con mayor frecuencia, tienden a llevarse a cabo en zonas urbanizadas. Cabe destacar en este sentido el ejemplo de Irak, entre otros. El combate urbano acarrea limitaciones en cuanto a la observación, la movilidad, la comunicación y la logística en general⁷. Conforme los conflictos asimétricos van adquiriendo más protagonismo, y el número de las guerras de tipo convencional disminuye, las ciudades adoptan una posición de refugios y bases de apoyo para la actuación de grupos insurgentes diversos. En este punto, las guerras civiles recientes (Siria, Egipto) se presentan como ejemplos muy claros al respecto. En conflictos de esta naturaleza, a pesar de la sofisticación tecnológica, resultan imprescindibles los medios de bajo perfil y la familiaridad que se tenga con el ambiente.

En los últimos veinte años, los Estados que disponen de Fuerzas Armadas situadas entre las más sofisticadas desde el punto de vista tecnológico (en particular los Estados Unidos, seguidos por Israel y otros países), han invertido en tecnologías e instalaciones militares especializadas para el combate en ciudades⁸, con el fin de adaptar sus capacidades a los retos que se plantean en conflictos de este tipo. Entre las instalaciones más complejas en EEUU podemos mencionar a Fort Carson, en Colorado, y al Joint Readiness Training Center, situado en Fort Polk, Estado de Louisiana. En cualquier caso, hasta la fecha se han construido varias decenas de instalaciones similares, considerando solamente las estadounidenses⁹. En la práctica, los daños colaterales afectan de forma más directa a los habitantes de las ciudades implicadas; no sólo en cuanto a la destrucción de las infraestructuras y servicios críticos, sino que también tienen como consecuencia una elevada cifra de víctimas civiles. Las estadísticas al respecto de estas últimas suelen variar por millares, en función de la fuente de procedencia; la campaña lanzada para la conquista de Fallujah, Irak, en 2004, constituye un ejemplo de lo apuntado¹⁰.

2.2. Eventos civiles y conflictos cívicos

7 HILLS, Alice. Continuity and Discontinuity: The Grammar of Urban Military Operations en GRAHAM, Stephen (ed.), *Cities, War, and Terrorism: towards an urban geopolitics*, Oxford: Blackwell Publishing, 2004, p. 235.

8 GRAHAM, Stephen. *Cities Under Siege: New Military Urbanism*. London: Verso Books, 2011, p. 181.

9 Ibid., p. 184.

10 CHANG, Tao-Hung. The Battle of Fallujah: Lessons Learned on Military Operations on Urbanized Terrain (MOUT) in the 21st Century, *Journal of Undergraduate Research*, Rochester: University of Rochester, vol. 6, nº 1, 2007, p. 33.

Al mismo tiempo, la militarización se considera un elemento necesario para prevenir la desobediencia civil y el terrorismo en ciudades del mundo desarrollado¹¹. En el caso de los eventos civiles (como son las cumbres del FMI, el G8 o el Banco Mundial) y las protestas promovidas por los movimientos antiglobalización, los Estados despliegan varios cuerpos de seguridad en las zonas urbanas. Mientras la función policial se mezcla con la militar, se ve limitado el derecho de movimiento y reunión, y muchas veces se utilizan medios violentos para disolver a los manifestantes¹². Además, la distinción entre éstos últimos y los terroristas resulta bastante borrosa en ocasiones. El concepto *reciente de urbanismo militar* ilustra cómo tecnologías novedosas, desarrolladas originalmente para el uso militar, se utilizan para vigilar y controlar el comportamiento y los movimientos de los civiles en cualquier lugar; obviamente, mediante el pretexto de garantizar su propia seguridad. Esta situación es una característica de grandes centros urbanizados de las naciones industrializadas¹³.

La militarización de las ciudades también ha sido evidente en las medidas de seguridad que se han adoptado durante la celebración de algunos eventos deportivos recientes, como los controvertidos Juegos Olímpicos de Invierno de Sochi, 2014, y Rio de Janeiro¹⁴. Una situación similar se vivió durante los Juegos Olímpicos de Pekín, celebrados en 2008, y los de Londres 2012; o durante la Copa Mundial de fútbol, en Johannesburgo, en 2010¹⁵. Desde ámbitos muy diversos, como la geografía urbana o incluso las ciencias políticas, autores como el Profesor Stephen Graham critican profundamente las consecuencias derivadas de dicha militarización en cuanto a las libertades básicas, además de las restricciones de movimientos que implica y los cambios de la disposición urbana en las ciudades en cuestión¹⁶.

Otro fenómeno bastante preocupante, sobre todo en los últimos cinco años, han sido las medidas de seguridad impuestas por varios gobiernos con el fin de pacificar a los que se manifiestan en contra de la gestión pública. Las motivaciones iniciales de dichas manifestaciones suelen variar, aunque la mayoría de las veces se pone el énfasis en las reclamaciones en cuanto a la insuficiente participación ciudadana o al adecuado funcionamiento de las instituciones democráticas. Por parte de las autoridades, mientras tanto, el discurso de emergencia o excepción sirve para justificar

11 WARREN, op. cit., p. 214.

12 Ibid, p. 215.

13 GRAHAM, op. cit., p. 62.

14 SOUZA, Marcelo Lopes de. Panem et circenses versus the right to the city (centre) in Rio de Janeiro: A short report, *City: Analysis of urban trends, culture, theory, policy, action*, vol. 16, nº 5, 2012, p. 563.

15 McMICHAEL, Christopher. Hosting the World, *City: Analysis of urban trends, culture, theory, policy, action*, vol. 16, nº 5, 2012, p. 524.

16 GRAHAM, op. cit., p. 16.

algunas reacciones extremadamente violentas; aquí cabe destacar los últimos casos que se han registrado en varias ciudades de Turquía, Brasil, Egipto, Tailandia, Venezuela o Ucrania, entre otras. El año 2013 fue particularmente violento en este sentido, con una amplia cobertura mediática de lo acontecido en algunas capitales nacionales, convertidas en auténticas zonas de combate. ¿Por qué las urbes adquieren un papel principal en los conflictos cívicos? Como ha sido apuntado con anterioridad, actualmente son nudos de población, infraestructuras, recursos e ideas. En todo caso, reúnen las cuatro características clave: la densidad, la heterogeneidad, la desigualdad comprimida y la presencia de las sedes gubernamentales¹⁷.

2.3 Ciudades en un mundo interconectado

En relación con la creciente importancia que han adquirido las grandes áreas metropolitanas, ha surgido una alternativa al concepto de la geopolítica tradicional, es decir: aquella en la que son protagonistas únicos los estados soberanos. En este enfoque innovador destaca un área de análisis, la *geopolítica urbana*; mediante el proceso de la urbanización y la globalización, ciertas ciudades llegan a tener más importancia en el funcionamiento del sistema mundial que los países en cuyo territorio se encuentran emplazadas. Se argumenta que, en cierta medida, las fronteras nacionales pierden peso y que lo realmente importante son las urbes de vocación global; sus aglomeraciones y los flujos que generan de personas, tecnologías, inversiones e información¹⁸. Se estudia la dinámica del poder y los vínculos entre las ciudades “primarias” y otras más globales¹⁹. Las ciudades de tamaño medio no pueden aspirar al grado de poder económico y político que han acumulado las megalópolis, y también es cierto que el papel de los Estados sigue siendo importante. Sin embargo, se van desarrollando varios mecanismos de cooperación entre las urbes más relevantes a escala mundial; como ejemplo, los que se han desarrollado en Nueva York, Londres, Singapur, Rio de Janeiro o Johannesburgo, entre otros. En este sentido, son destacables los relativos al medio ambiente o a la gestión pública. Dicha cooperación muchas veces resulta más eficiente y eficaz que la tradicional negociación de acuerdos internacionales y su implementación gradual.

17 BEALL et.al., op.cit., p. 2.

18 TAYLOR, Peter. *The Big Question: How Should Borders Be Drawn?* World Policy Institute, 2013. Disponible en <http://www.worldpolicy.org/journal/spring2013/big-question> Fecha de la consulta 20.08.2013

19 SASSEN, Saskia. *An Emergent Urban Geopolitics*. Saskia Sassen website, 2012. Disponible en <http://www.saskiasassen.com/PDFs/london/An-Emergent-Urban-Geopolitics.pdf> Fecha de la consulta 19.08.2013

En cuanto a la seguridad en el interior de las ciudades, es necesario tener en cuenta el creciente papel que están desempeñando los *actores no tradicionales*, destacando en este sentido los grupos terroristas, los movimientos sociales de varios tipos y objetivos, las empresas multinacionales –a veces con ingresos superiores al PIB de muchos países del mundo–, y también las compañías privadas de seguridad que operan en situaciones de conflicto en varios lugares del planeta. Todos estos actores están estrechamente vinculados a las ciudades donde se encuentra ubicada su sede, desde donde dirigen sus inversiones, donde llevan a cabo sus actividades y donde persiguen la satisfacción de sus intereses. Del mismo modo, son capaces de influir en las dinámicas sociales y políticas (incluso en las más conflictivas) que se desarrollan hoy en día en las áreas más urbanizadas. Mientras tanto, la capacidad de garantizar el desarrollo y la seguridad en ciudades ante las amenazas internacionales es un reto importante para los gobiernos tanto a nivel nacional como a escala municipal.

En los casos más extremos, cuando las autoridades estatales no gestionan adecuadamente aquellas zonas, surgen '*ciudades fallidas*²⁰', concepto que ha derivado de la idea de '*Estados fallidos*'. Se trata de la incapacidad de las instituciones estatales (o su total ausencia) a la hora de proveer los servicios básicos a la población o de garantizar la seguridad y el orden en una determinada ciudad. Está claro que la debilidad del Estado tiene consecuencias evidentes sobre todo a nivel local. Las actividades de bandas armadas, terroristas y crimen organizado de todo tipo suelen converger en zonas urbanizadas, donde cuentan con la infraestructura y con recursos de todo tipo para llevar a cabo sus acciones. La creciente interconexión entre las ciudades, mediante nuevas tecnologías de comunicación y transporte, permite que dichas amenazas se extiendan geográficamente y que los actores se comuniquen sus objetivos e intenciones con mayor facilidad, en otras palabras: la militarización de los espacios urbanos es evidente en varios países del mundo, y ha sido facilitada por el desarrollo tecnológico militar extendido al uso civil y por el papel desempeñado por los actores no tradicionales. La tendencia reciente de analizar la seguridad al nivel urbano debería ser potenciada tomando en consideración nuestra acentuada dependencia de la vida urbana, así como la necesidad de proteger la infraestructura que la sostiene. A continuación, se adopta un punto de vista integral de la seguridad en áreas urbanas, como queda implícito en los documentos estratégicos españoles.

3. LA VULNERABILIDAD DE LAS CIUDADES Y LA ESTRATEGIA

20 NORTON, Richard J. *Feral Cities*, *Naval War College Review*, vol. 1, nº 4, 2003, p. 97.

La Estrategia Española de Seguridad (EES), de 2011, y la Estrategia de Seguridad Nacional (ESN), de 2013, reflejan la tendencia general de reconocer las nuevas amenazas que ponen en peligro el funcionamiento de la sociedad global. Desde el 11-S, gobiernos de todo el mundo han seguido el ejemplo de EEUU de revisar las antiguas estrategias y emitir nuevos documentos a nivel nacional, reconociendo la realidad cambiante y las soluciones necesarias de acuciantes problemas internacionales como el terrorismo, las armas de destrucción masiva, la migración ilegal, el crimen organizado o la ciberseguridad, entre otros.

Las nuevas amenazas a las que debemos hacer frente tienen una dimensión urbana importante. Las dos Estrategias determinan los riesgos emergentes para la sociedad en los niveles nacional, europeo y global, aunque no llegan a mencionar explícitamente el urbano, el cual habitualmente corresponde a la categoría de la seguridad ciudadana o a la protección civil. No obstante, en el mundo globalizado, la seguridad pública en las ciudades ha dejado de ser un asunto puramente doméstico. Conforme los riesgos actuales han adoptado una forma transnacional, las urbes son vulnerables a todo tipo de riesgos y amenazas, sin que exista una clara estrategia para afrontarlos.

La necesidad de una interpretación integral de la seguridad se presume evidente desde los títulos de dichos documentos: en la EES, *una responsabilidad de todos*, y en el caso de la ESN, *un proyecto compartido*. Los actores involucrados son la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas, la Administración Local y la sociedad en su conjunto^{21,22}. Las Estrategias reconocen (aunque de forma implícita) que las ciudades están, por su propia naturaleza, predisuestas a la violencia política; y también que son vulnerables a catástrofes naturales o industriales. El grado de la urbanización y el desarrollo tecnológico actuales generan tantas ventajas como inconvenientes, en cuanto a la seguridad de las naciones, ciudades y de sus habitantes. Para analizar la seguridad a nivel *interurbano* (las ciudades interconectadas ante los peligros internacionales), me centro en un número de elementos mencionados en la EES y en la ESN.

3.1. Potenciadores de riesgo y las ciudades²³

El tercer capítulo de la EES denomina los fenómenos que contribuyen a las amenazas y los riesgos contemporáneos. *Disfunciones de la globalización* (desigualdad,

21 Estrategia Española de Seguridad, 2011, p. 14.

22 Estrategia de Seguridad Nacional, 2013, p. 7.

23 A diferencia de la EES, la ESN omite el capítulo dedicado a los potenciadores de riesgo, exponiendo los fenómenos denominados riesgos y amenazas en un único capítulo (3).

inestabilidad política o escasez de recursos). Se manifiestan muy claramente en puntos de mayor concentración de población; en particular, al considerar los países en vías de desarrollo. Además de la necesidad de construir “sistemas más flexibles, resistentes y con capacidad de recuperación²⁴” a nivel nacional y global, es imprescindible fomentar las capacidades de las urbes para poder afrontar estos riesgos. Para ello, conviene potenciar la *resiliencia urbana*, un concepto que será desarrollado más adelante en el texto.

Los centros urbanos son vulnerables a *desequilibrios demográficos* produciéndose, entre otros efectos reseñables, conflictos sociales y políticos, desigualdad o desastres de diverso tipo. La EES reconoce la multiplicación de los problemas de la vida urbana sobre todo en grandes áreas *metropolitanas* –criminalidad, radicalización y conflictos–²⁵, donde la incapacidad de los gobiernos de garantizar el desarrollo contribuye a la creación de las ciudades fallidas. Mientras tanto, en los países desarrollados, el envejecimiento de la población se ve acompañado por la inmigración de los jóvenes provenientes de otros países (. En el caso de España, destaca sobre todo la inmigración que procede del continente Africano. Los recursos y las oportunidades atraen a inmigrantes, particularmente hacia las grandes ciudades, como veremos en el siguiente apartado.

El punto de vista geográfico de *pobreza y desigualdad* es extremadamente útil al analizar países con distintos niveles de desarrollo con cierta proximidad geográfica –además del caso del Mediterráneo–²⁶, se puede destacar la brecha entre EEUU y México, entre otras. Hay que tener también en cuenta las inequidades encontradas al comparar varias regiones del mundo, los países entre sí, las diferentes zonas que se diferencian en cada país (sobre todo la brecha urbana-rural) y también la mencionada desigualdad que se muestra comprimida en las ciudades. Como es lógico, la carencia de oportunidades y la frustración coinciden en las raíces de todas las manifestaciones del radicalismo. En todo caso, pobreza y desigualdad son factores contribuyentes a la migración económica, palpable sobre todo en las áreas más urbanizadas.

Las ciudades que presentan una densidad más elevada de población, y mayor intensidad en la actividad industrial, consumen una parte sustancial de nuestros recursos naturales y generan una cantidad de desechos considerable, contribuyendo también así a potenciar los efectos del *cambio climático*. Sus consecuencias negativas, acompañadas por el deterioro del medio ambiente, implican un riesgo añadido para la sostenibilidad y la producción agrícola, y además fomentan los conflictos en varias regiones del mundo, sobre todo en los países en desarrollo. La iniciativa de afrontar dichos riesgos debería centrarse en las zonas que más perjuicios ocasionan desde la perspectiva del cambio climático. Sin embargo, las negociaciones de pactos internacionales en este ámbito

24 Estrategia Española de Seguridad, 2011, p. 34.

25 Estrategia Española de Seguridad, 2011, p. 35.

26 Ibid, 36.

suelen centrarse en establecer cuotas a nivel estatal, circunstancia que desemboca en un proceso lento y poco eficaz. Un ejemplo de progreso en este terreno es, sin duda, la iniciativa C40 que han puesto en marcha varias ciudades globales con el objetivo de limitar las emisiones de carbón, tanto a escala local como planetaria²⁷.

Por lo que se refiere a los peligros de origen tecnológico²⁸, la EES reconoce nuestra creciente dependencia de las tecnologías (más acentuada si cabe en las vinculadas a la comunicación) la cual contribuye a aumentar nuestra vulnerabilidad. Los descubrimientos e inventos civiles, además de los militares que fueron los dominantes anteriormente, requieren que se establezca “una relación estratégica entre ambos sectores²⁹”. La innovación e investigación en este ámbito, y las correspondientes infraestructuras, están concentrados en zonas urbanas (científicos, centros públicos y privados de innovación, empresas, etc.). La seguridad de dichas infraestructuras es por tanto fundamental; un ataque sofisticado contra el sistema podría inhabilitar muchas funciones vitales y causar más daño que cualquier ataque terrorista perpetrado de una forma más “tradicional”. Además, tampoco cabe duda respecto a que la interconexión de las ciudades en este ámbito las hace más vulnerables a la disrupción.

3.2. Las ciudades y sus respuestas ante los riesgos y amenazas

La creciente importancia de las ciudades para la seguridad contemporánea se pone nuevamente de manifiesto, implícitamente, en el capítulo 4 de la EES y en el 3 de la ESN, en los que se identifican correctamente las amenazas y los riesgos inminentes para el funcionamiento de la sociedad. La convergencia de los ámbitos clásicos –el terrestre, marítimo y aéreo–, y los nuevos, como el espacial, el ciberespacio, o el informativo³⁰, se demuestra sobre todo en aquellas ciudades ubicadas en la costa, tanto en España como en otros países. La concentración de población, tráfico nacional e internacional (puertos, aeropuertos, estaciones), sedes de instituciones, infraestructuras críticas y actividad industrial, supone un verdadero reto para la prevención de la materialización de las amenazas existentes.

3.2.1. Conflictos armados

27 C40 Cities: Climate Leadership Group. Disponible en <http://www.c40.org/about> Fecha de la consulta 18.01.2014

28 El concepto de peligros tecnológicos es muy amplio; el elemento tecnológico forma parte de los demás potenciadores de riesgo, tanto como de las propias amenazas y los riesgos expuestos a continuación.

29 Estrategia Española de Seguridad, 2011, p. 38.

30 Ibid, pp. 41-3.

El enfoque urbano resulta asimismo conveniente al analizar la dinámica de los *conflictos armados* en sus diversas dimensiones; especialmente, donde la capacidad de tomar o de recuperar las ciudades claves se entiende como una ventaja estratégica. Recientemente, hemos podido comprobar el papel que desempeñan las ciudades (señaladas como objetivos o transformadas en escenarios en el sentido militar) en los conflictos interestatales relacionados con los procesos denominados “Primaveras Árabes”. Del mismo modo, los conflictos en Afganistán e Irak han demostrado que la supremacía tecnológica no conduce automáticamente al éxito en operaciones que se llevan a cabo en terreno urbanizado³¹. Naturalmente, se puede argumentar que las delimitaciones geográficas de conflictos, además de la distinción urbana-rural, siguen la lógica de la ubicación de recursos clave (agua, minerales valiosos o estratégicos, tierra fértil, etc.), además de estar afectados por un número importante de factores específicos en cada conflicto. Sin embargo, las características de las ciudades que describimos anteriormente las convierten en escenarios de conflictos armados alrededor del mundo.

Las Fuerzas Armadas de España cuentan con las Orientaciones para el Combate en zonas urbanizadas (CZURB)³², que reconocen las limitaciones y particularidades a nivel operativo y táctico. El documento está compuesto por diversos apartados que versan sobre las características del ambiente urbano (cuestiones de densidad, movilidad, táctica, logística, mando y control e información, entre otros); distinguiendo, en todo caso, las operaciones ofensivas y las defensivas. En sus 10 capítulos y 8 anexos, elabora de forma detallada los aspectos tácticos y técnicos relacionados con el combate en zonas urbanizadas. En este punto, se parece a los documentos similares emitidos por otros países, como la estadounidense *Doctrine for Joint Urban Operations, que fue publicada en 2002*³³, la cual también se centra en capacidades y tareas que son únicas para, o significativamente condicionadas por, el ambiente urbano a nivel operativo de combate.

3.2.2. Terrorismo transnacional y las ADM

El *terrorismo transnacional* se entiende como una amenaza fundamental para la seguridad, que se aprovecha de “ciertas características de la nueva sociedad global [para] multiplicar su impacto³⁴”. Para alcanzar los objetivos que persigue, el terrorismo necesita la atención de unos medios de comunicación cada vez más potentes, gracias

31 HILLS, op. cit., p. 245.

32 Mando de Adiestramiento y Doctrina. OR7-023, Orientaciones. Combate en zonas urbanizadas (sin clasificar), 2003.

33 Joint Chiefs of Staff. *Doctrine for Joint Urban Operations*, Joint Publication 3-06, Septiembre 2002.

34 Estrategia Española de Seguridad, 2011, p. 49.

a los avances tecnológicos en el campo de las nuevas tecnologías aplicadas a la comunicación de masas. También es cierto que la inmensa mayoría de los ataques terroristas se llevan a cabo en el interior de las ciudades. La concentración de “ciudadanos, instituciones, empresas, organizaciones, intereses e infraestructuras³⁵” convierte a las zonas urbanizadas en objetivos prioritarios para los ataques terroristas. Los posibles impactos del abuso de *armas de destrucción masiva* (ADM) en áreas metropolitanas resultan particularmente preocupantes en este sentido.

Igual que sucede en el caso de otras amenazas para la seguridad española, la lucha contra el terrorismo debería basarse en un enfoque integral³⁶. Aunque el planeamiento estratégico corresponde al alto nivel de la Administración del Estado, en la prevención y la mitigación de la actividad terrorista participan las Administraciones locales, los cuerpos de seguridad (de naturaleza civil y militar) y, en la medida de lo posible, también los ciudadanos. A pesar de las costosas estructuras anti-terroristas con que cuentan los Estados, a veces simplemente la atención de los ciudadanos puede prevenir un ataque terrorista en un ámbito urbano³⁷.

3.2.3. Crimen organizado

En cuanto a esta actividad delictiva, es cierto que, al igual que otras, suele seguir la lógica de la ubicación de los recursos que las alimentan. Los núcleos de infraestructura y actividad económica ofrecen poderosos incentivos a los grupos que se dedican al tráfico ilegal de personas, drogas, armas o a la delincuencia económica (blanqueo de capitales). Aunque es cierto que tales actividades no se llevan a cabo exclusivamente en zonas urbanas, las ciudades muchas veces sirven como su principal base logística.

En este contexto, la EES hace referencia a la “creciente interrelación [del crimen organizado] con el terrorismo y con los grupos violentos y la delincuencia local³⁸”. Las actividades de estos últimos se concentra en áreas urbanas, lo que les permite multiplicar su impacto. Según la ESN, dichas actividades ilícitas se llevan a cabo cada vez con más facilidad, debido a una serie de fenómenos inherentes al mundo globalizado: “la mejora de las comunicaciones y el aumento de los flujos transfronterizos de bienes,

35 Ibid, p. 52.

36 Estrategia de Seguridad Nacional, 2013, p. 26.

37 El sábado 1 de mayo de 2010, un vendedor callejero alertó a la policía tras darse cuenta de un coche sospechoso aparcado en Times Square, Nueva York. Las autoridades confirmaron que se trataba de una bomba improvisada que, por fortuna, no llegó a explotar con fuerza. El vendedor ayudó entonces a evitar un atentado que hubiera podido ser letal, en palabras del entonces alcalde Michael Bloomberg.

38 Estrategia Española de Seguridad, 2011, p. 53.

personas y servicios³⁹”. La propia naturaleza de las ciudades, con sus numerosos recursos y las infraestructuras disponibles, ofrece una gran variedad de “oportunidades” a los que se dedican al crimen organizado en sus varias formas y en múltiples niveles de actuación.

3.2.4. Vulnerabilidad de las infraestructuras críticas y servicios esenciales⁴⁰

En ambas estrategias, aparece una serie de riesgos relacionados con nuestra dependencia respecto a los recursos energéticos y los sistemas de su gestión. La *vulnerabilidad energética*, además de responder a causas concretas, globales y regionales, tiene otras implicaciones importantes a un nivel más local. “Las infraestructuras y las redes de transporte del sistema energético [pueden ser dañadas por] desastres naturales, ataques terroristas o ciberataques⁴¹”. La sofisticación tecnológica de la que hacen gala nuestras ciudades a la vez supone su dependencia de los recursos (sobre todo de la electricidad) en el funcionamiento de sus infraestructuras. Para comprender el impacto que un corte prolongado de fluido eléctrico tendría en la vida de una ciudad, hace falta considerar la variedad de servicios e instalaciones cuyo funcionamiento requiere corriente eléctrica de forma ininterrumpida: transporte público urbano, abastecimiento, redes de comunicación y bases de datos electrónicos, puertos, aeropuertos, hospitales o, sin ir más lejos, los equipamientos necesarios para el funcionamiento de las unidades de protección civil.

En este mismo sentido, las *ciberamenazas* también ponen en peligro una variedad de sistemas y bases de datos que se han hecho imprescindibles en nuestra vida cotidiana. La complejidad de los riesgos y las amenazas provenientes del ciberespacio para las ciudades es tal que su análisis sobrepasaría la extensión de este trabajo. A la hora de examinar la seguridad *de* y *en* las ciudades, se trata sobre todo de ciberataques con consecuencias materiales en zonas urbanizadas; la interrupción de servicios y redes imprescindibles para el funcionamiento de una ciudad y para la seguridad dentro de la misma.

3.2.5. Migración no controlada

La migración es un fenómeno tradicional que, al ser gestionado de una forma legal

39 Estrategia de Seguridad Nacional, 2013, p. 28.

40 La ESN añade tres nuevas amenazas con respecto a la EES; una de ellas es la vulnerabilidad de las infraestructuras críticas y servicios esenciales. Dicha vulnerabilidad se debe a peligros de diversa índole, que se hallan expuestos con detalle en ambas estrategias. Para los fines de este trabajo, este apartado incluye la vulnerabilidad energética y las ciberamenazas (que aparecen por separado en ambas Estrategias) en relación con las ciudades.

41 Estrategia Española de Seguridad, 2011, p. 60.

y sostenible, contribuye al desarrollo de los países implicados, (de origen y de destino) de esa población. Sin embargo, *flujos migratorios no controlados* pueden tener impactos en forma de un repunte de la conflictividad social, explotación económica, aparición de guetos urbanos y extremismo, entre otros⁴². Por ahora, los ejemplos más extremos de esta situación se encuentran fuera de Europa; sin embargo, las dinámicas demográficas actuales podrían cambiar la situación drásticamente a lo largo de las próximas décadas⁴³.

La migración desde las regiones en desarrollo hacia el mundo desarrollado se debe, entre otros fenómenos destacables, a la pobreza y la desigualdad existente en los países cuya población es relativamente joven. Sus habitantes sufren altas tasas de desempleo, “la ausencia de expectativas vitales, la falta de seguridad personal o la ausencia práctica de sus derechos más elementales⁴⁴”. Las rutas por las que discurre la emigración ilegal con destino a Europa tienen especial relevancia para España debido a su situación geográfica, con el papel particular de las ciudades de Ceuta y Melilla.

Como ha sido mencionado anteriormente, en los países receptores los emigrantes económicos acaban en su mayor parte habitando en la periferia de las áreas metropolitanas. Lo que les atrae hacia los grandes núcleos urbanos son, sin duda, los recursos y las oportunidades, aunque, en la realidad, los inmigrantes muchas veces acaban en los cinturones exteriores, donde muchas veces carecen de infraestructuras y servicios básicos. La falta de integración puede causar los conocidos fenómenos negativos que se demuestran sobre todo en zonas urbanizadas. Los disturbios callejeros que se han producido en los últimos años en las ciudades de Europa Occidental constituyen ejemplos de conflicto cívico; entre sus causas, podemos subrayar la ‘desigualdad comprimida’, y entre sus impactos, el empeoramiento de la seguridad urbana en general.

3.2.6. Emergencias y catástrofes

Finalmente, en relación con el apartado 3.2.4, las *emergencias y catástrofes* causadas por fuerzas naturales o por la actividad humana siguen siendo eminentes “a pesar de los avances tecnológicos y sociales⁴⁵”. Las causas y la naturaleza de estas disrupciones están íntimamente relacionadas con otros riesgos y amenazas que fueron recogidos en las dos Estrategias – sobre todo los llamados peligros tecnológicos y medioambientales.

El impacto de fenómenos naturales como terremotos, inundaciones o erupciones

42 Estrategia Española de Seguridad, 2011, p. 71.

43 Véase el apartado 3.1. Potenciadores del riesgo y las ciudades.

44 Estrategia de Seguridad Nacional, 2013, p. 32.

45 Estrategia Española de Seguridad, 2011, p. 73.

volcánicas se multiplica en zonas que presentan una concentración elevada de infraestructura y población. Agentes biológicos y químicos⁴⁶, además de las enfermedades “corrientes”, suelen transmitirse con mucha facilidad en ciudades a través del constante movimiento e interacción de personas concentradas en un espacio relativamente limitado. Las catástrofes de naturaleza industrial (fallos técnicos que conducen a accidentes, explosiones o contaminación del aire o agua mediante agentes peligrosos) o de transporte (causados por actos ilícitos, accidentes o catástrofes naturales⁴⁷) también tienen un impacto más grave al ocurrir en el ámbito urbano y, por tanto, requieren una respuesta rápida y eficaz.

En este sentido, es imprescindible potenciar la *resiliencia urbana*, que lleva implícita la capacidad de una ciudad (el conjunto de las autoridades municipales, elementos del sistema de la protección civil, organizaciones cívicas, empresas y hasta los propios residentes) de anticipar, planificar, gestionar, mitigar y prepararse para las catástrofes⁴⁸. La Estrategia de 2011 destaca la importancia de difundir la cultura de prevención entre los habitantes de las áreas metropolitanas y la necesidad de cooperación entre dichos actores⁴⁹. La importancia de las urbes y las entidades públicas y que convergen en su espacio es indiscutible para poder enfrentar los riesgos actuales.

4. CONCLUSIONES

La cambiante naturaleza de los conflictos contemporáneos nos obliga a desarrollar nuevos paradigmas cuando nos enfrentamos al análisis de la seguridad. Además de las numerosas dimensiones de la seguridad que han surgido en las últimas décadas, ha aparecido la tendencia de reconsiderar el nivel geográfico en su análisis. Es cierto que los Estados van perdiendo la posición monopólica de antaño, mientras que aparecen nuevos actores relevantes para la seguridad contemporánea. Al mismo tiempo, aumenta la importancia de las ciudades, fuertemente globalizadas e interconectadas entre sí y, por tanto, crecientemente vulnerables. Además de la tradicional seguridad nacional e internacional, la seguridad urbana es cada vez más importante en relación con la urbanización, las nuevas tecnologías, las nuevas amenazas y sus implicaciones.

46 Véase el apartado 3.2.2. Terrorismo transnacional y las ADM.

47 Estrategia Española de Seguridad, 2011, p. 78.

48 COAFFEE, Jon; David Murakami Wood, Peter Rogers. *The Everyday Resilience of the City: How Cities Respond to Terrorism and Disaster*. New York: Palgrave Macmillian, 2009, p. 5.

49 Estrategia Española de Seguridad, 2011, p. 76.

El presente trabajo ofrece dos interpretaciones de la seguridad urbana fundamentalmente distintas; por una parte, la crítica de la militarización de ciudades y el papel de los gobiernos en la misma, analizando diferentes formas de conflictos que tienen lugar en zonas urbanizadas; por otra, la dimensión urbana de los riesgos y las amenazas que las Estrategias de 2011 y 2013 analizan sobre todo al nivel nacional e internacional. Es habitual abordar la seguridad urbana a un nivel táctico, desatendiendo su dimensión estratégica⁵⁰; sin embargo, es también evidente la creciente importancia que ahora tienen las ciudades como actores, como objetivos y como escenarios de presentes conflictos en sus diversas formas. El impacto de los fenómenos como la violencia política, la migración ilegal, la proliferación de ADM, el crimen organizado o las catástrofes naturales se multiplican en zonas con alta concentración de población e infraestructuras. Parece que la complejidad de los sistemas urbanos, y nuestra creciente dependencia de los mismos, contribuyen a la vulnerabilidad de las sociedades actuales.

⁵⁰ HILLS, *op. cit.*, p. 243.

BIBLIOGRAFÍA

- BEALL, Jo; Tom Goodfellow, Dennis Rodgers, Policy Directions: Cities and Conflict, *Crisis States Research Centre*, Junio 2010. Disponible en http://eprints.lse.ac.uk/40414/1/Policy_directionsCities_and_Conflict%28author%29.pdf
Fecha de la consulta 19.01.2014.
- C40 Cities: Climate Leadership Group. Disponible en <http://www.c40.org/about>
Fecha de la consulta 18.01.2014
- CHANG, Tao-Hung, The Battle of Fallujah: Lessons Learned on Military Operations on Urbanized Terrain (MOUT) in the 21st Century, *Journal of Undergraduate Research*, Rochester, University of Rochester, vol. 6, nº 1, 2007.
- COAFFEE, Jon; David Murakami Wood, Peter Rogers, *The Everyday Resilience of the City: How Cities Respond to Terrorism and Disaster*, New York, Palgrave Macmillan, 2009.
- GRAHAM, Stephen, *Cities Under Siege: New Military Urbanism*, London, Verso Books, 2011.
- HILLS, Alice, Continuity and Discontinuity: The Grammar of Urban Military Operations en GRAHAM, Stephen (ed.), *Cities, War, and Terrorism: towards an urban geopolitics*, Oxford, Blackwell Publishing, 2004.
- Joint Chiefs of Staff, Doctrine for Joint Urban Operations, Joint Publication 3-06, Septiembre 2002.
- Mando de Adiestramiento y Doctrina, Orientaciones: Combate en zonas urbanizadas, OR7-023 (sin clasificar), 2003.
- McMICHAEL, Christopher, Hosting the World, *City: Analysis of urban trends, culture, theory, policy, action*, vol. 16, nº 5, 2012.
- NORTON, Richard J., Feral Cities, *Naval War College Review*, vol. 1, nº 4, 2003.
- ONU Habitat, Por un mejor futuro urbano, Programa Ciudades más seguras. Disponible en http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_content&view=article&id=67&Itemid=25. Fecha de la consulta 19.01.2014
- Reino de España, Estrategia de Seguridad Nacional: Un proyecto compartido, Madrid, Gobierno de España, 2013.
- Reino de España, Estrategia Española de Seguridad: Una responsabilidad de todos, Madrid, Gobierno de España, 2011.
- SASSEN, Saskia, An Emergent Urban Geopolitics, Saskia Sassen website, 2012.

Disponible en <http://www.saskiasassen.com/PDFs/london/An-Emergent-Urban-Geopolitics.pdf> Fecha de la consulta 19.08.2013

SOUZA, Marcelo Lopes de, Panem et circenses versus the right to the city (centre) in Rio de Janeiro: A short report, *City: Analysis of urban trends, culture, theory, policy, action*, vol. 16, nº 5, 2012.

TAYLOR, Peter, The Big Question: How Should Borders Be Drawn? World Policy Institute, 2013. Disponible en <http://www.worldpolicy.org/journal/spring2013/big-question> Fecha de la consulta 20.08.2013

United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division. Estimaciones de 2008. Disponible en <http://esa.un.org/unpd/wpp/index.htm> Fecha de la consulta 28.02.2014

WARREN, Robert, City streets – The War Zones of Globalization: Democracy and Military Operations on Urban Terrain in The Early Twenty-First Century en GRAHAM, Stephen (ed.), *Cities, War, and Terrorism: towards an urban geopolitics*, Oxford, Blackwell Publishing, 2004.



Ángel Gómez de Ágreda

Teniente coronel del Ejército del Aire. Diplomado en Estado Mayor.

- Artículo recibido: Diciembre de 2013

- Artículo aceptado: Marzo de 2014

EL CAMBIO CLIMÁTICO EN EL ÁRTICO: MÁS ALLÁ DEL CÍRCULO POLAR

El cambio climático es un fenómeno global cuyos efectos se dejarán sentir de forma distinta en cada rincón del Planeta. Numerosos estudios han acometido la tarea de describir cuáles pueden ser las consecuencias más o menos locales del calentamiento global. Sin embargo, los cambios que acontezcan a nivel de un entorno tan concreto como el ártico también tendrán repercusiones más allá del Círculo Polar. La navegabilidad de las rutas polares, por ejemplo, podría permitir el acceso a las amplias y ricas extensiones de Siberia a través de vías fluviales hasta ahora taponadas.

Para poder comprender el alcance de los cambios que se avecinan, es necesario hacer un estudio dinámico de todos los factores afectados, sin quedarse en la visión secuencial de los escenarios locales. De algún modo, habrá que acostumbrarse a una visión más esférica de la Tierra, en lugar de la cilíndrica que obvia las regiones polares por intransitables.

Cambio Climático, Ártico, Siberia, geopolítica, rutas, energía, recursos.

Climate Change is a global phenomenon which will be felt in different ways in every corner of the Planet. A number of papers and studies have described which the consequences of global warming can be at a more or less local level. However, changes which take place at such a specific environment as the Arctic will reverberate well beyond the Polar Arctic Circle. For instance, navigability of polar routes might allow access to ample and rich grounds of Siberia through river systems so far obstructed by ice.

In order to be able to grasp the true reach of changes ahead it is necessary to conduct a dynamic study of all the factors involved. A sequential view of local scenarios will not do. Somehow, we will need to get used to a more aspheric view against the cylindrical one which alienates the Polar Regions regarding them as impassable.

Climate Change, Arctic, Siberia, geopolitics, routes, energy, resources.

EL CAMBIO CLIMÁTICO EN EL ÁRTICO: MÁS ALLÁ DEL CÍRCULO POLAR

I. UN FENÓMENO GLOBAL

Una parte muy significativa de los documentos que afrontan el estudio de los efectos del Cambio Climático sobre el Ártico limitan su alcance a sus consecuencias al norte del Círculo Polar. La globalización del fenómeno medioambiental debería, sin embargo, obligar a evaluar las ramificaciones que se extienden más allá del entorno restringido de la zona polar, para incluir áreas geográficas distantes¹ y distintas que también resultarán perjudicadas -o beneficiadas-².

Uno de los principales elementos distorsionadores que influyen en la percepción de la realidad del Cambio Climático es la observación de sus efectos bien desde un punto de vista excesivamente local, bien desde un enfoque centrado en aspectos o periodos de tiempo muy concretos. Esta tendencia no es siempre inocente. En muchos casos, responde a la voluntad de enfatizar aspectos concretos para apoyar discursos interesados, ya sean negacionistas de la realidad medioambiental³, ya excesivamente alarmistas en cuanto a su verdadero alcance y a sus consecuencias.

Como ocurre en tantas ocasiones, la realidad aquí también se encuentra situada en un punto intermedio entre ambos extremos. De hecho, el Cambio Climático no deja de ser precisamente eso: un cambio. Cualquier pretensión de dramatizar -o desdramatizar- este hecho deriva de una insuficiente comprensión del fenómeno o de la voluntad de aprovechar políticamente datos y estadísticas tomadas de una forma parcial⁴.

1 Los efectos se harán sentir en todo el mundo, incluso en España. Un estudio al respecto puede leerse en “El Ártico y los efectos del cambio climático en España”, Greenpeace, marzo de 2013.

2 De ahí el creciente interés de países muy alejados del Polo por participar en los debates del Consejo Ártico. Ver, entre otros, WILSON, Page, “Asia eyes the Arctic”, *The Diplomat*, 26 de Agosto de 2013. <http://thediplomat.com/2013/08/asia-eyes-the-arctic/>. También PALACIÁN, Blanca y GARCÍA SÁNCHEZ, Ignacio, “Geopolítica de deshielo en el Ártico”, *Estudios de Política Exterior*, Política Exterior número 154. <http://www.politicaexterior.com/articulo?id=5193>

3 FARRELL, Paul B., “The 10 dumbest things climate-change deniers say”, *The Wall Street Journal*, *Market Watch*, 20 de noviembre de 2013. http://www.marketwatch.com/story/the-10-dumbest-things-climate-change-deniers-say-2013-11-20?mod=wsj_share_tweet

4 Resulta muy interesante el estudio de la aplicación del Derecho Internacional a la cambiante re-

El cambio al que hacemos referencia implica, *simplemente*, un desplazamiento de las condiciones climáticas en función de multitud de factores. Nada se crea ni se destruye, sino que se produce una transformación de las circunstancias concretas de cada zona o región. Lo relevante en el fenómeno del Cambio Climático es precisamente el cambio, que traerá consigo la necesidad de adaptación de las especies vegetales y animales a los nuevos escenarios. También la del ser humano, como individuo y como grupo social.

El hecho de que el cambio se produzca sobre un factor global como es el clima es adjetivo al hecho mismo del cambio (global en su sentido literal, que implica que abarca toda la extensión del Globo terráqueo). No obstante, la misma globalidad del cambio exige que su estudio se lleve a cabo en el conjunto del sistema y no solo en una región concreta o ceñido a un aspecto único de ese fenómeno global.

La trascendencia de esta visión de conjunto horizontal (en cuanto a su extensión geográfica) y vertical (en lo que respecta a los fenómenos asociados) se demuestra en el momento de identificar los riesgos a los que estará sometida la actividad humana—de forma directa o indirecta— y cuando se trata de descubrir las oportunidades que presenta la transformación de los parámetros actuales en todo el mundo.

La falta de capacidad para disociar fenómenos y zonas geográficas puede llevar a abrazar visiones parciales que tenderán a ser excesivamente optimistas o pesimistas que, en todo caso, estarán insuficientemente ligadas a la realidad. Estos estudios focalizados pueden llegar a permitir determinar las circunstancias concretas que afectarán a una zona específica, o al conjunto de las regiones que se verán alteradas por un fenómeno dado. Pero siempre resultarán insuficientes para decidir cuáles serán las vías de actuación con mayor eficiencia en la mitigación de esos efectos y para identificar las oportunidades que se abrirán paulatinamente, según se vayan modificando las variables meteorológicas.

Es necesario analizar la realidad en su entorno cambiante. No es posible mantener fijas unas variables para comprobar la evolución del resto si se pretende obtener una imagen realista o, al menos verosímil, del futuro. Este análisis dinámico puede dar lugar a un discurso aparentemente deshilvanado por la superposición de consideraciones; pero, como en un cuadro impresionista, la visión del conjunto de los puntos tratados debería permitirnos distinguir las imágenes que se trazan.

Los efectos directos del Cambio Climático sobre la banquisa ártica son, probablemente, los que mayor repercusión tendrán en el nivel local; también los que provocarán un mayor número de consecuencias a nivel planetario. Muchas de estas variaciones son percibidas por los humanos como adversas a sus intereses, mientras

alidad ártica. Al respecto se puede consultar la recopilación bibliográfica de CONDE PEREZ, Elena en "ArcticRegion", Oxford Bibliographies, 24 de julio de 2013. <http://www.oxfordbibliographies.com/view/document/obo-9780199796953/obo-9780199796953-0090.xml?rsk=krk4Ox&result=5&q>

otras se consideran una ventaja, y otras tantas tienen derivaciones todavía desconocidas. En todos los casos mencionados, sin embargo, se trata únicamente de percepciones, de juicios de valor y de evaluaciones de costes y beneficios desde el punto de vista de una especie concreta. El planeta como tal ya ha sufrido alteraciones similares –aunque probablemente con causas y ritmos evolutivos distintos– sin más consecuencias que la necesidad de sus pobladores de amoldarse a las nuevas condiciones de vida en las que debían desenvolverse. Si a nivel local *nunca llueve a gusto de todos*, tampoco a nivel global las variaciones climáticas serán percibidas de igual manera por el conjunto de la comunidad internacional.

Existen ya multitud de estudios sobre los efectos locales del calentamiento global dentro de los confines del Círculo Polar Ártico. En estas líneas se pretende analizar alguno de los ámbitos exteriores que también se verán afectados por el deshielo polar. Como se infiere de lo hasta ahora dicho, incluso aquellas circunstancias que se puedan apreciar como beneficiosas o perjudiciales a nivel local pueden acabar provocando consecuencias estratégicas o geopolíticas opuestas –o al menos distintas– a aquellas percepciones. Más allá de las medidas concretas de mitigación de los efectos claramente perjudiciales, en las próximas décadas será preciso desarrollar una capacidad de adaptación sin precedentes a nuevas circunstancias⁵.

Por otro lado, es muy probable que las enseñanzas que se extraigan de la gestión de los acontecimientos que están teniendo lugar en el Ártico sean extrapolables a otros “espacios vacíos”⁶, aun al otro lado del mundo⁷.

2. GEOPOLÍTICA DEL CONTINENTE EUROASIÁTICO

Robert Kaplan, analista principal de geopolítica del think-tank norteamericano Stratfor, nos ilustra magistralmente en su libro “La venganza de la geografía”⁸ sobre la importancia de las líneas de comunicación en el desarrollo de los imperios y de las

5 No serán menores las implicaciones que el deshielo tendrá en el Derecho Internacional, ni la interpretación que del mismo se haga. Al respecto puede verse ORESHENKOV, Alexander, “ArcticDiplomacy”, *Russia in Global Affairs* número 4, diciembre de 2009. http://eng.globalaffairs.ru/number/n_14250

6 GÓMEZ DE ÁGREDA, Ángel, “Geopolítica de los espacios vacíos”, *Revista Ejército*, número especial de diciembre de 2010.

7 SMITH, Andrew; “Arctic and Antarctic strategy: poles apart?”, *The Strategist*, 2 de diciembre de 2013. <http://www.aspistrategist.org.au/arctic-and-antarctic-strategy-poles-apart/>

8 http://www.stratfor.com/revenge?o=ip_login_no_cache%3Dd6e70407cfe94c3fb823b34d16a3a6a6

naciones. La idea no es novedosa, aunque la aproximación de Kaplan aporta un punto de vista diferente y refrescante.

La importancia de los factores geográficos es conocida desde la antigüedad. La preferencia de los pobladores humanos ha sido siempre establecerse en las riberas de los ríos, con el acceso garantizado a agua potable, vías de comunicación eficientes a lo largo de sus cauces y en las que se pueda aprovechar la energía proporcionada por las corrientes fluviales. Las primeras culturas de que se tiene noticia prosperaron precisamente en las proximidades de las desembocaduras de algunas de las grandes vías de agua. Así, el Nilo era considerado el padre del Imperio Egipcio, Mesopotamia debe su nombre a su ubicación entre los dos grandes ríos de Oriente Medio y China, el Imperio del Centro, construye su núcleo básicamente entre los cursos bajos del Yang-Tsé y el Amarillo.

La importancia de las conexiones interiores

Un análisis elaborado por Stratfor sobre la inevitabilidad del imperio americano⁹ parte de la premisa de que la ventaja competitiva que proporciona el hecho de contar con excelentes comunicaciones fluviales y marítimas otorga a Estados Unidos la posibilidad de explotar sus recursos de forma más eficiente y, por lo tanto, de comerciar con ellos desde una posición de preeminencia. La cuenca del río Mississippi y el resto de las aguas intercostales de la costa atlántica norteamericana constituyen el mayor entramado de vías navegables del mundo y permiten abaratar los costes de operación y de transporte a una fracción marginal respecto a sus competidores¹⁰.

Otros casos relativamente modernos están presentes en la cuenca del Rin-Ruhr, en Alemania. La concentración de actividad industrial a lo largo de las orillas de ambos ríos y sus tributarios es, con mucho, la mayor de Europa, y parece ayudar a justificar la tesis de la importancia de los ríos en el desarrollo económico de las regiones y en su integración sociopolítica.

Aun así, no todos los ríos son -ni han sido- convenientemente aprovechados de este modo. Otras circunstancias influyen en el grado de aprovechamiento que puede hacerse de las vías fluviales. Una de las más importantes es, sin duda, el lugar de desembocadura de la corriente y su propia conectividad con mercados alejados, por poner un ejemplo: la trascendencia del gran río ruso de la zona europea, el Volga, queda muy mediatizada por el hecho de discurrir hacia el Caspio, un mar interior que

⁹ <http://www.stratfor.com/analysis/geopolitics-united-states-part-1-inevitable-empire> y <http://www.stratfor.com/analysis/geopolitics-united-states-part-2-american-identity-and-threats-tomorrow>

¹⁰ http://www.stratfor.com/sites/default/files/main/images/US_transport_costs.jpg

apenas proporciona acceso a ningún mercado internacional.

Hasta el momento los otros grandes ríos rusos, el Obi, el Yeniséi y el Lena, y en menor medida el Kolima, tenían condicionantes similares. Todos ellos fluyen hacia el norte y sus cuencas cubren buena parte de la rica región siberiana, desde el punto de vista de los recursos. Sin embargo, diversas circunstancias han impedido que pudieran convertirse en ejes vertebradores de la economía regional y, probablemente, en uno de los polos geopolíticos mundiales. El hecho de que sus cursos bajos pierdan su navegabilidad al estar cubiertos de hielo y que desemboquen en un océano hasta ahora difícilmente transitable es la más notable de esas circunstancias.

Surcando la “Tierra Corazón”

Ubicados en el mismo centro de lo que Sir Halford John Mackinder denominó la “Tierra Corazón”¹¹, los ríos siberianos tienen un enorme potencial para demostrar la bondad de los postulados que se han comentado más arriba. En 1904, el geógrafo británico ya menciona la importancia de las cuencas del Volga y del Yeniséi, junto con los dos grandes ríos centroasiáticos, el Amur Darya y el SyrDarya, y los mares en los que desembocan, el Caspio y el Aral (hoy casi desaparecido por la sobreexplotación de las aguas de sus tributarios).

Mackinder parte de la premisa de que el *pivot*, como denomina al eje de la “Tierra Corazón”, es “prácticamente inexpugnable frente a ataques de potencias marítimas, si bien es capaz de sostener una gran población propia”, al estar aislado por los hielos *eternos* del Norte. Por la misma razón, las naciones “...que surgen de él dependían de camellos y caballos, es decir: de rutas terrestres, para negociar sus vastas dimensiones,...”¹². Desde luego, Mackinder no contempló siquiera por un momento la viabilidad de la utilización de estos cursos de agua como vías de comunicación interna y vehículos de salida hacia mercados internacionales.

Si tenemos en cuenta que las teorías de Mackinder han tenido una influencia decisiva en la mayor parte de los pensadores y decisores políticos relevantes del último siglo (desde Spykman hasta Brzezinski), un cambio sustancial en las premisas sobre las que se asientan podría suponer una alteración sustantiva de las consecuencias que

11 Mackinder, H.J. “The geographical pivot of history”. *The Geographical Journal*, 1904. Disponible en <http://intersci.ss.uci.edu/wiki/eBooks/Articles/1904%20HEARTLAND%20THEORY%20HALFORD%20MACKINDER.pdf>

12 MEGORAN, Nick y SHARAPOVA, Sevara, “Mackinder’s ‘Heartland’: A help or hindrance in understanding Central Asia’s International Relations?”, pág. 12. <http://www.ca-c.org/journal/2005-04-eng/02.megprimen.shtml>

se derivan de ellas. Mackinder hace llegar las consecuencias del dominio de la “Tierra Corazón” hasta el resto del mundo en su famosa frase “quien rija la Europa Oriental dominará la Tierra Corazón; quien rija la Tierra Corazón, dominará la Isla del Mundo (Eurasia); quien rija la Isla del Mundo, dominará el mundo”. La trascendencia global de lo que ocurra en esta región obliga, por lo tanto, a alejar el foco a la hora de determinar las consecuencias que tienen las alteraciones en su geografía.

Las grandes rutas marítimas

Cabría pensar que la mera apertura de las rutas de navegación polares¹³, en concreto la Ruta Noreste¹⁴ que transita a lo largo de las costas árticas rusas conectando Atlántico y Pacífico, debería ser suficiente para asegurar el potencial dinamizador de estas corrientes fluviales para el desarrollo de sus cuencas. Sin embargo, otros factores deberán estar presentes para poder sacar provecho de las múltiples ventajas que presentan estos ríos.

La trascendencia que este aprovechamiento puede tener es difícil de evaluar. No todos los analistas están de acuerdo siquiera en la relevancia que conceden a la Ruta Noreste. En este sentido, algunos argumentan que la mayor parte del comercio Sur-Sur seguirá teniendo lugar a lo largo del Índico y cruzando, en su caso, el Cabo de Buena Esperanza¹⁵. El impacto que pueda tener el deshielo ártico sobre las regiones regadas por los grandes ríos siberianos tendrá mucho que ver con el desarrollo general de la región y con la utilización que se haga de su zona costera como uno de los ejes principales del comercio mundial.

En el artículo mencionado en la nota 15, Humpert y Raspotnik argumentan que, entre los diez primeros socios comerciales de Pekín, la Ruta Noreste sólo representa un beneficio en distancia para los tránsitos entre China y Alemania. Sin embargo, su estudio parece no incluir en las consideraciones factores como la seguridad de las rutas o las posibles alteraciones geopolíticas que pueden producirse en los próximos años, de forma simultánea al retroceso de los hielos.

En cualquier caso: si bien es cierto que la importación de materias primas hacia

13 “Arctic Sea Lanes Likely To Open In Coming Years, Hagel Says En Route To Halifax”, RTT News, 22 de noviembre de 2013. <http://www.rttnews.com/2228564/arctic-sea-lanes-likely-to-open-in-coming-years-hagel-says-en-route-to-halifax.aspx?type=cn>

14 REINOSO, José, “El cambio climático abre una nueva ruta comercial para China”, El País, 12 de agosto de 2013. http://sociedad.elpais.com/sociedad/2013/08/12/actualidad/1376323504_756460.html

15 HUMPERT, Malte y RASPOTNIK, Andreas. “China in the ‘Great White North’”. 17 de Agosto de 2012. Long Posts. <http://www.europeangeostrategy.org/2012/08/china-great-white-north/>

los grandes centros manufactureros asiáticos procederá primordialmente de regiones situadas en latitudes más meridionales, la previsible evolución de la industria china –en relativo paralelismo con la japonesa de hace unas décadas– hacia la producción de bienes con un mayor valor añadido debería incrementar los intercambios con las zonas de un más alto poder adquisitivo¹⁶. Mientras los recursos podrían transitar de forma mayoritaria por el hemisferio sur, los mercados de productos finales se mantendrían ubicados en el norte.

Seguridad de las rutas.

Aun así otras consideraciones, como la vulnerabilidad de las rutas índicas hacia potenciales rivales, han de ser tenidas en cuenta. Por otro lado, el acceso a los recursos contenidos en las mismas cuencas fluviales siberianas –hoy por hoy difícilmente accesibles– podría relativizar la relevancia de la demanda de importaciones desde lugares más lejanos.

En la actualidad, las disputas territoriales y de soberanía que se desarrollan en el entorno del Mar del Sur de China obligan a tener muy presente la peculiar configuración de las aguas del Sudeste Asiático, que destacan por su tradicional inestabilidad. Aunque los porcentajes varían en función de circunstancias concretas. Entre la mitad y el 80% de las materias primas que alimentan las fábricas chinas, taiwanesas, japonesas y coreanas transitan hoy por los estrechos de Malaca, Sonda y Lombok. El primero tiene una boca, en su punto más estrecho, con una longitud ligeramente superior a los dos kilómetros, y soporta un volumen de tráfico marítimo de mucha mayor intensidad que los canales de Suez o Panamá.

A pesar de esta circunstancia, la trascendencia de la ruta índica queda patente por el establecimiento por parte de China de lo que ha dado en llamarse el “Collar de Perlas”, que la atraviesa. Se trata de una serie de instalaciones portuarias inicialmente de carácter logístico, que presentan sus máximos exponentes en los puertos de aguas

¹⁶ No es de extrañar la actividad que los principales países de Extremo Oriente están desarrollando en estos últimos meses en relación con el Ártico. A esterespecto, se puede consultar McBEATH, Jerry, “East Asia and the Arctic: Alaskan and American Perspectives”, Centre for International Governance Innovation, diciembre de 2013; YOUNG, Kil Park, “Arctic Prospects and Challenges from a Korean Perspective”, Centre for International Governance Innovation, diciembre de 2013; OHNISHI, Fujio, “The Process of Formulating Japan’s Arctic Policy: From Involvement to Engagement”, Centre for International Governance Innovation, noviembre de 2013 y SUN, Kai, “China and the Arctic: China’s interests and participation in the region”, Centre for International Governance Innovation, noviembre de 2013.

profundas de Gwadar, en Pakistán, y de Kyaoukpyu, en Myanmar¹⁷. El rasgo más peculiar de ambos, que les confiere un carácter particularmente estratégico, es que no sólo están situados en unos tramos clave del tráfico marítimo mundial –especialmente en lo que se refiere al transporte de hidrocarburos–, sino que son -o al menos presentan condiciones para que algún día lo sean- puntos terminales de importantes oleoductos o gasoductos y vías de comunicación hacia el interior del continente.

Para el objeto de este estudio, el rasgo más relevante en relación al “Collar de Perlas” lo constituyen los paralelismos que se pueden establecer con futuras rutas marítimas a lo largo de las costas árticas. Siguiendo con las similitudes, aquellos puertos, vías de comunicación o terminales que puedan facilitar el acceso hacia el interior del continente, o en sentido inverso, cobrarán una particular importancia; tanto mayor cuanto más trascendentales y críticos sean los recursos o los mercados con los que se comuniquen¹⁸.

Como se verá más adelante, a la importancia de las vías de comunicación costeras habrá que añadir la de aquellas que conecten las mismas con regiones del interior del continente euroasiático que, hasta el momento, apenas han dispuesto de acceso a los mercados internacionales. El énfasis que están poniendo las grandes potencias en el desarrollo de la “Nueva Ruta de la Seda”¹⁹ es sólo uno de los esfuerzos tendentes a aprovechar los recursos que se hallan en el interior del continente.

El mundo del presente siglo, en mayor medida que el de los pasados, es uno en el que los vínculos superan en importancia a los nodos. Las conexiones que se establecen entre los núcleos de la producción y el consumo son fundamentales, especialmente desde que la deslocalización de la producción ha convertido en trascendental el conocimiento y la capacidad de gestión, y desde que los costes de transporte se han minimizado, hasta representar una parte poco significativa en el precio final de los productos.

Por consiguiente, será el control de las rutas de tránsito lo que realmente influya. El dominio de las vías se está convirtiendo en el eje vertebrador de las estrategias de todos los países, ya sea para su mantenimiento en actividad, ya para la denegación de su uso a los rivales presentes o posibles. No es por casualidad que las grandes potencias sienten como su mayor amenaza la que se cierne sobre la libertad de movimientos.

17 RICHARDSON, Michael, “China betting on overland energy-supply lines”, *The Japan Times*, 27 de Julio de 2013. http://www.japantimes.co.jp/opinion/2013/07/27/commentary/china-betting-on-overland-energy-supply-lines/#.UfTLWIIM_WY

18 Para entender la realidad actual del Índico está muy indicada la lectura atenta de KAPLAN, Robert, “Monzón. Un viaje por el futuro del Océano Índico”, Ed. El hombre del tres, ISBN 9788494016158.

19 Un comentario reciente al respecto puede leerse en IMAS, Eugene, “The new Silk Road tonowhere”, *TheDiplomat*, 18 de diciembre de 2013, <http://thediplomat.com/2013/12/the-new-silk-road-tonowhere/>

En el caso de Estados Unidos, la percepción del desarrollo de tácticas y técnicas de A2/AD²⁰ (anti-acceso/denegación de área) por parte de China en el Pacífico Occidental dio origen al *Air-Sea Battle Concept*²¹, una forma de hacer la guerra que pretende contrarrestar la capacidad de interdicción de los misiles y submarinos chinos.

China, por su parte, teme que los norteamericanos puedan cercenar o limitar su acceso a las rutas internacionales. El concepto de las “cadenas de islas”²², archipiélagos dominados por potencias rivales que rodean la costa china y que condicionan su salida al Índico y al Pacífico, está muy presente en los últimos acontecimientos ocurridos en el Mar de China²³ y el Mar del Sur de China²⁴.

Las rutas circumpolares -y en su momento las transpolares- obligarán a una reinterpretación de los actuales mapas. En nuestras cartas de navegación, el Ártico aparece siempre –cuando lo hace– como una región marginal. En el futuro, y por primera vez en la historia, tendremos que tener en cuenta las latitudes más septentrionales para incluirlas en las rutas comerciales, pero también para proporcionar los servicios y la seguridad que van a requerir estos nuevos espacios.

La conexión interior... y sus consecuencias

Queda claro por tanto que va a existir un papel relevante para las rutas árticas en el futuro, a pesar del creciente comercio Sur-Sur. También parece evidente que la apertura de estas rutas va a obligar a asumir una visión mucho más esférica del planeta de la

20 FREIER, Nathan, “The emerging Anti-Access/Area-Denial Challenge”, Center for Strategic and International Studies (CSIS), 17 de mayo de 2012. <http://csis.org/publication/emerging-anti-access-area-denial-challenge>

21 GÓMEZ DE ÁGREDA, Ángel, “Air-Sea Battle concept”, Revista de Aeronáutica y Astronáutica, octubre de 2010. Una versión no clasificada del concepto original puede consultarse en la página: <http://www.defense.gov/pubs/ASB-ConceptImplementation-Summary-May-2013.pdf>

22 GÓMEZ DE ÁGREDA, Ángel, “Proyección geoestratégica de la Marina china”, Revista General de Marina, diciembre de 2010.

23 En el momento de escribir estas líneas, el establecimiento de una Zona de Identificación de la Defensa Aérea (ADIZ) por parte de China era el último paso en la escalada de tensión alrededor de la soberanía sobre las islas Senkaku/Diaoyu. Más en HISLOP, Roxanne, “China and Japan’s dispute over the Senkaku/Diaoyu Islands”, e-International Relations, 16 de diciembre de 2013. <http://www.e-ir.info/2013/12/16/china-and-japans-dispute-over-the-senkakudiaoyu-islands/>

24 RAINE, Sarah y LE MIERE, Christian, “Regional disorder. The South China Sea disputes”, the International Institute for Strategic Studies, 2013, ISBN 978-0-415-70262-1. Vertambién BENTLEY, Scott, “China’s claim and strategic intent in the South China Sea” en <http://southeastasiansea.wordpress.com/2013/11/18/chinas-claims-and-strategic-intent-in-the-south-china-sea-part-1/>

que nos presentan las actuales cartas de navegación, ya que la zona ártica estará abierta al tránsito de mercancías y presentará sus propios riesgos y amenazas. Finalmente, extrapolando desde la evolución que están sufriendo las rutas que transitan por el extremo meridional del continente euroasiático, cabe concluir que la incipiente navegabilidad de las rutas marítimas propiciará el establecimiento de ramales secundarios que conecten el interior del continente con los puertos que se establezcan en la costa.

Aunque es probable que una evolución similar pueda tener lugar en el continente americano²⁵, el distinto grado de desarrollo de la región siberiana respecto de Canadá y Alaska, y la previsiblemente mayor proximidad en el tiempo de la apertura de la Ruta Noreste respecto del Paso Noroccidental entre los archipiélagos canadienses, nos llevan a centrarnos en las consecuencias que tendrá el deshielo ártico sobre la Federación Rusa²⁶ y sus vecinos continentales.

Así, a pesar del interés expresado por el entonces Presidente de la Federación Rusa, Dimitri Medvedev, en repoblar el Ártico²⁷, siguen existiendo ciertos condicionantes que complican significativamente la consecución de este deseo. La reducida –y menguante– población rusa es el más importante de ellos. De hecho, Rusia ha perdido alrededor de un 10% de su población desde que se produjo la disgregación de la Unión Soviética. A los datos numéricos hay que añadir, además, el hecho de que una proporción creciente de rusos procede de las minorías étnicas y religiosas originarias de las regiones del sur del país. Es también muy significativo el número de emigrantes centroasiáticos que trabajan en el territorio de la Federación.

Tanto el discurso de Medvedev como otro de Vladimir Putin, pronunciado en el Foro Internacional *The Arctic: Territory of Dialogue*²⁸ muestran bien a las claras que también existe una preocupación por aspectos medioambientales y por la preservación de los derechos de las poblaciones autóctonas. El Ártico se trata habitualmente como un caso especial en estos aspectos, por las peculiaridades que presenta.

Menos atención se ha prestado sin embargo al desarrollo paralelo de las regiones del interior que quedarían conectadas con los nuevos nodos de comunicaciones costeros. Son precisamente las implicaciones geopolíticas que puede generar este desarrollo

25 Estados Unidos tiene establecida su propia estrategia para el Ártico. Ver PARRISH, Karen; “Hagel Announces DOD’s Arctic Strategy”, U.S. Department of Defense web page, 22 de noviembre de 2013. <http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=121220>

26 Por el momento, Moscú considera prioritario el desarrollo de capacidades para la operación de sus Fuerzas Armadas en el Ártico. Al respecto, ver “ArcticMadePriorityforRussianNavy in 2014”, RIA Novosti, 2 de diciembre de 2013. <http://en.ria.ru/russia/20131202/185208917/Arctic-Made-Priority-for-Russian-Navy-in-2014.html>

27 <http://www.elmundo.es/elmundo/2010/07/03/internacional/1278169407.html>

28 <http://www.arctic-info.com>

probablemente las de mayor trascendencia y calado a nivel internacional.

De hecho, pese al llamamiento presidencial, es muy significativo el estancamiento que la población de las principales ciudades situadas al este de los Urales –a lo largo del recorrido del Transiberiano– ha sufrido desde los años 80²⁹ del siglo pasado. La tendencia de crecimiento que venían experimentando quedó truncado de raíz, al mismo tiempo que apareció la crisis que terminó por desmembrar a la Unión Soviética.

La mayor parte de los análisis que discuten la pertinencia de la apertura de la Ruta Noreste se centran en los ahorros potenciales que puede generar para las economías manufactureras de la costa occidental del Pacífico (aunque raras veces se mencionan otros factores, como el incremento del efecto positivo de la ventaja comparativa, que puede provenir de la reducción en los costes de transporte o de unos plazos de entrega más breves en una estrategia de abastecimiento *just-on-time*). No obstante, los cambios a los que hacemos referencia aquí van más allá del aspecto cuantitativo que supone una disminución de hasta un 40% de la distancia que se ha de recorrer desde Hong-Kong o Yokohama, para centrarse en las alteraciones cualitativas que tendrían lugar en la estepa siberiana.

Así, la dispersión disciplinar en los estudios sobre la región y los efectos que en ella provocará el cambio climático –o que de hecho ya produce– hace que se abunde en la importancia que la creciente aportación de agua dulce procedente de los ríos siberianos para el ecosistema mundial. No hay en cambio muchos estudios que se planteen que esa misma apertura de la desembocadura fluvial se materializa en una nueva vía de conexión con el interior del continente.

De hecho, el ferrocarril transiberiano es prácticamente la única vía de comunicación por superficie que cruza el continente por territorio ruso. La escasa red de carreteras, que discurren también principalmente en sentido Este-Oeste, está compuesta por una única vía que empieza en Moscú con la M5, conecta con el Lago Baikal a través de las M51, M53 y M55, y prosigue por la M58 y M60 hasta el Pacífico.

Tanto el ferrocarril como la carretera, no obstante, recorren los límites meridionales y, si bien sirven de canalización para el tráfico procedente de los países vecinos, dejan incomunicada la inmensa mayoría del territorio siberiano. Las principales cuencas mineras e inmensos territorios al este de los Urales siguen básicamente aislados y, por lo tanto, escasamente explotados. A las dificultades del clima se suman las achacables a la falta de las infraestructuras mínimas para ligar los recursos con sus consumidores.

El aprovechamiento de las cuencas fluviales siberianas para el desarrollo urbano e industrial de estas vastas extensiones podría alterar dramáticamente el paisaje siberiano. Como se ha comentado más arriba, China y otros países están deseosos de acceder a toda clase de recursos minerales y energéticos, especialmente si pueden ser

29 http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/6/66/Siberian_Cities_Graph.svg

transportados hasta los centros productores sin verse condicionados por la situación geopolítica ni estar mediatizados por posibles intentos de interdicción por parte de terceras potencias.

Se ha especulado mucho –incluso se ha pretendido cuantificar– con la entidad de los recursos minerales y energéticos que puede albergar el Océano Ártico una vez la situación de retroceso de la banquisa se prolongue en el tiempo. Por el contrario, se ha concedido poca atención a los recursos que ya están disponibles, pero cuya explotación no era aún viable por falta de infraestructuras adecuadas para su proceso y su transporte.

La red de comunicaciones fluviales y marítimas que potencialmente puede abrirse para Rusia podría convertir su territorio asiático en un polo de atracción para inversionistas y trabajadores. Más que permitirlo, el estado actual de las infraestructuras obligaría a que estas inversiones tuviesen lugar en un amplio espectro de campos. No sólo en aquellos relacionados con la industria extractiva, sino también en los vinculados al resto de las actividades, circunstancia que implica la construcción de multitud de nuevas infraestructuras, como vías de transporte.

Aquí nos encontramos de nuevo inmersos en el problema demográfico de la Federación Rusa y a su incapacidad para atraer suficiente población a estos nuevos (o acrecentados) núcleos urbanos desde dentro de sus fronteras. Moscú es plenamente consciente de esta circunstancia y de la necesidad de convertir la migración hacia el este y el norte en un hecho atractivo para sus propios ciudadanos. Para ello tiene prevista una cartera de incentivos que, como en tantos otros casos, se verán muy condicionados por la disponibilidad presupuestaria y por las prioridades que establezca el Kremlin.

Otros escenarios alternativos podrían incluir un menor grado de iniciativa estatal en el desarrollo de las regiones interiores ligadas por vía fluvial con los grandes puertos que deberán abrirse en la costa ártica, al tiempo que una mayor influencia de la iniciativa privada. Ésta podría provenir de inversores interesados en entrar en el primer reparto del pastel siberiano en sectores ligados con las infraestructuras o la prestación de servicios a las comunidades nacientes. No obstante, también es muy probable que terceros países –concretamente China– decidiesen obtener concesiones sobre minerales o recursos energéticos a cambio de la construcción de infraestructuras (modelo similar al seguido en África) en una región que les resulta más próxima y menos vulnerable que África o Sudamérica.

El tremendo desequilibrio existente entre Siberia y China, en cuanto a la densidad de población, (3 habitantes por kilómetro cuadrado frente a 143) se une a la capacidad inversora china y a la voracidad que su industria ha demostrado para satisfacer la siempre creciente demanda internacional. La conexión de los recursos y las fábricas a través de líneas terrestres interiores o de fletes costeros reforzaría la tendencia deslocalizadora de grandes empresas hacia Asia.

Sin embargo, la misma inversión y la mano de obra que pueden revertir la tendencia hacia el estancamiento y declive de Siberia pueden llegar a convertirse también en un desafío geopolítico de primer orden. Mucho mayor incluso del que hoy supone la presencia china en las repúblicas exsoviéticas de Asia Central. Las reservas que Moscú parece albergar hacia la Organización para la Cooperación de Shanghái (OCS)³⁰, y su constante pretensión de contrarrestar el liderazgo chino en la misma potenciando la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (CSTO en sus siglas en inglés)³¹, en los llamados “stans”, demuestran lo sensible que se muestra el Kremlin ante la pérdida de protagonismo en sus flancos sur y oriental.

La resolución de esta difícil situación entre las dos grandes potencias asiáticas es tanto más complicada cuanto más asertiva se muestra China en sus relaciones exteriores. Las urgencias de uno y otro régimen por solventar conflictos internos podrían incluso llevar a situaciones de tensión que resultarían en perjuicios para ambas partes.

Energía

En cualquier estudio, tratado o artículo sobre el Ártico se hace referencia al potencial energético que hay bajo el subsuelo marino. En algunos casos, la explotación de estos recursos ya ha comenzado allí donde es técnica y económicamente factible, donde no existen disputas de soberanía o donde éstas se han resuelto de algún modo³².

A pesar de toda la especulación al respecto, es probable que las expectativas que han despertado estos yacimientos no lleguen a formalizarse, al menos en todo su potencial. Dentro del cambiante panorama energético mundial actual, la aparición de nuevas tecnologías extractivas (o la aplicación práctica de viejos conocimientos, como es el caso del *fracking*) modifican sustancialmente el equilibrio existente, y revierten, en cierta manera, la tendencia de los precios de los hidrocarburos.

A medio plazo, las mismas circunstancias medioambientales que permitan acceder a combustibles fósiles en los fondos árticos podrían desaconsejar su utilización, o convertir su explotación en un negocio mucho menos rentable respecto al volumen que podría alcanzar en la actualidad.

30 La página web oficial de la Organización para la Cooperación de Shanghái puede consultarse en <http://www.sectso.org/>

31 La página web oficial del Organización del Tratado de Seguridad Colectiva puede consultarse en http://www.odkb.gov.ru/start/index_aengl.htm

32 FOUCHÉ, Gwladys; “China, Norway may team up in search for Arctic oil”, 13 de noviembre de 2013. <http://www.reuters.com/article/2013/11/13/us-iceland-oil-china-idUSBRE9ACoMW20131113>

3. CONCLUSIONES

El cambio climático es un fenómeno real que está afectando de modo muy especial al entorno ártico. Aunque estamos muy lejos de comprender el alcance global del retroceso del hielo en el Océano Ártico, debemos intentar ir más allá de las consecuencias inmediatas que se producirán en el entorno local del Círculo Polar.

Conscientemente, hemos huido en estas líneas de intentar explicar o analizar los factores científicos y climatológicos que tienen también un alcance planetario. No se ha hablado de la incidencia de la mayor descarga de agua dulce procedente de los ríos y del mismo deshielo de los casquetes polares sobre la salinidad y temperatura de los océanos. Ni de estos dos parámetros en la circulación termohalina, o de cómo esta última influye en la climatología de muchos países templados o tropicales. Tampoco se ha hecho mención a la elevación del nivel de los mares del mundo por ese mismo aporte de agua.

Sin embargo, todos esos factores también alterarán los equilibrios existentes en la actualidad. Islas o archipiélagos enteros quedarán sumergidos, desplazando a sus poblaciones o alterando las jurisdicciones territoriales, provocando a su vez o modificando conflictos. Las costas, principalmente los grandes deltas, se verán anegadas. Estas regiones suelen estar muy densamente pobladas y son particularmente fértiles. Las migraciones que provocarán estas inundaciones privarán a los que permanezcan en el país no sólo de una significativa mano de obra, sino también de una capacidad productiva importante. Las líneas de base desde las que se miden las aguas territoriales y las zonas de exclusividad económicas también se verán alteradas, modificando así la soberanía sobre los recursos marinos.

Todas estas circunstancias se están produciendo ya en alguna medida; pero el proceso presenta una tendencia hacia la aceleración, que será aún más significativa en el futuro. En algunos casos, vendrá propiciada por las mismas condiciones que provocará el deshielo: la desaparición del albedo, la liberación de metano del permafrost, etc.

En estas líneas hemos preferido centrarnos en los efectos no locales del cambio climático en el Ártico sobre una región muy concreta. Precisamente para demostrar que el fenómeno tiene un carácter extraterritorial, incluso planetario, y que es necesaria la comprensión del conjunto de las consecuencias para valorar realmente el alcance de la desaparición del hielo polar.

La apertura de las rutas septentrionales de navegación oceánica obligan a redibujar los mapas del mundo. No sólo en las cartas de navegación, sino en nuestra propia percepción de la esfericidad terrestre. Hasta ahora percibíamos (excepto para la navegación aérea) inconscientemente el mundo más como un cilindro que como una esfera, puesto que descartábamos los polos como vía posible de navegación. El cambio de percepción es equivalente al paso de la trigonometría plana a la esférica; sutil, pero

significativo.

Desde el punto de vista de la seguridad y la defensa, se abren nuevos frentes y posibilidades. Desde la perspectiva geoestratégica, en cambio, deberemos revisar muchos conceptos que venían marcados por los hielos permanentes. Muchas formas de entender el mundo deberán alterarse, aunque sólo se tenga en cuenta la apertura de rutas en sentido sur-norte.

Estas rutas podrán, además, conectar con cursos fluviales que, hasta el momento, permanecían cegados en su desembocadura o que terminaban en mares impracticables. Además del desarrollo de comunidades costeras que presten servicio a estas rutas marítimas, los cauces de los ríos se convertirán, probablemente, en importantes vías de comunicación que favorecerán el desarrollo de inmensas regiones interiores particularmente ricas en recursos.

El ejemplo de otras regiones asimilables nos invita a imaginar escenarios en los que las grandes potencias comerciales buscarán establecer bases logísticas. Ya lo hicieron antes todas las potencias marítimas de la historia y sería temerario ignorar el pasado.

Un mundo más conectado, más interdependiente, más expuesto, se va a enfrentar de forma simultánea a multitud de condiciones climatológicas rápidamente cambiantes que forzarán la adaptación o el desplazamiento de millones de personas.

Para que la Humanidad sea capaz de adaptarse a los numerosos cambios que se avecinan habrá entender, en primer lugar, que no se trata de hacer frente a una catástrofe local, sino a un cambio global de condiciones de vida. No habrá más remedio que aprender a compensar los efectos negativos sobre la habitabilidad de una región con los positivos que se produzcan en otra.

Después, deberemos percatarnos de que, cuando hablamos de condiciones climáticas, no podemos distinguir los problemas que afectan a unos o a otros. El clima es un sistema global y, por lo tanto, sus implicaciones también lo son.

De nuevo, la crisis climática que se avecina lo es por los cambios que introduce, por la necesidad de hacer frente a circunstancias distintas y cambiantes. Toda crisis lleva implícitos unos riesgos, pero también unas oportunidades. Los riesgos y las oportunidades pueden estar separados por miles de kilómetros, o por decenas de años. Esta será una crisis que habremos de gestionar entre todos y para beneficio de todos; una crisis con muchas facetas, en la que todavía no tenemos todos los datos; ni mucho menos.

BIBLIOGRAFÍA

- BENTLEY, Scott, “China’s claim and strategic intent in the South China Sea” en <http://southeastasiansea.wordpress.com/2013/11/18/chinas-claims-and-strategic-intent-in-the-south-china-sea-part-1/>
- CONDE PEREZ, Elena en “ArcticRegion”, Oxford Bibliographies, 24 de julio de 2013. <http://www.oxfordbibliographies.com/view/document/obo-9780199796953/obo-9780199796953-0090.xml?rskey=k1k4Ox&result=5&q>
- FARRELL, Paul B., “The 10 dumbest things climate-change deniers say”, The Wall Street Journal, Market Watch, 20 de noviembre de 2013. http://www.market-watch.com/story/the-10-dumbest-things-climate-change-deniers-say-2013-11-20?mod=wsj_share_tweet
- FOUCHE, Gwladys; “China, Norway may team up in search for Arctic oil”, 13 de noviembre de 2013. <http://www.reuters.com/article/2013/11/13/us-iceland-oil-china-idUSBRE9ACoMW20131113>
- FREIER, Nathan, “The emerging Anti-Access/Area-Denial Challenge”, Center for Strategic and International Studies (CSIS), 17 de mayo de 2012. <http://csis.org/publication/emerging-anti-accessarea-denial-challenge>
- GÓMEZ DE ÁGREDA, Ángel, “Air-Sea Battle concept”, Revista de Aeronáutica y Astronáutica, octubre de 2010. Una versión no clasificada del concepto original puede consultarse en la página: <http://www.defense.gov/pubs/ASB-ConceptImplementation-Summary-May-2013.pdf>
- GÓMEZ DE ÁGREDA, Ángel, “Proyección geoestratégica de la Marina china”, Revista General de Marina, diciembre de 2010
- GÓMEZ DE ÁGREDA, Ángel, “Geopolítica de los espacios vacíos”, Revista Ejército, número especial de diciembre de 2010
- GREENPEACE, “El Ártico y los efectos del cambio climático en España”, marzo de 2013
- HISLOP, Roxanne, “China and Japan’s dispute over the Senkaku/Diaoyu Islands”, e International Relations, 16 de diciembre de 2013. <http://www.e-ir.info/2013/12/16/china-and-japans-dispute-over-the-senkakudiaoyu-islands/>
- HUMPERT, Malte y RASPOTNIK, Andreas. “China in the ‘Great White North’”. 17 de Agosto de 2012. Long Posts. <http://www.europeangeostrategy.org/2012/08/china-great-white-north/>
- IMAS, Eugene, “The new Silk Road to nowhere”, The Diplomat, 18 de diciembre de 2013, <http://thediplomat.com/2013/12/the-new-silk-road-to-nowhere/>

- KAPLAN, Robert, “Monzón. Un viaje por el futuro del Océano Índico”, Ed. El hombre del tres, ISBN 9788494016158
- MACKINDER, H.J. “The geographical pivot of history”. The Geographical Journal, 1904. Disponible en <http://intersci.ss.uci.edu/wiki/eBooks/Articles/1904%20HEARTLAND%20THEORY%20HALFORD%20MACKINDER.pdf>
- McBEATH, Jerry, “East Asia and the Arctic: Alaskan and American Perspectives”, Centre for International Governance Innovation, diciembre de 2013
- MEGORAN, Nick y SHARAPOVA, Sevara, “Mackinder’s ‘Heartland’: A help or hindrance in understanding Central Asia’s International Relations?”, pág. 12. <http://www.ca-c.org/journal/2005-04-eng/02.megprimen.shtml>
- OHNISHI, Fujio, “The Process of Formulating Japan’s Arctic Policy: From Involvement to Engagement”, Centre for International Governance Innovation, noviembre de 2013
- ORESHENKOV, Alexander, “Arctic Diplomacy”, Russia in Global Affairs número 4, diciembre de 2009. http://eng.globalaffairs.ru/number/n_14250
- PALACIÁN, Blanca y GARCÍA SÁNCHEZ, Ignacio, “Geopolítica de deshielo en el Ártico”, Estudios de Política Exterior, Política Exterior número 154. <http://www.politicaexterior.com/articulo?id=5193>
- PARRISH, Karen; “Hagel Announces DOD’s Arctic Strategy”, U.S. Department of Defense web page, 22 de noviembre de 2013. <http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=121220>
- RAINE, Sarah y LE MIERE, Christian, “Regional disorder. The South China Sea disputes”, the International Institute for Strategic Studies, 2013, ISBN 978-0-415-70262-1
- REINOSO, José, “El cambio climático abre una nueva ruta comercial para China”, El País, 12 de agosto de 2013. http://sociedad.elpais.com/sociedad/2013/08/12/actualidad/1376323504_756460.html
- RIA Novosti, “Arctic Made Priority for Russian Navy in 2014”, 2 de diciembre de 2013. <http://en.ria.ru/russia/20131202/185208917/Arctic-Made-Priority-for-Russian-Navy-in-2014.html>
- RICHARDSON, Michael, “China betting on overland energy-supply lines”, The Japan Times, 27 de Julio de 2013. <http://www.japantimes.co.jp/opinion/2013/07/27/commentary/china-betting-on-overland-energy-supply-lines/#.UfTLWIIMWY>
- RTT News, “Arctic Sea Lanes Likely To Open In Coming Years, Hagel Says En Route To Halifax”, 22 de noviembre de 2013. <http://www.rttnews.com/2228564/arctic->

[sea-lanes-likely-to-open-in-coming-years-hagel-says-en-route-to-halifax.aspx?-type=cn](#)

SMITH, Andrew; “Arctic and Antarctic strategy: poles apart?”, The Strategist, 2 de diciembre de 2013. <http://www.aspistrategist.org.au/arctic-and-antarctic-strategy-poles-apart/>

SUN, Kai, “China and the Arctic: China’s interests and participation in the region”, Centre for International Governance Innovation, noviembre de 2013

WILSON, Page, “Asia eyes the Arctic”, The Diplomat, 26 de Agosto de 2013. <http://thediplomat.com/2013/08/asia-eyes-the-arctic/>

YOUNG, Kil Park, “Arctic Prospects and Challenges from a Korean Perspective”, Centre for International Governance Innovation, diciembre de 2013

Internet

<http://www.elmundo.es/elmundo/2010/07/03/internacional/1278169407.html>

<http://www.arctic-info.com>

http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/6/66/Siberian_Cities_Graph.svg

<http://www.sectesco.org/>

http://www.odkb.gov.ru/start/index_aengl.htm

http://www.stratfor.com/revange?o=ip_login_no_cache%3Dd6e70407cfe94c3fb823b-34d16a3a6a6

<http://www.stratfor.com/analysis/geopolitics-united-states-part-1-inevitable-empire>
y <http://www.stratfor.com/analysis/geopolitics-united-states-part-2-american-identity-and-threats-tomorrow>

http://www.stratfor.com/sites/default/files/main/images/US_transport_costs.jpg



Cesáreo Gutiérrez Espada

Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales

Universidad de Murcia.

Correo: cgutesp@um.es

- Artículo recibido: Enero de 2014

- Artículo aceptado: Abril de 2014

RESPONSABILIDAD DE PROTEGER Y EL DERECHO DE VETO EN EL CONSEJO DE SEGURIDAD: ALGUNOS EJEMPLOS RECIENTES

En su acepción actual, y para mejor aplicación práctica, el concepto de Responsabilidad de Proteger demanda la reforma del derecho de veto en el Consejo de Seguridad. La propuesta que Francia realizó en este sentido, en 2013, merece una reflexión profunda. En todo caso, la Responsabilidad de Proteger sigue vigente, como prueba la resolución 2127 (2013) que el Consejo de Seguridad adoptó para el conflicto de la República Centroafricana.

Consejo de Seguridad, derecho de veto, Libia, OTAN, responsabilidad de proteger, Siria, Unión Africana, uso de la fuerza, República Centroafricana

The concept of Responsibility to Protect, as currently accepted, requires, for it to be effective, the reform of the right to veto. The French proposal (2013) in this respect is worth reflecting upon. In any event, the concept of Responsibility to Protect is still alive, as proved by UN Security Council Resolution 2127 (2013) on the Central African Republic.

African Union, Libya, NATO, responsibility to Project, right of veto, Security Council, Syria, use of force, Central African Republic

RESPONSABILIDAD DE PROTEGER Y EL DERECHO DE VETO EN EL CONSEJO DE SEGURIDAD: ALGUNOS EJEMPLOS RECIENTES

INTRODUCCIÓN

En Siria se desarrolla una guerra civil -un conflicto armado interno si se prefiere-, que permanece abierta desde 2011. Siria representa, sin duda, el lado oscuro de la Primavera Árabe; más oscuro aún que el percibido en Egipto, cuya situación actual emerge de un cambio de rumbo impulsado por la fuerza de las armas.

Esta guerra civil nace, como sucedió también en Túnez, Libia, Egipto o Yemen, de las revueltas de un pueblo que quiere desembarazarse del régimen despótico que lo gobierna, expresando un deseo de libertad. Libertad que, según muchos observadores, no parece haberse alcanzado totalmente, pese a los procesos electorales que se han celebrado. Y no me refiero solo a Egipto, sino también a otros países protagonistas del fenómeno de las llamadas primaveras árabes. No obstante, la complejidad de su análisis impide que podamos abordar este aspecto en el presente trabajo, que dedicamos a la figura legal de la responsabilidad de proteger y sus repercusiones en el ordenamiento jurídico internacional.

En este sentido, resulta útil reflexionar sobre dos conceptos, ambos relativos al eventual uso de la fuerza por parte de la comunidad internacional para forzar el fin de catástrofes humanitarias en un Estado -como sucede ahora en Siria-, clave para la geopolítica de Oriente Medio: me refiero al uso legal de la fuerza contra el régimen sirio y la responsabilidad de proteger.

1. El uso legal de la fuerza armada contra el régimen sirio.

La guerra civil siria permanece activa desde hace ya dos años y medio, habiendo sido utilizadas durante este periodo armas químicas, al menos una vez, como veremos más adelante. Este hecho confirma la impresión generalizada de que el conflicto supone una muy seria amenaza para la paz regional y para la seguridad internacional.

En territorio sirio combaten actualmente fuerzas de Hezbollah, considerada por

algunos una organización terrorista -al menos su rama militar¹, que apoyan al régimen sirio contra las fuerzas rebeldes. Si tenemos en cuenta también que esa organización actúa en Oriente Medio alineada con la República Islámica de Irán². Si añadimos la circunstancia de que Teherán respalda decididamente al régimen sirio frente a los rebeldes³, no parece que existan dudas acerca de la trascendencia del conflicto interno sirio como factor determinante en el futuro de la región y en el devenir de la seguridad internacional a medio plazo.

El Consejo de Seguridad, órgano de Naciones Unidas responsable del mantenimiento de la paz según la Carta (art. 24), podía haber actuado según lo estipulado en el artículo 39 del documento fundacional de la ONU, como paso previo a la adopción de medidas coercitivas -sin excluir las armadas- que acabaran con el conflicto o lo recondujeran hacia proporciones menos calamitosas, tal como sucedió en Libia en 2011; aunque aquel conflicto interno era de menor gravedad de la que estamos percibiendo en Siria.

En su resolución 1973 (2011), de 17 de marzo, el Consejo autorizó a los Estados y Organizaciones internacionales dispuestos a intervenir (en la práctica se encargó la OTAN lanzando la Operación “Cielo Protector”) a usar la fuerza. Permitiendo así, como avala la práctica en perjuicio del artículo 27.3 de la Carta⁴, autorizar el uso de la fuerza armada para proteger a los civiles en Libia. Así se protegió la zona de exclusión aérea establecida para impedir que el régimen del coronel Al Khadafi atacara desde el aire a la población civil, así como para protegerla de cualquier otro posible ataque⁵. Recordamos que, según noticias difundidas por la Agencia France Press desde Damasco, los bombardeos de la aviación siria contra la norteña ciudad de Alepo

1 Vid. FERNÁNDEZ MARTÍN, A.: “Declaración por parte de la UE de la ‘rama militar de Hezbollah’ como grupo terrorista”, *Documento de Opinión*, 83/2013, 11 de septiembre de 2013. pp. 1-11 Disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2013/DIEEEO83-http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2013/DIEEEO83-2013_DecisionUE_Hezbollah_A_Fdez_Martin.pdf La decisión fue apoyada por España, que mantiene hasta ahora su posición, decisión que no debería perjudicar a las tropas españolas”, según el Ministro de Exteriores, García Margallo, www.europapress.es, 22 julio 2013) (consulta del sábado 21 de diciembre de 2013).

2 Esto explica por qué el mismo día en que se conoció la decisión del Consejo Europeo en tal sentido Irán denunció la decisión de la UE, declarando su ministro de Exteriores, Ali Akbar Salehi, que Europa defendía intereses “ilegítimos del régimen sionista” (“Irán condena la decisión de la UE sobre Hezbolá”, www.diario-octubre.com, 23 de julio de 2013, 17.30 h.) (Consultado el sábado 21 de diciembre de 2013).

3 Vid. *infra* párr. 9, letra B

4 Calificada de consuetudinaria por la CIJ en su dictamen de 21 de junio de 1971 en el asunto de Namibia, párrafos 20-22, *CIJ Recueil 1971*, pág. 16.

5 Vid. *ad ex.* GUTIÉRREZ ESPADA, C.: “Sobre el núcleo duro de la resolución 1973 (2011) del Consejo de Seguridad y acerca de su aplicación en la práctica”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, 27 (2011), págs. 57-75 (págs. 58-66).

causaron más de 300 muertos en 8 días; incluyendo 87 niños y 30 mujeres. Explica una fuente de seguridad de Damasco que el ejército recurre a los bombardeos aéreos en esta provincia para apoyar a sus efectivos sobre el terreno, al no disponer de medios suficientes para lanzar una ofensiva terrestre, si bien las posiciones rebeldes “se encuentran entre los civiles”⁶.

En el caso de Siria, el Consejo de Seguridad no ha actuado en el mismo sentido, y solo muy tardíamente se ha ocupado de esta cuestión. Rusia y China, como miembros permanentes del Consejo, han negado el recurso a la *responsabilidad de proteger* en este caso, hasta en tres ocasiones.

Se abstuvieron en la votación para aprobar la resolución 1973 (2011); Pero no tomaron la misma decisión sobre Siria, contrariados por las consecuencias que ha tenido en la práctica la autorización del uso de la fuerza en Libia y su “desbordamiento” a cargo de la OTAN⁷.

Si de conformidad con el capítulo VII de la Carta el Consejo de Seguridad hubiese autorizado una intervención armada para detener los enfrentamientos y proteger a la población, este uso de la fuerza en Siria hubiera sido, de acuerdo con la Carta de Naciones Unidas, plenamente legal.

Debido al veto -o a su mera amenaza-, no ha sido posible aplicarlo en el conflicto sirio.

2. La responsabilidad de proteger.

Pero existe hoy otra figura que acaso hubiera podido aplicarse en Siria, abriendo incluso la posibilidad de una intervención armada por razones de humanidad, a fin de proteger a la población civil.

Me refiero a la *Responsabilidad de Proteger* (RP en adelante).

Aclarando que no es mi propósito estudiar ni valorar en profundidad este concepto⁸,

6 Hoy digital, 23 de diciembre de 2013, 8.44 h. (www.hoy.com.do) (consulta del martes 24 diciembre de 2013); también en www.elpais.com de 23 de diciembre de 2013, 20.52 (consulta del martes 24 de diciembre de 2013).

7 GUTIÉRREZ ESPADA, C.: “Sobre el núcleo duro...” cit., págs. 66-73.

8 Para un estudio en profundidad del mismo *vid.* BERMEJO GARCÍA, R. y POZO SERRANO, P.: “la communauté internationale face à la crise de Darfur: de l’ échec Dans la prévention à la responsabilité de réagir”, en KOHEN, M.E. (Edit.): *Promoting justice, human rights and conflict resolution through International Law. La promotion de la justice, des droit de l’homme et du règlement des conflits par le Droit international. Liber amicorum Lucius Caflish*, Leiden, Martinus Nihjoff Publisher,

sino contextualizar la propuesta de Francia sobre el derecho de veto de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, surgen tres cuestiones relevantes: la definición de la RP, las posibilidades jurídicas de esta figura y por qué no ha sido aplicada en Siria.

El concepto de RP fue formulado por primera vez en el año 2001, y aceptado, al menos en su esencia, por la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros de Naciones Unidas, en la llamada Cumbre del Milenio (septiembre de 2005). Fue aplicada por primera vez con motivo de la guerra civil en Libia (entre marzo y octubre de 2011).

A) Fue el resultado de una iniciativa lanzada por la Comisión Internacional sobre la Intervención y Soberanía del Estado (CIISE), grupo de expertos convocado a iniciativa del Gobierno de Canadá y algunas Fundaciones, para intentar dar respuesta al reto que planteara el entonces Secretario General de Naciones Unidas, Koffi Annan, quien propuso la idea de la RP. ¿Cómo puede la comunidad internacional, se preguntaba el Secretario General, conmovido por los genocidios cometidos en Srebrenica y Ruanda (1995 y 1994)⁹, evitar que horrores así vuelvan a producirse?

La CIISE entiende que se va consolidando el concepto de RP en el Derecho internacional, en virtud del cual:

- En caso de crímenes masivos (genocidios, depuración étnica, crímenes de guerra y de lesa humanidad).
- Si el Estado en el que tienen lugar no puede, no quiere o no es capaz de impedirlo, la comunidad internacional tiene el deber de proteger a esas personas.
- Y adoptar todas las medidas que resulten necesarias, comenzando por las menos agresivas: las preventivas (diplomáticas, políticas, jurídicas...); las coercitivas (no armadas); y, de resultar preciso, y cumpliéndose las exigencias establecidas, medidas militares (intervención armada por causa de humanidad) que lleven el

2007, págs. 93-127; CERVELL HORTAL, M^a.J.: *Naciones Unidas, Derecho internacional y Darfur*, Comares, Granada, 2010, págs. 45-154; BERMEJO GARCIA, R.: “De la intervención humanitaria a la responsabilidad de proteger: fundamentos, similitudes y diferencias”, en GUTIÉRREZ ESPADA C. (Dir.) y M^a.J. CERVELL HORTAL (Coordinadora): *Darfur, el conflicto inacabable*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2012, págs. 209-321; PATTISON, J.: *Humanitarian intervention & the Responsibility to Protect. Who should intervene?*, Oxford University Press, Oxford, 2012; BERMEJO GARCÍA, R.: “La responsabilidad de proteger y el Derecho internacional: ¿mito o realidad en la práctica internacional?”, en DÍAZ BARRADO, C.M., FERNÁNDEZ LIESA, C.R. Y RODRÍGUEZ-VILLASANTE PRIETO, J.L. (Dir.): *Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos. Reflexiones sobre el conflicto Colombiano*, Civitas-Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2013, págs. 179-214.

9 Informe presentado por el Secretario General de conformidad con la resolución 53/35 de la Asamblea General. *La caída de Srebrenica* (A/54/549), 15 de noviembre de 1999.

orden y la protección requeridos.

La RP se basa en tres elementos: el deber de prevenir, el deber de reaccionar y el deber (si llega a emplearse la fuerza armada) de reconstruir¹⁰.

B) El Grupo de Alto Nivel que nombró el Secretario General de Naciones Unidas para hacer propuestas de cara a la reforma de la Carta, en el marco de la llamada “Cumbre del Milenio” (2005), reconoce en su Informe (2004) la presencia del concepto aquí estudiado en el Derecho internacional, así como su actualidad e importancia¹¹.

En el mismo sentido se pronunció el Secretario General en su informe de 2005 que, en cuanto órgano principal de Naciones Unidas, presentó a los Jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros de la Organización en la citada Cumbre; el Secretario General redactó su Informe teniendo en cuenta las conclusiones a las que había llegado el Grupo de Alto Nivel, así como su propia experiencia¹².

El Documento definitivo de la Cumbre, adoptado por los Estados en septiembre de 2005, también acepta el concepto de RP¹³.

¿Qué permite la RP: aplicación práctica

A) La CIISE establece que esta protección reforzada solo tiene vigencia en situaciones de crisis humanitarias de particular gravedad y que, de ser necesario para evitarlas o reconducirlas, legitima una intervención armada de carácter humanitario. Con todo, en este último caso la figura exige requisitos muy estrictos para poder dar cobertura al uso de la fuerza armada:

- Causa justa (genocidios, limpiezas étnicas, crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra).
- Último recurso.
- Proporción en los medios.
- Posibilidad razonable de éxito.

¹⁰ *La responsabilidad de proteger. Informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados*, diciembre 2001, pág. 15 (párr. 2.32). El Informe se reproduce como anexo de la Carta de fecha 26 de julio de 2002 dirigida al Secretario General de Naciones Unidas por el Representante Permanente de Canadá ante las Naciones Unidas, A/57/303, 14 agosto 2002.

¹¹ *Un mundo más seguro: La responsabilidad que compartimos. Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio*, A/59/565, 2 de diciembre de 2004, pág. 63 (párr. 203).

¹² *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos. Informe del Secretario general*, A/59/2005, 21 de marzo de 2005, pág. 39 (párr. 135).

¹³ Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, A/RES/60/1, 16 de septiembre de 2005, pág. 33 (párrs. 138-139).

La Comisión determina también que la decisión de llevar a cabo una intervención armada debe estar, en principio, en manos del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Pero para ser coherente con la realidad del derecho de veto del que gozan los cinco miembros permanentes del Consejo, teniendo en cuenta sobre todo el uso que éstos han hecho de ese privilegio en la práctica, la CIISE considera que en aquellas situaciones en las que existan los requisitos antes comentados los miembros permanentes del Consejo deben comprometerse a renunciar a ese derecho y no impedir una decisión de este órgano cuando esté en juego la protección de civiles víctimas de un conflicto armado¹⁴.

No obstante, prevé que sus conclusiones y recomendaciones pueden no ser compartida por los miembros permanentes del Consejo. Entonces, la Comisión considerará que el Derecho en vigor, de acuerdo con el nuevo concepto implícito de la RP, da opción a otras dos alternativas:

a) La que permitiría a la Asamblea General de Naciones Unidas, en el marco de su resolución 377 (V), de 3 de noviembre de 1950, recomendar medidas coercitivas -incluso armadas- ante una parálisis del Consejo a causa del veto.

b) La intervención armada humanitaria a cargo de una Organización regional, que *a posteriori* pediría el aval del Consejo de Seguridad¹⁵. No parece inoportuno recordar aquí que el *Protocolo relativo a la creación de un Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana*, de 9 de julio de 2002 (en vigor desde e 26 de diciembre de 2003) decidió la creación de una Fuerza Africana de Reserva (*African Standby Force, Force Africaine en Attente*) con competencias para intervenir “en un Estado miembro siguiendo una decisión de la Asamblea en el caso de graves circunstancias, esto es: crímenes de guerra, genocidio y crímenes contra la humanidad, de conformidad con el art. 4.h de la Carta Constitutiva” (art. 4, j). La *Carta Constitutiva de la Unión Africana*, de 26 de mayo de 2001 (en vigor desde el 15 de agosto de ese mismo año), dispone que la Unión “tiene derecho a intervenir” en el caso de los crímenes mencionados si la comunidad internacional no reacciona. Se había previsto que la Fuerza Africana de Reserva estuviera operativa sobre el terreno para finales de 2010. Pero parece que no lo estará hasta, al menos, el año 2015; en todo caso, y en una decisión que Hailemariam Desalegn, primer ministro etíope y Presidente en funciones de la Unión Africana, ha calificado de “histórica”, 21ª Cumbre de la Unión (25-27 de mayo de 2013): la creación de una Fuerza de Reacción Rápida como medida provisional, a la espera de que la Fuerza Africana de Reserva pueda estar operativa¹⁶.

14 *La responsabilidad de proteger...* cit., pág. 46 (párr. 6.21).

15 *Ibidem*, págs. 47-48 (párrs. 6.29-6.35). Respecto de la segunda opción, la CIISE recuerda la existencia de práctica (pág. 48, párr. 6.35 y págs. 42-43, párr. 6.5).

16 *Vid. ad ex.* PIERNAS LÓPEZ, J.J.: “¿Regionalismo o universalismo en acción?: Unión Africana, Unión Europea y Naciones Unidas en Sudán”, en C. GUTIÉRREZ ESPADA (Director) y M^a.J.

B) El Grupo de Alto Nivel, en su Informe de 2004, apoya y defiende la autoridad del Consejo de Seguridad para autorizar las intervenciones armadas en estos supuestos, cuando se den todos los requisitos mencionados, junto a la conveniencia de que los miembros permanentes del Consejo se comprometan a no ejercer su derecho de veto en estos casos. No se plantea sin embargo, como sí hizo la CIISE, la posibilidad de otras alternativas¹⁷.

C) El Documento final aprobado por los Jefes de Estado o de Gobierno participantes en la Cumbre del Milenio sigue la estela más conservadora del Informe que les presentó el Secretario General (2005). Asume la existencia de la RP, pero ve en el Consejo de Seguridad, con su conformación actual y su procedimiento vigente de toma de decisiones -de nuevo el derecho de veto-, la única autoridad legítima para decidir sobre una intervención armada en aplicación de dicho concepto¹⁸.

En definitiva: nos inclinamos a descartar una afirmación rotunda respecto a que el Derecho internacional positivo permita un uso de la fuerza por razones de humanidad; ni siquiera en aquellos supuestos a los que responde la RP, sin una autorización previa del Consejo. Esto exigiría que ninguno de sus cinco miembros permanentes hubiese interpuesto su veto. Desde esta perspectiva, lamentamos cómo parecen tratar de ajustarse a la realidad quienes consideran que el concepto de la RP, que no ha sido aceptado de manera generalizada como una nueva excepción a la prohibición del uso de la fuerza armada en las relaciones internacionales, sólo “refleja una evolución del modo en que el Consejo de Seguridad evalúa o considera sus poderes según los artículos 39 a 42 de la Carta”¹⁹.

Parece sugerirse que el concepto de la RP justificaría, per se, la imposición de medidas coercitivas por parte del Consejo, incluyendo las que implican el uso de la fuerza militar, más allá de la exigencia de una previa y preceptiva declaración formal,

CERVELL HORTAL (Coordinadora): *Darfur, el conflicto inacabable*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2012, págs. 53-94 (págs. 71-90); BRUSIL MIRANDA, M.: “L’Union Africaine décide de se doter d’une Force de Réaction Rapide”, *Sentinelle*, bulletin núm. 350, 2 junio 2013, págs. 1-8. La Carta Constitutiva de la Unión Africana y el Protocolo que crea el Consejo de Paz y Seguridad puede consultarse en inglés en la web de la Unión Africana (www.au.int, pinchando la pestaña “Resources”).

17 *Un mundo más seguro...* (A/59/565) cit., pág. 77 (párr. 256).

18 Documento Final... cit., pág. 33 (párrs. 138-139). Para un análisis más detallado del concepto de RP en los Informes citados y en el Documento Final *vid. ad ex.* GUTIÉRREZ ESPADA, C.: “El ‘uso de la fuerza’ en los Informes del Grupo de Alto Nivel (2004), del Secretario General (2005) y más tarde en el Documento Final de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno (Naciones Unidas, Nueva York, septiembre de 2005)”, *Anuario de Derecho Internacional*, XXI (2005), págs. 13-49 (págs. 39-49).

19 Caso del profesor James CRAWFORD: *Brownlie’s Principles of Public International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2012 (8ª ed.), pág. 756.

ex artículo 39 de la Carta, de que se ha producido “una amenaza o ruptura de la paz”. Sin que, por lo demás, exista regla alguna que le obligue en tal sentido.

En cualquier caso, el bloqueo del Consejo por el uso del veto -cuando se cumplen los parámetros ya analizados de la RP- dejaría sin efecto a las normas que, según se acepta hoy de forma generalizada, protegen intereses esenciales de la comunidad internacional en su conjunto; tales como las que prohíben el genocidio, la comisión de crímenes de guerra o contra la humanidad o la violación masiva de los derechos humanos. Volveremos sobre estos aspectos en las conclusiones del presente trabajo.

¿Por qué no se ha aplicado en Siria la RP, y sí en la Jamahiriya Árabe Libia? Dicho con claridad: porque Rusia y China, miembros permanentes del Consejo, lo impidieron al ejercer su derecho de veto; obviando que en Siria se daban los presupuestos que activan la RP.

En efecto: estamos ante una guerra civil que, desde principios de 2011, ha causado una catástrofe humanitaria susceptible de generar la invocación de esta figura legal, como ya hiciera el Consejo de Seguridad en la mencionada resolución 1973 (2011). En Siria, insistimos, no ha sido posible aplicarla por los vetos por parte de Rusia y China. En este sentido, el siguiente párrafo es bastante esclarecedor:

“El Consejo de Seguridad está consternado por el inaceptable nivel de violencia, que aumenta con celeridad, y por el hecho de que hayan muerto en Siria más de 100.000 personas (...). También se muestra alarmado por el considerable y rápido deterioro de la situación humanitaria que se registra en aquel país. “El Consejo de Seguridad expresa su profunda preocupación por las consecuencias de la crisis de refugiados causada por el conflicto de Siria, que tiene efectos desestabilizadores en toda la región (...) más de dos millones de refugiados han huido de Siria”²⁰.

Por su parte Valérie Amos, Secretaria General Adjunta de Asuntos Humanitarios y Coordinadora del Socorro de Emergencia, en su intervención ante el Consejo de Seguridad del 25 de octubre de 2013, afirmó:

“El 2 de octubre, el Consejo de Seguridad instó a todas las partes en el conflicto sirio a detener y abandonar de inmediato todas las infracciones del Derecho Internacional Humanitario y las violaciones y abusos de los derechos humanos para adoptar todas las medidas necesarias para proteger a la población civil. Sin embargo, tres semanas después, seguimos recibiendo información (...) de que se está ocupando y atacando indiscriminadamente la infraestructura civil, incluidos colegios, hospitales, centrales

20 Declaración de la Presidencia del Consejo de Seguridad [S/PRST/2013/15], 2 de octubre de 2013, págs 1-5 (págs. 1 y 4).

eléctricas y puntos de abastecimiento de aguas”²¹.

Aunque el Consejo de Seguridad, según puede leerse en su Informe anual a la Asamblea General (2012-2013), ha consagrado 28 sesiones a la cuestión y publicado 4 declaraciones a la prensa, ha sido incapaz de tomar ninguna decisión para tratar de evitar la catástrofe humanitaria. Sólo tras el uso de armas químicas²², fue capaz de aprobar la resolución 2118 (2013), de 27 de septiembre; en la que no se prevé siquiera la adopción de medidas contundentes, acordes con la necesidad y gravedad del caso, en el supuesto de incumplimiento de la resolución por las partes en conflicto, sino que se limita a emplear de nuevo la fórmula habitual²³.

La inacción del Consejo en el caso de Siria no solo es la opinión que defendemos aquí con absoluta convicción²⁴. También ha sido manifestada con claridad en el seno de Naciones Unidas, por parte de los Estados miembros:

A) *Mediante declaraciones*, como las pronunciadas por la representación de Alemania, al debatirse en la Asamblea General el Informe del Consejo de Seguridad 2012-2013, estimando que los vetos sobre los proyectos de resolución sobre Siria plantean la interrogante acerca de la pertinencia del Consejo, y añadiendo que la propuesta francesa de autorregulación del derecho de veto y su renuncia, en caso de crímenes en masa, merecía ser estudiada más adelante. En el mismo sentido, la petición formulada en la misma instancia por la representación de Islas Maldivas, pidiendo la prohibición del derecho de veto en situaciones en las que el Consejo se enfrente a crímenes masivos. Añadía el representante de este país que, si los Estados miembros no son capaces de

21 S/PV/7049, 25 de octubre de 2013.

22 *United Nations Mission to investigate allegations of the use of chemical weapons in the Syrian Arab Republic. Final Report*, pág. 18 (párr. 108) (“The United Nations Mission concludes that chemical weapons have been used in the ongoing conflict between the parties in the Syrian Arab Republic”) (<https://unoda-web.s3.amazonaws.com/wp-content/uploads/2013/12/report.pdf> en www.un.org) (consultada el lunes 23 de diciembre de 2013).

23 “*Decide* que, en caso de incumplimiento de lo dispuesto en la presente resolución, incluida la transferencia no autorizada de armas químicas, o de cualquier empleo de armas químicas por cualquier persona en la República Árabe Siria, impondrá medidas en virtud del Capítulo VII de la carta de Naciones Unidas”, S/RES/2118 (2013), párr. 21.

24 La opinión doctrinal mayoritaria parece compartir este planteamiento: *vid. ad ex.* PONS, RAFOLS, X.: “Naciones Unidas y Siria: idea y realidad”, ANUE (la Revista para la Asociación de las Naciones Unidas en España), núm. 43, mayo 2012, págs. 5-14; ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, P.: “Las Naciones Unidas ante el conflicto de Siria”, *Documento de Opinión*, 93/2012, 18 diciembre 2012, págs. 1-15 Disponible en <http://www.ieee.es>; WECKEL, PH.: “Crise en Syrie, la relance du processus politique”, *Sentinelle*, bulletin 348 de 19 mayo 2013, págs. 1-12 (y en las págs. 11-12; se citan otras 18 contribuciones del profesor Weckel al tema a lo largo de estos dos años, 2011-2013) (www.sentinelle-droit-international.fr); BERMEJO GARCIA, R.: “La responsabilidad de proteger y el Derecho internacional: ¿mito o realidad en la práctica internacional? cit.”, págs. 203-209.

proteger a sus ciudadanos, Naciones Unidas debe asumir esta responsabilidad²⁵.

B) También mediante *hechos*, como demostró Arabia Saudí, que habiendo sido elegida como miembro no permanente del Consejo, renunció al día siguiente aludiendo a la incapacidad de este órgano para hacer frente a sus responsabilidades para con la paz mundial, y citando expresamente el texto difundido por la agencia nacional de noticias SPA, su (in)acción en el caso de la guerra civil en Siria²⁶. El 6 de diciembre de 2013, la Asamblea General ha elegido a Jordania en sustitución de Arabia Saudí. Al respecto, el Centro de Noticias de Naciones Unidas destaca expresamente que los representantes de Arabia Saudí justificaron la renuncia de su país en términos categóricos: “por no estar de acuerdo con la actuación del Consejo con respecto a la situación en Siria...”²⁷.

25 *Vid.* BRUSIL MIRANDA, M.: “L’Assemblée générale critique les méthodes de travail et le fonctionnement du Conseil de Sécurité”, Sentinelle, bulletin núm. 368, 1 diciembre 2013, págs. 1-7 (pág. 6).

26 www.internacional.elpais.com, Ángeles Espinosa, 18 de octubre de 2013 (consulta 30 de octubre)].

27 www.un.org, Centro de Noticias de la ONU, consulta del 9 de diciembre de 2013.

3. “Código de Conducta”: propuesta de Francia sobre el derecho de veto de los miembros permanentes

Formulada a finales de 2013, se ha visto materializada en tres actos que han protagonizado su Jefe de Estado, su Ministro de Exteriores y el representante permanente adjunto de dicho país ante Naciones Unidas:

A) El 24 de septiembre de 2013, al intervenir en el debate de apertura del 68º período de sesiones de la Asamblea general, el Presidente François Hollande propone escuetamente lo siguiente, en el contexto de su referencia al alcance de la inacción en los ámbitos de la seguridad internacional, la proliferación nuclear, el desarrollo o el clima, la adopción de un “código de buena conducta (...) entre los miembros permanentes del Consejo de Seguridad que, en el caso de los crímenes masivos, puedan renunciar colectivamente a su derecho de veto”²⁸.

B) A continuación, Laurent Fabius, Ministro de Exteriores de Francia, publica un artículo en *Le Monde* en el que plantea concreciones relevantes: *de un lado*, aclara algo que implícito en la sencilla propuesta del Presidente de Francia: la conveniencia de explicar si “este proceso se llevaría a cabo sin modificar la Carta”. *De otro*, precisa los criterios de aplicación; y, *finalmente*, el Ministro precisa algo que no podía adivinarse en la propuesta del Presidente Hollande: este código de conducta excluiría los casos en los que un miembro permanente del Consejo considerase en peligro sus intereses vitales nacionales²⁹ (véase apartado 12, C).

C) Por último, el representante permanente adjunto de Francia ante Naciones Unidas, en su intervención de 7 de noviembre de 2013, añade que la propuesta francesa está abierta a otros posibles acuerdos finales, sin que la idea concreta sugerida por su país deba tomarse como una decisión cerrada. Tanto respecto a la consideración de lo que constituya un crimen masivo como en cuanto a las modalidades prácticas que, en general, permitan aplicar el código de conducta propuesto. En definitiva, Francia insta a los miembros permanentes del Consejo de Seguridad a que se pongan de acuerdo sobre estos extremos, con especial referencia al concepto de crimen masivo, teniendo en cuenta lo siguiente:

“La declaración de la cumbre mundial de 2005 y numerosos tratados internacionales,

28 “AGNU: Discours du Président François Hollande. Débat d’ouverture de la 68ème session de l’Assemblée Générale. Intervention de M. François Hollande, Président de la République”, www.fr.ambafrance-us.org/spip.php?article4926, págs. 1-3 (pág. 3) (consulta de 11 de noviembre de 2013).

29 “Suspende el derecho al veto en los casos de crímenes masivos. Tribuna de Laurent Fabius”, 4 de octubre de 2013”, págs. 1-2, www.diplomatie.gouvfr/es (consulta de 11 de noviembre de 2013)

entre ellos la convención de 1948 sobre el genocidio o incluso el Estatuto de Roma”³⁰.

La propuesta francesa se efectúa en un contexto en el que subyace la figura de la RP, dado que se enmarca con referencia clara y directa en el conflicto armado interno que viene desarrollándose en Siria desde el primer trimestre de 2011, y en la gravísima crisis humanitaria que en ese país se vive desde entonces. Quedó muy claro en el discurso del Presidente francés ante la Asamblea General de Naciones Unidas:

“es responsabilidad de Naciones Unidas actuar. Y cada vez que nuestra organización se muestra impotente, es la paz la que primero y más sufre. Por ello, propongo que un código de buena conducta pueda ser definido entre los miembros permanentes del Consejo de Seguridad y que, en el caso de crímenes en masa, puedan decidir renunciar colectivamente a su derecho de veto”;

“Siria urge. Y urge porque 120.000 personas han muerto en dos años y medio, y hasta 90.000 sólo en 2013. Un cuarto de la población ha debido desplazarse. Ya son millones los sirios que buscan refugio fuera de su país. Siria está destruida”³¹.

El planteamiento de Francia sugiere una auto limitación, en el ejercicio de su derecho de veto, por parte de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad; sobre todo en algunos supuestos excepcionales (cuya precisión se intenta objetivar mediante un procedimiento determinado). Pero con la existencia de una cláusula de salvaguardia. Tres elementos, pues, caracterizan su contenido:

A) Los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, propone Francia, renunciarán al derecho de veto que la Carta les reconoce cuando se den hechos de particular gravedad. Se trata pues del acuerdo de cinco Estados (Estados Unidos, Rusia, el Reino Unido, Francia y la República Popular China) sobre un código de conducta en este sentido.

Repárese en que el acuerdo al que llevaría la propuesta gala tiene un contenido político que genera obligaciones morales -también políticas-; no se trata pues de un compromiso exigible en términos jurídicos³².

30 “Nations Unies- Réforme du Conseil de Sécurité- Intervention du représentant permanente adjoint de la France auprès des Nations Unies. New York 07/11/2013”, en WECKEL, PH.: “Conseil de Sécurité, le nécessaire débat sur la limitation du droit de veto des membres permanents”, Sentinelle, bulletin núm. 365, 10 noviembre 2013, págs. 1-3 (págs. 1-2), www.sentinelle-droit-international.fr (consultado el 12 de noviembre de 2013).

31 “AGNU: Discours du Président François Hollande...” cit., págs. 3 y 1 respectivamente.

32 En palabras del tunecino Habib SLIM, se trata de un “gentlemen’s agreement” que adopta una “especie de código moral que vendría a completar la Carta”: “A propos de la récente proposition française de réforme du droit de veto au Conseil de Sécurité”, Sentinelle, bulletin núm. 362, 20 de octubre de 2013, pp. 1-6, p. 2, www.sentinelle-droit-international.fr (consulta del 11 de noviembre de 2013).

Al mismo tiempo, parece sugerirse un acuerdo en esa dirección de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, con carácter previo al planteamiento de un caso de producirse, si prospera el mecanismo propuesto, la renuncia del derecho de veto se aplicaría automáticamente; las precisiones que realizara el Ministro de Exteriores sobre la sucinta sugerencia del Presidente de la República ante la Asamblea General de Naciones Unidas (septiembre de 2013) es también esclarecedora:

“Una vez que el Secretario General haya dado su dictamen, se aplicaría el código de conducta inmediatamente”³³.

B) La autolimitación del veto por los miembros permanentes del Consejo de Seguridad es parcial en la propuesta francesa, al estar contemplada sólo en caso de comisión de *crímenes masivos*. Naturalmente, en tal supuesto resultará necesario llegar a un acuerdo, por ejemplo: ¿a partir de qué número de víctimas nos hallamos ante un crimen masivo? Ya hemos apuntado que Francia no parece considerar innegociable su alternativa. En su intervención ante el Consejo de Seguridad, el representante permanente adjunto de este país dejó abierta la decisión, remitiendo al acuerdo entre los miembros permanentes del Consejo y citando algunos textos internacionales que podrían ser de interés. Francia propone que la decisión de establecer cuándo se comete un crimen masivo debe dejarse en manos de una autoridad al margen del propio Consejo de Seguridad; y, desde luego, al margen también de sus miembros permanentes. Y cree que esa autoridad debería ser el Secretario General de Naciones Unidas, al amparo del artículo 99 de la Carta de esta Organización (que le autoriza a “llamar la atención del Consejo de Seguridad” concerniente a cualquier tema que, “en su opinión”, sea susceptible “de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales”). No obstante, el Secretario General no podría actuar de oficio, sino a instancias de 50 Estados miembros de Naciones Unidas.

C) Sin embargo, la propuesta francesa incluye una cláusula de salvaguardia de importancia y alcance, que se justifica con una apelación al “realismo”, el compromiso al que llegarían los miembros permanentes del Consejo:

“Excluiría los casos en que los intereses vitales nacionales de un miembro permanente del Consejo corriesen peligro”³⁴.

Obsérvese, por último, que la propuesta francesa apunta a una reforma “informal” del derecho de veto, en la medida en que su adopción por los miembros permanentes del Consejo no exigiría la enmienda formal de la Carta, con todo lo que ello supondría. En su intervención de 7 de noviembre de 2013, el representante permanente adjunto de Francia aclaró que el código de conducta sugerido:

33 FABIUS, L.: “Suspende el derecho de veto...” cit., pág. 1.

34 FABIUS, L.: “Suspende el derecho de veto...” cit., pág. 1.

“No implicaría, pues, una reforma del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas”³⁵.

En 2005, la representación francesa ya se había pronunciado en términos similares. Asimismo, se había propuesto lo siguiente, en el mismo marco institucional:

A) En el año 2001, el mencionado Informe de la CIISE dice textualmente:

“La Comisión apoya la propuesta sugerida a título exploratorio por un alto representante de uno de los cinco miembros permanentes de que estos deberían acordar un ‘código de conducta’ sobre la utilización del derecho de veto cuando es preciso actuar para atajar o evitar una importante crisis humanitaria. Básicamente, la idea es que los miembros permanentes, cuando sus intereses vitales no se vean comprometidos en un asunto, no harán uso de su derecho de veto para obstaculizar la aprobación de una resolución respaldada por la mayoría (...). Es poco realista pensar que en un futuro próximo podrán enmendarse las disposiciones de la Carta relativas al derecho de veto y su distribución, pero sería conveniente que los miembros permanentes establecieran de mutuo acuerdo una práctica de carácter más oficial que permitiera regular en el futuro las situaciones de este tipo”³⁶.

Aunque la Comisión no menciona explícitamente en su Informe al miembro permanente del Consejo cuyo alto representante sugirió esta autolimitación del derecho de veto por acuerdo entre los Estados titulares en el Consejo de Seguridad, creo que coincidiré con el lector si afirmo, a la luz de la propuesta francesa que venimos comentando, que en Naciones Unidas (incluida la cláusula de salvaguardia de los intereses vitales) todo apunta a que se trataba de ese país.

B) El Grupo de Alto Nivel también afirma en su Informe (2004):

“No vemos forma práctica alguna de cambiar el veto que tienen algunos miembros. Sin embargo, en general, la institución del veto (...) no es adecuada (...) en una era de democracia cada vez mayor, e instaríamos a que únicamente se utilizara en cuestiones en las que realmente estuvieran en juego intereses vitales. Pedimos también a los miembros permanentes que, a título individual, se comprometan a abstenerse de utilizar el veto en casos de genocidio y abusos en gran escala de los derechos humanos”³⁷.

El Informe que el Secretario General presenta ante la Cumbre del Milenio (2005), en parte inspirado en el presentado por el Grupo de Alto Nivel, demanda al Consejo de Seguridad que autorice el uso de la fuerza armada si es necesario; incluso preventivamente, para evitar la comisión de un genocidio, limpieza étnica, crímenes

35 “Nations Unies- Réforme du Conseil de Sécurité- Intervention du représentant permanente...” cit, pág. 2.

36 *La responsabilidad de proteger. Informe de la CIISE* cit., pág. 46 (párr. 6.21).

37 *Un mundo más seguro: La responsabilidad que compartimos...*(A/59/565) cit., pág. 77 (párr. 256).

de guerra o de lesa humanidad o violación masiva de los derechos humanos, solicitando también del Consejo que apruebe una resolución en la que se indiquen los criterios que el Consejo debería tener en cuenta a la hora de autorizar una intervención armada por causa de humanidad y en la que se comprometa a aplicarla. El Secretario General, en definitiva, asume el concepto de responsabilidad de proteger que acuñara la CIISE, pero no propone en él limitación alguna del derecho de veto de los miembros permanentes del Consejo³⁸.

El Documento Final aprobado por los Jefes de Estado o de Gobierno de los miembros de Naciones Unidas acepta el concepto de RP, pero es sumamente ambiguo en cuanto a la reforma del Consejo y de sus métodos de adopción de decisiones en esta cuestión, siendo imposible encontrar referencias a una eventual limitación o autolimitación del derecho de veto de sus miembros permanentes³⁹.

C) En el proceso de seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio, Costa Rica, Jordania, Liechtenstein, Singapur y Suiza, los “Cinco Pequeños” (*Small-Five* o S-5), presentan ante la Asamblea General un proyecto de resolución sobre la *Mejora de los métodos de trabajo del Consejo de Seguridad*. Solicitaron que “*Ningún miembro permanente debería emitir un voto discrepante en el sentido indicado en el párrafo 3 del artículo 27 de la Carta en caso de genocidio, crímenes de lesa humanidad, y graves violaciones del derecho internacional humanitario*”⁴⁰.

La reforma del Consejo de Seguridad y sus métodos de adopción de decisiones siguen estando por tanto de actualidad, en lo que Parece una “historia interminable”⁴¹.

El 2 de mayo de 2013, un nuevo grupo, denominado ACT (Accountability, Coherence and Transparency), formado por 21 Estados y coordinado por Suiza⁴², declaró su propósito de continuar el esfuerzo que durante años llevaron a cabo los “Cinco Pequeños” (S-5) en la mejora de los procedimientos de adopción de decisiones del Consejo de Seguridad. En particular, insistiendo en su proyecto de resolución de mayo de 2012⁴³, que fue retirado a causa de las intensas presiones de los cinco miem-

38 *Un concepto más amplio de la libertad...* (A/59/2005) cit., págs. 64-65 (párrs. 6 y 7).

39 Documento Final de la Cumbre Mundial cit., pág. 38 (párrs. 138 y 139).

40 A/60/L.49, 17 de marzo de 2006, Anexo: medidas sobre los métodos de trabajo propuestas al Consejo de Seguridad para que las examine, párr. 14.

41 RIQUELME CORTADO, R.: “La interminable historia de la reforma del Consejo de Seguridad”, *Revista Española de Derecho Internacional*, LVII (2005), núm. 2, págs. 745-776.

42 Arabia Saudí, Austria, Costa Rica, Chile, Eslovenia, Estonia, Finlandia, Gabón, Hungría, Irlanda, Jordania, Liechtenstein, Nueva Zelanda, Noruega, Papua Nueva Guinea, Perú, Portugal, Suecia, Suiza, Tanzania [obs.] y Uruguay.

43 Doc. A/66/L.42/Rev. 2

bros permanentes⁴⁴; en concreto, trataban de insistir en su empeño de conseguir la adopción del párrafo 20 de su proyecto L. 42, que reclamaba la abstención de los miembros permanentes del Consejo en el uso de su derecho de veto para bloquear una acción del Consejo destinada a evitar o poner fin a un genocidio, crímenes contra la humanidad o crímenes de guerra a gran escala⁴⁵. O, al menos, del párrafo 19 que en documento aparte instaba a explicar las razones que fundamentaban la elección de ejercer ese veto; en particular, su conformidad con la Carta de Naciones Unidas.

En el Informe que presenta el 7 de agosto de 2013 a la Asamblea General, de conformidad con su resolución 67/175, el Experto independiente Alfred -Maurice de Zayas, ante la inevitable realidad de que “actualmente no es probable conseguir un acuerdo que permita eliminar el derecho de veto mediante la simple reforma de la Carta”, asume la propuesta sugerida recientemente por la doctrina⁴⁶ de una eliminación gradual en varias etapas, lo que exigiría reducir gradualmente el abanico de cuestiones a las que se podría aplicar el derecho de veto; así, el primer paso consistiría en prohibirlo -para cualquiera de los miembros permanentes- cuando sea parte interesada, y añade:

“Después, podría prohibirse el derecho de veto si concierne a violaciones graves de los derechos humanos, especialmente cuando se trate de los delitos de genocidio y lesa humanidad”⁴⁷.

El Presidente de la Asamblea General, John Ashe, en el 68º período de sesiones (2013), invocó el compromiso y la flexibilidad de la que deberían hacer gala los Estados miembros de Naciones Unidas en el debate en curso sobre la reforma del Consejo de Seguridad y sus métodos de trabajo. Así, puso en marcha un Grupo Asesor con el fin de identificar las mejores vías para avanzar en ese proceso⁴⁸.

Finalmente, y en el marco de su examen anual del Informe del Consejo de Seguridad (1 de agosto de 2012-31 de julio de 2013), la Asamblea General ha criticado el funcionamiento del Consejo y sus métodos de trabajo. Merece la pena destacar la intervención de tres delegaciones que hicieron uso de la palabra:

44 Vid. DEEN, TH.: “Los ‘cinco grandes’ de la ONU aplastan cuestionamiento de naciones”, págs. 1-5 (pág. 4), www.voltairenet.org/articler74657.html (consulta del 20 noviembre 2013).

45 PACE, W.: “21 member Status launch new initiative to improve the working methods of the Security Council”, 12 de mayo de 2013, págs. 1-10, www.centerforunreform.org/node/500 (consulta 21 noviembre 2013).

46 SCHWARTZBERG, J.E.: *Transforming the United Nations System. Designs for a workable world*, United Nations University Press, Tokyo- NuevaYork- París, págs. 89-90.

47 DE ZAYAS, A.M.: *Informe del Experto independiente sobre la promoción de un orden internacional democrático y equitativo*, A/68/284, 7 de agosto de 2013, pág. 9 (párr. 20).

48 www.un.org/spanish/News/print.asp?newsid=27950, consulta 8.12.2013.

Alemania, considerando que la propuesta de Francia debía ser estudiada por el Consejo; *Hungría* se unió a esa reflexión, criticando además el silencio al respecto del Informe del Consejo de Seguridad; y finalmente *Maldivas*, con su inequívoco apoyo a la propuesta gala⁴⁹.

La propuesta francesa es en conjunto positiva, y la iniciativa digna de elogio. Su sencillez, que no fuerza a una enmienda formal de la Carta, como aclaró el representante permanente de Francia, tiene un indudable atractivo: salvar los formidables obstáculos que arrostra un proceso de tal naturaleza, al tiempo que daría respuesta, mediante una “solución rápida, sencilla y eficaz”, a la necesidad de “preservar lo esencial: la credibilidad de ese pilar de la paz y la estabilidad que debe ser el Consejo de Seguridad”⁵⁰.

Debe destacarse también el esfuerzo de Francia por intentar objetivar, en todo lo posible, la aplicación de su propuesta. De ahí esa fórmula, política y jurídica, que pretende que la determinación de cuando nos encontramos ante un “crimen de masas”, susceptible de desencadenar de manera automática la suspensión del derecho de veto, abra un proceso en el que, a instancia de un número relevante de Estados miembros de la Asamblea General (50 en este caso), sea un “tercero” imparcial el que se pronuncie. La elección del Secretario General de Naciones Unidas, al amparo de sus competencias *ex* artículo 99 de la Carta, no priva a la fórmula de alcance jurídico; pero sí le otorga un marcado carácter diplomático y político; posiblemente para facilitar la aceptación de lo que Francia propone. Nos hace recordar este procedimiento la circunstancia de que el Tratado de la Unión Europea (TUE) tiene previsto, para el caso de una eventual “violación grave y persistente” por alguno de sus miembros de los valores en los que reposa⁵¹, lo siguiente:

Un tercio de los Estados miembros, el Parlamento Europeo o la Comisión plantean el asunto ante el Consejo, que debe determinar, antes de adoptar medida alguna, y previa aprobación del Parlamento, que la violación se ha producido⁵².

B) Volviendo a la propuesta gala ante la Asamblea General, debemos señalar también su talón de Aquiles. No es aceptable que la aplicación de ese Código de Conducta que Francia propone -con oportunidad y acierto- quede a expensas de la cláusula de salvaguardia que se defiende. Si se consiente a uno de los miembros permanentes del Consejo evitar ese Código, alegando la existencia de un interés vital

49 *Vid.* BRUSIL MIRANDA, M.: “L’Assemblée générale critique...” cit., págs. 5-7, www.sentinelledroit-international.fr (consulta de 8 de diciembre de 2013).

50 “Suspende el derecho de veto...” cit., pág. 1.

51 Dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, versión consolidada del TUE, artículo 2 (*DOUE*, C 326, 26 octubre 2012)

52 Versión consolidada del TUE, art. 7.1.

nacional, estamos quitando con una mano lo que hemos concedido con la otra. Doctrinalmente, se ha sugerido que acaso la Corte Internacional de Justicia (CIJ) podría ser consultada, a efectos de definir con objetividad la figura del “interés vital nacional”, limitando su invocación a algunas situaciones “extremas de legítima defensa” en las que estuviera en peligro “la supervivencia misma del Estado”⁵³. Consideramos difícil de aceptar, por parte de los Estados, este control judicial de un concepto tan rabiosamente político y metajurídico; acaso la exigencia de que la determinación de la existencia, en el supuesto de un interés vital nacional de uno de los miembros permanentes, fuese asumida y reconocida por al menos uno, sería desde luego una fórmula de naturaleza política. Empero, reflejaría el intento de alcanzar una mayor objetivización en la puesta en marcha de la cláusula de salvaguardia.

En todo caso, el “*deber ser*” aconsejaría prescindir sin más de la misma.

C) No podemos mostrarnos demasiado optimistas sobre esta propuesta, que hemos valorado tan útil como oportuna. Ni aún con la mencionada cláusula de salvaguardia (soy partidario de eliminarla), los otros miembros permanentes del Consejo parecen proclives a debatir el tema y aceptar lo que se propone. Valga el siguiente ejemplo: el 5 de febrero de 2013, el viceministro de asuntos exteriores de Rusia, Gennady Gatilov, declaraba a la prensa rusa que su país estaba dispuesto a aceptar cualquier propuesta de reforma de la composición del Consejo que contase con un respaldo mayoritario⁵⁴.

Hizo estas manifestaciones tras el encuentro ministerial celebrado en Roma, por iniciativa de España e Italia, con el objetivo de debatir la reforma del Consejo de Seguridad, sus métodos de trabajo y procesos de toma de decisiones.

En relación con los métodos de adopción de decisiones del Consejo, el viceministro ruso fue sin embargo menos conciliador: sin referirse expresamente a esa cuestión, sí aclaró la posición de Rusia, miembro permanente del Consejo de Seguridad, sobre una posible autolimitación en ciertos ámbitos del derecho de veto:

“La imposición de unos límites provisionales para la toma de decisiones, sin embargo, es inadmisibles. Se trata de una cuestión delicada, cuya solución podría dar lugar a una disgregación de países, en lugar de mejorar la eficacia del Consejo de Seguridad, con evidentes consecuencias negativas”⁵⁵.

53 Términos, se recordará, empleados por la misma Corte en su dictamen consultivo de 8 de julio de 1996, en el asunto sobre la *ilicitud de la amenaza o uso de las armas nucleares*, *ICJ Reports 1996*, pág. 263 (párrs. 96-97). SLIM, H.: “À propos de la récente proposition française...” cit., págs. 3-4.

54 “Rusia mantiene una postura flexible y pragmática al respecto (...) estamos dispuestos a considerar tanto la opción que presupone un aumento del número de miembros permanentes y no permanentes como el modelo denominado ‘intermedio’, que supondría únicamente un aumento de los miembros no permanentes”.

55 “Rusia apoya una reforma del Consejo de Seguridad de la ONU”, págs. 1-2, www.rusiahoj.com, 7 de febrero de 2013 (consulta de 8 de diciembre de 2013).

4. Resolución 2127 (2013) del Consejo de Seguridad sobre la República Centroafricana: ¿un posible cambio de rumbo?

Respecto a la grave crisis que vive la República Centroafricana, pese a una tan importante como fallida -en sus propósitos- intervención de la Comunidad Económica de Estados del África Central (CEEAC), basada en términos como “pregenocidio”, debe advertirse que se sopesó incluso⁵⁶ la autorización que la resolución del Consejo de Seguridad 2127 (2013), de 5 de diciembre, otorga a la Misión Internacional de Apoyo a la República Centroafricana con Liderazgo Africano (MISCA) para proteger a las personas en un contexto marcado por la impotencia del Estado territorial competente. ¿De qué otro modo puede explicarse, sino como la aplicación del concepto de RP, a cargo esta vez de fuerzas africanas?⁵⁷.

Cabe preguntarse si la inacción del Consejo en el asunto sirio no ha podido influir en la actitud de todos los miembros permanentes en este último caso que señalamos. Posiblemente, los errores de Libia (por exceso) y de Siria (por defecto) sí han condicionado esta decisión:

- En la situación de Libia, para precisar con detalle el objeto, la finalidad y los objetivos más concretos de las medidas coercitivas armadas que se autorizan. Así, la resolución 2127 (2013) autoriza a la MISCA a “tomar todas las medidas necesarias” para “la protección de los civiles..., la estabilización del país y el restablecimiento de la autoridad del Estado en todo su territorio”:

“De conformidad con el concepto de operaciones, aprobado el 19 de julio de 2013, y examinado el 10 de octubre de 2013”⁵⁸.

En este sentido, basta leer el *Informe del Secretario General sobre la República Centroafricana, presentado de conformidad con el párrafo 22 de la resolución 2127 (2013) del Consejo de Seguridad*, de 15 de noviembre, para percatarse de la precisión de las operaciones y fases acordadas para concretar el mandato de la

56 Sobre la crisis en la República Centroafricana y los intentos de la Arquitectura Africana de Paz y Seguridad (basada en las disposiciones del Protocolo que creó el Consejo de Paz y seguridad de la Unión Africana cit. en nota 15 *supra*) para resolverla, vid. Emmanuel MOUBITANG: “La CEEAC et la crise centroafricaine; autopsie d’une intervention manquée”, *Sentinelle*, bulletin núm. 371, 5 de enero de 2014, págs. 1-32 (sobre todo, págs. 19-21) (www.sentinelles-droit-international.fr).

57 Vid. MOUBITANG, E.: “Crise centroafricaine: Le Conseil de Sécurité adopte la résolution 2127 (2013) autorisant le déploiement de la MISCA, avec l’appui des forces françaises”, *Sentinelle*, bulletin 370, 15 diciembre 2013, págs. 1-19 (pág. 5); WECKEL, PH.: “Observations” al artículo de Emmanuel Moubitang que acabo de citar, págs. 19-20 (pág. 19) (ambos en www.sentinelles-droit-international.fr).

58 S/RES/2127 (2013), 5 de diciembre de 2013, párr. 28.

Misión Internacional de Apoyo africana⁵⁹.

A nuestro juicio, el nuevo giro al que apunta la resolución 2127 (2013) -sería importantísimo consolidar en situaciones similares- revela que el concepto de RP sigue vivo. Si esto es así, la reflexión que acabamos de formular lleva enredada otra adicional: el concepto de la RP es un instrumento del que no debemos prescindir en las relaciones internacionales contemporáneas, incluyendo todos sus elementos. No solo el deber de prevenir, sino también el de reaccionar y, en este último caso, especialmente si se trata de una reacción armada por causa de humanidad, el deber de reconstruir⁶⁰.

5. Conclusiones

A) La catástrofe humanitaria de Siria constituye sin duda una amenaza para la paz y seguridad internacionales. Además, en este conflicto están presentes las exigencias previas básicas para la aplicación del concepto de la RP. En este sentido, compartimos dos de las ideas que defiende Marina De Luengo Zarzoso, en un artículo del presente número de la Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos⁶¹: una, que el uso de la fuerza armada, en el marco de la RP, sólo es posible como último recurso, y dos: que asimismo solo es posible en el caso de los supuestos determinados y concretos a los que me he referido.

La importancia de la prevención en este concepto, cuestión sobre la que el Secretario General de Naciones Unidas ha venido insistiendo en todos sus Informes anteriores, le ha llevado, en el publicado en 2013, a concretar las posibles “opciones normativas para la prevención de atrocidades”⁶²

B) Basándose en una u otra razón y en sus propios errores, el Consejo de Seguridad hubiera debido, al aplicar su resolución 1973 (2011), detener antes el conflicto para proteger a la población civil. No lo ha hecho, sin embargo. El veto (o la mera existencia de su amenaza) de Rusia y de China lo han impedido.

C) Tres, el concepto de RP necesita, para poder cumplir su función, tal como ha sido estructurado, la modificación de los parámetros que rigen el derecho de veto de

59 S/2013/677, párrs. 15-17 sobre todo.

60 Vid. ad ex. PATTISON, J.: *Humanitarian intervention & the Responsibility to Protect. Who should intervene?*, cit., págs. 245-253.

61 “Los retos jurídicos de la responsabilidad de proteger en el nuevo panorama de seguridad y defensa”, apartados 1.2 y 3.

62 *La responsabilidad de proteger: responsabilidad del Estado y prevención. Informe del Secretario General (A/67/929-S/2013/399)*, 9 de julio de 2013, págs. 1-19 (págs. 8 ss., párrs. 30-70).

los miembros permanentes del Consejo de Seguridad. No en vano ha comenzado a extenderse una nueva iniciativa que aboga por la “responsabilidad de no vetar”⁶³.

Compartimos también la tesis de Marina De Luengo Zarzoso en su Estudio, cuando sostiene que sólo con autorización del Consejo la comunidad internacional puede reaccionar, en su caso, incluso mediante una intervención armada por causa de humanidad, sin la modificación del derecho de veto; esto permitiría (como se ha demostrado en Siria) que la masacre de miles de personas se produzca en un Estado protegido por uno de los miembros permanentes del Consejo; y, por tanto, que se siga considerando a la soberanía nacional el principio supremo del Derecho internacional, por encima del que protege la vida y los derechos fundamentales del ser humano. Utilizando las palabras que hace ya años proclamara un internacionalista alemán) “privar al Derecho Internacional de todo su valor esencial”⁶⁴.

En definitiva, la petición de Francia de adoptar un código de conducta que implique en los supuestos apuntados la renuncia del derecho de veto de los miembros permanentes del Consejo, constituye una excelente oportunidad de colmar la laguna o cerrar la grieta que implicó la adopción del concepto de RP por los Jefes de Estado o de Gobierno de los miembros de Naciones Unidas en la Cumbre del Milenio (septiembre 2005).

Su adopción, con las sugerencias que he considerado con anterioridad, conferiría un efecto útil, por fin, al concepto de RP.

D) La RP es un concepto aún vivo. Probablemente, porque pese a todas las inercias y resistencias que la decisión de su aplicación genera (práctica *dixit*) existe la creencia, para no pocos miembros de la sociedad internacional de nuestro tiempo, de que se trata de una figura conveniente; necesaria, incluso, si queremos ser coherentes con el reconocimiento actual de que existen normas que protegen intereses esenciales de la comunidad internacional en su conjunto (como la prohibición del genocidio) de que estas deben ser respetadas por los Estados y los individuos y de que su violación debe prevenirse y, si es preciso, evitarse con todos los medios necesarios.

E) La RP está ligada a la comisión de lo que se ha dado en llamar “crímenes internacionales”. Pero, en nuestra opinión, debe matizarse la afirmación que Marina De Luengo efectúa en su Estudio de que la misma está conectada irremediabilmente con el Derecho Penal Internacional y con la responsabilidad internacional del

63 Propuesta por primera vez por *Global Solutions* en 2010: “The Responsibility not to veto: a way forward”, pp. 1-12 (www.globalsolutions.org/files/public/documents/RN2V_White_Paper_CGS.pdf).

64 TOMUSCHAT, Ch: “International Law: ensuring the survival of mankind on the eve of a new century. General Course on Public International Law”, *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye/Collected Courses...*, 281 (1999), pp. 9-438, p. 224.

individuo⁶⁵. También los Estados pueden cometer un genocidio y ser ellos responsables directos ante el Derecho internacional: la Corte Internacional de Justicia (CIJ) lo ha dejado bien claro. Aunque se descartara que Serbia lo hubiese cometido en Srebrenica), en el fondo de su sentencia relativa a la *aplicación de la Convención sobre el genocidio* (2007)⁶⁶; así como la Comisión de Derecho Internacional (CDI), con referencia a los Estados y a las Organizaciones internacionales. Además, en sus Proyectos de artículos sobre *la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos* (2001) (arts. 40-41) y sobre *la responsabilidad internacional de las Organizaciones internacionales* (2011) (arts. 41-42)⁶⁷. De ellos se deduce claramente que pueden plantearse solapamientos entre ambos tipos de responsabilidad: la del Estado y la del individuo [órgano por ejemplo del Estado en cuestión]) por la comisión de un genocidio (o eventualmente de otros crímenes internacionales capaces de generar la invocación del concepto de RP); asimismo, que la interacción entre ambos es una cuestión no resuelta aún en Derecho internacional⁶⁸. En todo caso, la idea central es clara: la comisión de un genocidio (o de los otros crímenes internacionales propios de la RP) puede generar no solo la responsabilidad internacional (penal) del individuo, sino también la del Estado; de hecho, la propuesta de Francia de reformar el derecho de veto que regula el capítulo VII de la Carta (un tratado entre Estados y para Estados) lo presupone.

“La guerra es la madre de todas las cosas”, pensaba Heráclito de Éfeso, “El Oscuro”, y por ende también de la paz.

Estados Unidos y Rusia propusieron un alto el fuego limitado en Siria, previamente al inicio de la Conferencia de alto nivel de 2014 en Ginebra; Irán y Turquía lo reclamaron ya a fines de noviembre de 2013⁶⁹.

65 “Como hemos señalado, la responsabilidad de proteger está ligada irremediabilmente con el Derecho penal internacional (...). Cuando hablamos de crímenes internacionales, nos estamos refiriendo a aquéllos que generan la responsabilidad del individuo, no del Estado” (“Los retos jurídicos de la responsabilidad de proteger... cit., Apartado 3, págs. 17-18 del manuscrito).

66 *Vid. ad ex.* GUTIÉRREZ ESPADA, C.: “Reflexiones en torno a la posible interacción entre la responsabilidad internacional del Estado y la del individuo por el crimen de genocidio”, en C. GUTIÉRREZ ESPADA (Director) y M^a.J. CERVELL HORTAL (Coordinadora): *Darfur, el conflicto inacabable*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2012, págs. 323-436 (págs. 337 ss.).

67 *Vid. ad ex.* GUTIÉRREZ ESPADA, C.: *La responsabilidad internacional (las consecuencias del hecho ilícito)*, Diego Marín Librero-Editor, Murcia, 2005, págs. 77-130; ID.: *La responsabilidad internacional de las Organizaciones internacionales a la luz del proyecto definitivo de artículos de la Comisión de Derecho Internacional (2011)*, Comares, Granada, 2012, págs. 117-126).

68 *Vid. ad ex.* GUTIÉRREZ ESPADA, C.: “Reflexiones en torno a la posible interacción entre la responsabilidad internacional del Estado y la del individuo...” cit., págs. 402-414; CERVELL HORTAL, M^a.J.: *Genocidio, Responsabilidad Internacional e Inmunidad de los Jefes de Estado*, Iustel, Madrid, 2012, págs. 62-97.

69 “Irán y Turquía llaman a un alto el fuego en Siria”, págs. 1-2, *Red Voltaire*, 28 de noviembre de 2013, www.voltairemet.org/articler81245.html (consultado el lunes 13 de enero de 2014); “Estados

Pudo haberse tomado antes otro camino que nos hubiera ahorrado mucha de la sangre derramada. Pero si aún hay alguna posibilidad, aunque sea tarde, de poner fin a su derramamiento, la comunidad internacional (a su cabeza Estados Unidos, Rusia, Arabia Saudí y la República Islámica de Irán...) tiene el deber de hacer cuanto esté en su alcance para conseguirlo.

Unidos y Rusia proponen alto el fuego en Siria”, pág. 1, El Mundo, DW.DE, 13 de enero de 2014, www.dw.de (consulta de 13 enero 2014); “Estados Unidos y Rusia piden un alto el fuego ‘limitado’ en Siria a la región de Alepo”, págs. 1-2, París, EFE, lunes 13 de enero de 2014, www.jnn-digital.blogspot.com.es (consulta el lunes 13 de enero de 2014).

BIBLIOGRAFÍA

- ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, P.: “las Naciones Unidas ante el conflicto de Siria”, Documento de Opinión, 93/2012, 18 diciembre 2012, págs. 1-15 (www.ieee.es).
- BERMEJO GARCIA, R.: “De la intervención humanitaria a la responsabilidad de proteger: fundamentos, similitudes y diferencias”, en C. Gutiérrez Espada (Director) y M^a.J. Cervell Hortal (Coordinadora): *Darfur, el conflicto inacabable*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2012, págs. 209-321;
- “La responsabilidad de proteger y el Derecho internacional: ¿mito o realidad en la práctica internacional?”, en Díaz Barrado, C.M., Fernández Liesa, C.R. y Rodríguez-Villasante Prieto, J.L. (Directores): *Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos. Reflexiones sobre el conflicto Colombiano*, Civitas-Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2013, págs. 179-214.
- BERMEJO GARCÍA, R. y POZO SERRANO, P.: “la communauté internationale face à la crise de Darfur: de l’ échec Dans la prévention à la responsabilité de réagir”, en Kohen, M.E. (Edit.): *Promoting justice, human rights and conflict resolution through International Law. La promotion de la justice, des droit de l’homme et du règlement des conflits par le Droit international. Liber amicorum Lucius Caflish*, Leyden, Martinus Nihjoff Publisher, 2007, págs. 93-127.
- BRUSIL MIRANDA, M.: “L’Union Africaine décide de se doter d’une Force de Réaction Rapide”, Sentinelle, bulletin núm. 350, 2 junio 2013, págs. 1-8.
- “L’Assemblée générale critique les méthodes de travail et le fonctionnement du Conseil de Sécurité”, Sentinelle, bulletin núm. 368, 1 diciembre 2013, págs. 1-7.
- CERVELL HORTAL, M^a.J.: *Naciones Unidas, Derecho internacional y Darfur*, Comares, Granada, 2010 (sobre todo págs. 45-154).
- *Genocidio, Responsabilidad Internacional e Inmunidad de los Jefes de Estado*, Iustel, Madrid, 2012.
- CRAWFORD, J.: *Brownlie’s Principles of Public International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2012 (8^a ed.).
- DE ZAYAS, A.M.: *Informe del Experto independiente sobre la promoción de un orden internacional democrático y equitativo*, A/68/284, 7 de agosto de 2013.
- DEEN, TH.: “Los ‘cinco grandes’ de la ONU aplastan cuestionamiento de naciones”, págs. 1-5 (www.voltairenet.org/article174657.html).
- FABIUS, L.: “Suspende el derecho al veto en los casos de crímenes masivos. Tribuna de Laurent Fabius”, 4 de octubre de 2013”, págs. 1-2, (www.diplomatie.gouvfr/es).

FERNÁNDEZ MARTÍN, A.: “Declaración por parte de la UE de la ‘rama militar de Hezbollah’ como grupo terrorista”, Documento de Opinión, 83/2013, 11 septiembre 2013, págs. 1-11 (www.ieec.es).

GUTIÉRREZ ESPADA, C.: “El ‘uso de la fuerza’ en los Informes del Grupo de Alto Nivel (2004), del Secretario General (2005) y, a la postre, en el Documento Final de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno (Naciones Unidas, Nueva York, septiembre de 2005)”, Anuario de Derecho Internacional, XXI (2005), págs. 13-49

- *La responsabilidad internacional (las consecuencias del hecho ilícito)*, Diego Marín Librero-Editor, Murcia, 2005 (sobre todo págs. 77-130).

- “Sobre el núcleo duro de la resolución 1973 (2011) del Consejo de Seguridad y acerca de su aplicación en la práctica”, Anuario Español de Derecho Internacional, 27 (2011), págs. 57-75.

- *La responsabilidad internacional de las Organizaciones internacionales a la luz del proyecto definitivo de artículos de la Comisión de Derecho Internacional (2011)*, Comares, Granada, 2012 (sobre todo págs. 117-126).

- “Reflexiones en torno a la posible interacción entre la responsabilidad internacional del Estado y la del individuo por el crimen de genocidio”, en C. Gutiérrez Espada (Director) y M^a.J. Cervell Hortal (Coordinadora): *Darfur, el conflicto inacabable*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2012, págs. 323-436.

MOUBITANG, E.: “Crise centrafricaine: Le Conseil de Sécurité adopte la résolution 2127 (2013) autorisant le déploiement de la MISCA, avec l’ appui des forces françaises”, Sentinelle, bulletin núm. 370, 15 diciembre 2013, págs. 1-19.

- “La CEEAC et la crise centrafricaine; autopsie d’une intervention manquée”, Sentinelle, bulletin núm. 371, 5 enero 2014, págs. 1-32.

PACE, W.: “21 member Status launch new initiative to improve the working methods of the Security Council”, 12 de mayo de 2013, pp. 1-10, (www.centerforunreform.org/node/500).

PATTISON, J.: *Humanitarian intervention & the Responsibility to Protect. Who should intervene?*, Oxford University Press, Oxford, 2012, pp. 245-253.

PIERNAS LÓPEZ, J.J.: “¿Regionalismo o universalismo en acción?: Unión Africana, Unión Europea y Naciones Unidas en Sudán”, en C. Gutiérrez Espada (Director) y M^a.J. Cervell Hortal (Coordinadora): *Darfur, el conflicto inacabable*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2012, págs. 53-94.

PONS, RAFOLS, X.: “Naciones Unidas y Siria: idea y realidad”, ANUE (la Revista para la Asociación de las Naciones Unidas en España), núm. 43, mayo 2012, págs. 5-14.

- RIQUELME CORTADO, R.: “La interminable historia de la reforma del Consejo de Seguridad”, *Revista Española de Derecho Internacional*, LVII (2005), núm. 2, págs. 745-776.
- SCHWARTZBERG, J.E.: *Transforming the United Nations System. Designs for a workable world*, United Nations University Press, Tokyo- Nueva York- París, 2013.
- SLIM, H.: “A propos de la récente proposition française de réforme du droit de véto au Conseil de Sécurité”, *Sentinelle*, bulletin núm. 362, 20 de octubre de 2013, págs. 1-6.
- TOMUSCHAT, Ch: “International Law: ensuring the survival of mankind on the eve of a new century. General Course on Public International Law”, *Recueil des Cours de l’ Académie de Droit International de La Haye/Collected Courses...*, 281 (1999), págs. 9-438.
- WECKEL, PH.: “Crise en Syrie, la relance du processus politique”, *Sentinelle*, bulletin núm. 348, 19 mayo 2013, págs. 1-12 (y en las pp. 11-12 se citan otras 18 contribuciones del profesor Weckel al tema a lo largo de estos dos años, 2011-2013) (www.sentinelle-droit-international.fr).
- “Conseil de Sécurité, le nécessaire débat sur la limitation du droit de véto des membres permanents”, *Sentinelle*, bulletin núm. 365, 10 noviembre 2013, págs. 1-3.



Marina de Luengo Zarzoso

Doctoranda en Derecho por la Universidad de Valencia. Departamento de Derecho Penal. Teniente Auditora. Profesora titular de la Escuela Militar de Estudios Jurídicos.

Correo: marinadeluengo@hotmail.com

Artículo recibido: Noviembre de 2013

- Artículo aceptado: Marzo de 2014

LOS RETOS JURÍDICOS DE LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER DESDE LA PERSPECTIVA DE LA SEGURIDAD Y DEFENSA

La responsabilidad de proteger nace como un concepto, una idea-fuerza de la sociedad contemporánea ante la proliferación de nuevos conflictos y amenazas que traspasan fronteras, caracterizados por violaciones masivas de derechos humanos. Un aspecto fundamental para hacerla efectiva es que los estados aprueben leyes nacionales contra los crímenes de guerra, el genocidio y los crímenes de lesa humanidad, a fin de evitar la impunidad judicial o penal, ya que cuando esas normas no existen los tribunales no pueden castigar a los culpables.

Responsabilidad de proteger, Delitos contra la comunidad internacional

The responsibility to protect is born as a concept, an idea-force of contemporary society against the proliferation of new conflicts and new threats that transcend borders and are characterized by massive human rights violations. A key to implement the responsibility to protect is that states adopt national laws against war crimes, genocide and crimes against humanity, in order to avoid judicial or criminal impunity, because when these rules do not exist courts can not punish the guilty for such crimes

Responsibility to protect, Chapter VII, Crimes against the international community

LOS RETOS JURÍDICOS DE LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER DESDE LA PERSPECTIVA DE LA SEGURIDAD Y DEFENSA

I. NACIMIENTO DE LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER

I.1. Debate sobre el derecho a la intervención humanitaria

Han pasado muchos años desde que se firmara La Paz de Westfalia de 1648 y la Carta de Naciones Unidas de 1945. El mundo ha experimentado grandes cambios, sobre todo tras el final de la guerra fría. Las guerras entre estados han dado paso a conflictos intraestatales, caracterizados por el ataque masivo contra la población civil, sin fronteras claras ni respeto por el derecho internacional, y en los que se cometen numerosos crímenes de guerra, añadiéndose nuevas amenazas que traspasan fronteras y afectan a toda la comunidad internacional: el terrorismo transnacional, las armas biológicas, el cambio climático, las crisis alimentarias o los ciberataques¹.

La nueva realidad internacional y los trágicos acontecimientos de Somalia, Ruanda, Bosnia y Kosovo, entre otros, han hecho que se reavive el debate en torno a los principios de soberanía y no injerencia proclamados en la Carta de Naciones Unidas, planteando la limitación de éstos para intervenir en aquellas situaciones en las que el genocidio y otros crímenes internacionales son flagrantes, a la luz de las medidas previstas en los Capítulos VI y VII de la misma Carta, que ha suscitado una gran controversia entre los estados.

La protección de los derechos humanos es una cuestión que afecta a toda la comunidad internacional, y cuya violación puede comprometer su seguridad. De ahí que se hayan creado mecanismos para actuar dónde se producen violaciones masivas de derechos humanos y no “cerrar los ojos” ante la tortura, el genocidio, los desplazamientos forzados,...

1 Podemos hablar así de amenaza “interméstica”, como dice el Coronel Sánchez de Rojas, internacional y doméstica al mismo tiempo. *Vid.* SANCHEZ DE ROJAS DIAZ, E., “*El terrorismo y la responsabilidad de proteger*” pág. 76.

2 *Vid.* GARRIGUES, J.: “*La responsabilidad de proteger: de un principio ético a una política eficaz*”,

Por otra parte, la Carta de Naciones Unidas, firmada el 26 de julio de 1945 en San Francisco, comienza diciendo: “Nosotros los pueblos de las Naciones Unidas, resueltos a preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra que dos veces durante nuestra vida ha infligido a la humanidad sufrimientos indecibles, a reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y en el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas”. Consecuentemente, establece como propósito en su artículo 1: “Mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz y suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz”.

Para la realización de estos propósitos, la Carta establece, en el artículo 2 que los miembros de Naciones Unidas arreglarán sus controversias de manera pacífica y se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier estado.

Ahora bien: en este artículo también se reconoce el principio de igualdad soberana de todos sus miembros y el principio de no injerencia: “ninguna disposición de esta Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los estados”; pero añadió: “este principio no se opone a la aplicación de las medidas coercitivas previstas en el Capítulo VII”.

Podemos ver que, a priori, el uso de la fuerza está prohibido por la legislación internacional, pero dicha prohibición no es absoluta, sino que existen excepciones³:

- La legítima defensa: esto es, los estados pueden usar la fuerza para defenderse de un ataque. La legítima defensa es un derecho natural de todo estado, que pasó a ser una norma escrita con el Pacto de París de 1928, también conocido como Pacto de Briand-Kellogg. Así lo establece el artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas⁴.
- Por Resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en caso de amenaza a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión, actuando bajo el Capítulo VII de la Carta, siempre que hayan fallado todas las medidas que no impliquen el uso de la fuerza antes de su autorización.

en KREISLER, I., GARRIGUES, J., ARIAS, M., JURADO, I., PEREZ GONZALEZ, J., Y LOPEZ, M.D.: “*La realidad de la ayuda 2007-2008: una evaluación independiente de la Ayuda al Desarrollo española e internacional*”, Intermón Oxfam Ediciones, 2007, p. 159, disponible en <http://www.fride.org/publicacion/298/la-responsabilidad-de-proteger:-de-un-principio-etico-a-una-politica-eficaz>.

³ Vid. SANCHEZ DE ROJAS DIAZ, E.: “*El terrorismo y la responsabilidad de proteger*”, en CONDE PÉREZ, E. (Dir.): “*Terrorismo y legalidad internacional*”, Dykinson, Madrid, 2012, pp. 76 y ss.

⁴ Artículo 51: “*Ninguna disposición de esta Carta menoscabará el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un miembro de las Naciones Unidas, hasta tanto el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales*”.

Por otra parte, el Capítulo VI de la carta de Naciones Unidas está dedicado al arreglo pacífico de controversias, asignando al Consejo de Seguridad funciones sobre el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, autorizándole a investigar aquellas situaciones que sean susceptibles de generar controversias y hacer recomendaciones a fin de llegar a un arreglo pacífico.

El Capítulo VII concreta las acciones que se pueden tomar en caso de quebrantamiento o amenazas para la paz o actos de agresión; permitiendo al Consejo adoptar medidas coercitivas en caso de peligro, que pueden ir desde un bloqueo económico hasta el uso de la fuerza.

Durante la guerra fría, los estados fueron muy estrictos al interpretar el principio de no injerencia⁵. Pero⁶, al concluir, comenzó a imponerse la doctrina de la injerencia humanitaria, promovida y enunciada por el fundador de médicos sin fronteras y actual canciller francés, Bernard Kouchner⁷.

En efecto, en la sociedad internacional se han producido cambios considerables desde la aprobación de la Carta de Naciones Unidas, acentuados tras el fin de la guerra fría, que se resumen fundamentalmente en la proliferación de conflictos armados en el interior de los estados y en el surgimiento de nuevas amenazas trasfronterizas. Estamos ante “nuevas guerras” que se caracterizan “por su desestatalización y privatización, así como por su economía, despolitización y brutalidad”⁸.

Estos nuevos conflictos se consideran actualmente una mayor amenaza a la seguridad internacional que los surgidos entre estados. Al estar protagonizados por rivalidades y divergencias étnicas y religiosas, presentan una inmensa complejidad.

Esta situación provocó una gran controversia en la comunidad internacional. A un lado se situaban quienes apoyaban el uso de la fuerza militar como recurso para intervenir en una situación de crisis humanitaria. Al otro, aquellos que consideraban que esto suponía una vulneración del principio de soberanía, representando un riesgo de amenaza neocolonial para los países más pobres. Organizaciones como la Cruz Roja se mostraban contrarias a mezclar ambas ideas, ayuda humanitaria e intervención

5 Este principio fue reafirmado por las sucesivas Resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas.

6 Tras el final de la guerra fría, la clásica guerra entre estados dio paso a una serie de conflictos intraestatales caracterizados por ataques constantes contra civiles no combatientes, sin respeto del derecho internacional y privando a las personas de los derechos humanos.

7 *Consúltese* <http://www.haraldedelstam.cl/2012/05/el-concepto-de-la-responsabilidad-de-proteger-seminario-internacional-en-homenaje-a-embajador-harald-edelstam-estocolmo-17-de-abril-de-2012-roberto-garretton/>. Consultado el 20 de septiembre de 2013.

8 AÑAÑOS MEZA, M.C.: “La Responsabilidad de Proteger en Naciones Unidas y la doctrina de la Responsabilidad de proteger”, en UNISCI Discussion Papers, nº 21 (Octubre 2009), p. 184.

militar. Este debate se vio agravado por la intervención de la OTAN en Kosovo sin autorización previa del Consejo de Seguridad, por el veto de Rusia y China, lo que ha sido calificado por estudiosos del derecho internacional de acción legítima, pero fuera de la legalidad⁹.

Un año después de la intervención en Kosovo, Kofi Annan, entonces Secretario General de Naciones Unidas, abrió el debate de lo que hoy en día llamamos “responsabilidad de proteger”, con esta famosa frase: “si la intervención humanitaria representa una violación inaceptable de la soberanía, ¿qué se debe hacer en Ruanda o Srebrenica, donde se violan sistemáticamente los derechos humanos?”.

1.2. De la intervención humanitaria a la responsabilidad de proteger

Fue pues Kofi Annan quien impulsó la figura legal que hoy conocemos como “responsabilidad de proteger”, al desafiar a los miembros de la Asamblea en sus discursos de 1999 y 2000 para que resolvieran la contradicción existente entre el principio de no intervención y la soberanía estatal y la responsabilidad de la comunidad internacional para hacer frente a la masiva violación de derechos humanos.

En su Informe del Milenio, ya apuntaba que: “la intervención humanitaria es una cuestión delicada, plagada de dificultades políticas y sin soluciones fáciles. Pero sin duda no hay ningún principio jurídico, ni siquiera la soberanía, que pueda invocarse para proteger a los autores de crímenes de lesa humanidad. Allá donde se cometen esos crímenes, habiendo agotado los intentos para ponerles fin por medios pacíficos, el Consejo de Seguridad tiene el deber moral de actuar en nombre de la comunidad internacional (...). La intervención armada debe seguir siendo siempre el último recurso, pero ante los asesinatos en masa es una opción que no se puede desechar.”¹⁰

El Informe, subraya que los pueblos del mundo actual se encuentran más interrelacionados que nunca, ya que los grupos y personas interaccionan directamente cada vez con mayor frecuencia a través de las fronteras, sin que intervenga el estado. Esto conlleva una serie de peligros: delincuencia organizada, drogas, terrorismo, armas,

9 GARRIGUES, J.: “*La responsabilidad de proteger: de un principio ético a una política eficaz...*” *Op. cit.*, p. 160; GARRETON, R.: “*El concepto de la responsabilidad de proteger*”, en el Seminario internacional en homenaje al embajador Harald Edelstam, Estocolmo, 17 de abril de 2012, disponible en <http://www.haraldedelstam.cl/2012/05/el-concepto-de-la-responsabilidad-de-proteger-seminario-internacional-en-homenaje-a-embajador-harald-edelstam-estocolmo-17-de-abril-de-2012-roberto-garretton/>.

10 “*Informe del Secretario General: Nosotros los pueblos: la función de las Naciones Unidas en el siglo XXI*”, A/54/2000, (27 de marzo de 2000), párrafo 219, disponible en <http://www.un.org/spanish/documents/ga/54/a542000.pdf>. Consultado el 23 de octubre de 2013.

refugiados que circulan en todas direcciones y con mayor rapidez que en el pasado. En este nuevo mundo globalizado nos sentimos amenazados por hechos que ocurren lejos, y además está mejor informada de los actos de injusticia que se cometen en otros países.

Como consecuencia de esta afirmación, el Gobierno de Canadá estableció una Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (ICISS), a fin de buscar soluciones a esta cuestión, publicando el informe final en 2001 con el título “The responsibility to protect” (“La responsabilidad de proteger”)¹¹. Este informe, junto a las Conclusiones del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, el desafío y el cambio, constituido a instancias del Secretario General, manifestaron la necesidad de reconocer la responsabilidad de proteger que todo estado tiene respecto de su población, y que, en caso contrario, dicha responsabilidad recaería sobre la comunidad internacional.

Se señala también que las guerras entre estados han pasado a ser menos frecuentes, si bien las internas se han cobrado ya más de cinco millones de vidas, provocando un enorme número de refugiados. Apunta que las Naciones Unidas pueden ayudar a hacer frente a esos retos si sus miembros dan una nueva orientación a la misión que deben cumplir y se reestructura para contribuir a mejorar la vida de los pueblos en el nuevo siglo.

La Comisión indica que está apareciendo un principio rector, que podría denominarse “responsabilidad de proteger”, de acuerdo con el cual la intervención con fines de protección humanitaria, incluida la militar como último recurso, es admisible cuando la población civil esté sufriendo o corra un peligro inminente de sufrir graves daños y el estado correspondiente no pueda o no quiera atajarlos, o sea ese Estado el responsable.

Se establece que la soberanía no sólo da al estado el derecho de controlar sus asuntos, sino que también le confiere la responsabilidad primaria de proteger a la población dentro de sus fronteras. Propone que cuando un estado no sea capaz de hacer efectiva esa protección, bien porque no pueda o no quiera, a la comunidad internacional le incumbe la protección. Desde esta perspectiva la soberanía no es absoluta, sino que presenta ciertos límites. Y además implica responsabilidad, en el sentido indicado.

Asimismo, considera que la actitud claramente contraria a la intervención de la Carta de Naciones Unidas no puede considerarse en términos absolutos cuando haya que emprender una acción decisiva por motivos de protección humana.

La responsabilidad de proteger abarca tres dimensiones claves:

- Prevención: es la más importante, y debe ser siempre la prioridad absoluta.

¹¹ ICISS: “*The Responsibility to protect*”, 2001: http://responsability_to_protect.org/ICISS%20Report.pdf.

Incluye numerosos aspectos, como afrontar las causas de las inseguridades, a saber: miseria, analfabetismo, discriminaciones, desplazamientos forzosos. Se insta a las autoridades competentes a crear mecanismos de alerta temprana a escala nacional, regional e internacional.

- **Reacción:** aparece cuando fracasa la prevención, y es la que provoca mayor debate. Aquí se incluyen medidas diplomáticas, políticas, económicas o judiciales. Sólo en casos extremos, cuando todas las demás han fallado, se incluiría la acción militar.
- **Reconstrucción:** debe ser también un objetivo de la responsabilidad de proteger. Puesto que la mitad de los países que salen de una situación de guerra vuelven a caer en la violencia en un periodo de cinco años. Debemos tener en cuenta que, muchas veces, las guerras internas se originan por la persistencia de situaciones de miseria, discriminación y abuso. Por tanto, el proceso de paz no puede consolidarse sólo con el fin de la guerra si persisten las causas que originaron el conflicto. Se deben adoptar medidas específicas en áreas como la seguridad, justicia, reconciliación y desarrollo. También se ha señalado como factor esencial para una reconstrucción sana el fin de la impunidad de las personas que han cometido violaciones graves de los derechos humanos¹², que incluiría impunidad judicial o penal, política, moral e histórica. No nos detenemos en este punto, puesto que se abordará la cuestión de la impunidad penal más adelante.

Cabe resaltar que los expertos de este Grupo coincidieron en que “*vivimos en un mundo de amenazas nuevas e incipientes que no podían haberse previsto cuando se fundó la ONU, en 1945; y en que cada estado necesita la cooperación internacional para su seguridad*”¹³. Se especifican seis grupos de amenazas¹⁴ que deben preocupar al mundo:

- Guerras entre estados.
- Violencia dentro del estado, con inclusión de guerras civiles, abusos a gran escala de derechos humanos y genocidio.
- Pobreza, enfermedades infecciosas y degradación medio ambiental.
- Armas nucleares, radiológicas, químicas y biológicas.
- Terrorismo.

¹² Véase <http://www.haraldedelstam.cl/2012/05/el-concepto-de-la-responsabilidad-de-proteger-seminario-internacional-en-homenaje-a-embajador-harald-edelstam-estocolmo-17-de-abril-de-2012-roberto-garreton/>.

¹³ Vid. SANCHEZ DE ROJAS DIAZ, E., “*El terrorismo y la responsabilidad de proteger... Op. cit.*”, p. 76.

¹⁴ *Ibidem*.

- Delincuencia transnacional organizada.

De este modo, en la Cumbre Mundial de Naciones Unidas celebrada en septiembre de 2005, los Estados Miembros aceptaron oficialmente el principio de la responsabilidad de proteger. El acuerdo fue adoptado por consenso¹⁵ y constituye uno de los logros más importantes en la comunidad internacional.

Concretamente, la responsabilidad de proteger está definida en dos párrafos del Documento Final de la Cumbre mencionada¹⁶: Quedó perfilada en la línea marcada por la ICISS, de manera que los estados son los principales responsables de proteger a su población frente a posibles genocidios, crímenes de guerra, la limpieza étnica y crímenes de lesa humanidad; en caso de que un estado no sea capaz de ejercerla, la comunidad internacional debe, en primer lugar, ayudarle. Aun así, si la situación persiste, la comunidad internacional, siempre con la autorización previa de Naciones Unidas, deberá intervenir para proteger a la población.

Se irradia, tal como aparecía en los informes anteriores, en tres áreas diferentes¹⁷: prevenir, reaccionar y reconstruir:

- - Responsabilidad de prevenir: De acuerdo con el párrafo 138, los estados asumen la responsabilidad de prevenir el genocidio, los crímenes de guerra y de lesa humanidad y la depuración étnica en su territorio, aceptando un servicio de ayuda de Naciones Unidas. Se trata así de evitar que la población civil sufra violaciones de derechos humanos como consecuencia de un conflicto.

La prevención exige que se asignen responsabilidades a los estados interesados y a la comunidad internacional promoviéndose la colaboración entre ellos.

El núcleo central de la responsabilidad de proteger debe ser la prevención¹⁸.

- Responsabilidad de reaccionar: Es la que se establece en el párrafo 139. Consiste

15 A pesar de que la aprobación fue unánime, en un primer momento se opusieron Rusia y un pequeño grupo de estados, en gran parte miembros del Movimiento de Países no Alineados, (Cuba, Venezuela, Pakistán o Zimbawe. Interpretaban la responsabilidad de proteger como un riesgo, equiparándola a la posición imperialista. El presidente de Zimbawe, Robert Mugabe, dijo al respecto: “El concepto que deberíamos crear para el futuro de las Naciones Unidas no debería estar repleto de nociones ambiguas que presentan una oportunidad para los estados que buscan interferir en los asuntos internos de otros estados. Conceptos como la intervención humanitaria o la responsabilidad de proteger deben ser analizados con minuciosidad para poner a prueba los motivos de sus defensores”.

16 Véase “Resolución de la Asamblea General: Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005” (24 de octubre de 2005), disponible en http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/hrcouncil/docs/ga.RES.60.1_Sp.pdf. Consultado el 18 de septiembre de 2013

17 SANCHEZ DE ROJAS DIAZ, E., “El terrorismo y la responsabilidad de proteger... Op. cit., p. 86.

18 AÑAÑOS MEZA, M.C.: “La Responsabilidad de Proteger en Naciones Unidas y la doctrina de la Responsabilidad de proteger... Op. cit., pp. 169 y 191.

en la adopción de medidas colectivas, por parte de la comunidad internacional, cuando el estado no protege a su población. Estas medidas son las que se recogen en los Capítulos VI y VII de la Carta, y pueden ser de índole política, económica o judicial. En último término, y sólo cuando fracasen las otras medidas, se puede acudir a la intervención militar, si se demuestra que los medios pacíficos son inadecuados y que las autoridades nacionales no protegen a su población¹⁹.

Así como la responsabilidad de prevenir también se dirige al estado, la responsabilidad de reaccionar es de la comunidad internacional y sólo entra en juego cuando falla la prevención²⁰.

- Responsabilidad de reconstruir: No se menciona expresamente en el Documento Final. De acuerdo con los Informes que hemos analizado, consistiría en la consolidación de la paz o en la reconstrucción del estado, sí mencionadas en los párrafos 97 y ss. del Documento Final, por lo que también debemos considerarla incluida²¹.

La iniciativa de Kofi Annan ha sido continuada, incluso con más ímpetu, por su sucesor, Ban Ki-moon. Así, en 2008 nombró a Edward Luck su Asesor Especial sobre la Responsabilidad de Proteger²², cuya tarea es seguir desarrollando y perfeccionando el concepto y continuar el diálogo político con los Estados Miembros y otros interesados directos sobre nuevas medidas encaminadas a su aplicación. Su mandato terminó en junio de 2012 y todavía no se ha elegido un sucesor.

En el Informe del Secretario General “Hacer efectiva la responsabilidad de proteger”, publicado en 2009²³, se perfilaba una estrategia que giraba en torno a los tres pilares de la responsabilidad de proteger.

Apenas un año más tarde, en el Informe del Secretario General sobre “Alerta

19 SANCHEZ DE ROJAS DIAZ, E., *Op. cit.*, p. 97.

20 AÑAÑOS MEZA, M.C.: *Op. cit.*, p. 170.

21 *Ibidem.*

22 Actualmente existe una oficina común de prevención del genocidio y responsabilidad de proteger, con mandato de preservar y fortalecer los acuerdos existentes, creando asimismo capacidades y reuniendo y analizando la información recibida desde el exterior. A un tiempo, añade valor a los nuevos acuerdos para promover la defensa, la evaluación intersectorial, la política común y la acumulación de conocimientos sobre cómo prevenir las crisis y darles respuesta adecuada en relación con la responsabilidad de proteger. Actualmente, el Asesor Especial sobre la Prevención del Genocidio es Adama Dieng.

23 Véase <http://responsibilitytoprotect.org/Report%20of%20the%20SG%20Implementing%20the%20RtoP%20ESPANOL.pdf>. Consultado el 9 de octubre de 2013

temprana, evaluación y la responsabilidad de proteger” (2010)²⁴, se analizaron deficiencias y se propusieron maneras de aumentar la capacidad de Naciones Unidas para utilizar con más eficacia las señales de alerta, incluso la información de operaciones sobre el terreno y responder de manera oportuna, flexible y equilibrada dondequiera que haya riesgo de genocidio, crímenes de guerra, depuración étnica o crímenes de lesa humanidad.

El 12 de julio de 2011, la Asamblea General celebró un diálogo interactivo sobre el papel de los acuerdos regionales y subregionales. El Informe del Secretario General sobre “La función de los mecanismos regionales y subregionales para hacer efectiva la responsabilidad de proteger” (2011)²⁵ pone de relieve que propiciar una colaboración mundial-regional más efectiva es un elemento clave para cumplir la responsabilidad de proteger

El último informe al respecto fue presentado el 5 de septiembre de 2012. En este documento, subtítulo “Respuesta oportuna y decisiva” (2012)²⁶ se examinan los instrumentos disponibles sobre la respuesta de la comunidad internacional²⁷, los asociados utilizables para hacer frente a la responsabilidad de proteger y la estrecha conexión entre la prevención y la respuesta²⁸. Además, el Secretario General señala que “*la responsabilidad de proteger es un concepto basado en principios fundamentales del derecho internacional recogidos en el derecho internacional humanitario, el derecho de los refugiados y las normas de derechos humanos*”. Asimismo, afirma que la responsabilidad de proteger es un aliado de la soberanía de los estados y apunta que la Corte Penal Internacional ha tenido una influencia positiva en el desarrollo de la responsabilidad de proteger²⁹. Como aportación más destacable del diálogo celebrado en septiembre de

24 <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/64/864>. Con acceso el 29 de agosto de 2013.

25 <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/65/877>. Consultado el 7 de septiembre de 2013.

26 <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/66/874>. Con acceso el 9 de septiembre de 2013.

27 Remarca la importancia de utilizar todos los instrumentos disponibles en virtud de los Capítulos VI, VII y VIII de la Carta de Naciones Unidas. El VI prevé respuestas no coercitivas de gran importancia (mediación, negociación, investigación, conciliación, arbitraje, recurso a organismos o acuerdos regionales, divulgación pública...) Si estos mecanismos fallan, el Consejo de Seguridad puede adoptar medidas colectivas en virtud de los artículos 41 y 42 de la Carta, tales como sanciones. Tan sólo en última instancia el Consejo puede autorizar el uso de la fuerza en virtud del artículo 42.

28 Afirma el Secretario General: “*algunos pueden considerar que la prevención y la respuesta se hallan en los extremos opuestos. En la práctica, sin embargo, con frecuencia las dos coinciden. La diplomacia preventiva, por ejemplo, es generalmente una réplica a una determinada evolución de conocimientos o a un conjunto de problemas, mientras que las respuestas internacionales ante las primeras etapas de atrocidades tratan de impedir su escalada acelerando su conclusión*”.

29 Dice que “*La amenaza de la Corte Penal Internacional puede sin duda cumplir un objetivo de prevención y la intervención de la Corte en respuesta a la presunta comisión de crímenes puede contribuir a la respuesta global*”.

2012, se remarcó que el uso de la fuerza debe ser la última respuesta; que los derechos humanos son el punto de partida de este concepto; emergió de nuevo la preocupación de algunos países de preservar la soberanía; y se recalcó que hay situaciones ante las que no se ha dado aún una respuesta adecuada (intereses particulares de algunos estados).

Podemos observar cómo se ha ido avanzando en el concepto de la responsabilidad de proteger, resultado de un proceso evolutivo, pero todavía queda mucho por hacer, y numerosas cuestiones por resolver.

2. CUESTIONES CONTROVERTIDAS DE LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER

Está claro por tanto que existe una responsabilidad de proteger que recae en el estado, y subsidiariamente en la comunidad internacional. Pero *“no es tan claro el contenido y alcance de la responsabilidad de proteger, pues el texto no precisa cómo han de entenderse los términos “responsabilidad” y “proteger”, con inevitables problemas de interpretación; en especial, en cuanto al alcance del consenso de este concepto, que se harán notorios al momento de establecer líneas de implementación*³⁰. A pesar de que se ha avanzado mucho en su definición conceptual, existe una gran incertidumbre respecto al contenido y alcance en el ordenamiento jurídico internacional³¹. Principalmente en qué casos concretos se debe utilizar, el sistema institucional que la respaldaría y los límites y condiciones a la hora de aplicarla. Trataremos de resolver aquellas cuestiones que suscitan dudas a la hora de poner en práctica este principio.

El compromiso alcanzado por los estados al aprobar el Documento Final de la Cumbre de 2005 es de carácter político³². No es por tanto un principio obligatorio

30 AÑAÑOS MEZA, M.C.: *“La Responsabilidad de Proteger en Naciones Unidas y la doctrina de la Responsabilidad de Proteger... Op. cit., p. 168.*

31 Véase DIAZ BARRADO, C.M.: *“La responsabilidad de proteger en el derecho internacional contemporáneo... Op. cit., p. II.*

32 AÑAÑOS MEZA, M.C.: *Op. cit., p. 171.* Por su parte Sánchez Patrón afirma que *“la existencia de tales obligaciones internacionales deja también sin justificación el animado debate acerca de la naturaleza jurídica del compromiso estatal asumido. Ciertamente es que el texto declarativo en el que se proclamó la responsabilidad de proteger no tiene fuerza obligatoria por sí mismo, y muchas delegaciones estatales cuestionan el alcance obligatorio de lo que consideran una institución novedosa; pero, en realidad, los efectos buscados ya son obligatorios per se. Por esta razón, sostenemos que el verdadero debate no debiera situarse en el plano de la juridicidad de dicha institución, sino en el de su aplicación efectiva”*, Véase SÁNCHEZ PATRÓN, J.M.: *“La responsabilidad de proteger: reflexiones críticas en torno a cuestiones clave”*, Estudios Internacionales, núm. 167, 2010, p. 83.

para los estados, sino que se trata de un acuerdo de “*soft law*”; ahora bien: estos *acuerdos* constituyen una obligación moral para los estados y pueden convertirse a largo plazo en una norma consuetudinaria de derecho internacional³³. Para ello, tendrá que desarrollarse en la práctica internacional y ser aceptada por los estados. Nos encontramos por tanto ante un principio; un deber susceptible de cristalizar en una norma de derecho internacional con el paso del tiempo.

Según Díaz Barrado, estamos ante una “*idea-fuerza de la sociedad internacional contemporánea*”, siendo un “*componente necesario en la aplicación de normas esenciales del derecho internacional*”³⁴.

Muchos autores la consideran como una norma emergente del derecho internacional en proceso de formación³⁵.

En este sentido, compartimos la opinión del profesor Gutiérrez Espada *cuando señala que el concepto la responsabilidad de proteger “no ha sido aceptado de manera generalizada como una nueva excepción a la prohibición del uso de la fuerza en las relaciones internacionales”*.

Uno de los aspectos más controvertidos ha sido el principio de igualdad soberana y la no intervención, pues bien: la responsabilidad de proteger no vulnera el principio de igualdad soberana, sino todo lo contrario, esto es: una afirmación y un refuerzo de este principio³⁶. Sucede que en el ordenamiento jurídico internacional, como

<http://www.revistaei.uchile.cl/index.php/REI/article/viewPDFInterstitial/12669/12960>. Consultado el 7 de septiembre de 2013.

33 DIAZ BARRADO, C.M.: “*La responsabilidad de proteger en el derecho internacional contemporáneo...*” *Op. cit.*, p. 3; GARCIA PEREZ, R.: “*La responsabilidad de proteger: un nuevo papel para Naciones Unidas en la gestión de la seguridad internacional*”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm. II, junio 2006, p. 1, <http://www.reei.org/index.php/revista/numII/articulos/responsabilidad-proteger-nuevo-papel-para-naciones-unidas-gestion-seguridad-internacional>. Consultado el 6 de septiembre de 2013.

A este respecto señala Añaños Meza: “*ciertamente, la responsabilidad de proteger puede surgir como norma iusinternacional en forma de tratado, costumbre internacional o principio general del derecho reconocido por las naciones civilizadas, de acuerdo con el artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia. Ya que es muy poco probable que la mayoría de los estados acepten una responsabilidad de proteger en un tratado internacional (...), y es aún más improbable su implantación como principio general del derecho, sólo le queda una vía factible de convertirse en norma de derecho internacional: como costumbre internacional*”. Véase *op. cit.*, p. 182.

34 DIAZ BARRADO, C.M.: *Op. cit.*, p. 3.

35 AÑAÑOS MEZA, M.C.: *Op. cit.*, p. 181; EVANS, GARETH: “*The responsibility to protect: ending mass atrocity crimes once and for all*”, Brookings Institution Press, 2008, pág. 31.

36 El profesor Díaz Barrado cita palabras del Secretario General de Naciones Unidas, quien afirma que “*el derecho de proteger es un aliado y no un adversario de la soberanía, dimana del concepto positivo y afirmativo de la soberanía como responsabilidad, y no del concepto más estricto de la intervención hu-*

consecuencia de la constante evolución de la sociedad internacional, aparecen nuevos principios, y otros ya existentes se interpretan y aplican de manera distinta. Así, se ha modificado el concepto de soberanía, ante la existencia de nuevos desafíos³⁷. Los principios del derecho internacional no son estáticos, sino dinámicos.

De acuerdo con el moderno concepto, la soberanía conlleva responsabilidades y obligaciones. Los estados están obligados a proteger a su población de crímenes graves, fundamentalmente por la nueva naturaleza de la normativa internacional. Sobre todo en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario y la nueva realidad de los conflictos internacionales, que acarrearán violencia contra los civiles. La soberanía ya no es absoluta, sino relativa³⁸. No sólo implica derechos, sino también responsabilidad³⁹.

En la actual sociedad internacional encontramos el problema de que, el estado, que debería ser el principal garante de las personas que habitan en su territorio, frecuentemente pone en peligro la vida y la integridad de los ciudadanos. La soberanía entonces no puede servir como instrumento de los estados para cometer crímenes atroces.

En el siglo XXI la soberanía implica la responsabilidad del estado de proteger a su población, mostrándose la soberanía por tanto como derecho y obligación. Esto no supone, en nuestra opinión, menoscabo alguno de la soberanía estatal.

manitaria. Al ayudar a los estados a cumplir sus obligaciones básicas de protección, se apunta a reforzar la soberanía y no a debilitarla, a ayudar a los estados a cumplirla y no simplemente a reaccionar cuando fallan". DIAZ BARRADO, C.M.: "La responsabilidad de proteger en el derecho internacional contemporáneo... Op. cit., p. 21.

El Secretario General en su Informe de 2012: "La responsabilidad de proteger: respuesta oportuna y decisiva" redonda en esta idea: "la responsabilidad es un aliado de la soberanía, puesto que cuando un estado cumple plenamente su responsabilidad soberana de proteger no hace falta que la comunidad internacional adopte medidas colectivas para proteger a sus poblaciones".

37 DIAZ BARRADO, C.M.: Op. cit., pp. 19 y 21; AÑAÑOS MEZA, M.C.: "La Responsabilidad de Proteger en Naciones Unidas y la doctrina de la Responsabilidad de proteger... Op. cit., p. 178.

38 Según Garrigues, "la soberanía se convierte en un derecho condicional. Si un estado no cumple la responsabilidad de garantizar la seguridad de sus ciudadanos, especialmente si no tiene la voluntad de hacerlo, pierde el derecho a invocar la soberanía como argumento para evitar una intervención internacional que pretende ejercer esta responsabilidad". Vid. GARRIGUES, J.: "La responsabilidad de proteger: de un principio ético a una política eficaz... Op. cit., p. 156.

39 Para López Jacoíte, la soberanía "no sólo implica libertad en el ejercicio de su jurisdicción y negación de interferencias extranjeras en el ejercicio de la misma, sino que comporta límites al ejercicio de esa libertad. Estos límites se traducen en un principio de protección, y en otro de responsabilidad activa y pasiva. Conlleva asimismo una doble responsabilidad: el deber externo de respetar la soberanía de otros estados y el deber interno de respetar la dignidad y los derechos básicos de la población de un estado". López Jacoíte Díaz, E.: "La responsabilidad de proteger: reflexiones sobre su fundamento y articulación", Anuario Español de Derecho Internacional, núm. 22, 2006, p. 289.

Nuestro argumento se ve reforzado con otra idea: que el uso de la fuerza debe ser la última ratio. Insistimos en que la prevención es la principal dimensión de la responsabilidad de proteger, y esto supone que la fuerza tan sólo se podrá utilizar cuando hayan fallado las otras medidas. No se puede equiparar uso de la fuerza y responsabilidad de proteger; tampoco hay una prerrogativa especial para el uso de la fuerza⁴⁰. Existe un gran número de herramientas disponibles, y la fuerza es aquí un último recurso⁴¹. Así lo afirmó el Secretario General de Naciones Unidas en su Informe “La responsabilidad de proteger: respuesta oportuna y decisiva”: “*La acción coercitiva, en virtud del Capítulo VII de la Carta, se ha de contemplar cuando se considere improbable que otras medidas logren los objetivos, o cuando se hayan mostrado inadecuadas.*”

Por tanto, es necesario que se cumplan tres requisitos: que el estado haya incumplido su deber de protección; que hayan fracasado los medios de solución pacífica de controversias; que se adopten las medidas de uso de la fuerza de acuerdo con el Capítulo VII, mediante Resolución del Consejo de Seguridad.

Se plantea otra cuestión de suma importancia, apuntada como una de las que puede poner en cuestión la responsabilidad de proteger: ¿quién es competente para decidir cuándo el estado incumple su obligación y qué medidas debe adoptar la comunidad internacional? De acuerdo con la Carta de Naciones Unidas sería el Consejo de Seguridad, tanto en la fase de prevención como en la reacción y reconstrucción, actuando en virtud de los Capítulos VI y VII. Se ha puesto en duda la fiabilidad del Consejo⁴², habida cuenta que el derecho de veto que poseen sus miembros permanentes⁴³ ha impedido utilizar la responsabilidad de proteger cuando ha existido

40 Aclara Díaz Barrado que “*la responsabilidad de proteger no supone, en modo alguno, la incorporación de un nuevo supuesto de uso lícito de la fuerza, ni por ello debe trastocarse el marco jurídico en el que se resuelve y opera la licitud de la fuerza armada*”. Op. cit., p. 27.

En el mismo sentido, subraya Añaños: “*no se ha creado ninguna nueva opción jurídica al recurso a la fuerza fuera de los parámetros de la Carta y del derecho internacional vigente. El Consejo de Seguridad guarda el monopolio del uso de la fuerza según lo estipulado en la Carta, siendo ilegal toda acción coercitiva en virtud de la responsabilidad de proteger no autorizada por él*”. Op. cit., p. 181.

41 López Jacoiste señala que la responsabilidad de proteger “*es un concepto que sirve para salvar la diferencia entre intervención y soberanía, mientras que la expresión derecho o deber de intervenir tiene intrínsecamente un matiz más claro de confrontación (...). Pero conviene destacar que la diferencia trasciende simple semántica; conlleva la obligación de articular categorías concretas y obligaciones positivas. No significa únicamente responsabilidad de reaccionar. Sino también responsabilidad de prevenir y responsabilidad de reconstruir*”. Op. Cit. pp. 290-291.

42 AÑAÑOS MEZA, M.C.: Op. cit., p. 177; LOPEZ JACOISTE DIAZ, E.: Op. cit., p. 311; PALACIAN DE INZA, B., “*La responsabilidad de proteger y el derecho de veto*”, Documento de Análisis del Instituto Español de Estudios Estratégicos, 9/2012, 15 de febrero de 2012, http://www.icee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2012/DIEEEA09-

43 El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas tiene como responsabilidad principal el mantenimiento de la paz y la seguridad. Está formado por 15 miembros, 10 temporales y 5

una violación grave de los derechos humanos, como en Siria o Birmania.

Precisamente, el primero es comentado por el profesor Gutiérrez Espada en su artículo, señalando que existe un conflicto interno en este país, visto como “amenaza para la paz y seguridad internacionales”, en la que hubiera sido acorde a derecho una resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas autorizando una intervención armada para detener los enfrentamientos y proteger a la población ,pero no se ha hecho por el veto de Rusia y China.

Como indica Palacián de Inza, la responsabilidad de proteger supone que la comunidad internacional asume la responsabilidad colectiva de proteger a la población si ésta no es asumida por el estado, acabando así con la impunidad que han tenido algunos gobernantes por violar los derechos humanos, amparándose en el principio de soberanía y no injerencia. Pero este concepto puede ser mal utilizado y se enfrenta al obstáculo del derecho de veto⁴⁴.

Por esa razón, se ha planteado actuar a través de la Asamblea General en aquellos supuestos en los que el derecho de veto impide adoptar una resolución ante graves crímenes, como ocurrió en Siria⁴⁵ tras el veto de China y Rusia. Al respecto, Ban Ki-moon declaró: “Lamento profundamente que el Consejo de Seguridad haya sido incapaz de hablar con una voz clara para acabar con el baño de sangre. No haberlo hecho es desastroso para el pueblo de Siria y ha animado al gobierno de Damasco a intensificar la guerra contra su propio pueblo”. Se señalan intereses estratégicos, militares y comerciales de estas dos potencias con Siria como causas del derecho de veto⁴⁶, cuestionando de esta manera la responsabilidad de proteger.

Si el Consejo hace caso omiso a la obligación de la comunidad internacional de proteger a la población de crímenes terribles, y si el derecho de veto impide que se cumpla con ésta, se está sentando un pobre precedente.

Queda claro pues que, de acuerdo con la Carta de Naciones Unidas, es el Consejo el órgano competente para adoptar tales decisiones⁴⁷; Distinta cosa es que la práctica haya demostrado que el sistema articulado adolece de graves vicios que pueden poner

permanentes. Son miembros permanentes con derecho de veto China, Francia, Rusia, Reino Unido y Estados Unidos.

44 En 2009 el Secretario General de Naciones Unidas instó a los miembros permanentes del Consejo de Seguridad a abstenerse de ejercer o amenazar con ejercer el derecho de veto cuando sea evidente que no se ha cumplido con la responsabilidad de proteger, pero esta recomendación no se ha implementado. Véase LLANOS MARDONES, H.I.: “*La responsabilidad de proteger: el rol de la comunidad internacional...* Op. cit., p. 138.

45 PALACIAN DE INZA, B.. Op. cit., p. 3.

46 *Ibidem*.

47 LLANOS MARDONES, H.I.: op. cit., p. 137.

en riesgo conceptos como la responsabilidad de proteger; y, más grave aún, que el sistema de actuación de Naciones Unidas y la seguridad y estabilidad internacional.

No podemos estar más de acuerdo con Gutiérrez espada cuando manifiesta en su artículo que “el bloqueo del Consejo por el uso del veto dejaría sin efecto útil a las normas que, según se acepta hoy de forma generalizada, protegen intereses esenciales de la comunidad internacional en su conjunto, como la prohibición del genocidio, la comisión de crímenes de guerra o contra la humanidad o la violación masiva de los derechos humanos”.

De ahí que se haya apuntado la necesidad de reforma, de manera que, en caso de inacción del Consejo, la Asamblea pudiese tomar decisiones para adoptar medidas colectivas⁴⁸. También se reclama el papel de las organizaciones regionales⁴⁹. Quizá la responsabilidad de proteger contribuya a la adecuada revisión de este aspecto.

Así mismo, y en relación con esto último, para que exista seguridad jurídica es fundamental articular un mecanismo neutral de control, así como un órgano que pueda fiscalizar la legalidad de las actuaciones de Naciones Unidas, principalmente del Consejo de Seguridad. Hasta el momento, el Consejo no está sometido a ningún control jurisdiccional que determine la legalidad de las medidas que establece mediante sus resoluciones⁵⁰. Mientras esto sea así, es muy difícil rebatir las críticas que cuestionan las resoluciones adoptadas por Naciones Unidas; y, por ende, las relativas específicamente a la responsabilidad de proteger.

Existe una profunda vinculación entre la responsabilidad de proteger y los derechos humanos, ya que esta figura protege a la población civil que sufre una vulneración grave de sus derechos humanos. La práctica revela que “la aplicación se suscita sólo cuando se producen violaciones de los derechos humanos”⁵¹.

Los derechos humanos son tan importantes, que las obligaciones de los estados en esta materia prevalecen ante cualquier otra que pudiera derivarse de su derecho interno. Los compromisos adquiridos en virtud del derecho internacional de los derechos

48 AÑAÑOS MEZA, M.C.: *Op. cit.*, p. 178.

49 *El profesor Gutiérrez Espada apunta esta posibilidad en su artículo: la intervención armada de humanidad a cargo de una Organización regional, que pediría a posteriori el aval del Consejo de Seguridad*

50 JIMENEZ GARCIA, F.: “Tutela judicial efectiva, pilares intergubernamentales de la Unión Europea y Naciones Unidas o viceversa”, en CUERDA RIEZU, A. y JIMENEZ GARCIA, F. (Dir.): “Nuevos desafíos del derecho penal internacional: terrorismo, crímenes internacionales y derechos fundamentales”, Tecnos, Madrid, 2009, p. 419.

51 DIAZ BARRADO, C.M.: “La responsabilidad de proteger en el derecho internacional contemporáneo... *Op. cit.*, p. 33. Afirma también que “la responsabilidad de proteger no se podría entender sin que la defensa y protección internacional de los derechos humanos formase parte de los principios estructurales del ordenamiento jurídico internacional”.

humanos se aplica en todo momento, ya sea en situación de paz o de conflicto⁵².

Podemos afirmar que, precisamente, la responsabilidad de proteger nace para impedir que se violen estos derechos, y por lo tanto para defenderlos y protegerlos. Pero, a su vez, la consolidación de las normas internacionales que reconocen y protegen los derechos humanos (junto con el nuevo carácter de los conflictos) fundamenta el cambio jurídico que conduce a aceptar la responsabilidad de proteger, que aparece así estrechamente ligada a los derechos humanos.

En este sentido, Kofi Annan, en su Informe “Un concepto más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos”, afirma que “debemos avanzar hacia la meta de asumir la responsabilidad de proteger a las víctimas posibles o reales de atrocidades masivas y actuar en consecuencia. Ha llegado la hora de que los gobiernos deban rendir cuentas, ante sus ciudadanos y ante los demás gobiernos, del respeto a la dignidad de la persona, que con demasiada frecuencia se limitan a proclamar. Debemos pasar de la era de la formulación de leyes a la era de su cumplimiento. Nuestros principios declarados y nuestros intereses comunes no nos exigen menos”.

Pero es cierto también que la responsabilidad de proteger no se refiere a cualquier violación de los derechos humanos, sino que sólo entra en juego en casos de genocidio, depuración étnica y crímenes de guerra o de lesa humanidad.

3. LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER Y LOS DELITOS CONTRA LA COMUNIDAD INTERNACIONAL

La doctrina de la responsabilidad de proteger sólo se puede utilizar en los casos previstos en el Documento Final de la Cumbre de 2005, que únicamente menciona cuatro supuestos, crímenes internacionales cometidos en el contexto de un conflicto armado: genocidio, crímenes de guerra, limpieza étnica y crímenes de lesa humanidad.

Todos están prohibidos por el derecho internacional, que establece la obligación de los estados de prevenirlos y sancionarlos en su derecho convencional. Ahora bien: existen otros crímenes internacionales excluidos de los mencionados por el Documento Final de la Cumbre de 2005. Esto implica que no se puede invocar la responsabilidad de proteger cuando nos encontremos ante supuestos que constituyen delitos internacionales, pero que no pueden incluirse en alguno de los cuatro tipos que recoge el Documento Final. En nuestra opinión, esto supone una restricción de los supuestos en

52 Vid. SANCHEZ DE ROJAS DIAZ, E., “*El terrorismo y la responsabilidad de proteger... Op. cit.*”, p. 90.

que podríamos hacerla valer y que puede dejar fuera multitud de supuestos y nuevos problemas que puede plantear la actual sociedad internacional. Hubiera sido mejor establecer un “*numerus apertus*” y no restringir los crímenes.

Además, los crímenes que se mencionan en el Documento Final son tipos pertenecientes al derecho penal. Sólo un tribunal competente, de acuerdo a la ley, puede determinar la existencia de un delito. El primer problema que nos encontramos es el riesgo de instrumentalizar tales crímenes. No es necesario que se pronuncie un órgano jurisdiccional competente para que se ponga en marcha la responsabilidad de proteger⁵³.

Como hemos señalado, la responsabilidad de proteger está ligada indisolublemente al derecho penal internacional en tanto en cuanto es un instrumento que la responsabilidad de proteger debe utilizar para tener éxito. Si no existen leyes nacionales que condenen los crímenes internacionales que se trata de evitar con este nuevo concepto, los responsables saldrán impunes, restándosele efectividad. En primer lugar, la responsabilidad de proteger cumple una de las funciones del derecho penal, la disuasión. Una manera de prevenir estos delitos es demostrar que existen consecuencias jurídicas graves. En segundo lugar, en la fase de reacción, es importante poder adoptar medidas penales contra quienes los cometen; e igualmente en la reconstrucción, ya que, si al restablecer las estructuras básicas del país se redactan leyes penales sólidas que tipifiquen crímenes de guerra, es más difícil que en el futuro vuelvan a cometerse tales atrocidades.

Cuando hablamos de crímenes internacionales, nos referimos a crímenes que generan la responsabilidad del individuo, no del estado. Se trata de la tipificación de actos que se cometen por un individuo y que atentan contra intereses de la comunidad internacional. Estos crímenes pueden estar tipificados en el derecho interno de los estados o en el derecho internacional.

Hasta fechas relativamente recientes, los estados se han mostrado recelosos a recoger en sus legislaciones penales este tipo de delitos. Pero en los últimos años se puede decir que sí existe una conciencia “universal”, que tilda de injusta la impunidad ante las graves violaciones de derechos humanos producidas durante el siglo pasado y que, por tanto, se debe eradicar⁵⁴; esta idea es la que ha servido de base a la hora de

53 AÑAÑOS MEZA, M.C.: “*La Responsabilidad de Proteger en Naciones Unidas y la doctrina de la Responsabilidad de proteger...* Op. cit., p. 190

54 ROPERO CARRASCO, J.: “*La relación entre la teoría de los derechos universales del hombre y el derecho penal más allá de los crímenes internacionales*”, en CUERDA RIEZU, A. y JIMENEZ GARCIA, F. (Dir.): “*Nuevos desafíos del derecho penal internacional: terrorismo, crímenes internacionales y derechos fundamentales*”, Tecnos, Madrid, 2009, p. 261. Señala que “*Bajo esta ideología, la tipificación de los delitos internacionales, tanto de los clásicos delitos como el derecho de gentes y contra las personas y bienes protegidos en caso de conflicto armado, así como de los relativamente más novedosos de genocidio y crímenes de lesa humanidad, ya sea en los ordenamientos internos ya en los instrumentos internacionales,*

construir el derecho penal internacional⁵⁵. De este modo, han surgido una serie de normas en las que se concreta la responsabilidad penal internacional del individuo.

Pero además, de acuerdo con la nueva realidad social-internacional, el estado puede extender su jurisdicción más allá de las fronteras si se entienden conculcados estos derechos y libertades fundamentales.

Desde el punto de vista de política criminal, esta cuestión está clara. pero es necesario que las leyes prevean esta posibilidad, en aras al respeto del principio de legalidad, uno de los pilares fundamentales del Estado de Derecho. Se requiere, en primer lugar, que se tipifiquen delitos en el Código Penal que castiguen tales conductas; y reconocer la competencia de los órganos jurisdiccionales españoles para conocer de tales casos.

El principio de jurisdicción universal en España queda establecido en la Ley Orgánica del Poder Judicial⁵⁶.

3.1. Los delitos contra la comunidad internacional en el Código Penal Español

significan, junto con la institución de los Tribunales Internacionales, los elementos claves en la definición del Derecho Penal Internacional como defensor de esa moral mínima universal”.

55 El preámbulo del Estatuto de la Corte Penal Internacional señala: “*Afirmando que los crímenes más graves de trascendencia para la comunidad internacional en su conjunto no deben quedar sin castigo y que, a tal fin hay que adoptar medidas en el plano nacional e intensificar la cooperación internacional para asegurar que sean efectivamente sometidos a la acción de la justicia (...). Decididos a poner fin a la impunidad de los autores y a contribuir así a la prevención de nuevos crímenes”.*

56 Artículo 23.4 LOPJ: “*Igualmente, será competente la jurisdicción española para conocer de los hechos cometidos por españoles o extranjeros fuera del territorio nacional, susceptibles de tipificarse, según la ley española, como uno de los siguientes delitos: a) genocidio y lesa humanidad; b) terrorismo; c) piratería y apoderamiento ilícito de aeronaves; d) delitos relativos a la prostitución y corrupción de menores e incapaces; e) tráfico ilegal de drogas psicotrópicas, tóxicas y estupefacientes; f) tráfico ilegal o inmigración clandestina de personas, sean o no trabajadores; g) los relativos a mutilación genital femenina, siempre que los responsables se encuentren en España; h) cualquier otro que, según los tratados y convenios internacionales, en particular los de derecho internacional humanitario y de protección de los derechos humanos, deba ser perseguido en España.*

Sin perjuicio de lo que pudieran disponer los tratados y convenios internacionales suscritos por España, para que puedan conocer los tribunales españoles de los anteriores delitos, deberá quedar acreditado que sus presuntos responsables se encuentran en España o que existen víctimas de nacionalidad española, o constatare algún vínculo de conexión relevante con España y, en todo caso, que en otro país competente o en el seno de un Tribunal Internacional no se ha iniciado procedimiento que suponga una investigación y una persecución efectiva, en su caso, de tales hechos punibles”

Los crímenes de guerra aparecen en el Código Penal español de 1995⁵⁷ bajo la rúbrica “Delitos contra las personas y bienes protegidos en caso de conflicto armado”, en los artículos 608 a 614, siendo tal regulación elogiada por otros países y sirviendo de modelo en la regulación de los crímenes de guerra⁵⁸. Esta regulación ha sido recientemente modificada por Ley Orgánica 5/2010, dado que la evolución de la sociedad internacional y de la legislación internacional, así como la consolidación de nuevos conceptos como la responsabilidad de proteger, hacen necesario que la ley penal responda a estas necesidades.

Los aspectos más importantes que podemos destacar de esta regulación tras la reforma son los siguientes.

En primer lugar, el establecimiento de la imprescriptibilidad de los delitos contra personas y bienes protegidos en caso de conflicto armado. Se modifica así el apartado 4 del artículo 131, declarando que los “*delitos de lesa humanidad y de genocidio, y los delitos contra las personas y los bienes protegidos en caso de conflicto armado, salvo los castigados en el artículo 614*”, no prescribirán en ningún caso”. En el mismo sentido se modifica el artículo 133.2. que regula la prescripción de las penas, que queda redactado como sigue: “*Las penas impuestas por los delitos de lesa humanidad y de genocidio y por los delitos contra las personas y bienes protegidos en caso de conflicto armado, salvo los castigados en el artículo 614, no prescribirán en ningún caso*”.

Respecto a los delitos de genocidio y lesa humanidad, se incluyen los grupos determinados por la discapacidad de sus integrantes, dando respuesta a situaciones que, de otro modo, no podían incluirse en la tipificación de genocidio.

En el ámbito internacional se ha reprobado desde siempre, considerando que la

57 Así cumplió España con la obligación contraída al ratificar los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y sus dos Protocolos Adicionales de 1977. Los Convenios fijan medidas para proteger personas y bienes durante los conflictos armados y prohíben una serie de conductas para asegurar esta protección, erigiendo las más graves en crímenes de guerra, y estableciendo la obligación de los estados parte de “*tomar todas las medidas legislativas necesarias para fijar las adecuadas sanciones penales aplicables a las personas que cometan, o den orden de cometer, cualquiera de las infracciones graves*” (art. 49 CGI, art. 50 CGII, art. 130 CGIII, art. 146 CGIV, art. 86.1 PAI). Véase Pignatelli y Meca, F.: “*Los crímenes de guerra en la Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, de modificación del Código Penal*”, http://www.cruzroja.es/dih/pdfs/temas/3_1/3_1.pdf. Consultado el 22 de septiembre de 2013.

58 Esta incriminación se considera pionera y se redactó siguiendo la propuesta elaborada por el Comité de Derecho Internacional Humanitario de la Cruz Roja. RODRÍGUEZ-VILLASANTE Y PRIETO, J.L., “*La modificación del Código Penal Español por Ley Orgánica 5/2010, en materia de crímenes de guerra. Un paradigma en la protección penal de las víctimas de guerra*”, Revista Española de Derecho Militar, núm. 95-96, enero-diciembre de 2010, p. 151.

59 El artículo 614 recoge infracciones del Derecho Internacional Humanitario que no llegan a alcanzar la consideración de crímenes de guerra. Recuértese que los Convenios de Ginebra sólo establecen como crímenes de guerra las infracciones más graves del Derecho Humanitario, y no cualquier infracción.

prohibición de este tipo de actos forma parte no sólo del derecho consuetudinario internacional, sino también del “ius cogens”⁶⁰.

La tipificación española del genocidio es más amplia⁶¹ que la contemplada en el Convenio de 1948; por tanto, como indica el profesor Feijoo Sánchez, los tribunales españoles podrán enjuiciar hechos que no serían competencia de un Tribunal Internacional⁶².

Para poder apreciar la existencia de este delito, es necesario que concurran dos elementos, a saber: en primer lugar, deben cometerse alguno de los actos enumerados en el apartado primero: muerte, lesiones tipificadas en los artículos 149 y 150, agresión sexual, sometimiento a condiciones de vida que pongan en peligro su vida o perturben gravemente su salud, desplazamientos forzosos, adoptar cualquier medida que ponga en peligro su género de vida o reproducción, traslado por la fuerza de un grupo a otro, o cualquier otro tipo de lesión.

Además, como hemos apuntado, debe concurrir un elemento subjetivo del injusto, que es el propósito de destruir al grupo. Lo que guía el comportamiento del autor es la finalidad de aniquilar al grupo⁶³. Ahora bien: no es necesario que el propósito sea destruirlo totalmente, haciéndolo desaparecer. Basta perseguirlo hasta eliminarlo de un territorio determinado⁶⁴.

60 Las normas de “ius cogens”, de acuerdo con la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, son aquellas aceptadas y reconocidas por la comunidad internacional, que no pueden ser derogadas y que obligan incluso a los estados no firmantes del tratado que las recogen por escrito.

61 Las diferencias más importantes son las siguientes:

- Se castiga expresamente el hecho de “agredir sexualmente”, no recogido en el Convenio.
- Se sancionan los desplazamientos forzosos del grupo o sus miembros, mientras que la Convención sólo sanciona el traslado de niños.
- Se tipifica cualquier medida que tienda a impedir su género de vida (en el Convenio sólo se pena impedir la reproducción).
- Cualquier tipo de lesión es punible, mientras que el Convenio exige que se trate de lesiones graves.

62 FEIJOO SANCHEZ, B.: “Reflexiones sobre los delitos de genocidio (artículo 67 del Código Penal)”, en La Ley, Sección Doctrina, 1998, disponible en laleydigital.es.

63 C VIVES ANTON, T., ORTS BERENGUER, E., ARBONELL MATEU, J.C., GONZALEZ CUSSAC, J.L.: “Derecho Penal. Parte Especial...cit.”; FEIJOO SANCHEZ, B.: “La reforma de los delitos de genocidio y lesa humanidad en relación a la protección de personas discapacitadas...cit.”; CERVELL HORTAL, M.J.: “Genocidio, responsabilidad internacional e inmunidad de los Jefes de Estado...cit.”, pág. 33; MATEUS RUGELES, A.: “Genocidio y Responsabilidad Penal Militar. Precisiones en torno al artículo 28 del Estatuto de Roma...cit.”, pp. 33 y ss.

64 “El elemento subjetivo del injusto que va dirigido a la lesión del bien jurídico nos indica que el mismo consiste en un grupo étnico, racial o religioso, pero no necesariamente íntegro, en el sentido de todos los seres humanos pertenecientes a dicho grupo que pueblan la tierra; o ni siquiera todos los que habitan

En el delito de lesa humanidad, para apreciar el tipo objetivo deben concurrir, por tanto, dos elementos: que se cometan los hechos descritos, que constituyen delitos comunes; pero además, tales hechos deben realizarse dentro de un contexto, como parte de un ataque generalizado o sistemático contra la población civil o una parte de ella⁶⁵, y en todo caso, si se llevan a cabo por razón de la pertenencia de la víctima a un grupo o colectivo perseguido por motivos políticos, raciales, nacionales, étnicos, culturales, religiosos, de género, discapacidad u otros reconocidos universalmente como inaceptables con arreglo al derecho internacional, o si se realizan en el contexto de un régimen institucionalizado de opresión y dominación sistemática de un grupo racial sobre otro u otros y con la intención de mantener ese régimen. Este segundo elemento es precisamente lo que caracteriza y da especificidad a los delitos de lesa humanidad⁶⁶. La diferencia fundamental entre el genocidio y los delitos de lesa humanidad estriba en que en los segundos no se requiere ese ánimo de destruir al grupo.

Se incorporan al Código Penal una serie de figuras delictivas para sancionar las conductas contra las personas y bienes protegidos en caso de conflicto armado en el Capítulo III, artículos 608 al 614 bis. Se trata del auténtico derecho penal de la guerra⁶⁷.

Son delitos comunes correspondientes a los recogidos en el Código Penal Militar⁶⁸, regulados en el Código Penal común como consecuencia de los compromisos adquiridos por España al ratificar numerosos tratados internacionales en la materia⁶⁹.

en el territorio de un estado, sino que basta con subgrupos, delimitados a ámbitos geográficos o sociales más concretos". Vid. GIL GIL, A.: "El genocidio y otros crímenes internacionales", Valencia, 1999, pág. 194.

65 GARCIA SANCHEZ, B.: "Los crímenes de lesa humanidad: una nueva modalidad delictiva en el Código Penal de 1995", en CUERDA RIAZU, A. (Dir.): "La respuesta del derecho penal ante los nuevos retos. IX Jornadas de profesores y estudiantes de derecho penal de las Universidades de Madrid" p. 41.

66 Ibid., pág. 48.

67 VIVES ANTON, T., ORTS BERENGUER, E., CARBONELL MATEU, J.C., GONZALEZ CUSSAC, J.L.: "Derecho Penal. Parte Especial", Tirant lo Blanch, Valencia, 2012, Consultado en soporte informático.

68 Los artículos 69 a 78 del Código Penal Militar recogen crímenes de guerra. La profesora Gil Gil señala que "el primer paso hacia la incriminación de la conducta ilícita en la guerra en el plano positivo y de carácter permanente, tuvo lugar en España, al igual que en la mayoría de los países, en la legislación penal militar." En el ordenamiento jurídico español, la materia relativa a los delitos de guerra pertenecía al ámbito del derecho militar desde su primera regulación. Más recientemente, se incorpora al Código Penal común. Asimismo, remarca que la inclusión de estos delitos en la legislación penal ordinaria era necesaria, habida cuenta que hay combatientes que pueden cometer tales delitos sin ser militares, no aplicándose el Código Penal Militar. GIL GIL, A.: "Bases para la persecución penal de crímenes internacionales en España...cit. p. 27 y 28.

69 Entre los Tratados más importantes que ha ratificado España para la protección de personas y víctimas en caso de conflicto armado, cabe destacar los Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos Adicionales de 1977, y el Convenio para la Protección de Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado, firmado en la Haya en 1954.

La reforma de 2010 ha modificado preceptos; pero aún son más importantes los añadidos, entre los que cabe destacar la violación de garantías judiciales, atentados contra la libertad sexual, reclutamiento de menores para participar en hostilidades, violación de armisticios, actos de saqueo o ataque a bienes culturales⁷⁰.

La reforma de 2010 introdujo un nuevo delito de piratería, ante la actual realidad internacional que supone la reaparición de este tipo de conductas cuya incriminación es necesaria⁷¹, lo que se pone más de manifiesto con el hecho de la participación española en la Misión Atalanta de la Unión Europea para impedir estos actos que preocupan a la comunidad internacional.

Queda tipificado en el artículo 616ter de la siguiente manera: *“El que, con violencia, intimidación o engaño, se apodere, dañe o destruya una aeronave, buque u otro tipo de embarcación o plataforma en el mar, o bien atente contra las personas, cargamento o bienes que se hallaren a bordo de las mismas, será castigado como reo del delito de piratería con la pena de prisión de 10 a 15 años. En todo caso, la pena prevista en este artículo se impondrá sin perjuicio de las que correspondan por los delitos cometidos”*.

Este artículo se complementa con el 616 quarter:

“1. El que con ocasión de la prevención o persecución de los hechos previstos en el artículo anterior, se resistiere o desobedeciere a un buque de guerra o aeronave militar u otro buque o aeronave que lleve signos claros y sea identificable como buque o aeronave al servicio del estado español y esté autorizado a tal fin, será castigado con la pena de prisión de uno a tres años.

2. Si en la conducta anterior se empleare fuerza o violencia se impondrá la pena de 10 a 15 años de prisión.

3. En todo caso, las penas previstas en este artículo se impondrán sin perjuicio de las que correspondan por los delitos cometidos.”

3.2. Los delitos contra la comunidad internacional en el Código Penal Militar

La primera ley penal en nuestro ordenamiento jurídico interno en la que se regulan delitos de guerra es el Código Penal Militar⁷².

⁷⁰ VIVES ANTON, T., ORTS BERENGUER, E., CARBONELL MATEU, J.C., GONZALEZ CUSSAC, J.L.: *“Derecho Penal. Parte Especial... Op. cit.*

⁷¹ La Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 5/2010, establece la: *“necesidad de dar respuesta a la problemática de los eventuales actos ilícitos contra la seguridad marítima y aérea”*.

⁷² BLECUA FRAGA, R., RODRIGUEZ-VILLASANTE Y PRIETO, J.L.: *“Comentarios al Código*

El vigente Código Penal Militar de 1985 recoge en el Título Segundo los “Delitos contra las leyes y usos de la guerra”, artículos 69 a 78, bajo la premisa fundamental de su adecuación al orden jurídico internacional⁷³, particularmente a los Convenios de Ginebra que establecen la obligación de tipificar en los ordenamientos internos las infracciones calificadas de crímenes de guerra.

El sujeto activo de estos delitos sólo puede ser militar⁷⁴; de ahí la necesidad de incriminar tales conductas en el Código Penal ordinario, ya que, de lo contrario, quedarían impunes si se cometiesen por un civil. Señala con acierto Fernández Flores que nada obsta para entender que también se podría juzgar a militares extranjeros, ya que nada dice el código en contra, ni podemos hallar ningún argumento para impedirlo⁷⁵.

Nuestra ley penal militar ha optado por una tipificación delictual mixta por lo que a estos delitos se refiere, de manera que sanciona infracciones concretas, pero el artículo 78 castiga cualquier acto contrario a “*las prescripciones de los Convenios Internacionales ratificados por España*”⁷⁶.

Si bien es cierto que nuestro Código Penal Militar fue pionero en castigar los crímenes de guerra, también lo es que no se ha adecuado a la nueva realidad, habida cuenta que no ha sufrido reforma alguna en este aspecto, en contra de lo reclamado por la doctrina. Esperamos que se lleven a cabo tras la reciente comisión de reforma del Código Penal Militar.

4. CONSIDERACIONES FINALES

El concepto de responsabilidad de proteger es nuevo, apenas tiene siete años de vigencia. Su aplicación ha sido muchas veces insuficiente, por falta de consenso político.

Desde 2001 centró los debates de las intervenciones hasta que, finalmente, fue aprobado

Penal Militar”, Civitas, Madrid, 1988, pp. 814 y ss.

73 Íbidem.

74 El artículo 8 del Código penal Militar dispone: “*a los efectos de este Código se entenderá que son militares quienes posean dicha condición conforme a las leyes relativas a la adquisición y pérdida de la misma*”.

75 BLECUA FRAGA, R., RODRIGUEZ-VILLASANTE Y PRIETO, J.L.: “*Comentarios al Código Penal Militar... Op. cit.*”, pp. 818 y ss.

76 Op cit. p. 823.

en la Cumbre de Naciones Unidas de 2005. Se trata de un principio moral más que de una obligación jurídica.

La aprobación supuso el avance más importante desde que surgió el debate de la intervención humanitaria⁷⁷. El derecho cuenta ahora con una nueva herramienta para abordar la protección de los derechos humanos: la responsabilidad de proteger, que tiene vocación de consolidarse como una norma de derecho internacional.

Convenimos con el profesor Gutiérrez Espada en que es un instrumento del que no se puede prescindir en las relaciones internacionales contemporáneas, incluyendo todos sus elementos: los deberes de prevenir, de reaccionar y de reconstruir.

Sin embargo, es necesario clarificar ciertas cuestiones que surgen a la hora de su aplicación práctica. Asimismo, es fundamental superar la tensión que existe entre los intereses de los estados y las necesidades de las comunidades desprotegidas⁷⁸, lo que se hace más evidente con el derecho de veto que mantienen los miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Se han lanzado numerosas críticas sobre el mal uso que se está haciendo de este principio, que llevan a pensar que los países lo utilizan para implementar estrategias en función de sus propios intereses.

Como indica Gutiérrez Espada “el concepto de la responsabilidad de proteger necesita, para poder cumplir su función, como ha sido estructurado la modificación de los parámetros que rigen el derecho de veto de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad”.

La responsabilidad de proteger comprende tres dimensiones, de las cuales la prevención es la más importante y la que ocupa un papel central; se deben articular medidas para potenciar la prevención, como la creación de mecanismos de alerta temprana, los esfuerzos diplomáticos para evitar conflictos o el apoyo a las ONG.

El uso de la fuerza tiene que ser el último recurso, sólo justificable cuando las otras medidas hayan fracasado.

Naciones Unidas debe seguir trabajando para definir la naturaleza exacta y el contenido de la responsabilidad de proteger, así como el procedimiento para su puesta en marcha y los mecanismos de control.

Una de las medidas que se apuntan para hacer efectiva la responsabilidad de

77 GARRIGUES, J.: “La responsabilidad de proteger: de un principio ético a una política eficaz... Op. cit., p. 178.

78 Kofi Annan dijo en su discurso de despedida: “Cuando veo los asesinatos, las violaciones y el hambre que sufre la gente de Darfur, me pregunto si hemos conseguido ir más allá de la retórica. La lección debe ser que doctrinas bien intencionadas como la responsabilidad de proteger sólo serán pura retórica a menos que, y hasta que, los que tengan el poder para intervenir eficazmente (ejerciendo fuerza política, económica y como último recurso fuerza militar) estén preparados para asumir el liderazgo”. Vid. GARRIGUES, J.: “La responsabilidad de proteger: de un principio ético a una política eficaz...cit., pág. 157.

proteger es que los estados aprueben leyes nacionales contra el genocidio, los crímenes de guerra y de lesa humanidad, ya que cuando esas leyes no existen, los tribunales nacionales no pueden aplicar las normas internacionales para castigar el genocidio y otros crímenes de guerra que se cometan en su país. La actuación decidida de los tribunales nacionales lejos de los lugares donde se han cometido las atrocidades, en caso de inactuación de la Corte Penal Internacional, puede ser el camino para atajar estos delitos. A pesar de que la regulación de dichos crímenes en nuestra legislación penal interna no es perfecta, es exhaustiva y sumamente importante, como dijo Kofi Annan: *“si los estados inclinados a comportamientos criminales saben que sus fronteras no son ya una defensa absoluta, que el Consejo actuará para impedir los crímenes más graves contra la humanidad, no emprenderán ese camino confiados en la impunidad”*.

Documentación Internet

- Organizaciones nacionales e internacionales

www.acnur.es	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados
www.es.amnesty.org	Amnistía Internacional
www.cicr.org	Comité Internacional de la Cruz Roja
www.fride.org	Fundación para las relaciones internacionales y el diálogo exterior
www.iecah.org	Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria
www.reei.org	Revista electrónica de Estudios Internacionales
www.un.org	Naciones Unidas
www.un.org	Naciones Unidas
www.un.org	Naciones Unidas

- Artículos electrónicos:

- Amoedo Barreiro, D.: “La responsabilidad de proteger, ¿un principio ya caduco?”, 2011, en IACH, http://www.iecah.org/web/index.php?option=com_content&id=1722:la-responsabilidad-de-proteger-iun-principio-ya-caduco&Itemid=85
- Díaz Barrado, C.M.: “La responsabilidad de proteger en el derecho internacional contemporáneo: entre lo conceptual y la práctica internacional”, Revista Electrónica de Estudios Internacionales, nº 24, diciembre 2012. <http://www.reei.org/index.php/revista/num24/articulos/responsabilidad-proteger-derecho-internacional-contemporaneo-entre-lo-conceptual-practica-internacional>
- García Pérez, R.: “La responsabilidad de proteger: un nuevo papel para Naciones Unidas”, Revista Electrónica de Estudios Internacionales, nº 11, junio 2006. <http://www.reei.org/index.php/revista/num11/articulos/responsabilidad-proteger-nuevo-papel-para-naciones-unidas-gestion-seguridad-internacional>
- Fernández Gibaja, A.: “Lo que la responsabilidad de proteger significa”, 2011 http://www.iecah.org/web/index.php?option=com_content&id=1478:lo-que-la-responsabilidad-de-proteger-significa-&Itemid=9.
- Garretón, R.: “El concepto de la responsabilidad de proteger”, en el Seminario internacional en homenaje al embajador Harald Edelstam, Estocolmo, 17 de abril de 2012, <http://www.haraldedelstam.cl/2012/05/el-concepto-de-la-responsabilidad-de-proteger-seminario-internacional-en-homenaje-a-embajador-harald-edelstam-estocolmo-17-de-abril-de-2012-roberto-garreton/>.

- Llanos Mardones, H.I.: “*La responsabilidad de proteger: el rol de la comunidad internacional*”, Revista Tribuna Internacional, Volumen 1, núm.2,2012,págs.129-141, <http://www.tribunainternacional.uchile.cl/index.php/RTI/article/viewArticle/25651>
- Möller Undurraga, M.F.: “*La responsabilidad de Proteger*”, Revista de Marina, <http://www.revistamarina.cl/revistas/2003/3/Moller.pdf>.
- Palacián De Inza, B., Analista del IEEE: “*La responsabilidad de proteger y el derecho de veto*”, Documento de Análisis del Instituto Español de Estudios Estratégicos, 9/2012, 15 de febrero de 2012, http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2012/DIEEEA09-2012_ResponsabilidadProtegerDchoVeto_BPI.pdf
- Pignatelli y Meca, F., General Consejero Togado: “*Los crímenes de guerra en la Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, de modificación del Código Penal*”, http://www.cruzroja.es/dih/pdfs/temas/3_1/3_1.pdf.
- Sánchez Patrón, J.M.: “*La responsabilidad de proteger: reflexiones críticas en torno a cuestiones clave*”, Estudios Internacionales, núm. 167, 2010, <http://www.revis-taei.uchile.cl/index.php/REI/article/viewPDFInterstitial/12669/12960>.

BIBLIOGRAFÍA

- Ambos, K. (Coord.): “*Selección y priorización como estrategia de persecución en los casos de crímenes internacionales*”, Bogotá, 2011.
- Añaños Meza, M.C.: “*La Responsabilidad de Proteger en Naciones Unidas y la doctrina de la Responsabilidad de Proteger*”, en UNISCI Discussion Papers, nº 21 (Octubre 2009), págs. 164-192.
- Barberá Fraguas, M.: “*Derecho Penal Internacional: el genocidio y otros crímenes internacionales. Autoría y participación: la responsabilidad del superior jerárquico, autoría mediata*”, en La Ley, Sección Doctrina, 2002, disponible en la leydigital.es.
- Bermejo García, R.: “*La protección de la población civil en Libia como coartada para derrocar un gobierno: un mal inicio para la responsabilidad de proteger*”, Anuario Español de Derecho Internacional, núm. 21, 2011, págs. 9-55.
- Blecua Fraga, R., Rodríguez-Villasante y Prieto, J.L.: “*Comentarios Al Código Penal Militar*”, Civitas, Madrid, 1988.
- Cardona Llorens, J.: “*Los Estatutos de los tribunales Penales Internacionales y los crímenes internacionales: tipificación o delimitación competencial?*”, en Cuerda Riezu, A. Y Jiménez García, F. (Dir.): “*Nuevos desafíos del derecho penal internacional: terrorismo, crímenes internacionales y derechos fundamentales*”, Tecnos, Madrid, 2009.
- Cervell Hortal, M.J.: “*Genocidio, responsabilidad internacional e inmunidad de los Jefes de Estado*”, Madrid, 2013.
- Conde Pérez, E. (Dir.): “*Terrorismo y legalidad internacional*”, Dykinson, Madrid, 2012.
- Cuerda Arnau, M. I.: “*El denominado delito de apología del genocidio. Consideraciones constitucionales*”, en Poder Judicial, 1999-56, págs. 63-117.
- Cuerda Riezu, A. (Dir.): “*La Respuesta del Derecho Penal ante los nuevos retos*”, Universidad Rey Juan Carlos, Dykinson, Madrid, 2006.
- Cuerda Riezu, A. y Jiménez García, F. (Dir.): “*Nuevos desafíos del Derecho Penal Internacional: Terrorismo, crímenes internacionales y derechos fundamentales*”, Tecnos, Madrid, 2009.
- De la Rosa Cortina, J.M.: “*Negacionismo y revisionismo del genocidio: perspectiva penal y constitucional*”, en La Ley, Sección Doctrina, 2007, disponible en: laleydigital.es.
- Faraldo Cabana, P.: “*La responsabilidad por mando en el Estatuto de Roma y su traslación al Código Penal Español*”, Revista Española de Derecho Militar, núm. 97,

- enero-junio de 2011, págs. 169-193.
- Feijoo Sánchez, B.: “*Reflexiones sobre los delitos de genocidio (artículo 607 del Código Penal)*”, en *La Ley*, Sección Doctrina, 1998, disponible en: laleydigital.es.
- “*La reforma de los delitos de genocidio y lesa humanidad en relación a la protección de personas discapacitadas*”, en *La Ley*, Sección Estudios, 2011, disponible en: laleydigital.es.
- Fernández-Pacheco Estrada, C.: “*La protección de los grupos en el derecho penal internacional. Especial referencia al delito de genocidio*”, *Revista Española de Derecho Militar*, núm. 97, enero-junio de 2011, págs. 105-167.
- “*Apuntes jurisprudenciales sobre el delito de genocidio: la contribución de los tribunales internacionales*”, en *La Ley*, Sección Doctrina, 2007, disponible en: laleydigital.es.
- Galán Martín, J.L.: “*El caso Scilingo: breve crónica judicial*”, en *La Ley*, Sección Estudios, 2006, disponible en laleydigital.es.
- García Labajo, J.M., General Auditor: “*Aplicación del principio de jurisdicción universal en materia de crímenes de guerra. Derecho Español interno*”, *Revista Española de Derecho Militar*, núm. 97, enero-junio de 2011, págs. 195-203.
- Gómez Navajas, J.: “*Apología del genocidio y provocación a la discriminación en el Código Penal de 1995 (Algunas reflexiones al hilo de la sentencia del Juzgado de lo Penal núm. 3 de Barcelona, de 16 de noviembre de 1998)*”, *La Ley*, Sección Doctrina, 1999, disponible en laleydigital.es.
- Gil Gil, A.: “*El genocidio y otros crímenes internacionales*”, Valencia, 1999.
- “*Bases para la persecución penal de crímenes internacionales en España*”, Comares, Granada, 2006.
- “*Jurisdicción de los tribunales españoles sobre genocidio, crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra*”, *Revista Española de Derecho Militar*, núm. 87, enero-junio de 2006, págs. 55-88.
- Jiménez García, F.: “*Tutela judicial efectiva, pilares intergubernamentales de la Unión Europea y Naciones Unidas o viceversa*”, en Cuerdo Riezu, A. Y Jiménez García, F. (Dir.): “*Nuevos desafíos del derecho penal internacional: terrorismo, crímenes internacionales y derechos fundamentales*”, Tecnos, Madrid, 2009.
- López Jacoíste Díaz, E.: “*La responsabilidad de proteger: reflexiones sobre su fundamento y articulación*”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, núm. 22, 2006, págs. 285-315.
- Llanos Mardones, Hugo Ignacio: “*La responsabilidad de proteger: el rol de la comunidad internacional*”, *Revista Tribuna Internacional*, Volumen 1, nº 2, 2012, págs. 129-

139.

- Martínez Guerra, A.: “*La Corte Penal Internacional y la responsabilidad de proteger. A propósito de la orden de arresto contra el presidente Bashir*”, La Ley Penal, núm. 67, Sección Jurisprudencia aplicada a la práctica, enero 2010.
- Mateus Rugeles, A.: “*Genocidio y Responsabilidad Penal Militar. Precisiones en torno al artículo 28 del Estatuto de Roma*”, Centro Editorial Universidad del Rosario, Colombia, 2006.
- Mendizábal Allende, R.: “*El portaaviones de la justicia*”, La Ley Penal, núm. 7121, Sección Doctrina, febrero de 2009, disponible en laleydigital.es.
- Ollé Sesé, M.: “*Justicia Universal para crímenes internacionales*”, La Ley, Madrid, 2008, disponible en laleydigital.es.
- Pardo Gato, J.R.: “*El principio de jurisdicción universal*”, La Ley Penal, núm. 7676, Sección Doctrina, julio 2011, disponible en laleydigital.es.
- Rodríguez Y Fernández, R. y Echarri Casi, F.J.: “*El derecho de acceso a la denominada jurisdicción universal (comentarios a la Sentencia del Tribunal Constitucional de 26 de septiembre de 2005)*”, La Ley Penal, núm. 6377, sección Doctrina, diciembre 2005, disponible en: laleydigital.es.
- Rodríguez Ramos, L.: “*Límites de la jurisdicción penal universal española*”, La Ley Penal, núm. 5788, sección Doctrina, mayo 2003, disponible en: laleydigital.es
- Rodríguez-Villasante y Prieto, J.L., General Auditor: “*La modificación del Código Penal Español por Ley Orgánica 5/2010, en materia de crímenes de guerra. Un paradigma en la protección penal de las víctimas de guerra*”, Revista Española de Derecho Militar, núm. 95-96, enero-diciembre de 2010, págs. 149-174.
- Ropero Carrasco, J.: “*La relación entre la teoría de los derechos universales del hombre y el derecho penal más allá de los crímenes internacionales*”, en Cuerda Riezu, A. y Jiménez García, F. (Dir.): “*Nuevos desafíos del derecho penal internacional: terrorismo, crímenes internacionales y derechos fundamentales*”, Tecnos, Madrid, 2009.
- Sánchez Esteban, J.: “*El marco jurídico de la ayuda humanitaria*”, Boletín de Información del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, Ministerio de Defensa, Madrid, 2007, págs. 55-67.
- Vives Antón, T., Orts Berenguer, E., Carbonell Mateu, J.C., Gonzalez Cussac, J.L.: “*Derecho Penal. Parte Especial*”, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012.
- Evans, Gareth: “*The responsibility to protect: ending mass atrocity crimes once and for all*”, Brookings Institution Press, 2008.
- “*The unfinished responsibility to protect agenda: Europe’s role*”, presentación a EPC/IPPR//Oxfam Policy Dialogue, Bruselas, Julio 2007

Gardam, Judith: “*Necessity, proportionality and the use of force by States*”, Cambridge University Press, 2006.

Gray, Christine: “*International Law and the use of force*”, Oxford University Press, 2000.

Sands, Philippe: “*From Nuremberg to the Hague. The future of international criminal justice*”, Cambridge University Press, 2003.



Georgina Higuera

Periodista especializada en Asia.

Correo: g.higuera@hotmail.com

- Artículo recibido: Mayo de 2014

- Artículo aceptado: Mayo de 2014

DISIDENCIA Y DERECHOS HUMANOS EN CHINA

El Gobierno chino sigue considerando tabú la matanza ocurrida el 4 de junio de 1989 y rechaza las peticiones de los familiares de las víctimas, en especial de la ONG Madres de Tiananmen, de investigar la intervención militar en la céntrica plaza de Pekín para poner fin a casi dos meses de protestas estudiantiles. La crisis, en la que perdieron la vida varios cientos de personas –el número exacto quizás no se conozca nunca-- marcó un antes y un después en la relación entre el Partido Comunista Chino (PCCh) y la población. La disidencia china se nutre de Tiananmen. La interior, porque lucha contra los mismos males que denunciaron los estudiantes, y la exterior, porque muchos de sus miembros fueron actores de las protestas y se refugiaron en países occidentales.

China, disidencia, Derechos Humanos, corrupción, Tiananmen, Partido Comunista Chino (PCCh), Liu Xiaobo, Ai Weiwei, EE UU, Premio Nobel, Premio Sájarov

The Chinese government keeps on considering as taboo the massacre that occurred on the 4th of June 1989 and rejects the petitions of the victims' families, especially of the NGO Mothers of Tiananmen, to investigate the military intervention lead to finish with nearly two months of student protests in the central square of Beijing. The crisis, where several hundred people lost their lives – the exact number might never be known – marked a turning point in the relations between the Chinese Communist Party (CCP) and the people. The Chinese dissent is nourished by Tiananmen. Inside the country, because the dissidents fight against the same ills that the students denounced at the time. And in the outside, because many actors of the protests took refuge in Western countries and they keep encouraging China to respect the Human Rights.

China, dissidents, Human Rights, corruption, Tiananmen, Chinese Communist Party (CCP), Liu Xiaobo, Ai Weiwei, USA, Nobel Prize, Sakharov Prize

DISIDENCIA Y DERECHOS HUMANOS EN CHINA

LA PRIMAVERA DE PEKÍN

La República Popular de China, fundada por Mao Zedong en 1949, permaneció cerrada al mundo hasta que en diciembre de 1978, Deng Xiaoping impuso al Partido Comunista Chino (PCCh) su política de ‘Las cuatro modernizaciones’ (agricultura, industria, defensa y ciencia y tecnología) y de ‘puertas abiertas’, que sacó al país de la autarquía y la pobreza para convertirlo en el segundo trimestre de 2010 en la segunda potencia económica mundial. Pero mientras el Gobierno se debatía en la búsqueda de un sistema de mercado que se adaptara a las circunstancias nacionales, la apertura al exterior permitió la filtración de ideas y valores occidentales hasta entonces desconocidos por la casi totalidad de los chinos, como la defensa de los Derechos Humanos. Surgió entonces lo que los periodistas internacionales denominaron el Muro de la Democracia, una valla del centro de Pekín que comenzó a cubrirse cada día con *dazibao* (periódicos murales de grandes caracteres), que expresaban, de forma anónima, las demandas de la población y las críticas al PCCh.

“La libertad de expresión tan terriblemente reprimida encontró en el Muro de la Democracia su particular válvula de escape”¹. Pero la tolerancia del partido hacia la multiplicidad de ideas aparecidas en el muro se fue estrechando después de que Wei Jingsheng, un antiguo guardia rojo, se atreviera a firmar un *dazibao* en el que se pedía la Quinta Modernización –las libertades individuales—. El coraje de salir del anonimato le condujo a la cárcel en marzo de 1979. Wei fue condenado a 15 años de prisión. Su arresto agostó el florecimiento de las libertades que permitió bautizar aquel invierno como La primavera de Pekín. El Muro de la Democracia fue clausurado definitivamente en noviembre de 1979.

Wei Jingsheng puede considerarse el primer disidente de la nueva China. Salió de la cárcel en 1993, pero volvieron a encerrarle en 1995 por su defensa de los derechos del pueblo tibetano, hasta que en 1997 le expulsaron hacia Estados Unidos, donde reside en la actualidad. El Parlamento Europeo le concedió en 1996 el Premio Sájarov como “símbolo de la lucha por la democracia en China y de diálogo con los tibetanos”².

1 HIGUERAS, Georgina, *China La venganza del dragón*, Barcelona: Península, 2003, pp. 35

2 Véase <http://www.radicalparty.org/es/content/el-parlamento-europeo-concede-el-premio-sakharov-al-mas-celebre-disidente-chino-wei-jingshen> Consultado el 17/05/2014

Más allá de la consigna del PCCh de “enriquecerse es glorioso”, muchos chinos emprendieron a lo largo de la década de los 80 una búsqueda personal. De ahí que pronto las libertades individuales, la emancipación de la mente y los derechos humanos se colocaran en el punto de mira de la lucha entre conservadores y liberales en la cúpula del PCCh. Millones de jóvenes urbanos que en la década anterior habían sido enviados al campo y habían abrazado el espíritu radical de la comuna maoísta, volvieron a sus ciudades de origen para encontrarse perdidos y desubicados en la nueva realidad. “Muchos empezaron a expresar su desconcierto en narraciones, obras de teatro, canciones de rock, poemas, cuadros, historias y películas, algunas de las cuales eran censuradas por funcionarios del partido, aunque la mayoría circulaba con mayor libertad que en cualquier otro momento desde 1949”³.

El ala conservadora no soportaba tanto “libertinaje” y, en aras de que no se produjera una vuelta atrás en el sistema económico de mercado que los liberales consideraban prioritario para su estrategia de modernización del país, estos aceptaron la puesta en marcha de dos importantes campañas represivas: una contra la ‘contaminación espiritual’ y otra contra la ‘polución ideológica’. Con ellas se trató de poner coto a cualquier desviación que pretendiera integrar en la vida china conceptos de la burguesía capitalista. En cultura, ideología, moral y política había que seguir firmemente las directrices socialistas chinas, y en economía y comercio, el exitoso modo de hacer de los occidentales.

Pese a las campañas, la juventud china se hizo cada día más crítica e independiente. Los estudiantes universitarios, conscientes de que eran la élite de la futura China, miraban con insistencia a Occidente en búsqueda de sistemas alternativos de pensamiento. Hu Yaobang, secretario general del PCCh, respaldó las manifestaciones estudiantiles de finales de 1986 para exigir una mayor transparencia en el proceso de selección de los líderes provinciales. La “derechización” de Hu desató la ira de los conservadores, quienes exigieron a Deng Xiaoping el cese inmediato de su delfín. En enero de 1987, Hu fue obligado a dimitir y a realizar una autocrítica. El temor a una revuelta que acabara con el liderazgo del PCCh era entonces patente.

“Puesto que el entorno político era cada vez más represivo, las jóvenes generaciones de chinos perdieron la esperanza. Cada vez eran más los que se marchaban, principalmente como estudiantes de postgrado, a Estados Unidos”⁴. En ese clima, las diatribas del astrofísico Fang Lizhi (1936-2012) sobre los abusos de los derechos humanos, la falta de democracia en China y la importancia de los valores de la educación, el libre pensamiento y la creatividad fueron el caldo de cultivo de la nueva oleada de protestas

³ SPENCE, Jonathan D., *En busca de la China moderna*, Barcelona: Tusquets Editores, 2011, pp. 897

⁴ WEI LIANG, Diane, *El lago sin nombre El impactante testimonio de una mujer en la China moderna*, Madrid: Maeva Ediciones, 2004, pp. 91

estudiantil que comenzó en abril de 1989 en la céntrica plaza de Tiananmen (Puerta de la Armonía Celestial).

TIANANMEN

En Tiananmen se unieron el malestar de la élite universitaria y el de muchos otros ciudadanos descontentos por el aumento de la corrupción, el nepotismo, la desigualdad, la inflación --que encarecía los productos básicos hasta situarlos fuera del alcance de numerosas familias-- y el paro. Las protestas comenzaron el 15 de abril, cuando miles de estudiantes se concentraron en la céntrica plaza pequinesa para reivindicar la figura del defenestrado Hu Yaobang, que había muerto por causas naturales, y pedir cuentas a su rival político y primer ministro, Li Peng, principal representante de la ortodoxia maoísta. Li Peng no quiso recibir a los estudiantes y estos optaron por acampar en Tiananmen hasta que accediera.

Un mes después, con decenas de miles de acampados, la capital casi paralizada por las manifestaciones y la izquierda radical adueñándose de la cúpula del poder, fue el secretario general del PCCh, Zhao Ziyang, quien bajó a la plaza con el objetivo ya imposible de alcanzar un acuerdo e impedir que se decretara la ley marcial. “Los residentes pequineses se sintieron particularmente ofendidos por la decisión de llamar a las tropas para que pusieran en marcha la ley marcial [el 20 de mayo de 1989]... Grupos de señoras mayores y niños dormían en las carreteras. Las tropas fueron detenidas en los arrabales de Pekín, incapaces de entrar en la ciudad. El pulso entre los contendientes duró más de 10 días”⁵.

⁵ ZHAO Ziyang, *Prisionero del Estado El diario clandestino de un primer ministro*, Granada: Algón Editores, 2011, pp. 77



Un hombre trata de detener una columna de tanques que avanza hacia la plaza de Tiananmen en la madrugada del 4 de junio de 1989.

En la madrugada del 4 de junio se cometió el mayor aplastamiento de los derechos humanos de los chinos cuando los tanques dispararon contra civiles desarmados. La matanza de Tiananmen, que sigue sin investigarse, marcó un antes y un después en las relaciones entre el partido único y la población, “ha estado presente en la evolución de China”⁶ y se convirtió en el gran tabú de la política nacional, cada día más necesitada de la catarsis que supondría una auténtica investigación de los hechos.

La Embajada de EE UU en Pekín acogió al día siguiente a Fang Lizhi y a su familia, lo que convirtió al disidente, según Henry Kissinger, en el “símbolo de la división entre Estados Unidos y China”⁷. Fang, que no estuvo en Tiananmen aunque sí estuvieron sus principios --como aquel según el cual la libertad de expresión “es un derecho, no un regalo de las autoridades”--, fue acusado de “delitos de propaganda subversiva e instigación, antes y después de los recientes disturbios”. Permaneció refugiado un año en esa sede diplomática hasta que se le permitió exiliarse a Reino Unido, aunque se instaló en EE UU. Años después también criticó al Gobierno que lo había acogido por preocuparse solo de hacer negocios con China sin tener en cuenta la situación de

6 FANJUL, Enrique, *Memoria de Tiananmen Una primavera de Pekín*, Iberglobal Ebooks, 2014

7 KISSINGER, Henry, *China*, Barcelona: Debate, 2011, pp. 443

los derechos humanos del país más poblado del planeta.

El principal grupo activista de familiares de las víctimas, formado para exigir una investigación de los acontecimientos del 4 de junio de 1989, fue el denominado Madres de Tiananmen, que dirigió Ding Zilin hasta que, en 2014, con 79 años, pasó el testigo a You Weijie, de 61, cuyo marido murió de un disparo aquella madrugada trágica. “Me imagino que me convertiré en un objetivo de las autoridades, pero suprimir un movimiento democrático con violencia fue totalmente erróneo... Quiero que todas [las Madres de Tiananmen], la policía local, la policía de seguridad del Estado y yo nos sentemos a discutir la situación de los derechos humanos en China”,⁸ declaró el 18 de abril de 2014 a la emisora de propaganda estadounidense Radio Free Asia.

El Gobierno chino, en respuesta a las sanciones internacionales y a la fuerte presión de los Estados y las ONG, publicó en 1991 su primer libro blanco sobre los Derechos Humanos en China. El texto hizo una interpretación de la legislación china a partir de la visión gubernamental que concede prioridad a la subsistencia y al desarrollo económico como condición previa para disfrutar en plenitud de los derechos humanos. Según el Carnegie Council for Ethics in International Affairs, la política china en este campo es reactiva en lugar de proactiva, pero aunque la publicación del libro blanco obedeció más bien a presiones externas, su importancia estriba en que hizo que “por primera vez los derechos humanos fuesen vistos como algo que todos los seres humanos comparten”.⁹ Esta novedosa consideración fue un paso significativo en la normalización del diálogo de China con sus socios occidentales acerca de los derechos humanos.

Hoy, 25 años después de Tiananmen, buena parte de la disidencia china en el exilio procede de aquellas protestas que acabaron de forma sangrienta, incluidos sus líderes estudiantiles como Wang Dan, Chai Ling o Wu'erkaixi. Estos se han sumado a otros disidentes de mayor edad “y forman una de las mayores diásporas políticas de la historia, comparable a la de los hugonotes franceses en el siglo XVII, a los rusos de 1919, a los alemanes de 1933 o a los húngaros y checos de los años cincuenta y sesenta”¹⁰.

Residen también en EE UU Yu Dongyue, que permaneció 17 años en la cárcel por arrojar pintura roja al retrato de Mao que preside la entrada a la Ciudad Prohibida desde la mayor plaza del mundo, y Yang Jianli, quien regresó a China en 2002 con el pasaporte de un amigo, y fue detenido cuando trataba de abordar un vuelo interior. Yang, condenado en 2004 a cinco años de cárcel por espía y entrada ilegal en China,

8 <http://www.rfa.org/english/women/tiananmen-04182014105018.html> Consultado el 17/05/2014

9 Véase https://www.carnegiecouncil.org/publications/archive/dialogue/1_03/articles/515.html Consultado el 17/05/2014

10 BURUMA, Ian, *Elementos perniciosos Una historia de rebeldes chinos, desde Pekín hasta Los Ángeles*, Barcelona, Península, 2001, pp. 31

fue liberado en 2007 y volvió a EE UU.

El dolor y el desencanto que los sucesos de Tiananmen produjeron en la juventud china llevaron a miles de universitarios a iniciar su vida profesional en EE UU, Canadá, Europa, Australia y Taiwán. Muchos de ellos participan de forma más o menos activa en foros, fundaciones, ONG y páginas webs que abogan por la defensa de los derechos humanos, la gobernanza y el imperio de la ley en China.

A la hora de analizar la aproximación de Pekín a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, proclamada en 1948 por la Asamblea General de Naciones Unidas, es necesario tener en cuenta que los principios confucianos sobre los que se sustenta la filosofía social de China valoran al ciudadano más como una parte armónica de la sociedad que como un individuo. Susan Trevaskes, directora adjunta del Centro Australiano para China en el Mundo e investigadora jefa del Centro de Justicia, sostiene que, tanto en la esfera interna como en la externa, el discurso oficial chino sobre los derechos humanos se sostiene en tres pilares¹¹.

- a) “No interferencia”, un concepto que llama a la comunidad internacional a respetar la jurisdicción interior de cada país, sobre todo en cuestiones tan delicadas como los derechos humanos o las minorías étnicas.
- b) “Reciprocidad de derechos y deberes”, según establece el Artículo 33 de la Constitución china de 1982, que convierte los derechos en un elemento inseparable del cumplimiento de las leyes. Este artículo fue revisado en 2004 para añadirle que “el Estado respeta y protege los derechos humanos”, aunque sin añadir más explicaciones al respecto.
- c) “Los derechos sociales y económicos de los ciudadanos preceden a sus derechos civiles y políticos”, de acuerdo a lo establecido en el libro blanco de los Derechos Humanos de 1991.

Esta interpretación restrictiva de las libertades individuales --y en concreto de la libertad de expresión y asociación-- mantiene en China en constante ebullición un movimiento muy minoritario a favor de los Derechos Humanos, cuyos principales representantes son hostigados con frecuencia por las autoridades y se exponen a detenciones arbitrarias por el mero hecho de expresar su opinión de forma pacífica. Además, el espectacular avance económico impulsado por el Gobierno, cuyo principal logro ha sido sacar de la pobreza a “más de 600 millones de personas”¹², ha abierto un abismo entre ricos y pobres, multiplicando hasta el infinito la corrupción y tolerando los abusos contra los sectores más vulnerables de la sociedad por empresarios

¹¹ Véase al respecto <http://www.thechinastory.org/agenda2013/human-rights-and-politics/>
Consultado el 17/05/2014

¹² LIN, Yifu, *China's potential for sustained dynamic growth*, en LEONARD, Mark, *CHINA 3.0*, European Council on Foreign Relations, pp, 53

desalmados, funcionarios y autoridades locales, circunstancia que también ha alentado la aparición de miles de activistas y sindicalistas contra las condiciones laborales ilegales.

En la primera década del siglo XXI, mientras el Gobierno se esforzaba por mejorar la imagen de China en el exterior con la celebración de los Juegos Olímpicos de 2008 y la Exposición Universal de Shanghai de 2010, en el interior del país crecían de forma exponencial las muestras de descontento y las manifestaciones de protesta. Según la Academia de Ciencias Sociales de China, las protestas se extendieron por todo el país y alcanzaron una media de unas 180.000 manifestaciones al año; algunas de ellas con unos centenares de personas y otras con hasta 50.000 participantes.

Muchos de los que optaron por salir a la calle eran campesinos, privados de sus tierras en aras del ‘bien común’, aunque en realidad sus campos sirvieron para llenar los bolsillos de empresarios y funcionarios. “Desde principios de los años ochenta, entre treinta y cuarenta millones de campesinos chinos han sufrido expropiaciones de tierra. Para más de la mitad, las expropiaciones significaron una pérdida de nivel de vida”¹³. El activista Yang Chulin, autor de numerosos artículos en defensa de los derechos de la tierra, fue detenido en 2007 después de lanzar la campaña ‘Queremos derechos humanos y no Olimpiadas’ y al año siguiente fue condenado a cinco años de cárcel por “incitar a la subversión contra el poder del Estado”.

LIU XIAOBO Y LA ‘CARTA 08’

El disidente más reconocido es el premio Nobel de la Paz de 2010, Liu Xiaobo, un defensor a ultranza de las libertades y la democracia, condenado en 2009 a 11 años de prisión como impulsor de la redacción de la *Carta 08*, un manifiesto firmado por unos 300 intelectuales chinos, que se hizo público en diciembre de 2008. El documento exigía al Gobierno reformas democráticas, como el fin del régimen de partido único, un sistema judicial independiente y libertad de expresión, asociación, religión y prensa. Estaba inspirado en la *Carta 77*, que redactó Václav Havel junto a un grupo de disidentes checoslovacos y cuya influencia permaneció activa hasta la Revolución de Terciopelo que acabó con el régimen comunista.

El comité noruego que otorgó el Nobel al activista chino indicó que se le concedía por “su larga y pacífica lucha a favor de los derechos humanos fundamentales en

13 POCH DE FELIU, Rafael, *La actualidad de China Un mundo en crisis, una sociedad en gestación*, Barcelona: Crítica, 2009, pp. 317

China”¹⁴. Para Pekín, sin embargo, el galardón fue una “obscenidad”. El Gobierno rechazó las peticiones de clemencia que le enviaron numerosas ONG internacionales y jefes de Estado, como el presidente norteamericano Barack Obama, y se negó en redondo a permitir que Liu Xiaobo, su esposa Liu Xia, o cualquier otro familiar o amigo del preso político viajara a Oslo para recoger el premio que, por primera vez en 75 años, fue depositado sobre una silla vacía. Amnistía Internacional (AI) no solo sigue empeñada en la liberación de Liu Xiaobo, sino que además ha realizado una amplia campaña en apoyo de la poetisa Liu Xia, quien se encuentra bajo “detención domiciliaria ilegal”¹⁵ desde que se ordenó el encarcelamiento del marido.

También se encuentra entre los disidentes más reconocidos el escritor Harry Wu, autor entre otros de *Vientos amargos*¹⁶, una autobiografía en la que describe sus más de veinte años de confinamiento en distintos campos de reforma por el trabajo (*laogai*) o de reeducación por el trabajo (*laojiao*) Luchador implacable contra los abusos, la tortura y las violaciones de los derechos humanos que supone el sistema de campos y prisiones chino, Wu creó en EE UU, país al que se exiló, la Fundación para la Investigación del Laogai --que aún preside--, cuya web publica numerosos casos de abusos de los derechos humanos.

La Asamblea Popular Nacional (APN), que hace las veces de Parlamento en China, aprobó formalmente, el 28 de diciembre de 2013, la decisión de los nuevos líderes del PCCh -Xi Jinping, secretario general y jefe del Estado, y Li Keqiang, miembro del Comité Permanente del Buró Político y primer ministro- de abolir los campos de reforma y reeducación por el trabajo, donde los ciudadanos podían ser internados sin juicio hasta cuatro años. Human Rights Watch (HRW) y otras ONG siempre denunciaron que estos campos y otras “instalaciones de detención secretas e ilegales conocidas como <cárceles negras>”¹⁷ violan la ley internacional de los derechos humanos y que la tortura y otros malos tratos son “endémicos” en esos lugares. Según los datos hechos públicos en su día por el Ministerio de Justicia, en 2008 había en funcionamiento 310 campos de reeducación, con un total de 160.000 internos, si bien la cadena pública de televisión CCTV elevó el número de reclusos hasta los 310.000.

La abolición de los *laogai* es sin duda un paso en la buena dirección, pero Amnistía Internacional y Human Rights in China, una ONG que tiene su sede en EE UU, sostienen que aún hay un largo camino por recorrer en cuanto a la independencia del sistema judicial. Critican las detenciones y los arrestos arbitrarios de las perso-

14 Puede obtenerse más información en la web: http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/peace/laureates/ Consultado el 17/05/2014

15 <https://www.es.amnesty.org/actual/acciones/china-liberen-liu-xia/> Consultada el 17/05/2014

16 Wu, Harry, *Vientos amargos*, Barcelona: Libros del Asteroide, 2008

17 <http://www.hrw.org/es/news/2011/01/11/china-human-rights-action-plan-fails-deliverchina-decepciona-plan-de-acci-n-de-derec> Consultado el 16/05/2014

nas críticas con el Estado y/o el PCCh, que pueden ser condenadas a largas penas simplemente por ejercer su derecho a la libertad de expresión y de creencia, por escribir sus opiniones en un blog o por comentar con periodistas extranjeros sobre temas delicados para China.

Ese es el caso del activista Hu Jia, condenado “por subversión” a tres años y medio de cárcel, a causa de sus comentarios vertidos en distintos foros *online* y por las entrevistas que concedió a varios medios de comunicación extranjeros, en los que criticaba la situación de los Derechos Humanos en China, el funcionamiento del sistema sanitario y los abusos contra los obreros de la construcción, mientras al Estado solo le preocupaba lucirse en los Juegos Olímpicos. Apadrinado tras su detención por Reporteros sin Fronteras España, el Parlamento Europeo concedió a Hu Jia en 2008 el Premio Sájarov, con el que quiso reconocer “con firmeza y resolución la batalla diaria de todos los defensores de los derechos humanos en China”¹⁸. El disidente recobró la libertad en junio de 2011. Antes de esta última condena había sufrido detenciones más cortas y arrestos domiciliarios, al igual que su esposa, Zeng Jinyan.

El Gobierno chino, que considera Internet una herramienta imprescindible para el desarrollo económico, tecnológico, científico y defensivo del país, pretende impedir que la *web* sea utilizada por la disidencia como instrumento para desprestigiar al PCCh y poner en tela de juicio el sistema político. Para su empeño de ‘poner puertas al campo’, cuenta con la policía cibernética más numerosa del mundo y la ambición de las grandes empresas de la red que, a cambio de no perderse un mercado de 600 millones de internautas, aceptan los filtros y condiciones que China les impone. Saltarse esos filtros y burlar a los censores se ha convertido casi en un deporte nacional, con millones de cibernautas volcados en la creación de un lenguaje críptico que les permita comunicarse. Así, el 4 de junio, aniversario de la matanza de Tiananmen, es conocido como el 35 de mayo. Se adoptan también giros de importantes consignas del PCCh que los censores no pueden borrar y circulan entre los activistas y sus simpatizantes con significados distintos, como ocurre en el caso de “construir una sociedad armónica”, una de las principales consignas gubernamentales. Los internautas utilizan ‘no armónico’ para prevenir contra una detención o advertir contra cualquier peligro.

El disidente que más ha explotado el ingenio y los juegos de palabras a que se presta la lengua china ha sido el artista plástico Ai Weiwei, hijo de uno de los poetas chinos más prestigiosos del siglo XX, Ai Qing, favorecido por el régimen, que le encargó el diseño de estadio olímpico. Convertido en *enfant terrible*, Ai Weiwei ha llevado a todos los rincones del planeta sus acerbas críticas a la censura china, para lo que no ha dudado en colgar en la red fotografías de su desnudo o un vídeo en el que baila con unos amigos en el jardín de su casa el *Gannam style* del rapero surcoreano PSY al que

¹⁸ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+IM-PRESS+20090925/FCS61218+0+DOC+XML+Vo//ES&language=ES#title3> Consultado el 16/05/2014

ha modificado la letra de la canción por *Caonima style*¹⁹, controvertido término que literalmente significa “hierba, barro, caballo” o llama (el animal andino), pero que en mandarín suena como un fuerte insulto: “follo a tu madre”, con el que supuestamente criticaba al Gobierno por haberle detenido y mantenido incomunicado durante tres meses, tras acusarle de fraude fiscal.

LA POLÍTICA DEL HIJO ÚNICO

En nombre de la política del hijo único, puesta en marcha por China en 1979 con el objetivo de poner límites al crecimiento de la población, se han cometido las mayores aberraciones a la intimidad y a los derechos de las mujeres chinas durante décadas, incluido su derecho a una libre reproducción. Numerosas activistas han denunciado abortos forzados, así como la existencia de miles de niñas ‘clandestinas’, que no han sido registradas para dar a los padres la oportunidad de tener un hijo varón en un nuevo embarazo. Entre ellas destaca Mao Hengfeng, que se enfrentó a las autoridades en 1988, cuando rechazó la orden de abortar durante su tercer embarazo. Desde entonces, ha sido condenada varias veces a prisión, internada en campos de reeducación y en centros psiquiátricos, y sometida a detenciones domiciliarias. Mao disfruta de su libertad desde el 8 de febrero de 2013, cuando se le permitió salir del centro policial en que había sido recluida dos años antes.

El activista chino que más ha criticado los abortos forzosos es Chen Guangcheng, un ‘abogado descalzo’ y ciego, que estudio de forma autodidacta la legislación china para defender a las mujeres y a los más vulnerables de la sociedad frente a los funcionarios corruptos. En 2005, Chen denunció que 7.000 mujeres de la oriental provincia de Shandong habían sido esterilizadas contra su voluntad o sufrido abortos forzosos --ambas medidas son ilegales--, en una campaña de las autoridades locales para cumplir los objetivos de control de la natalidad. Su denuncia le condujo a prisión en 2006 “por bloquear el tráfico”. En 2010, pasó a arresto domiciliario.

El 22 de abril de 2012, Chen logró burlar la vigilancia. Escapó y se refugió en la Embajada de Estados Unidos, lo que estuvo cerca de “desatar un conflicto diplomático”²⁰, ya que cuando Washington obtuvo el permiso de salida de Fang Lizhi se comprometió con Pekín a no volver a dar asilo en sus sedes diplomáticas. Por acuerdo entre las partes, Chen abandonó la embajada y fue hospitalizado. Días después, se le

19 Véanse imágenes en el siguiente enlace: <http://www.youtube.com/watch?v=DNN5oVY4rz4>
Consultado el 15/05/2014

20 HIGUERAS, Georgina, ‘Ni tolerancia, ni injerencia’, *El País*, 4 de mayo de 2012

permitió viajar a EE UU, con su esposa e hijo, para cursar estudios de Derecho.

A la política del hijo único también se atribuyen numerosas condenas a muerte en las dos primeras décadas de su imposición a médicos y ecógrafos, que contraviniendo las leyes, informaban a las gestantes del sexo del feto y les facilitaban el aborto si era una niña. China prohibió terminantemente informar del sexo durante el embarazo para evitar un desequilibrio de género, ya que, sobre todo en el ámbito rural, era común el feticidio de niñas.

La pena de muerte es una de las principales preocupaciones para la Unión Europea, Amnistía Internacional y otras muchas ONG internacionales a la hora de tratar los derechos humanos en China, un país en el que cada año se ejecutan a más personas que en el resto del mundo. Pekín se ha comprometido a reformar la ley de enjuiciamiento criminal de manera que se refuerce la asistencia legal y los controles en los procesos que pudieran acabar en condenas a la pena capital, que las nuevas autoridades se inclinan por abolir en los casos de delitos económicos. Además, China renunció en 2013 a utilizar para trasplantes los órganos de los ejecutados.

LA CORRUPCIÓN

Para la mayoría de los chinos, la corrupción es el cáncer que envenena la sociedad. Miles de activistas alientan a diario protestas en la calle o en la red. Semanas antes de que se cumpliera el 25 aniversario de Tiananmen, los más prominentes fueron detenidos para evitar cualquier acto público en recuerdo de quienes murieron luchando contra ese mismo cáncer invasor. Para David Lampton, director del departamento de Estudios Asiáticos de la Universidad John Hopkins, “la corrupción alimenta el sentimiento de injusticia, desigualdad y abuso procesal que inflama la ira popular. Las manifestaciones de Tiananmen de 1989, alentadas de forma significativa por la rabia contra la corrupción y la inflación, proporcionaron un indicio de la capacidad que tienen estos problemas de generar demandas que el sistema tiene dificultades para satisfacer”²¹.

El prestigioso premio Martin Ennals, que concede un jurado integrado por las diez principales organizaciones de defensa de los derechos humanos, ha elegido a Cao Shunli como una de las tres finalistas para el galardón de 2014, que se fallará el próximo 7 de octubre. Cao, de 52 años, murió el pasado 14 de marzo, a los seis meses de haber

²¹ LAMPTON, David M., *The three faces of Chinese power: Might, money, and minds*, University of California Press, 2008, pp. 238

desaparecido en el aeropuerto de Pekín cuando se disponía a volar a Ginebra para participar en el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas. “Cao Shunli era una activista china que perdió su vida en la lucha por construir una sociedad más justa”²², señala el comunicado del jurado. Añade que Cao, funcionaria formada en Derecho que perdió su empleo en 2002 por denunciar la corrupción en la asignación de viviendas, “abogó enérgicamente y de forma constante por el acceso a la información, a la libertad de expresión y a la de reunión”. La activista pasó más de dos años en campos de reeducación por el trabajo y fue sometida a un reiterado hostigamiento hasta su última detención. Le sobrevino la muerte por no recibir el tratamiento médico que necesitaba. Cao fue ingresada en coma en un hospital militar, donde no lograron reanimarla.

Chen Xiaoming, un conocido activista de Shanghai a favor de la vivienda justa y en contra de los desalojos forzosos, murió el 1 de julio de 2007, horas después de que su familia obtuviera un permiso temporal para hospitalizarlo ante el terrible deterioro de su salud. Encarcelado a principios de 2006, “hay indicios de que los malos tratos y palizas en prisión fueron factores importantes en la muerte de Chen. El trato inhumano en la cárcel y la negación de su dignidad personal, incluso en sus horas finales, contradice el enfoque de ‘el pueblo primero’ que promociona el Gobierno chino”, sostiene Human Rights in China²³.

Desde su llegada al poder en noviembre de 2012, Xi Jinping ha emprendido una vasta campaña contra la corrupción, cuya credibilidad empaña la condena a cuatro años de cárcel, en enero pasado, a Xu Zhiyong, un activista a favor de la transparencia de los funcionarios públicos y destacado luchador de la campaña anticorrupción del disidente Movimiento Nuevos Ciudadanos. Xu fue detenido después de pedir a los dirigentes que difundieran públicamente la información sobre sus posesiones.

La represión de los derechos de cristianos, budistas, musulmanes y de algunos movimientos de carácter pseudorreligioso, como Falun gong, y de los derechos de las minorías étnicas, en especial los de tibetanos y uigures, dos pueblos con aspiraciones independentistas, son también ampliamente denunciadas por las organizaciones internacionales de derechos humanos, pero no se tratan en este texto porque no influyeron en las protestas de Tiananmen.

22 http://www.martinennalsaward.org/index.php?option=com_content&view=article&id=217:cao-shunli-china-final-nominee-2014&catid=39:winners&lang=es&Itemid=0 Consultado el 15/05/2014

23 <http://www.hrichina.org/en/content/967> Consultado el 15/05/2014

CONCLUSIONES

Veinticinco años después de Tiananmen y sea cual sea la dirección política que el presidente Xi adopte durante su mandato que, según lo previsto, se extenderá hasta 2023, es evidente que el respeto a los derechos humanos va a continuar siendo uno de los principales temas que deberán abordarse, tanto a nivel interno como externo, al que se unirá la cuestión aún más sensible de la disidencia. Un diálogo abierto en este campo será fundamental para impulsar la construcción de una sociedad armónica y las relaciones de China, como potencia mundial, con los demás países. La investigación de lo ocurrido en la madrugada del 4 de junio de 1989 sería un ejercicio de transparencia que, sin duda, serviría de catarsis al PCCh y a la sociedad china de cara a los grandes retos que enfrentan.

Con 600 millones de internautas y una juventud cada día más concienciada de que la libertad de expresión y la transparencia son las principales armas contra la corrupción, considerada el cáncer de la sociedad china, Pekín tendrá que manejar con generosidad para evitar un mayor descontento, la creciente demanda de voz de una ciudadanía para la que el desarrollo debe ir acompañado del imperio de la ley, la igualdad y la equidad. “El progreso en derechos humanos depende de la apertura, lo que permite dar la bienvenida al libro blanco de China, que marca una importante etapa en la evolución de los derechos de su pueblo. China ha realizado un colosal progreso en la mejora del nivel económico y de salud. Mayores avances, como los anunciados por el Gobierno en derechos humanos, son particularmente estimulantes para los grupos para los que solo el progreso en el desarrollo no es suficientemente importante” .

La significativa mejoría de las libertades civiles experimentada en las últimas décadas, al igual que la mejora de las condiciones de vida, deberán seguir avanzando a un ritmo incluso más rápido, como parte de lo que Xi Jinping ha denominado “el sueño chino” , que consiste en construir una sociedad modestamente acomodada de forma generalizada para el año 2021, en que se cumple el centenario de la fundación del PCCh. Pero, en un mundo globalizado y conforme los habitantes del Imperio del Centro avanzan en su grado de progreso económico e interacción internacional, se hace evidente que el Gobierno no se puede inhibir en la defensa y el respeto a los Derechos Humanos entendidos en su concepción más universal.

BIBLIOGRAFÍA

- BURUMA, Ian, Elementos perniciosos Una historia de rebeldes chinos, desde Pekín hasta Los Ángeles, Barcelona, Península, 2001
- FANJUL, Enrique, Memoria de Tiananmen Una primavera de Pekín, Iberglobal Ebooks, 2014
- HIGUERAS, Georgina, China La venganza del dragón, Barcelona: Península, 2003
- KISSINGER, Henry, China, Barcelona: Debate, 2011
- LAMPTON, David M., The three faces of Chinese power Might, money, and minds, University of California Press, 2008
- POCH DE FELIU, Rafael, La actualidad de China Un mundo en crisis, una sociedad en gestación, Barcelona: Crítica, 2009
- SPENCE, Jonathan D., En busca de la China moderna, Barcelona: Tusquets Editores, 2011
- WEI LIANG, Diane, El lago sin nombre El impactante testimonio de una mujer en la China moderna, Madrid: Maeva Ediciones, 2004
- WU, Harry, Vientos amargos, Barcelona: Libros del Asteroide, 2008
- ZHAO Ziyang, Prisionero del Estado El diario clandestino de un primer ministro, Granada: Algón Editores, 2011

REVISTAS, MONOGRAFÍAS, PERIÓDICOS Y WEBS

The Lancet, Human Rights in China, nº 9880, London: 2013, ISSN 01406736

LIN, Yifu, 'China's potential for sustained dynamic growth', en LEONARD, Mark, CHINA 3.0, European Council on Foreign Relations.

HIGUERAS, Georgina, 'Ni tolerancia, ni injerencia', El País, 4 de mayo de 2012

TREVASKES, Susan, 'Human Rights and Politics' en The China Story, 2013, Australian Centre on China in the World, <http://www.thechinastory.org/agenda2013/human-rights-and-politics/> accedido el 24 de mayo de 2014

XIN Chunying, 'A Brief History of the Modern Human Rights Discourse in China', Carnegie Council for Ethics in International Affairs, 1995,

https://www.carnegiecouncil.org/publications/archive/dialogue/1_03/articles/515.html, accedido el 24 de mayo de 2014

Xinhua, (agencia), 'Primer año de nueva dirigencia, un buen comienzo del Sueño Chino' http://spanish.xinhuanet.com/china/201401/10/c_133033118.htm, accedido el 24 de mayo de 2014

<http://www.radicalparty.org/es/content/el-parlamento-europeo-concede-el-premio-sakharov-al-mas-celebre-disidente-chino-wei-jingshen>, accedido el 24 de mayo de 2014

<http://www.rfa.org/english/women/tiananmen-04182014105018.html>, accedido el 17 de mayo de 2014

http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/peace/laureates/, accedido el 17 de mayo de 2014

<https://www.es.amnesty.org/actua/acciones/china-liberen-liu-xia/>, accedido el 17 de mayo de 2014

<http://www.hrw.org/es/news/2011/01/11/china-human-rights-action-plan-fails-deliverchina-decepciona-plan-de-acci-n-de-derec>, accedido el 17 de mayo de 2014

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+IM-PRESS+20090925FCS61218+0+DOC+XML+Vo//ES&language=ES#title3>, accedido el 17 de mayo de 2014

<http://www.youtube.com/watch?v=DNN5oVY4rz4>, accedido el 17 de mayo de 2014

http://www.martinennalsaward.org/index.php?option=com_content&view=article&id=217:cao-shunli-china-final-nominee-2014&catid=39:winners&lang=es&Itemid=0, accedido el 17 de mayo de 2014

<http://www.hrichina.org/en/content/967>, accedido el 17 de mayo de 2014



Santos Castro Fernández
Asesor del IEEE

RESEÑA

DEL LIBRO: GUERRA DE DRONES. POLÍTICA, TECNOLOGÍA Y CAMBIO SOCIAL EN LOS NUEVOS CONFLICTOS

Autores: Javier Jordán y Josep Baqués

Editorial: Madrid: Biblioteca Nueva, 2014

ISBN: 978-84-9940-656-5, (190 páginas)

Los “drones” se han ganado un espacio privilegiado en la información general, en la atención con la que los medios de comunicación difunden continuas noticias que acaparan la atención, encienden debates y alimentan análisis sobre el papel que ya están jugando, y el que desempeñarán en un inmediato futuro. Y la atención no se circunscribe al ámbito militar sino que se adentra en otros terrenos, como el de la economía o las alianzas empresariales en el sector que seguimos llamando de las “nuevas tecnologías”, ya maduras y consolidadas. Así, nos llama la atención que la empresa Google haya llegado a un acuerdo para la compra del fabricante de “drones” Titan Aerospace, en una cifra no desvelada que se guarda como gran secreto.

En este contexto de atención, inquietud, innovación y ciencia que no es ficción nos encontramos con un sugestivo título: “Guerra de drones”, y un más largo y preciso subtítulo: “Política, tecnología y cambio social en los nuevos conflictos”, publicado por los Profesores Javier Jordán y Josep Baqués en el sello editorial Biblioteca Nueva.

Bajo estos título y subtítulo lo que se nos presenta es una amplia y acertada visión y recorrido sobre un proceso en marcha: la robotización de los Ejércitos. El rostro de la batalla se ha ido alterando con la aparición de nuevas máquinas, nuevas tecnologías,

que de un modo permanente se incorporan a la guerra. Siempre es de elevado riesgo encontrar el adecuado tratamiento sobre un proceso en marcha, que puede ser de gran alcance, pero sobre el que todavía no se dispone de los elementos de análisis que nos permitan alcanzar la profundidad suficiente y la perspectiva correcta. Los autores aciertan, asumen el riesgo y lo solventan con amplitud. El libro que ponen en manos del lector es una obra de buena factura, soportado en un riguroso acopio de información, sugerente en los debates y sólido en las posiciones defendidas.

El recorrido histórico sobre los “drones” es ameno, preciso y, uno de sus grandes valores, está perfectamente insertado en relación con las necesidades militares y el marco de exigencias políticas. Tecnología, política y milicia tienen su espacio propio, pero se presentan en una visión integrada.

La obra se convertirá en una referencia para quien quiera conocer el estado del arte de la robótica militar, los robots de combate, llamados a ver cómo aumenta su protagonismo en futuras misiones de combate. Los Profesores Jordán y Baqués dan una cumplida respuesta a lo que está sucediendo; con acierto y prudencia, se muestran cautos cuando escriben sobre el futuro.

La condición de universitarios, de profesores de Ciencia Política, les hace plantearse de un modo natural una cuestión académica, pero también histórica y conceptual: estamos ante una revolución y, en caso afirmativo, de qué naturaleza?

Sin duda la nueva tecnología sometida a examen en la obra, los vehículos no tripulados, es una RTM, una revolución tecnológica militar, por su evidente y elevado componente de innovación; y podrá ser una RMA, una auténtica revolución en los asuntos militares. En lo que sí se muestran plenamente de acuerdo los autores es en que constituye una RSM, una revolución socio-militar.

La obra está sólidamente cimentada en un exhaustivo conocimiento y detallado pormenor del uso de “drones” en Pakistán, durante estos últimos años, hecho que ha permitido tener un preciso conocimiento de los paseos de Bin Laden, a diario, en el amplio patio de su residencia. El capítulo III, “Los drones contra Al Qaeda en Pakistán”, constituye el “estudio de campo”, si se me permite la expresión, sobre el que se cimienta la obra y es un magnífico ejemplo del rigor que impregna el conjunto del trabajo.

Se analizan diez años de una campaña de bombardeo estratégico de carácter militar, aunque el brazo ejecutor haya sido la CIA. Los autores no se pronuncian sobre la eficacia del HVT (ataque contra objetivos humanos de alto valor) como táctica contraterrorista por razonables problemas de carácter metodológico. En cambio son rotundos al valorar que el ataque con drones sobre Al Qaeda, sobre su núcleo central, ha contribuido de modo decisivo a su degradación operativa.

No debe abordarse su lectura buscando todas las respuestas a la multitud de interrogantes que se plantean sobre una nueva tecnología tan rompedora; más

bien la obra invita, con complicidad inteligente, a que el lector se formule, guiado por los autores, una multitud de preguntas que centrarán los futuros debates: ¿robots armados podrán acometer campañas militares completas? ; ¿gozarán algún día los robots de plena autonomía letal? ; ¿podrán diseñarse robots dotados de ética?

Son muchas las cuestiones abiertas al debate e ingentes las posibilidades de desarrollo que el lector irá descubriendo en una lectura que le resultará apasionante y de total actualidad, porque los “drones” han llegado y están para quedarse, a riesgo de diluir o incluso romper la barrera entre humanos y robots.

El lector puede desear que los autores desarrollen con mayor amplitud sus análisis políticos y el debate ético, pero estas vertientes no constituyen el objetivo de esta obra y por ello no pueden calificarse de carencias.

El futuro para la robótica militar está abierto y el debate sobre el uso de robots no ha hecho sino empezar. Como obra al mismo tiempo de síntesis y de apertura de líneas de reflexión, “La guerra de drones” será un obligado referente.



Blanca Palacián de Inza

Analista principal del Instituto Español de Estudios Estratégicos

RESEÑA

DEL LIBRO: WOMEN AND WAR. POWER AND PROTECTION IN THE 21ST CENTURY

Autor: Kathleen Kuehnast, Chantal de Jonge Oudraat, and Helga Hernes

ISBN: 978-1-60127-064-1 (172 páginas)

Eds.: United States Institute of Peace Press, Washington, D.C. (2011)

El 31 de octubre del año 2000, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas adoptó la Resolución 1325, la primera de una serie de resoluciones sobre mujer, paz y seguridad. En ella, el Consejo de Seguridad identificó a las mujeres y a los niños como los colectivos más afectados por los conflictos armados y subrayó la importancia de la participación de las mujeres en los trabajos relacionados con la paz y la seguridad. Para ello hizo un llamamiento a los Estados miembros, con el fin de aumentar la protección de las mujeres en los conflictos, y también fomentar una mayor participación de éstas en las tareas de prevención y resolución de conflictos y construcción de la paz.

En 2010, cuando se cumplían 10 años de esta Resolución, se publicó esta obra, “Women and War: Power and Protection in the 21st Century” que examina los trabajos sobre mujer, paz y seguridad, a la luz de estos dos pilares de la resolución 1325: la protección y la participación de las mujeres.

Respondiendo a la falta de datos y estudios empíricos sobre la situación de la mujer en los conflictos armados, así como a la insuficiente implementación de las medidas propuestas en la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, Kathleen Kuehnast, Chantal de Jonge Oudraat, y Helga Hernes tratan de estimular con esta obra tanto el interés investigador sobre esta cuestión, como el deseo

de pasar de las palabras a los hechos en el campo de la inclusión de la mujer en el área de la paz y la seguridad.

Esta obra resulta de lectura obligatoria para cualquiera que tenga interés en los temas de seguridad internacional así como para el personal que vaya a participar en operaciones de mantenimiento de la paz; más aún para cualquier persona que participe en política internacional. Es una obra de sencilla lectura, pero que a la vez resulta contundente. Valiente en sus afirmaciones, muy analítica, con una variada y riquísima bibliografía y, lo que resulta más interesante, llena de propuestas de acción. Se trata de capítulos que bien pueden ser pequeñas obras independientes, pero que juntas hacen un repaso enciclopédico al panorama internacional de la mujer en conflicto.

En el capítulo introductorio las coordinadoras de la obra, Kathleen Kuehnast, Chantal de Jonge Oudraat y Helga Hernes, presentan el panorama académico de los estudios de la mujer en los conflictos armados. En primer lugar explican, mediante interesantes ejemplos, la situación actual de los trabajos de análisis sobre el papel del género en la seguridad internacional. Este campo sigue siendo marginal. En los trabajos y análisis sobre mujer y conflicto armado se cuestiona, desde hace años, la excluyente y limitante visión de las mujeres como meras víctimas pasivas. También se distingue entre los papeles adoptados antes, durante y después del conflicto centrándose en las desigualdades sociales en el control de los recursos y en la participación en la toma de decisiones. Algunos estudios contemplan las situaciones de conflicto como momentos de oportunidad para impulsar un cambio social que propicie la construcción de sociedades con un reparto de poder más igualitario.

Para las coordinadoras de esta obra, la persistente marginalidad de los asuntos de género en los estudios sobre seguridad y defensa, a pesar de los interesantes avances teóricos, se debe a que muchos académicos y políticos siguen anclados a los conceptos westfalianos tradicionales de seguridad, es decir: a términos exclusivamente militares y vinculados a las relaciones entre estados, lejos de concepciones más recientes que se centran en el individuo.

En un segundo apartado esbozan una crítica ante la falta de datos empíricos, pues aunque hay organizaciones no gubernamentales que han hecho un esfuerzo en este sentido, de manera general el material existente no es sistemático. Cada organización tiene sus criterios a la hora de elaborar estadísticas; unas toman en cuenta las víctimas directa del combate, mientras otras ponen el acento en la población civil, etc.), pero en ningún caso existe una disgregación de las víctimas por género, a pesar de que muchos estudios apuntan a la circunstancia de que mueren más mujeres que hombres durante y después del conflicto. Una buena recolección de datos, apostillan las autoras, indicaría el número de víctimas mortales y las causas de fallecimiento, la edad, el género, etc., datos que, lógicamente, constituirían una herramienta muy valiosa a la hora de priorizar las políticas de intervención. Esta crítica y queja sobre la falta de datos apropiados para los análisis la vamos a encontrar a lo largo de toda la obra.

Finalmente, las autoras analizan de forma somera la situación real de la mujer durante y después de los conflictos, con atención especial a su situación en los campos de refugiados, donde la falta de mecanismos de protección es mayor; a las operaciones de paz, cuyos efectivos han sido acusados en ocasiones de ser la causa de la inseguridad reinante; y a las reformas del sector de seguridad, en las que también hay que tener en cuenta los asuntos de género. La participación de las mujeres en las operaciones de mantenimiento de la paz se tilda claramente de positiva, pero no hay datos ni estudios rigurosos. Además, su presencia sigue siendo muy pequeña, al igual que lo es su permanencia.

En el segundo capítulo, Sanam Anderlini analiza el impacto de la Resolución 1325 en el desarrollo legal internacional, nacional y local relacionado con las mujeres y los conflictos armados. Sin duda el análisis de los logros y dificultades para aplicar la Resolución 1325 a nivel local y provincial resulta el más interesante.

Otro aspecto de interés en el análisis es el relativo a los antecedentes de esta Resolución, como el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW) o los tribunales ad hoc para la ex Yugoslavia y Ruanda, con su reconocimiento de la violencia sexual como crimen de guerra y crimen contra la humanidad. Esta vía permite que delitos como la prostitución obligada, la esterilización, los embarazos forzados, la esclavitud sexual o la violación puedan dejar de ser tratados como meros crímenes contra el honor. Estos cambios tendrán su reflejo en la creación de la Corte Penal Internacional y también en el reconocimiento de la violencia sexual como una amenaza a la paz y a la seguridad en las resoluciones 1820 y 1888 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. La autora pone de manifiesto los notables avances en la prevención y la persecución de este tipo de crímenes, pero también las lagunas existentes en esos mismos campos.

El área más desatendida a la hora de llevar a la práctica la Resolución 1325 es la participación de las mujeres en los procesos de paz. Se trata de procesos que, según la autora, en la mayoría de los casos han llevado a situaciones caracterizadas por nuevas formas de violencia e inseguridad.

Otro de los temas más importantes y destacados, en los que queda mucho trabajo por hacer según se recoge en esta obra, es el fin de los comportamientos abusivos de algunos miembros de las fuerzas de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. A este respecto, al igual que el resto de asuntos analizados en el texto, la autora propone un listado de medidas que ayudarían a cambiar la situación. Quizá estas aportaciones sean lo más valioso del libro.

Los capítulos tercero y cuarto, escritos por Elisabeth Jean Wood e Inger Skjelsbæk respectivamente, se centran en la dificultad que conlleva la protección de las mujeres en las situaciones de guerra. La primera, siguiendo su línea de investigación de estos últimos años, analiza las distintas formas e intensidad de la violencia sexual en los conflictos armados. Wood afirma que los estudios sobre este tema tan sensible se

centran únicamente en uno de los extremos del espectro: los casos en los que la violencia sexual es atroz, pero no tienen en cuenta aquellos otros en los que apenas tiene lugar. De este modo obvian la conclusión más evidente: si la violencia sexual no tiene lugar en todos los conflictos esta no es inevitable. Sería de especial interés analizar qué condiciones existen cuando los grupos armados no perpetran actos de violencia sexual.

El análisis de las variaciones, relacionadas con las dinámicas internas de los grupos armados, ayudará a que las políticas que se llevan a cabo para erradicar estas prácticas sean más eficaces y a apartar la estigmatización de la víctima y llevarla a los perpetradores.

Inger Skjelsbæk analiza las experiencias de las guerras de la Antigua Yugoslavia. La que tuvo Bosnia como escenario y el conflicto de Kosovo pueden ser considerados esclarecedores ejemplos del comienzo del compromiso internacional contra los graves crímenes sexuales, hasta entonces silenciados y, por tanto, tolerados. De esta experiencia se pueden extraer las lecciones aprendidas, así como nuevos asuntos y preguntas para la investigación en esta materia, que requieren análisis más profundos: la lucha contra la estigmatización o la violencia sexual cometida contra los hombres, por ejemplo). La lectura de este capítulo es muy enriquecedora por dos motivos: invita a planteamientos nuevos acerca de cuestiones que se asumen habitualmente con demasiada simplicidad, y expone abundante y variada bibliografía.

Resulta de especial interés el análisis de la guerra de Bosnia. La autora señala varios puntos a destacar en este conflicto: en primer lugar que las violaciones no solamente fueron cometidas por serbios; que existieron “campos de violación” en los que la violencia sexual fue cometida como parte de un plan de limpieza étnica, y que la comunidad internacional caracterizó estas violaciones y atrocidades como arma de guerra poniendo fin a la impunidad reinante hasta entonces de la mano de la creación de un tribunal internacional ad hoc. Por primera vez en la historia, se reconocía explícitamente que la violencia sexual había tenido lugar en un conflicto armado y los testimonios y declaraciones de aquellos juicios constituyen una rica fuente para el estudio de las víctimas y también de los perpetradores de la violencia sexual, grupo este último olvidado en los análisis pero cuyo estudio resulta esencial para la autora. Por ejemplo, la constatación de que los perpetradores son mayoritariamente hombres uniformados debe dar pie al análisis de organizaciones y grupos militares y paramilitares, así como sus distintas variedades e ideologías. La denominación de la violencia sexual como “arma de guerra” no debe evitar el estudio de la variedad de situaciones y relaciones de poder que actúan en el contexto de la violencia sexual.

Skjelsbæk apunta que quizá el hecho de que el conflicto tuviera lugar en suelo europeo ayudó a que Occidente se identificara con las víctimas y se les diera más credibilidad e importancia a estas atrocidades que a las ocurridas en otros conflictos más lejanos. Cuando unos años más tarde estalla el conflicto de Kosovo, las organizaciones internacionales y las ONG se encontraban más preparadas para la asistencia médica y psicosocial a las víctimas de violación, pero el trabajo

resultó más difícil porque la cultura albanesa, más tradicional, impedía las denuncias y testimonios. Con el deseo de no “fallar” esta vez, el autor apunta que los medios de comunicación y las organizaciones pecaron de sensacionalismo privando de dignidad y privacidad a las víctimas, y que exageraron la atención a poner en estas atrocidades que de ninguna manera podían compararse, por las características del conflicto y los patrones de género, con la situación vivida en Bosnia o Ruanda.

En el capítulo quinto, Tilman Brück y Marc Vothknecht se centran en la situación económica de las mujeres tras el conflicto y en las herramientas más adecuadas para poder impulsar su empoderamiento. Entendiendo que cada conflicto es único, los autores sacan pautas comunes, gracias a los pocos datos cuantitativos de que disponemos sobre la situación de las mujeres en sociedades afectadas por la guerra y las diferencias con la de los hombres y otras mujeres en sociedades sin conflicto. En función del punto de partida en cuestiones de igualdad de género, de la idiosincrasia del conflicto y de las distintas circunstancias que le toca vivir a cada mujer en el conflicto (permanecer en casas, huir a campos de desplazados o refugiados o combatir), las situaciones de conflicto y postconflicto pueden acelerar el empoderamiento de la mujer, pueden dejar su situación en el mismo punto de partida o pueden incluso empeorarla. En cualquier caso el conflicto define constreñimientos, posibles opciones de empleo o posibles beneficios, como un cambio en las concepciones de género. De cualquier modo los autores señalan que, en la mayoría de los casos, la guerra tiene un efecto negativo sobre las mujeres que tienen que lidiar con el incremento de la violencia y el crimen, los límites impuestos por las normas sociales dominadas por los hombres y la quiebra de los servicios sociales. Esta situación suele continuar en el periodo postconflicto por lo que los actores involucrados en los esfuerzos de reconstrucción deben tener en cuenta las distintas necesidades y situaciones de hombres y mujeres, pues esta transición es un momento de oportunidad para eliminar disparidades de género y reformar las instituciones tradicionales, dando cabida a las mujeres en todos los ámbitos políticos y sociales.

En el último capítulo de esta obra, Donald Steinberg apunta la hoja de ruta que se debería seguir para llevar a buen término la Resolución 1325 y sus compromisos en la próxima década. Si bien esta resolución ha sido un instrumento que ha marcado un antes y un después en el avance de la situación de la mujer y la protección de sus derechos, en muchos aspectos queda un largo camino aún por recorrer. El autor hace un llamamiento a pasar de las palabras a los hechos. Pocos son los países que han implementado planes de acción, e incluso el desarrollo de medidas encaminadas a la participación de la mujer, por ejemplo en puestos de alto nivel relacionados con las operaciones de paz por parte de la propia ONU, se encuentra lejos de los objetivos propuestos. Es interesante la crítica a esta organización a través de sus propios documentos que, en algunos casos, tienden a perpetuar estereotipos como que la mujer es más pacífica que el hombre, o a enmarcarla dentro de la categoría de los menores de edad al asociarla permanentemente con los niños.

Se echa de menos en esta obra, a pesar de que resulta muy completa, un capítulo dedicado de manera monográfica a la escasa participación de la mujer en las negociaciones, en los procesos de paz. Un análisis de aquellos procesos en los que las mujeres han tenido alguna participación y su posible impacto en los acuerdos de paz, en asuntos como la mención de la violencia sexual y su persecución y reparación, sería adecuado para complementar la hoja de ruta propuesta. En cualquier caso se trata de una obra muy completa, en la que participan investigadores de primera línea, con unos análisis extraordinarios y, por tanto, de recomendable lectura.



Santos Castro Fernández
Asesor del IEEE

RESEÑA

DEL LIBRO: 1914 DE LA PAZ A LA GUERRA.

Autor: Margaret MacMillan

Editorial: Turner Noema Libros, Madrid, 2013, original en inglés traducido por José Adrán Vitier. Título original: "The war that ended peace. How Europe abandoned peace for the first world war".

ISBN: 978-84-15832-08-9, (845 páginas)

Se espera este año una gran cosecha por el centenario. Serán sin duda muchas las obras que podremos disfrutar sobre la Gran Guerra, la calificada de primera guerra moderna, una guerra a escala industrial, con la que se inicia el que ha dado en llamarse el "corto siglo XX". Pero entre la amplia oferta hay un título que presenta un enorme atractivo por su singular enfoque. La catedrática de Historia Internacional de la Universidad de Oxford, Margaret MacMillan, biznieta del Premier Lloyd George, nos brinda su libro: "1914. De la paz a la guerra", que en España ha editado Turner.

No es una lectura para quienes deseen conocer el relato bélico, los escenarios de los frentes, las grandes ofensivas militares, los kilómetros de barro líquido de las trincheras y la aparición de los primeros tanques en Europa. Esas "tempestades de acero" no será lo que encuentre el lector. A cambio, y creo que el lector terminará muy agradecido, se encontrará la historia de Europa en las décadas precedentes; hasta podría haber titulado su obra "Europa fin de siglo", porque ese es el verdadero tema que desarrolla con precisión y rigor académico y al mismo tiempo con la elegancia y viveza de una obra literaria, amena en el relato y de fina introspección en la descripción de los personajes que protagonizan esta historia: emperadores, reyes, primeros ministros, cancilleres, generales y almirantes y políticos de diverso rango. Una galería de retratos inmejorable, que nos permite conocer sus sentimientos, compartir sus debilidades, sin

que ello derive en argumentaciones o explicaciones de carácter personalista.

Porque el protagonista de su obra no es el conflicto bélico, ni sus múltiples responsables, sino la paz destruida. Lo que investiga son las razones por las que la paz no fue posible. El libro nos irá descubriendo, con el mimo del arqueólogo trabajando en su yacimiento, los factores diversos que empujaron a la guerra. En definitiva cómo y por qué se destruyó una paz que había sobrevivido a multitud de crisis.

El año 1914 tuvo un buen verano y como lectores vamos a respirar ese ambiente veraniego, ese “último verano” de Europa, antes de encerrarse en la guerra civil europea que con intervalos ocupará los siguientes treinta años. Seremos testigos de esas intensas semanas que van del 28 de junio a la primera semana de agosto, pero no oiremos los “cañones de agosto”.

Al contrario, como en un relato retrospectivo, la autora vuelve su mirada a las décadas precedentes porque es ahí donde como historiadora de hondo calado quiere encontrar, y encuentra, las políticas seguidas, los planes militares establecidos, las alianzas fraguadas y los impulsos nacionalistas que confluyen en el choque de agosto. En medio del veraneo de los máximos responsables políticos y militares hemos pasado “de la paz a la guerra”. Podía haber sido un conflicto menor o incluso una guerra balcánica más, como en los años precedentes, pero esta vez la historia iba a ser distinta: primero un gran entusiasmo con aclamaciones y besos en los andenes de las estaciones y después un estruendoso horror de destrucción y muerte.

MacMillan nos presenta las entrañas de la guerra, no el ruido exterior. Le interesa la guerra pero la aborda conforme a una mirada muy personal. La guerra para ella, en este caso la Gran Guerra, no es un accidente por dramático que sea, ni un acontecimiento por trascendente que pueda ser; no, la guerra es siempre un resultado. Y como historiadora quiere guiarnos, y lo hace con rigor, hasta descubrir el amplio elenco de causas, circunstancias y personas que ocasionaron ese tránsito de la paz a la guerra, ese resultado que viene de lejos.

De su mano vamos a pasearnos por toda Europa, desde la Rusia zarista a Gran Bretaña; visitaremos Alemania donde en un mismo año, 1888, coinciden tres generaciones con el título de Emperador; y será el nieto, el joven Guillermo II, con gran ardor y exceso de entusiasmo, quien dará los primeros pasos hacia una arriesgada “weltpolitik”, al tiempo que irá abandonando la habilidosa política del canciller Bismark que había evitado durante décadas el aislamiento alemán.

Seremos testigos de la escalada en la rivalidad de Alemania y Gran Bretaña por disponer de la mejor y mayor flota en el Atlántico Norte, esfuerzo que a la postre sería irrelevante en los acontecimientos bélicos, conoceremos los detalles de las sofisticadas relaciones internacionales, el sistema de alianzas y sus fluctuaciones, la intensa actividad diplomática de la época, así como los minuciosos planes militares diseñados para asegurar la más temprana movilización de sus tropas.

Pero también oiremos las voces que reclaman la paz y veremos ponerse en marcha los primeros movimientos pacifistas, mientras fracasa el movimiento contra la guerra del internacionalismo socialista.

Es por lo tanto una historia de la diplomacia, de la milicia, de la geopolítica mundial, de la emergente sociedad de masas, de los explosivos nacionalismos europeos, entre ellos el serbio con el que se alimenta en la organización la “Joven Bosnia” Gavrilo Princip, el magnicida que por casualidad, tras fracasar con las bombas, disparará su pistola Browning contra el archiduque Francisco Fernando y su esposa en Sarajevo.

Indudablemente esos disparos fueron la chispa que prendió la mecha pero, sin el recorrido al que nos invita la lectura de esta obra, no se podría entender el impacto de un asesinato que podía haberse quedado, sin más, en la larga lista de los magnicidios de la época. El 28 de junio de 1914 la guerra no era inevitable. Lo que MacMillan transmite finalmente es un clima general que se respiraba en esos meses calurosos: la guerra como una salida, un anhelo para con una gran sacudida limpiar una atmósfera cargada que se hacía irrespirable.

Una obra que ilumina el presente y ofrece al lector unos paralelismos que invitan a la reflexión bajo su hilo conductor: la guerra no como acontecimiento sino como resultado.



María José Izquierdo Alberca
Analista Principal del IEEE

RESEÑA

DEL LIBRO: PAREN EL MUNDO QUE ME QUIERO ENTERAR. GUÍA PARA COMPRENDER LOS CONFLICTOS DE NUESTRO TIEMPO

Autor: Antonio Navalón. Barcelona, Debate, 2010. 331 p. con bibliografía e índice onomástico.

ISBN-10: 8483069083; e ISBN-13: 978-8483069080 (336 páginas)

LA HISTORIA COMO OPORTUNIDAD PARA COMPRENDER EL PRESENTE

Bajo este sugerente título, *Paren el mundo que me quiero enterar. Guía para comprender los conflictos de nuestro tiempo*, Antonio Navalón presenta una verdadera obra de divulgación. Más allá del guiño periodístico a *Mafalda*, se trata de una interesante y amena enumeración de los problemas que nos asaltan diariamente desde los telediarios. La obra está estructurada en tres partes: a lo largo de la primera, ¿Qué pasó en el siglo XX que no supimos ver?, traza un ensayo de interpretación histórica desde la I Guerra Mundial hasta los inicios del siglo XXI donde se analiza el origen de muchos de los conflictos de hoy. El recorrido, que concluye en la Guerra de Irak, le sirve al autor para analizar las señales que, falsamente

acomodados en el mundo occidental, se anunciaban en el pasado y nadie pareció tener en cuenta. Navalón describe en capítulos cortos, sugerentes y amenizados con referencias literarias o cinematográficas el Berlín de 1945; la guerra de Corea; la guerra de Vietnam; los movimientos del 68; los gobiernos dictatoriales de América latina; la llegada de los ayatolás al poder; la revolución conservadora; el fin de la URSS; la guerra del Golfo; el 11-S y la Guerra de Irak.

La segunda parte del libro lleva como título *De Oriente a Occidente*, la vuelta al mundo en doce episodios. En un viaje imaginario que se inicia en el Japón de Mishima y concluye en Colombia, Argentina y Venezuela, el autor profundiza en la situación de países como Corea, China, India y Pakistán. Analiza también el conflicto de Próximo Oriente para concluir en la Rusia de Putin, la Europa del euro y la crisis financiera de Estados Unidos. En los doce capítulos que integran esta segunda parte el autor desarrolla una crónica más personal y subjetiva de los espacios de conflicto de hoy, los “focos calientes” donde se juega la mayor parte de la geopolítica. Navalón señala la codicia y la ansiedad por las rápidas ganancias como justificación del apoyo a países como China (“financiamos todo lo que nos destruirá”, p. 143) frente al más necesario respaldo a los países del entorno exsoviético. Las consecuencias de la caída del Muro: enfrentamientos religiosos, auge de China, debilitamiento de los Estados Unidos y protagonismo económico y político de la Unión Europea. Doce páginas dedica el autor a España (*España: la atrofia de un modelo*) del que dice “España es un país condenado a ser inestable y socialmente peligroso” (p. 214) y respecto al que señala tres factores determinantes: es el país del mundo occidental que ha llevado a cabo una mayor adaptación; las cuestiones territoriales pendientes y las dudas que expresa sobre los efectos y gestión de la primera generación de españoles ricos, democráticos y europeos.

Es en esta segunda parte de su obra donde Navalón está más presente, se compromete en los juicios que emite acerca de la ceguera de políticos como Carter o Bush hijo y sobre todo en su interpretación de la importancia geoestratégica de las fronteras internas, invisibles. Reaparece el analista político en el interesante capítulo que dedica a Afganistán (p. 107-111) cuya interpretación no ha variado a pesar de la captura de Bin Laden que Navalón no recoge, en sus acertados comentarios sobre los devastadores efectos de la producción industrial china y en su visión de Pakistán. La segunda parte de esta obra concluye con un esclarecedor análisis de la crisis de Wall Street y de la figura de Obama al que califica de “fenómeno” y dedica trece páginas. El lector, al llegar a este capítulo, no puede sino reconocer de nuevo la habilidad divulgativa del autor: los asuntos que se tratan no son fáciles y, sin embargo, resultan esclarecedores y sugerentes.

La parte final de la obra, *Cuando el destino nos alcance*, parece más traída con urgencia, sin duda, motivado por la sucesión de acontecimientos desde el estallido de la burbuja económica. No obstante, Navalón interpreta lo sucedido como consecuencia de las decisiones del presidente de la Reserva Federal tras el

II-S. Concluye con una relación de datos del rescate económico de 2008 y una triste coda o relación de empresas quebradas y demás desgracias empresariales. A pesar de esta sucesión de urgencia, la obra destaca por su utilidad para estudiantes, periodistas e interesados en la historia contemporánea.

Pero, sobre todo, para aquellos que nos enfrentamos diariamente a la sucesión de conflictos que ofrecen los medios. Como si estos acabaran de nacer.



REVISTA DEL INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS

NORMAS PARA LOS AUTORES DE ARTÍCULOS

Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE) que forma parte del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN), con sede en el Paseo de la Castellana, 61. Madrid-28071.

Esta revista es una publicación electrónica, con periodicidad semestral y en versión español e inglés.

Esta revista se edita en Madrid y está disponible en formato pdf., en la página web del IEEE: <http://revista.ieee.es>, en versión PDF.

1. Periodicidad de la revista

- Los dos números anuales de la revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos se publicarán durante los meses de junio y diciembre.

2. Contenido de la revista

- El contenido de la revista está compuesto por artículos originales e inéditos de carácter científico, con aportaciones novedosas en el campo de investigación de la Seguridad y Defensa, así como reseñas de obras relevantes y noticias

sobre seminarios, novedades editoriales y otros acontecimientos de importancia.

- Los trabajos publicados abordan aspectos concernientes a la paz y seguridad, y estarán sometidos a un proceso de doble revisión, en el que se garantiza el anonimato.
- Junto a la versión en español, se publicará una traducción íntegra de cada número al idioma inglés.

3. Plazo para la recepción de originales

- El proceso de revisión no excederá de ocho semanas, una vez se haya comunicado a los autores que los originales han sido recibidos en la cuenta de correo electrónico habilitada al efecto.
- En ese periodo, los expertos darán a conocer al consejo de redacción, por escrito, su valoración y las recomendaciones que, en su caso, realizan a los autores para la mejora del artículo.
- Por su parte, el consejo de redacción acusará recibo de los originales en un plazo de siete días hábiles desde su recepción, e informará a los autores de la fecha en la que remitirá el dictamen motivado.
- Una vez devuelto el artículo con las correcciones y sugerencias que se consideren oportunas, el autor dispondrá de veinte días para enviar la versión definitiva al consejo de redacción. La aprobación del artículo por parte del consejo de redacción implica que la revisión de los autores, previa a la publicación del trabajo, debe limitarse a la corrección de errores, sin que esté permitido realizar modificaciones del contenido.

4. Criterios para la selección de artículos

- Entre los artículos recibidos se seleccionará aquellos que cumplan estrictamente las normas para los autores y que destaquen por su originalidad, relevancia, interés científico y actualidad.

5. Sistema de evaluación

- Los artículos serán sometidos a una evaluación por pares, que determinará la originalidad, el rigor de la investigación y la validez científica de su contenido; y además, una revisión por parte del consejo de redacción, que remitirá un dictamen motivado a los autores sobre su decisión de aprobar, publicar previa revisión o rechazar los artículos presentados. En dicho dictamen, se incorporarán las sugerencias o correcciones remitidas por los expertos que han participado en el proceso de revisión por pares.

6. Instrucciones a los autores

- Los artículos serán enviados a la cuenta de correo habilitada al efecto por el Instituto Español de Estudios Estratégicos: revistaieee@oc.mde.es
- La extensión recomendada para los trabajos presentados se sitúa entre las 6.000 y las 12.000 palabras. Las reseñas no superarán las 2.000 palabras, mientras que las notas bibliográficas se ajustarán a una extensión de 1.000 palabras.
- Los originales estarán escritos en español o en inglés.
- El texto incluirá un resumen del contenido, de unas 150 palabras y una relación de las palabras clave del documento, ambos en español y en inglés.
- Cada página irá numerada, en su margen inferior derecho.
- La estructura del texto será la siguiente:
 - Título.
 - Nombre del autor o autores, en Letra Arial diez puntos.
 - Filiación institucional y profesional de los autores y dirección de correo electrónico de los autores, señaladas a pie de página con un asterisco.
 - Apartados principales, numerados, en letras versales y negritas.
 - Apartados de segundo nivel, numerados, en minúscula y cursiva.
 - Subapartados de tercer nivel, numerados, en minúscula.
 - Se recomienda utilizar la jerarquía numérica I. I.I. I.I.I.
- Los trabajos originales se enviarán en un único archivo Word, y se adjuntará, en documento pdf, el curriculum vite de los autores y un currículum resumido, de unas 150 palabras.
- En el cuerpo del mensaje, constará la categoría profesional de los autores, la institución a la que pertenecen, y la siguiente información personal:

dirección postal, correo electrónico, número de teléfono y DNI.

- Se incluirá también en el cuerpo del mensaje una breve referencia (tres o cuatro líneas) a la originalidad y relevancia científica de las tesis expuestas en el artículo.
- Al final del texto, se incluirá una relación de la bibliografía utilizada, ordenada alfabéticamente.

7. Normas tipográficas

Las normas de estilo de la Revista del IEEE se ajustan a lo estipulado por la Subdirección General de Publicaciones y Patrimonio Cultural del Ministerio de Defensa.

- Los autores deberán ajustarse a las normas ortográficas de la Real Academia Española, en su edición de 2010.
- Los originales estarán escritos en letra Arial, de 12 puntos, con un interlineado de 1,5.
- El texto irá justificado, con tres centímetros de margen en el encabezamiento de la página y a la izquierda, y 1,5 centímetros al pie y a la derecha.
- No se presionará retorno para separar los párrafos, y se evitarán las tabulaciones.
- Cuando se quiera resaltar alguna palabra o frase, se utilizarán las comillas o la cursiva.
- No aparecerán palabras o frases subrayadas, ni se insertarán incrustaciones de cuadros de texto.
- Las citas textuales con una extensión superior a las cuatro líneas irán entrecomilladas y separadas con una línea en blanco al principio y al final del texto citado.
- Se recomienda el uso de las comillas angulares, reservando las inglesas o simples para entrecomillar un fragmento dentro del texto citado.
- Si en los párrafos citados hay alguna incorrección, se indicará mediante la expresión *sic*, en cursiva y entre corchetes.
- Si se omiten palabras o frases del texto citado, se señalará con puntos suspensivos, entre corchetes.
- Si se desea destacar un fragmento del texto citado, se pondrá en letra cursiva, y se añadirá una nota al pie, del modo siguiente: (*) La cursiva es del autor.
- Las notas al pie se insertarán con la función correspondiente de Microsoft Word, e irán numeradas. Aparecerán en letra Arial, cuerpo 10, e interlineado sencillo y justificadas. Deberán ajustarse al siguiente formato: SAMANIEGO, Pedro.

El cultivo de árboles en la Patagonia, Barcelona: Pomaire, 1999, p. 25.

- Al final de cada trabajo, se incluirá la bibliografía utilizada en el mismo. Irá en página aparte, precedida del título bibliografía, en minúsculas y negrita, y escrita como sigue: APELLIDOS(en su caso institución que publica, revista, etc), nombre, Título del libro en cursiva, Lugar, Editorial, Año.
- Las imágenes irán numeradas en cifras arábigas, y las tablas en romanas. Asimismo, se incluirá una breve descripción de las tablas.
- Junto a la versión en español, se publicará una traducción íntegra de cada número al idioma inglés.

3. Repositorio y Base de Datos

- La revista electrónica del Instituto Español de Estudios Estratégicos está incluida en los repositorios Dialnet y Dulcinea. (Directorio “of open access journal”)

SUMMARY

Miguel Ángel Ballesteros Martín
PRESENTATION

Miguel Ángel Franco García
FROM NATIONAL DEFENCE DIRECTIVE TO NATIONAL MARITIME
SECURITY STRATEGY: TREND TOWARDS THE INTEGRATION OF
CIVIL AND MILITARY CAPABILITIES IN THE MARITIME FIELD

Daniel Rey Moral
THE INCIDENCE OF THE GENDER PERSPECTIVE IN DRAFTING
THE NEW ARMED FORCES DISCIPLINARY REGIME LAW

Katarína Svitková
CONTEMPORARY SECURITY FROM THE URBAN STANDPOINT:
CITIES IN THE FACE OF RISKS AND STRATEGIC THREATS FOR SPAIN

Ángel Gómez de Ágreda
CLIMATE CHANGE IN THE ARCTIC: BEYOND THE NORTH POLE

Cesáreo Gutiérrez Espada
THE RESPONSIBILITY TO PROTECT AND THE RIGHT OF VETO IN
THE SECURITY COUNCIL: SOME RECENT EXAMPLES

Marina de Luengo Zarzoso
THE LEGAL CHALLENGES POSED BY THE RESPONSIBILITY TO
PROTECT IN THE NEW SECURITY AND DEFENCE LANDSCAPE

Georgina Higuera
DISSENT AND HUMAN RIGHTS IN CHINA

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

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



**MINISTERIO
DE DEFENSA**

**SECRETARÍA
GENERAL
TÉCNICA**



Index

SUMMARY	217
INDEX	219
<i>Miguel Ángel Ballesteros Martín</i> PRESENTATION	221
<i>Miguel Ángel Franco García</i> FROM NATIONAL DEFENCE DIRECTIVE TO NATIONAL MARITIME SECURITY STRATEGY: TREND TOWARDS THE INTEGRATION OF CIVIL AND MILITARY CAPABILITIES IN THE MARITIME FIELD	225
<i>Daniel Rey Moral</i> THE INCIDENCE OF THE GENDER PERSPECTIVE IN DRAFTING THE NEW ARMED FORCES DISCIPLINARY REGIME LAW.....	259
<i>Katarína Svitková</i> CONTEMPORARY SECURITY FROM THE URBAN STANDPOINT: CITIES IN THE FACE OF RISKS AND STRATEGIC THREATS FOR SPAIN.....	279
<i>Ángel Gómez de Ágreda</i> CLIMATE CHANGE IN THE ARCTIC: BEYOND THE NORTH POLE	297
<i>Cesáreo Gutiérrez Espada</i> THE RESPONSIBILITY TO PROTECT AND THE RIGHT OF VETO IN THE SECURITY COUNCIL: SOME RECENT EXAMPLES	317
<i>Marina de Luengo Zarzoso</i> THE LEGAL CHALLENGES POSED BY THE RESPONSIBILITY TO PROTECT IN THE NEW SECURITY AND DEFENCE LANDSCAPE.....	343
<i>Georgina Higuera</i> DISSENT AND HUMAN RIGHTS IN CHINA	373

REVIEW

Santos Castro Fernández

REVIEW OF THE BOOK: WAR OF THE DRONES.....387

Blanca Palacián de Inza

REVIEW OF THE BOOK: WOMEN AND WAR: POWER AND PROTECTION IN THE 21ST CENTURY.....391

Santos Castro Fernández

REVIEW OF THE BOOK: THE WAR THAT ENDED PEACE. HOW EUROPE ABANDONED PEACE FOR THE FIRST WORLD WAR397

María José Izquierdo Alberca

REVIEW OF THE BOOK: STOP THE WORLD THAT I WANT TO UNDERSTAND. A GUIDE TO UNDERSTANDING THE CONFLICTS OUR TIMES401



Brigadier General Miguel Ángel Ballesteros Martín
Spanish Institute of Strategic Studies Director

INTRODUCTION

The subject of security and defence has largely been overlooked in scientific journals in Spain. And judging by the data from Latindex, the same is the case in South America, considering that of the 22,732 journals registered in this directory, 2,874 come under the social sciences category, with only 12 of these being in the security and defence section, three of which are Spanish.

Failure to foresee crises and conflicts such as those currently taking place in the Ukraine, Syria, Iraq, Afghanistan and the African countries of Mali and the Central African Republic demonstrate day after day the need to afford more attention to international security.

Because new conflicts are primarily asymmetrical, it is more difficult to predict their emergence and significance. Furthermore, crises are unfolding in settings in which other powers are making their regional leadership in the economic, political and even military arena felt.

An analysis of these conflicts and crises calls for a geopolitical approach that includes numerous interrelated variables in an open and ever-changing system, thus highlighting the importance of the cross-cutting and scientific nature of studies in security and defence. It was for this reason that the Spanish Institute for Strategic Studies (IEEE) launched a biannual scientific journal on security and defence in 2012 to promote rigorous analysis and scientific methodology. To this end, we were determined to strictly adhere to the 36 standards recommended by Latindex.

Furthermore, the IEEE journal aims to gain recognition from the scientific community in the Spanish and English-speaking worlds by publishing articles in both

¹ LATINDEX is a comprehensive inventory of scientific journals from Iberoamerican countries. <http://www.latindex.unam.mx/index.html?opcion=3&subT=&porReg=95> (consultado el 8-6-2014)

Spanish and English.

As demonstrated by the 35 articles published to date, the journal places special emphasis on a cross-cutting approach to security. The topics that have been most frequently addressed are: defence economics (five), the foreign and common security policy of the European Union (four), international insurgency and terrorism (three) and new defence and security technologies (three).

Nevertheless, along with the military world, the people who have shown most interest in these topics are university teaching staff. Of the 35 articles published to date, five were written by senior professors, 14 by tenured professors, 11 by university lecturers and 8 by persons working in think tanks or research institutes. Furthermore, external evaluators are PhDs who work primarily at the university level.

This, the third issue of the IEEE journal deals with highly interesting topics.

Firstly, Miguel Ángel Franco García, auditor commander and doctor of law, analyses the trend towards the integration of civil and military capabilities in the maritime field, a process that led to the approval of the Maritime Security Strategy in Spain and paved the way for the EU, which is currently undertaking the same process.

The second article, by Daniel Rey Moral, lieutenant auditor and doctor of law, aims to demonstrate how Resolution 1325 of the UN Security Council on Women, Peace and Security led to the adoption of a gender approach in Spanish legislation and particularly in the Organic Law on the Disciplinary Regime of the Armed Forces.

In the third article, Katarína Svitková, a research assistant at the International Security Studies Group and postgraduate student at Charles University in Prague, aims to demonstrate that there is a growing interest in research into security in cities in response to contemporary threats. In her paper, she discusses two approaches which are, in her opinion, the increasing militarisation of urban spaces and the elements and functions most vulnerable to natural forces and human action.

In the fourth article, Ángel Gómez de Ágreda addresses the consequences of climate change for the Arctic and beyond the Polar Circle. This study called for a dynamic analysis of all the factors involved, beyond a sequential view of local scenarios, and advocates a more spherical view of the Earth, rather than the obvious cylindrical view that overlooks the Polar Regions because they are impassable.

In the fifth article, professor of International Public Law and International Relations at the University of Murcia, Cesáreo Gutiérrez Espada, deals with the implementation of the Responsibility to Protect concept, which requires a revision of the right of veto in the Security Council.

Also on the subject of the responsibility to protect, lieutenant auditor and doctor of law, Marina de Luengo, argues that to achieve this protection, states will have to introduce national laws against war crimes, genocide and crimes against humanity in

order to prevent judicial or criminal impunity.

Finally, Georgina Higuera, a journalist with extensive experience in China, analyses dissent and human rights in China following the Tiananmenin Square Massacre on 4 June 1989 after two months of student protests which marked a turning point in relations between the Communist Party of China (CPC) and the population. Chinese dissidents within and outside the country's borders are fuelled by the Tiananmen Square incident, in which they continue to play an important role.



Miguel Ángel Franco García

Diploma of the Department of Defense. Auditor Commander Military Advocate.

Territorial Military Court Attorney IV (A Coruña).

E-mail: gadeafranco@gmail.com

- Submitted: December 2013

- Accepted: March 2014

FROM NATIONAL DEFENCE DIRECTIVE TO NATIONAL MARITIME SECURITY STRATEGY: TREND TOWARDS THE INTEGRATION OF CIVIL AND MILITARY CAPABILITIES IN THE MARITIME FIELD

This work aims to demonstrate that new risks and threats at sea, the phenomenon of globalisation and international commitments are just some of the factors that have driven the development of the so-called comprehensive approach to security. An analysis of strategy and policy provides us with a not-entirely reliable insight into what is happening in the maritime field, as these may be subject to continuous and profound changes brought about by the aspirations of the company or entity from which they originate and are implemented. Nevertheless, the search for civil-military synergy at sea is a factor that shapes security strategy and defence policy in our country.

Strategy and policy; security and defence in Spain; comprehensive approach to the sea.

FROM NATIONAL DEFENCE DIRECTIVE TO NATIONAL MARITIME SECURITY STRATEGY: TREND TOWARDS THE INTEGRATION OF CIVIL AND MILITARY CAPABILITIES IN THE MARITIME FIELD

I. TRENDS IN THE STRATEGIC AND CONCEPTUAL LANDSCAPE OF NATIONAL DEFENCE DIRECTIVES

Strategy, in its most common meaning, is the process that brings together means and ends; it is knowing how to act, and with what resources, in order to achieve policy goals. It provides a general overview of how the desired goals are to be achieved¹. It is obvious that we are looking at a multifaceted term, given that it entails commercial, environmental, nuclear and defence strategy, etc.

As Alonso Baquer explains, we only have a satisfactory notion of the wisdom we call strategy, understanding that it clearly refers to practical, not theoretical thinking². Strategy describes and explains events that happened in the past and then provides recommendations or instructions on what course of action to take. Strategy is about games, it is not about battles or debates; in fact, when the battle begins, strategy resorts to *tactics*, and when the debate commences, strategy turns to *politics*. Strategy is both the art of devising operational plans that are consistent with the legitimate ends of a political community and the art of leading armies towards decisive goals³.

1 * Ministry of Defence. Auditor Commander of the Military Legal Corps. District Attorney Regional Military Court IV (A Coruña). gadeafranco@gmail.com

MURDOCK, Clark: "Improving the practice of national security strategy", *Significant CSIS Issues Series*, no. 1, 2004, p. 26.

2 PARET, Peter: "Introducción", in *Creadores de la estrategia moderna: desde Maquiavelo a la era nuclear*, P. PARET, P. (coord.), Madrid, Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa, 1992, p. 15.

3 Vid. ALONSO BAQUER, Miguel: ¿En qué consiste la estrategia?, Madrid, Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa, 2000, pp. 13-20, 37, 43 and 44. POIRIER, Lucien: *Las voces de la estrategia*, trad. J.L. Tamayo Monedero y J. Guerrero Roiz de la Parra, Madrid, Colección Ediciones Ejército, EME, 1988, pp. 31-63. VON CLAUSEWITZ, Carl: *De la guerra*, trad. M. Howard y P. Paret, volumen I, libro III, ed. facs., Madrid, Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa, 1999, p. 304. LIDDELL HART, Basil Henry: *Strategy: the indirect approach*, London, Faber & Faber, 1967, p. 335. DE JOMINI, Antoine-Henri: *Compendio del arte de la guerra*, Madrid, Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa, 1991, p. 102. In Spain, VILLAMARTÍN RUIZ, Francisco: *Nociones del arte*

The tool used to define and implement strategic goals is strategic planning which, according to Arteaga and Fojón, provides a logical framework for state action in relation to the use of the resources at the disposal of a state or a coalition of states. Policy sets the goals of a strategy and assigns the necessary resources, but a planning process is needed to assess the defence problem, set strategic goals and implement strategy⁴. According to Escrigas and De Miguel, security policy is the tool that ensures the identity and survival of national security interests, while defence policy determines national defence goals and the resources and activities needed to achieve these. Military policy is an essential component of defence policy and determines the organisation, preparation and modernisation of military capability⁵.

Methodological calculation and appropriate planning must be used to address specific security or defence problems. If we fail to take the course of action indicated in the plan, we will be working with prediction, not forecasts, which is precisely what should guide strategy. In the military field, *capability* is the result of combining the resources needed to efficiently address a specific aspect of a strategic or tactical challenge. Planning is used to achieve certain military goals, and capability provides reasonable assurance that these will be achieved⁶.

Each moment in time brings its own disputes and security problems, and although it might seem contradictory, change is a constant throughout history. Constant change and the need to adapt to new challenges are evident in all national security strategies.

The 1990s marked the end of the East-West confrontation and ushered in a climate of understanding that resulted in the signing of conventions and agreements on arms control, disarmament, conflict prevention and crisis management. However, hopes for a peaceful world were dashed by the instability brought about by ethnic, religious

militar, Madrid, Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa, 1989, p. 323. ROJO, Vicente: *Elementos del arte de la guerra*, Madrid, Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa, 1988, pp. 26-28.

4 ARTEAGA MARTÍN, Félix y FOJÓN LAGO, Enrique: *El planeamiento de la política de defensa y seguridad en España*, Madrid, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 2007, p. 19. BEAUFRE, André: *Introducción a la estrategia*, colección Ediciones Ejército, Madrid, Servicio de Publicaciones del EME, 1980, p. 40. YARGER, Richard: *Strategic theory for the 21st century: the little book on big strategy*, Carlisle, (Pennsylvania), Strategic Studies Institute, US Army War College, 2006, p. 5. BUZAN, Barry: *Introducción a los estudios estratégicos: tecnología militar y relaciones internacionales*, Madrid, colección Ediciones Ejército, Servicio de Publicaciones del EME, 1991, p. 21.

5 ESCRIGAS RODRÍGUEZ, Juan y DE MIGUEL SEBASTIÁN, Jesús: *Modelo español de seguridad y defensa*, Documentos de seguridad y defensa, no. 8, Madrid, Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa, 2007, pp. 53 and 54.

6 MARTÍNEZ NUÑEZ, Juan Francisco: “Capacidades clave en la seguridad marítima”, in *Impacto de los riesgos emergentes en la seguridad marítima*, Cuadernos de estrategia, IEEE, Madrid, Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa, 2008, p. 150.

and cultural differences; genocide and outbursts of violence in Africa and the Middle East, as well as wars such as the Kosovo War and the Gulf War⁷.

Spain's Defence White Paper (2000) starts with the premise of the globalisation of the strategic environment, the low probability of large-scale wars occurring in the foreseeable future and outlines the guidelines of the Spanish strategic conception, whose principles are: the universalistic perception of Spain's world presence, protection of Spanish interests and a firm commitment to shared security and collective defence. It defines the country's vital national security interests: the mainland and islands; populations; constitutional order; sovereignty and independence. It also sets out the country's strategic interests, which it defines as those interests which provide security to our environment and whose protection contributes decisively to the defence of vital interests, and other national interests, namely interests that stem from its position in the international community, its sense of solidarity, its contribution to the cause of peace and freedom, and its relations with the nations of its historical and cultural community⁸. Spain's National Defence Directive (DDN) 1/2000⁹ stated that the strategic environment was characterised by an absence of a clear and defined threat to the territory but, nevertheless, by the emergence of asymmetrical threats, crises and conflicts that compromise peace, security and stability in many parts of the world and which could affect our own security and, therefore, require a response from Spain.

The September 11 attacks in 2001 marked a turning point in the strategic landscape and ushered in a period of uncertainty in relation to transnational crime and terrorism, highlighting the European countries' dependence in relation to the provisioning of resources¹⁰.

In this context, the Strategic Defence Review addressed conflicts such as that of the former Yugoslavia, which fuelled a new conscience that tended towards international intervention, and there was a new feeling of vulnerability¹¹ in the aftermath of the dramatic events of 9/11. Since then, terrorism has been regarded as a key element in the strategy of security and defence organisations. The aforementioned Document

7 Vid. *Libro blanco de la Defensa, 2000*, Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa, Madrid, pp. 27-29.

8 Ibid. pp. 29-36 and 68-71.

9 Dictated on 1 December 2000, <http://www.gees.org/documentos/Documen-007.pdf>.

10 DURÁN ROS, Manuel María: "Redefinición de los europeos frente a las nuevas amenazas: los riesgos del nuevo orden-desorden mundial", in *La seguridad europea y las incertidumbres del 11 de septiembre*, SEGENTE del MINISDEF, Madrid, Monografías del CESEDEN, no. 69, 2003, pp. 71 and 72.

11 MARQUINA BARRIO, Antonio: "Estudio introductorio", in *Comentarios de estrategia y política militar*, Cuadernos de Estrategia, Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa, Madrid, no. 128, 2004, p. 41.

spoke of the *Revolution in Military Affairs* – the harnessing of new technologies for management and control purposes, precision weapons and their means of delivery outside the range of the enemy – and *Shared Security*, recognising that Spain shared the same conditions of security and was exposed to the same changes in the strategic environment as the other allies¹².

Aside from the traditional risks and threats to international peace, stability and security, the DDN 1/2004 describes a strategic setting that is characterised by the emergence of new threats, such as transnational terrorism with a global reach. The New York, Madrid and Beslan terrorist attacks have demonstrated that traditional military superiority is not an effective deterrent against new risks and threats, nor does it guarantee greater security and protection against terrorist attacks and the proliferation of weapons of mass destruction. The Spanish response, the embodiment of collective defence and shared security, is based on what has been dubbed *effective multilateralism* and fulfilment of the commitments made to international organisations of which Spain is a member¹³. In this respect, the LODN 5/2005¹⁴ was an important step in the implementation of the aforementioned principles because it expressly regulates the intervention of the Spanish Armed Forces in foreign operations (something that was already happening) and lays down the obligation of the Government to seek the authorisation of the Congress of Deputies prior to implementing any measures not expressly related to the defence of Spain (Articles 17-19).

The multidimensional configuration of conflict was highlighted in DDN 1/2008

12 *Revisión Estratégica de la Defensa* (2003), Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa, Madrid, pp. 37-43. Vid. Appearance of the then-Minister of Defence, Federico Trillo-Figueroa, before the Defence Committee of the Congress of Deputies on 18 December 2002 to present the Strategic Defence Review (2003), published by the Technical General Secretariat of the Ministry of Defence, Madrid, p. 17.

13 DDN 1/2004, of 30 December 2004, pp. 1-4. The Statement of Reasons of Royal Decree 416/2006, setting forth the organisation and deployment of the Army, Navy and Air Forces, as well as the Military Emergency Unit (BOE no. 96, 22 April), states that *Spain's security and defence strategy is based on an effective multilateral system, given that isolated responses do not constitute an effective deterrent or provide effective prevention*. The so-called effective multilateralism, set out in DDN 1/2004, is an exact copy of the same principle enshrined in the European Security Strategy entitled *A secure Europe in a better world*, p. 9, approved by the European Council held in Brussels on 12 December 2003, which called for an *international order based on effective multilateralism* within the framework of the Charter of the United Nations. The European Security Strategy is available (in Spanish) at: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf>. The use of effective multilateralism had been embraced by the EU prior to approving the Strategy in the document *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: the European Union and the United Nations*. COM (2003) 526 final. Brussels, 19 September 2003.

14 In the Statement of Reasons, the LODN 5/2005 points out that the bloc policy that characterised the Cold War has disappeared from the strategic landscape and that globalisation and a new framework for international relations have emerged.

and the strategic landscape was redefined in response to the growing number of – public, private, governmental and non-governmental – stakeholders; it was also stated that security and defence are competencies that are guaranteed by the State through the integration of different instruments and policies¹⁵. Therefore, it is not the sole responsibility of the Ministry of Defence; to the contrary, it calls for a “multidisciplinary approach and joint action on the part of the relevant public authorities, as well as a combination of civil, military, public and private instruments”¹⁶.

In short, globalisation tests states’ ability to act in a much larger space, and a global world is not necessarily an integrated one¹⁷, thus explaining why some problems have taken on a transnational dimension¹⁸, raising, from a national security perspective, concern for food, energy and water restrictions, and climate change. Furthermore, the dramatic increase in the number of non-state stakeholders (businesses, criminal networks and religious organisations, etc.) has given rise to significant multipolarity¹⁹.

In the current geostrategic landscape, it can be seen that risks and threats are cross-cutting; they are often transnational and they may be interconnected²⁰. Dealing with them requires the use of mechanisms that combine the efforts of those responsible for preventing or mitigating them, either internally, using techniques for the management and streamlining of inter-administrative relations, or at the international level. Whether from one level or the other, resolving the situation calls for a comprehensive and interdisciplinary approach in which all the stakeholders – both military and civilian – work under one command for planning and management. This is the only way to adequately address the challenges facing us.

15 BALLESTEROS MARTÍN, Miguel Ángel: “Seguridad y Defensa”, *Revista Española de Defensa*, no. 246, 2008, p. 51.

16 DDN 1/2008, of 30 December 2008, p. 7.

17 PORTERO RODRÍGUEZ, Florentino: “Relaciones internacionales y nueva gobernanza mundial”, in *Panorama estratégico 2009/2010*, Madrid, Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa, 2010, pp. 117 and 118.

18 PUMPHREY, Carolyn: *Transnational threats: blending law enforcement and military strategies*, Carlisle (Pennsylvania), Strategic Studies Institute, United States Army War College, 2000, pp. 1-10.

19 USA, National Intelligence Council, *Global trends 2025: a transformed world*, 2008, p. 1. Available at: www.dni.gov/nic/NIC_2025_Project.html. MOLINA RABADÁN, David: “Influencia de la identidad europea de seguridad y defensa en las políticas del Ministerio de Defensa”, in *El Ministerio de Defensa, creación, desarrollo y consolidación: II Congreso de historia de la defensa*, SEPÚLVEDA, I. y ALDA, S. (eds.), Madrid, IUGM. UNED, 2008, pp. 113 and 114.

20 SÁNCHEZ DE ROJAS DÍAZ, Emilio: “Los intereses vitales de España: un enfoque integral y de seguridad compartida”, in *Los intereses geopolíticos de España: panorama de riesgos y amenazas*, Documentos de seguridad y defensa, no. 43, Madrid, Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa, 2011, p. 53.

1.1. *The National Defence Directive: of legal or political force?*

The National Defence Directive was first drafted in 1980. However, it was not until 1992 that the content was unclassified, thus giving the public access to information on the Government's goals in the area of defence.

As stated in Ministerial Order 37/2005, of 30 March, regulating the Defence Planning process, the DDN sets out the general lines of action and provides guidelines for the development of the Government's Defence Policy²¹. It provides direction for Defence Planning and is drawn up every four years, for two-year implementation and two-year review (paragraph 3.1).

The minimum content of the National Defence Directive is laid down in the aforementioned Ministerial Order, which states that it shall include the following information, *among other things*: the goals, specifying the effort required of the Armed Forces; the factors influencing the planning process, particularly the ideal ratio of national military capability to international commitments, and an assessment of the current strategic and economic situation (paragraph 5).

The DDN is prepared by the Prime Minister²², and up to DDN 1/2008 it was drawn up solely by the Ministry of Defence, although - pursuant to Royal Decree 1310/2007, of 5 October, regulating the operation of the National Security Council and the composition and functions of the Inter-ministerial Defence Committee - the aforementioned DDN was drawn up by the National Defence Council²³.

Given the importance of the DDN in that it conditions defence policy, we should determine its nature, that is to say: does it embody regulatory requirements with the power to legally bind the bodies responsible for defence planning (Chief of the Defence Staff, responsible for Military Planning; Secretary of State for Defence, responsible for Financial and Material Resources Planning, and the Under Secretary of Defence, responsible for Human Resources Planning) or, to the contrary, does it merely have a planning or political value.

21 According to the Statement of Reasons of Ministerial Order 37/2005, of 30 March, regulating the Defence Planning process (BOD no. 68, 8 April). Set out in Article 6.3.b, the economic and financial aspects in Instruction 2/2011, of 27 January (BOD no. 26, 8 February), regulating the Financial and Material Resources Planning process.

22 In accordance with the provisions of Article 6.1.a) of LODN 5/2005 and paragraph 3.1 of Ministerial Order 37/2005.

23 As stated by the Minister of Defence, Carme Chacón Piqueras, on 25 November 2008 when she appeared before the Defence Committee of the Congress to report on the draft National Defence Directive, available at: infodefensa.com, *Información Defensa and Seguridad*.

Iglesias Velasco believes that the National Defence Directive has a certain legal value as it constitutes the legal-political basis for the Armed Forces' participation in foreign missions²⁴. Arteaga disagrees, however, arguing that the directive is a planning document that sets out the general lines of action and guidelines for the national defence policy. It merely provides general guidelines on defence goals and strategies because the policy required for implementing them has to be developed afterwards²⁵. In our opinion, it is crystal clear that it does not constitute a legally binding rule. It is not published in the Official state Gazette (BOE) and it does not provide a normative mandate from the bodies vested with superior legislative authority pursuant to the Constitution. Nor does it embody rules of a regulatory nature; the directive is not enforceable as it does not implement any law²⁶; and it cannot, therefore, be classified as a regulation of that nature. An analysis of the content of the directive allows us to conclude that it merely provides guidelines, general lines of action or strategic plans that do not contain any organisational or policy elements.

It is no more than a letter of intent, a starting point, and we should not get carried away with expectations. It influences but does not determine policymaking, and the final policy may constitute an improvement or deterioration on the plans set forth in the directive²⁷.

1.2. *From the National Defence to the National Security concept*

The term 'National Defence' has traditionally been associated with territorial sovereignty, protection of the lives of the population and the vital interests of the nation within, close to or adjacent to the nation itself. As Munilla Gómez has pointed out, the concept is closely linked to National Security; it is, he claims, the means of obtaining security or, in other words, the formula used to guarantee security²⁸.

24 IGLESIAS VELASCO, Alfonso Jesús: "El rumbo marcado por la nueva Directiva de Defensa Nacional", *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, no. 9, 2005, p. 1, <http://www.reei.org>.

25 ARTEAGA MARTÍN, Félix: *La Directiva de Defensa Nacional 1/2004*, Real Instituto Elcano (ARI), no. 29, 2005, p. 1, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/defensa+y+seguridad/ari+29-2005. CUESTA RICO, Francisco: "Los parámetros constitucionales de la acción exterior de las Fuerzas Armadas", in *El estatuto jurídico de las Fuerzas Armadas españolas en el exterior*, 2008, p. 268, footnote no. 76.

26 Article 22.3 of Organic Law 3/1980, of 22 April, of the Council of State (BOE no. 100, 25 April) provides for mandatory consultation with the Standing Committee of the Council of State on regulations and general provisions provided in implementation of legislation and any amendments thereto.

27 ARTEAGA MARTÍN, Félix: *La Directiva...* op. cit., p. 2.

28 MUNILLA GÓMEZ, Eduardo: *Introducción a la estrategia militar española*, Colección Adalid,

Organic Law 6/1980, of 1 July, regulating the Baselines of National Defence and Military Organisation, was introduced to implement the constitutional mandate enshrined in Article 8.2. Article 2 reflects the traditional concept of National Defence when it defines it as *the provision, integration and coordinated action of all the energies and moral and material forces of the Nation against any form of aggression*. Article 3, meanwhile, describes National Security as the effect produced by the implementation of National Defence actions. If we bear in mind that the dynamic view of defence is to foster strategy aimed at creating security, it can be concluded that the contextualisation of the definition of National Defence leads us to National Security and the best way of achieving this, which is by developing and implementing national security strategy²⁹.

The classical notion of National Security, whereby it is seen as an absolute concept, an exaggerated view in our opinion³⁰, has been defined as a situation in the life of every nation when the latter is protected against aggressions and threats to its sovereignty, its territorial integrity and that of its people; where it is protected against attacks on the normal exercise of its authority and the appropriate functioning of its institutions; a situation where both public and private activity can be carried out unhindered in order to attain the highest levels of peace, freedom and prosperity in all areas³¹. National Security is neither a static nor one-directional concept. When defining it, we must consider the growing interdependence of military, economic, social, political and environmental issues³². The basic guarantor of security has and always will be the

Madrid, Servicio de Publicaciones del EME, 1984, p. 32.

29 FOJÓN LAGO, Enrique: “Una revisión de los criterios básicos de la defensa nacional”, in *Revisión de la Defensa nacional*, Madrid, Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa, 2002, pp. 96 and 97.

30 QUERO RODILES, Felipe: *Introducción a la teoría de la Seguridad nacional*, Colección Ediciones Ejército, Madrid, Servicio de Publicaciones del EME, 1989, pp. 36 and 37. WOLFERS, Arnold: “Discord and collaboration: essays on international politics”, *Johns Hopkins University Press*, Baltimore, MD, 1965, p. 158. BUZAN, Barry: “People, states & fear: an agenda for international security studies in the post-cold war era”, *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, UAM-GERI, no. 9, 2008, pp. 1-12.

31 MUNILLA GÓMEZ, Eduardo: *Introducción a la estrategia...* op. cit., p. 31. FERNÁNDEZ ESPESO, Carlos: *Consideraciones acerca de la seguridad nacional*, Información Comercial Española, no. 592, 1982, pp. 109-114.

32 GARRIDO REBOLLEDO, Vicente: *Modelo español de Seguridad y Defensa*, Documentos de seguridad y defensa, no. 8, CESEDEN, Madrid, Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa, 2007, p. 7. NIETO RODRÍGUEZ, Manuel: “El nuevo concepto de seguridad: amenazas y riesgos emergentes”, in *Política de Seguridad de la Unión Europea: realidades y retos para el siglo XXI*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2002, p. 36. GARCÍA RODRÍGUEZ, José y RESA NESTARES, Carlos: “Un nuevo concepto de seguridad para el entorno europeo”, in *Política de Seguridad de la Unión Europea: realidades y retos para el siglo XXI*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2002, pp. 47 and 48. ÁLVAREZ VERDUGO, Milagros: *La política de seguridad y defensa en la Unión Europea*, Madrid, Dykinson,

State; however, its role has become less exclusive because of the increased international recognition of human rights and the different aspects of globalisation, which Frost defines as a more interconnected world system, in which interdependent networks and flows surmount traditional boundaries (or make them irrelevant)³³.

In the early 1990s, it began to be felt that both the effect of globalisation on risks and threats and the development of new technologies that enable the use of precision-guided munition launched from great distances meant that defence could no longer be confined to the immediate territorial area³⁴. At the time, security focused on protecting people, catering to their physical safety and well-being in the economic and social spheres, as well as their dignity. Since then, however, the focus has shifted to the concept of *human security*, an idea that has received much criticism for being vague and amphibological³⁵.

2003, pp. 31 and 32. BARBÉ IZUEL, María Esther y PERNI, Orietta: “Más allá de la Seguridad nacional”, in *Introducción a los estudios de seguridad y defensa*, Granada, Comares, 2001, pp. 3-32.

33 FROST, Ellen: “Globalization and national Security: a strategic agenda”, in *The global century: globalization and national Security*, Washington, DC, National Defense University, 2000, p. 37. SCHOLTE, Jan Aart: “Globalization: a critical introduction”, *St. Martin's Press*, New York, 2000, p. 42. BOOTH, Ken: “Conclusion: security within global transformation?”, in *Statecraft and Security: the cold war and beyond*, Cambridge University Press, 1998, p. 345. AVILÉS FARRÉ, Juan: “Por un concepto amplio de seguridad”, in *Revisión de la Defensa nacional*, Monografías del CESEDEN, Madrid, Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa, 2002, p. 20. SALAS LARRAZÁBAL, Ramón: *Seguridad, paz y defensa*, Madrid, Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa, 1995, pp. 24 and 25. BUZAN, Barry: *People, states & fear...* op. cit., p. 20.

34 Política de Defensa y Seguridad...op. cit., p. 31.

35 *New Dimensions of Human Security*, Chapter 2 of the *Human Development Report 1994*, 16 March 1994, by the United Nations Development Programme, Oxford University Press, New York, pp. 25-46, http://www.hdr.undp.org/en/media/hdr_1994_es_cap2.pdf. McCORMAC, Tara: “Power and agency in the human security framework”, *Cambridge Review of International Affairs*, no. 1, 2008, pp. 114-126. OWEN, Taylor: “Human security-Conflict, critique and consensus: colloquium remarks and a proposal for a threshold-based definition”, *Security Dialogue*, no. 3, 2004, pp. 373-387. MARTIN, Mary and OWEN, Taylor: “The second generation of human security: lessons from the UN and EU experience”, *International Affairs*, Vol. 86, 2010, pp. 211-224. FLOYD, Rita: “Human security and the Copenhagen School's securitization approach: conceptualizing human security as a securitizing move”, *Human Security Journal*, Vol. 5, 2007, pp. 38-46. McDONALD, Matt: “Human security and the construction of security”, *Global Society*, no. 3, 2002, pp. 280-283. BOER, Leen and KOEKKOEK, Ad: “Development and human security”, *Third World Quarterly*, no. 2, 1994, pp. 519-522. MUTIMER, David: “Beyond strategy: critical thinking and the new security studies”, in *Contemporary security and strategy*, London, Macmillan, 1999, p. 83. BETTS, Alexander and EAGLETON-PIERCE, Matthew: “Editorial introduction: human security”, *St. Antony's International Review*, no. 2, 2005, p. 7. BALDWIN, David: “The concept of security”, *Review of International Studies*, no. 23, 1997, p. 13. DUFFIELD, Mark and WADDELL, Nicholas: *Human security and global danger: exploring a governmental assemblage*, University of Lancaster. Department of Politics and International Relations, 2004, pp. 21-23.

Internally, this trend has progressively gathered pace. The introduction of DDN 1/92 brought a change in the conception of National Defence in connection with international crises in the political systems of states in Central and Eastern Europe and the Soviet Union. The preamble to the aforementioned DDN stated that such situations *have influenced our conception of security and demonstrate that this cannot be confined to our own or immediate territorial space because our nation's interests also require protection outside the confines of that space*³⁶.

Subsequent National Security Directives are based on the conviction that our security is inextricably linked to that of our neighbouring countries and countries in areas of strategic interest to us (DDN 1/96) due to the emergence of asymmetrical threats, crises and conflicts that compromise peace, security and stability in many parts of the world and which could affect our own security (DDN 1/2000).

Spain's commitment to security is based on a pentagonal framework of action, which is embodied in the statement: "we are Europe and our security is indissolubly wed to that of the continent", as well as in the consideration that the Mediterranean area is of special interest to Spain. In the area of security and defence, initiatives that facilitate dialogue and promote bilateral cooperation with countries in the region are therefore indispensable (DDN 1/2004 and DDN 1/2008). We should also bear in mind that Spain, as a member of the United Nations, is firmly committed to the values of international peace and security, that NATO continues to promote the collective defence of its members and that Latin America is a natural gateway for uniting and facilitating exchanges between the two sides of the Atlantic (DDN 1/2008).

With a view to building a secure environment, Spain assumes its responsibility for consolidating its position in the Mediterranean and, through collaboration with the EU and NATO, aims to ensure control of illegal trafficking from Latin America and the Gulf of Guinea, the existence of which justifies its presence in the Atlantic, all the while remaining concerned about the cases of piracy at sea (DDN 1/2012).

With this broad view of security, we see an overlapping of the security and defence concepts, given that security encompasses defence³⁷. National Security should be construed as a situation in which a nation feels it is adequately protected against all kinds of risks and threats, and where the level of risk is tolerable³⁸. Compared to the

36 The full DDN 1/1992 is available from *Política de Defensa y Seguridad* (1993), op. cit., pp. 115-119.

37 FELIÚ ORTEGA, Luis does not share this view: "La confusa terminología de la seguridad y la defensa", IEEE, Documento de opinión, no. 6, 2012, p. 2, http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2012/DIEEOo62012_ConfusaTerminologia_Seg.Def_GB_Feliu.pdf.

38 FONFRÍA MESA, Antonio et al.: "Hacia una estrategia de seguridad nacional para España", Documentos de seguridad y defensa, no. 25, CESEDEN, Madrid, Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa, 2009, pp. 17-19. BERNAL GUTIÉRREZ, Pedro: "La cultura de seguridad y defensa en España: sus orígenes y evolución", in *La cultura de seguridad y defensa: un proyecto en*

obsolete view of National Defence, the broad concept of National Security, according to Alli Turrillas, should allow state armies and security forces - while different - to play together at the complex game of National Security³⁹.

DDN 1/2012 sets out a broad view of security, providing that the guarantee of security is the responsibility and obligation of the Government and that defence policy and the capabilities of the Armed Forces, which constitute the backbone of the institutional defence system, should make a unique contribution to National Security⁴⁰.

2. DEFENCE AND SECURITY STRATEGY AT SEA

The adjective *maritime* refers to the sea; it is a broad term that encompasses and includes everything related to the sea; '*naval*', however, is a more specific term. It refers to ships as instruments that exploit the liquid medium. If we use the adjectives mentioned in relation to strategy, in the case of maritime strategy, the marine environment has traditionally been associated with all activities carried out at sea; the word '*naval*' in naval strategy, however, gives the term an exclusively military character and strengthens the predominant role of warships as complex weapons systems⁴¹.

We prefer to use the term defence and security strategy at sea to describe, in the current context, the creation, planning and implementation process whereby certain capabilities are targeted at meeting defence and security interests in the maritime field.

Any new defence and security strategies at sea should continue to be supported by two basic pillars: national security and defence (exclusively national interests) and shared security and defence (allied or collective interests). It seems we have to choose between one of the following options: command over the sea, or limited control,

marcha, Cuadernos de estrategia, no. 155, Madrid, Ministerio de Defensa, Dirección General de Relaciones Institucionales, 2011, p. 29.

39 ALLI TURRILLAS, Juan Cruz: "Seguridad nacional, defensa y Fuerzas Armadas", in *Parte especial del Derecho administrativo: la intervención de la Administración en la sociedad*, Colex, Madrid, 2012, p. 417.

40 Directiva de Defensa Nacional 1/2012, de 31 de julio, *por una defensa necesaria, por una defensa responsable*, p. 2, <http://www.iecee.es/Galerias/fichero/Varios/DDN-2012.pdf>.

41 PARENTE RODRÍGUEZ, Gonzalo: *La estrategia marítima y su evolución: evolución de la estrategia marítima desde la II Guerra Mundial hasta nuestros días y su proyección en el próximo siglo*, Madrid, Editorial Naval, 1992, p. 23.

where time and space is concerned, over an area of interest.

Classical naval strategic thought⁴² has found itself overwhelmed by a new type of warfare: asymmetrical warfare. New dangers, risks and threats call for a coordinated response from the civil and military organisations and groups concerned if they are to tackle problems that require a solution bordering on the military and the political⁴³, and which arise when it is impossible to ignore initiatives to the contrary or it seems impossible to nip the problem at the bud⁴⁴.

2.1. *The global maritime community*

Much has been written on the subject of general risks in the 21st century, but the subject has rarely been approached from a maritime perspective⁴⁵. Recent years have seen a worrying increase worldwide in certain types of crimes at or in connection with the sea (international terrorism movements, the proliferation of weapons of mass destruction, piracy, drug trafficking and illegal immigration, etc.), which pose a clear threat to the security and stability of the international community.

A number of maritime zones are frequently the scene of unlawful activities due to their inadequate control by riparian states. These areas, known as 'failed seas' are located in geographical areas far away from Spain, but they can have a harmful direct or indirect impact on national interests and the safety of our fellow citizens⁴⁶.

Another cause for serious concern is international terrorism, for which there is no universally accepted definition. This phenomenon, together with failed seas and states, has hitherto remained a great distance from the world's centres of gravity: the

42 COUTAU-BÉGARIE, Hervé: *La potencia marítima: Castex*, Ediciones Ejército, Madrid, Servicio de Publicaciones del EME, 1987, pp. 83 and 84. SALGADO ALBA, Jesús: "Evolución estratégica de la Marina española entre las dos guerras mundiales", in *Les armées espagnoles et françaises: modernisation et réforme entre les deux guerres mondiales*, Madrid, Casa de Velázquez, 1989, p. 138. ALBERT PERRERO, Julio: ¿Existe la estrategia naval?, Supplement to *Revista General de Marina*, no. 7, 2007, pp. 1-6.

43 LACOSTE, Pierre: *Estrategias navales del presente*, Madrid, Ediciones Ejército, Servicio de Publicaciones del Estado Mayor del Ejército, 1987, p. 389.

44 FERNÁNDEZ DIZ, Aurelio: "Algunos factores de permanencia en una estrategia naval necesariamente flexible", *Cuadernos de Pensamiento Naval*, no. 7, 2007, p. 20.

45 RETUESTA BOTELLA, José Antonio: "La presidencia española de la UE: del concepto de seguridad marítima a la estrategia de seguridad global en el ámbito marítimo global", Real Instituto Elcano (ARI), no. 101, 2010, p. 2, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/europa/ari101-2010.

46 *Relevancia actual de la seguridad marítima*, p. 2. Available at <http://www.armada.es>.

sea and the oceans⁴⁷. The origin of failed states⁴⁸ lies in the realignment of international relations following the Cold War. The East/West ideological and military divide has shifted to a North/South economic divide. Certain dictatorships, which were overly dependent on foreign aid from the two superpowers in the political, economic and military arenas, very quickly became non-viable states in the aforementioned arenas⁴⁹.

Aside from risks and threats, one of the most complex factors at play in the current maritime scenario is the large number of agencies and organisations exercising their powers at sea. These may be civil or military, national or international, public or private bodies, which is why different forums have repeatedly underscored the need for interoperability between civil and military agencies⁵⁰.

All transnational threats are not the result of contemporary globalisation, but globalisation has increased both the range and effects of these activities by providing the physical means to transcend even the most surveilled borders and to move across ever-increasing distances⁵¹. As Gray has pointed out, it is not clear what needs to be assured in the global context, what would guarantee this security and how this goal could be achieved⁵². In the maritime field, the effects of globalisation on the USA, which can also be extrapolated to other countries, are the following, among others: an increase in maritime traffic and trade; greater military presence, including naval/maritime presence, and intervention in places not previously considered to be of vital interest, and new, unpredictable effects on alliances and coalitions and their maritime components.

The action taken to address maritime threats aims to achieve a compromise between the freedom of navigation and an appropriate level of protection in order to ensure

47 RETUESTA BOTELLA, José Antonio: “Seguridad marítima: tendencias y retos”, in *Impacto de los riesgos emergentes en la seguridad marítima*, Cuadernos de estrategia, IIEES, Madrid, Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa, 2009, p. 85.

48 ROTBERG, Robert: “The new nature of Nation-State failure”, *The Washington Quarterly*, XXV-3, 2002, p. 86.

49 FERNÁNDEZ FADÓN, Fernando: “África Occidental: el fenómeno de los mares fallidos y los riesgos para el entorno marítimo español”, *Revista General de Marina*, no. 8 and 9, 2006, pp. 253 and 254.

50 *Maritime operational concept*, 13 August 2010. Chiefs of European Navies (CHENS MOC), p. 10, http://www.chens.eu/products/CHENS_MOC_2010.pdf.

51 THACHUK, Kimberley and TANGREDI, Sam: “Transnational threats and maritime responses”, in *Globalization and maritime power*, Washington DC, Institute for National Strategic Studies, National Defense University, 2002, p. 1.

52 GRAY, Colin: “Global security and economic well-being: a strategic perspective”, *Political Studies*, no. 1, 1994, pp. 27 and 29. ANNAWITT, Philipp: “Global security and regional responses: conflict management in a fractured world”, Geneva Centre for Security Policy, Conference Series, no. 18, 2010, pp. 7-19.

compliance with legislation, protect citizens and safeguard national and international interests. According to Kraska and Wilson, common interest and the capabilities of allied nations are influenced by the interests of the international community, and have global implications; indeed, such is the case that we can speak of a *global maritime society* that not only includes naval forces, but also the capabilities of civil and law enforcement departments, agencies, private companies and non-governmental organisation carrying out activities and maritime strategies based on cooperation and collaboration⁵³.

2.2. *The need for a civil-military response to emerging risks in the maritime field: the Spanish view*

Emerging risks in the maritime field include a variety of phenomena that share a common trait, which is the danger they pose for the world's population, and particularly for Spain as a country that is highly dependent on the sea (its shores and maritime borders) and its maritime interests have historically not been affected by these phenomena. Of the aforementioned risks, which require new responses, the following are of particular relevance: illegal immigration, trafficking in people, drugs and arms, including weapons of mass destruction, support to terrorist organisations, and the resurgence of piracy⁵⁴.

The need to integrate capabilities at sea can be approached from several perspectives. From a purely national perspective, we can step up collaboration and undertake essential coordination with the agents responsible for implementing state action at sea. From an international perspective, the response could take the form of cooperation in certain areas (security, surveillance and exchange of maritime information) within the framework of international initiatives and organisations in which Spain is a party.

Considering the new paradigm for the management of international crises, the comprehensive approach concept was devised in the middle of the last decade to address the problems posed by crisis management operations involving civil and military and national and international actors⁵⁵. To solve problems of coordination and avoid duplication of effort, the comprehensive approach aims to coordinate the

53 KRASKA, James and WILSON, Brian: "The global maritime partnership and Somali piracy", *Defense & Security Analysis*, no. 3, 2009, p. 226.

54 ZARAGOZA SOTO, Sebastián: "Introducción", in *Impacto de los riesgos emergentes en la seguridad marítima*, Cuadernos de Estrategia, no. 140, IEEE, Madrid, Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa, 2009, p. 13.

55 FRIIS, Karsten and JARMYR, Pia (eds.): *Comprehensive approach: challenges and opportunities in complex crisis management*, Oslo, Norwegian Institute of International Affairs, 2008, p. 2.

strategies, capabilities and activities of all those involved in the resolution of the conflict. Coordination has to exist at all stages and areas of operation: from its initial conception and subsequent operations planning, to its implementation in the field and final evaluation.

If there is one area where it is necessary to take a comprehensive approach, it is in the maritime field, where situations are neither completely military nor manageable with an exclusively civilian approach. In this respect, when the Minister of Defence appeared before the Joint Commission for the European Union on 5 July 2010 to report on Spain's presidency of the Council of the European Union, she stated that it was necessary to ensure synergy between the civil and military capabilities at the disposal of the EU⁵⁶.

The promotion of civil and military synergy was one of the objectives of the Spanish presidency of the Council of the European Union in the first half of 2010. Following in the footsteps of the Swedish presidency, a major effort was made to share information and intelligence, and to develop a security policy within the EU Integrated Maritime Policy with a view to drawing up a European Maritime Security Strategy that encompasses both civil and military aspects. Spain took this comprehensive approach to addressing piracy and the threat it poses to European interests.

In the aforementioned speech by the Minister of Defence, the security of maritime areas was highlighted as a key aspect of the comprehensive approach. Previous presidencies had already laid the foundation for what was to become a common information sharing environment to keep all parties informed of what was happening at sea at all times. Information, however, is not enough, if it is not able to counteract the risks and threats. Accordingly, Spain promoted the development of a European maritime security strategy that encompasses civil and military aspects. After stating that the problem of piracy was a priority, it was stressed that a comprehensive approach to security should include the participation of non-European states (initiative 5 + 5) and, in particular, countries with which we share risks and threats⁵⁷. In his speech to the Defence Committee of the Congress of Deputies on 17 July 2012, the then Minister outlined the direction of the defence policy and stressed the need to determine the human, material, civil, military, public and private resources needed to equip our country with the capabilities required to face risks. And to achieve an adequate level of deterrent at the national level, he highlighted the Government's role in developing

56 Speech of the Minister of Defence, Carmen Chacón, to the Joint Commission for the European Union on 5 July 2010 to report on the Spanish presidency of the European Union, *Diario de Sesiones de las Cortes Generales*, año 2010, IX Legislatura, no. 133, p. 5.

57 Vid. Speech of the Minister of Defence at the Joint Commission for the European Union on 5 July 2010, pp. 5 and 6.

inter-ministerial coordination⁵⁸.

2.3. Maritime aspects of the National Security Strategy: a shared project

2.3.1. Background: the Spanish Security Strategy

The document approved by the Council of Ministers on 24 June 2011, with the title *Spanish Security Strategy: everyone's responsibility*, represented a milestone in the history of strategic thinking and planning in Spain. It went beyond the model followed thus far, where strategic reference documents were prepared by the ministers most involved in security affairs (the Ministry of Defence)⁵⁹.

The new document was based on the premise that the boundaries of external and internal security should be abolished in a new globalised world, given the increase in the international movement of people, information, goods and services; a multi-polar, complex and ever-changing world in which Spain had to be prepared to take on unforeseeable challenges in the area of security. Spanish security was underpinned by the basic comprehensive approach concept, among others. The aim was to achieve the appropriate combination of military and civil resources. Another basic concept that was considered, and which is closely linked to the previous one because of the desire for integration, was coordination. It was pointed out that cooperation and collaboration between the Public Authorities is essential if we are to get the most out of the resources available, and it also pointed to the need for cooperation between the state and the business sector, as well as collaboration with the public and social organisations⁶⁰.

References in the document to the maritime field were minimal. It portrays an environment in which risks and threats (armed conflict, terrorism, emergencies and

58 Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, 148, año 2012, X Legislatura, Sesión 9 (extraordinaria), held on Tuesday, 17 July 2012. Speech by the Minister of Defence (Morenés Eulate), p. 6.

59 Análisis comparativo de la Estrategia Española de Seguridad: una responsabilidad de todos, IEEE, Documento de Análisis, no. 17, 2011, p. 1, http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2011/DIE_EEA17_2011EstrategiaEspanolaSeguridad.pdf. Estrategia española de seguridad: una responsabilidad de todos, <http://www.lamoncloa.gob.es/NR/rdonlyres/9BD221CA-A32A-4773ACB7-ECD3FC6C-9B9E/o/ESTRATEGIAESPANOLADESEGURIDAD.pdf>.

60 The six basic concepts of Spanish security are set out in *Estrategia Española de Seguridad*, pp. 9 and 10.

LISTA BLANCO, Fernando: *Seguridad y enfoque integral*, Real Instituto Elcano (ARI), Madrid, no. 20, 2012, p. 5, <http://www.realinstitutoelcano.org>.

disasters like the sinking of the *Prestige*, which is expressly mentioned⁶¹) can materialise. However, because of the discontinuity of national territory and dependence on maritime traffic, protecting this area is of central importance⁶². The strong desire for integration is reflected throughout the Strategy, and can be summarised as follows: “at national and European level, maritime surveillance and security must be addressed through the efficient integration of civil and military resources”⁶³.

To overcome excessive compartmentalisation, overlapping and duplications, a new institutional structure was created, in which the Spanish Security Council is the highest political body responsible for advising the prime minister and managing crises⁶⁴.

In these types of initiatives, we see a basic shortcoming: the absence of an organ to address matters relating to maritime security in a comprehensive manner.

2.3.2. The National Security Strategy

⁶⁵The aforementioned document provides a general overview of national security, and openly promotes citizen engagement and public-private sector collaboration.

Starting with Chapter 1, entitled *A comprehensive view of National Security*, where National Security⁶⁶ is described as a “public service under State policy that requires the collaboration of society as a whole”⁶⁷, the matter is addressed in a specific and satisfactory manner; Chapter 3 looks at the issue of vulnerability in the maritime area and Chapter 4 is devoted to maritime security.

The formal and material correction of the comprehensive approach to National

61 Estrategia Española de Seguridad, p. 75.

62 In the interview with Javier Solana, no. 275, *Revista Española de Defensa*, 2011, p. 14.

63 Estrategia Española de Seguridad, p. 35.

64 It should be pointed out that, pursuant to the provisions of Article 1.a of Royal Decree 436/2002, of 10 May, (BOE no. 113, 11 May), the head of the National Intelligence Centre (CNI), with the rank of Secretary of State Director of the CNI, is appointed by Royal Decree at the proposal of the Minister of Defence.

65 Available at the following website: http://www.lamoncloa.gob.es/NR/rdonlyres/oBB6tAA9-97E5-46DA-A53E-DB7F24D5887D/o/Seguridad_1406connavegacionfinalaccesiblebpdf.pdf. The National Security Strategy was approved on 30 May 2013.

66 LABORIE IGLESIAS, Mario: *La Estrategia de Seguridad Nacional (mayo 2013)*, Documento de Análisis 34/2013, IEES, http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2013/DIEEEA34-2013_EstrategiaSeguridadNacional-2013_MLI.pdf.

DEL VADO, Santiago: “Nueva estrategia de seguridad nacional”, *Revista Española de Defensa*, no. 297, pp. 6-11.

67 Vid. Estrategia Española de Seguridad, p. 5.

Security contained in the Strategy is plausible, and it is defined as “State action aimed at protecting the freedom and well-being of its citizens, ensuring the defence of Spain and its constitutional principles and values, and contributing to the fulfilment of our international commitments⁶⁸. However, we do not agree with the affirmation that national security is a “public service”, at least in the technical-legal meaning of the term, as this is based on a legitimate motive which, in our opinion, does not apply to the present time.

The authors who saw National Defence and, by extension, National Security as a public service allege that the essential function of the State, that which justifies its existence, is the provision of public services⁶⁹. The origin of this conception possibly goes back to the theory of public service developed by DUGUIT⁷⁰, among other French jurists, which was subsequently redefined as an individual service provision to citizens⁷¹. BARCELONA LLOP objects to this theory, arguing that the essential characteristics of the public service concept are not transferable to defence because defence is not articulated through techniques that characterise the public service provision, nor can it be identified materially with the activities embodied in this notion⁷². In an attempt to distinguish between the public service and what we call public functions, VILLAR PALASÍ has stated that “to start with, and on this point doctrine seems to agree, the distinction is made in the understanding that the latter somehow involve the exercise of a power that is part of a state’s sovereignty (such as the Law or national defence), while underlying the public service concept is the idea that it is a kind of business service that is not necessarily directly managed by the

68 Id. p. 7.

69 DE SOTO, Jean: *Grands services publics et entreprises nationales*, París, Montchrestien, 1971, pp. 204-218. In Spain, GARCÍA OVIEDO, Carlos y MARTÍNEZ USEROS, Enrique: *Derecho administrativo, acción administrativa especial y justicia administrativa*, Madrid: Edersa, 1968, pp. 971-974. GUAITA MARTORELL, Aurelio: “La Administración militar”, *Revista de Administración Pública*, no. 7, 1952, p. 121, states that there is nothing wrong with embracing this general opinion and defining national defence as a public service in the broadest sense of the term, as Spanish doctrine does, provided military service is made as an exception.

70 DUGUIT, León: *Les transformations du Droit public*, París, Armand Colin, 1953, pp. 33 et seq. VILLAR PALASÍ, José Luis: *La intervención administrativa en la industria*, tomo primero, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1964, p. 158, explains that it was the idea of general usage that gave rise to the concept of public service by hypostatizing and extricating itself from the public domain. Before this nominalisation, public services with no public basis raised the need for express definitions.

71 COSCULLUELA MONTANER, Luis: *Manual de Derecho administrativo*, Madrid, Civitas, 1999, p. 45. PARADA VÁZQUEZ, José Ramón: *Derecho administrativo I*, parte general, Madrid, Marcial Pons, 1994, p. 434, defines a public service as the care provided by the Administration.

72 BARCELONA LLOP, Javier: “La organización militar: apuntes jurídico-constitucionales sobre una realidad estatal”, *Revista de Administración Pública*, no. 110, 1986, p. 102.

Administration”⁷³. If, as MEILÁN points out, the distinguishing feature of the public service is its configuration as a legitimate form of administrative authority or, in other words, justification of acts of government authority in general, we do not believe that this definition can be applied to services directly related to Defence and National Security, the latter being based on the ideas of sovereignty and public authority, and even more so if we consider the economic and indirect management elements of the public service, which are essential in its original configuration⁷⁴.

In general, the document recognises the significant strategic value of the marine area because of its use as a means of communication and transport, and it also mentions the recent increase in seabed exploitation. More specifically, it sets out in writing that the sea is of unique strategic value to Spain, considering that “almost ninety percent of our imports and just over sixty percent of our exports are transported by sea”⁷⁵.

Furthermore, it accurately identifies the risks and threats that are characteristic of this environment, stating that these are: piracy, trafficking by sea (drugs and illegal immigration), and believe that maritime security is a basic requirement for guaranteeing energy supplies, maintaining freedom of navigation and the continuous operation of ground infrastructure, given its direct impact on economic and energy security.

In addition, the fact that the document makes specific reference to the protection of human life at sea and safe navigation is highly appreciated, as is the reference to the protection of Spain’s maritime interests through the conservation of its underwater archaeological heritage.

In the area of maritime security, the document sets out a broad and realistic objective that encompasses everything from protection of the freedom of navigation and maritime traffic, to the protection of the environment and our underwater archaeological heritage. Recognition of the Spanish reality and the complicated maritime environment are reflected in four strategic activities, namely, the adoption of a comprehensive approach and the promotion of coordinated action and cooperation between the large number of Public Administration departments, bodies and agencies in the resolution of problems affecting maritime security, the optimisation and efficient use of the limited resources available and the fostering of cooperation with the international community

73 VILLAR PALASÍ, José Luis y VILLAR EZCURRA, José Luis: *Principios de Derecho administrativo*, tomo III, Contratación administrativa, Madrid, Sección de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid, 1983, p. 318.

74 MEILÁN GIL, José Luis: “El servicio público como categoría jurídica”, *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 2, 1997, pp. 76, 84 and 85. GARRIDO FALLA, Fernando, PALOMAR OLMEDA, Alberto, y LOSADA GONZÁLEZ, Herminio: *Tratado de Derecho administrativo*, volumen I, parte general, Madrid, Tecnos, 2010, p. 148.

75 Id. p. 36.

and the private sector.

2.4. *The National Maritime Security Strategy: a broad and comprehensive view of maritime security*

Following its approval by the National Security Council, the must-anticipated National Maritime Security Strategy⁷⁶ came into force as a secondary strategy on 5 December 2013. The preamble set out a number of the elements *underpinning Spain's ambitions in the maritime field*, that is to say, fisheries; sea transportation, particularly in relation to energy supply and foreign trade, and marine biodiversity. Recognition of the difficulty of control in a huge globalised environment like that of the sea was the first step in the creation of an institutional framework that is conducive to coordination and cooperation between the different stakeholders.

The approach taken by the National Maritime Security Strategy (hereinafter, the *Strategy*) and enshrined in the declaration of principles in Chapter One, aims for the consolidation of a key aspect for maritime security, that is to say, the integration of public and private resources and capabilities, as well as those of organisations, at every level and working top-down.

Although the concept of maritime security is not univocal in doctrine⁷⁷, the Strategy – aiming, in our opinion, to overcome the sterile conceptual differences between the notions of *maritime safety* (*seguridad/sécurité*) and *maritime security* (*protección/sûreté*)⁷⁸ - embodies an inclusive definition that encompasses both the risks and threats endogenous to ships (technical and operational inspections, the regulation of maritime traffic, etc.) and the environment in which it moves, i.e., the factors affecting security in navigation and the marine environment, as well as others of exogenous origin, and derived from the deliberate commission of unlawful acts.

76 *Estrategia de Seguridad Marítima Nacional*. http://www.mpr.gob.es/NR/rdonlyres/6F45Bo28-29F6-4862-A7B7-3Bo4C2AD0247/255435/20131333_completo_05dic13_1130h.pdf.

77 Among many others, vid. ZAMORA ROSELLÓ, María Remedios: *Régimen jurídico de la seguridad marítima*, Santa Cristina (A Coruña), Netbiblo, 2009, p. 3. SOBRINO HEREDIA, José Manuel: “La protección marítima, nueva dimensión de la política marítima de la Unión Europea”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, no. 277, 2007, pp. 419. DOMÍNGUEZ CABRERA, María del Pino: “Concepto e instrumentos legales de protección marítima”, *Anuario de Derecho Marítimo*, no. 28, 2011, p. 163. ODIER, Françoise: “La sécurité maritime: une notion complexe, le rôle des organisations internationales dans son élaboration”, *Annuaire du Droit de la Mer*, tome 3, 1998, pp. 235-243

78 BOISSON, Philippe: “La sûreté des navires et la prévention des actes de terrorisme dans le domaine maritime”, *Droit Maritime Français*, no. 640, 2003, p. 723.

International initiatives in relation to security at sea are set out in what is perhaps an overly general and brief way, taking the general legal framework laid down in the United Nations Convention on the Law of the Sea as the primary reference. However, the Strategy provides no insight into Spain's stance on the thorny issue of the military activity (manoeuvres and drills, hydrographic surveys, placement of devices and installations, etc.) carried out by third states in maritime areas under Spanish jurisdiction or sovereignty. It is precisely the absence in the Convention of a regulatory framework for military activities carried out by foreign warships in the aforementioned maritime zones of the riparian state that has triggered numerous conflicts, created a profound divide in doctrine, and a heterogeneity of responses in state practice, only a few of which have been resolved by the International Court of Justice and the International Tribunal of the Law of the Sea⁷⁹.

What draws our attention is that the international maritime landscape sketched in the Strategy makes no reference to other regulatory instruments of this nature, but which are indispensable in security, such as the SUA Conventions and Protocols relating to the fight against maritime terrorism to which Spain is a party⁸⁰; and current international regulations on the smuggling of migrants⁸¹, drugs and narcotics⁸² by sea.

Special importance is attached to the idea of security organisations to which Spain is a party - both global (the UN) and regional (NATO) - joining forces, without over-

79 In the International Court of Justice: Court Internationale de Justice, année 1986 (arrêt), 27 juin, Rôle général núm. 70, *Affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. États-Unis D'Amérique)*. *The Red Crusader, Denmark v. United Kingdom*, International Law Reports, vol. 35, 1962, etc. In the International Tribunal of the Law of the Sea: *The M/V Saiga Case (no. 2)*. *Saint Vincent and The Grenadines v. Guinea*. 1999. *The M/V Saiga Case (no. 1)*. *Saint Vincent and The Grenadines v. Guinea*. 1997. *Rôle des Affaires: No. II. Affaire du «Volga» (Fédération de Russie c. Australie)*. *Demande de prompt mainlevée*. Arrêt, 23 décembre 2002. *The MOX plant case (Ireland v. United Kingdom)*. *Request for provisional measures*. Order, 3 December 2001, etc.

80 Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Maritime Navigation (SUA) and the Protocol for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Fixed Platforms Located on the Continental Shelf, of 10 March 1988. Both the Convention and the Protocol of 1988 were ratified by Spain in a ratification instrument and published in BOE issue no. 99, 24 April 1992. The SUA Convention and Protocol were substantially amended in London on the 14 October 2005 and ratified by Spain in a ratification instrument dated 31 March 2008; the revised wording of the Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Maritime Navigation and the 2005 Protocol on the same subject were published in BOE issue no. 170, 14 July 2010.

81 Such as the *Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air*, which sets out specific measures against the smuggling of migrants by sea (Article 8), and which was ratified by Spain in a ratification instrument dated 21 February 2002 (BOE issue no. 295, 10 December 2003).

82 Such as the United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances, Article 17 of which is devoted to trafficking by sea, done at Vienna on 20 December 1988 and ratified by Spain in a ratification instrument dated 30 July 1990 (BOE issue no. 270, 10 November).

looking the commitments Spain has undertaken by virtue of its membership of the European Union.

In our opinion, the risks and threats posed by the sea have been adequately identified in Chapter Two of the Strategy and, more importantly, as mentioned previously, a broad view of these risks and threats has been taken (illegal trafficking, piracy, terrorism, protection of the marine environment and the underwater cultural heritage, maritime accidents, etc.); furthermore, the ten national interests from the perspective of maritime security⁸³ have been analysed and a number of courses of action that appropriately involve all the resources of the state and private sector proposed. Nevertheless, it is surprising that, while the Strategy recognises that Spain is a major player in world container traffic, a fact that should heighten the need for a thorough analysis of the phenomenon of illegal trafficking⁸⁴, no reference has been made to stepping up US-led initiatives that have been in operation in our country for several years, such as the Container Security Initiative (CSI)⁸⁵, targeted at increasing security for container cargo shipments and the Proliferation Security Initiative (PSI)⁸⁶ aimed at countering illegal trafficking in weapons of mass destruction.

A certain dose of arbitrariness is evident throughout Chapter Three of the Strategy; specifically in relation to the more theoretical than realistic objective of achieving coordinated and cooperative action between the different Public Administrations through the signing of inter-departmental agreements and the inter-operability of the different communications systems (action lines 1 and 2).

In our opinion, at least in crises affecting maritime security, the current ineffective situation based on the signing of partnership agreements (between the different territorial-based administrations in Spain) and inter-organ agreements (between different departments under the same administration) has to be overcome, and a system similar, for instance, to that of France, created which is based on a single commander (Maritime Prefect)⁸⁷ who is responsible for all available civil and military

83 Estrategia de Seguridad Marítima Nacional (Fig. 1), p. 15.

84 Id. p. 22.

85 *Container security initiative: in summary* [online], May 2011, U.S. Customs and Border Protection, available at http://www.cbp.gov/linkhandler/cgov/trade/cargo_security/csi/csi_brochure_2011.ctt/csi_brochure_2011.pdf.

86 WINNER, Andrew C.: "The proliferation security initiative: the new face of interdiction", *The Washington Quarterly*, volume 28, Issue 2, 2005, p. 131. GUILFOYLE, Douglas: "The Proliferation Security Initiative: interdicting vessel in International waters to prevent the spread of weapons of mass destruction", *Melbourne University Law Review*, volume 29, 2005, p. 733.

87 *Défense et Sécurité nationale: Le Livre Blanc* [online] (2008), O. Jacob (ed.), tome 1, 2^e partie, La documentation française, juin 2008, Paris, p. 177, under the title La sauvegarde maritime, menciona como misiones relativas à l'accion de l'État en mer: protection des interêts nationaux, sauvegarde

resources and their operative management, or the British and Australian models where there is one expert commander, exempt from liability, to manage crises affecting the marine environment - the Secretary of State Representative for Maritime Salvage and Intervention (SOSREP)⁸⁸ and the Maritime Emergency Response Commander (MERCOCOM)⁸⁹ respectively.

Recognition of the importance of promoting collaboration with the private sector (action line 4) with a view to exploiting synergies and enhancing security at sea is of special interest, and although it is not mentioned in the Strategy, the Naval Cooperation and Guidance for Shipping (NCAGS)⁹⁰, a military organisation where civil membership is voluntary, is a tool that should be promoted in order to achieve the highest possible level of security.

Within the National Security System, the maritime security architecture described in the Strategy is based on two dedicated bodies that are to be set up in the future, namely, the Specialised Maritime Security Committee and the Specialised Situation Committee, whose respective functions are to advise the National Security Council and the Prime Minister in the management and coordination of National Security Policy in this area, and strategic/political management of maritime security crises. Consistent with the comprehensive approach underlying the whole Strategy, the aim of the aforementioned bodies is to strengthen relations between the different Administrations, and between the public and private sectors.

According to our line of argument, if we are to achieve greater efficacy and efficiency in actions relating to maritime security, particularly in critical situations, it will be necessary to introduce, on the one hand, a *National Crisis Management System for Maritime Security*, where the broad and inclusive concept of maritime security is taken as a reference for setting out specific actions at the different stages of crisis management: planning, intervention and recovery and, on the other hand, delegate decision-making to a single body, comprised of one or more persons, but which is necessarily of a technical not political nature.

des personnes et des biens, lutte contre les activités illicites, protection de l'environnement et des ressources naturelles. (<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/084000341/0000.pdf>). In France, the organisation of state action at sea is regulated by Decree no. 2004-112, of 6 February.

88 STONE, Toby: "The experience of the United Kingdom", in *Places of refuge for ships: emerging environmental concerns of a maritime custom*, Leiden (The Netherlands), Martinus Nijhoff, 2006, p. 439.

89 DAVIDSON, Clive: *Australia's approach to emergency response and towage* [online], 9th Asia Pacific Heads of Maritime Safety Authorities Forum, held in Viña del Mar (Chile) from 18 to 21 April 2006, pp. 3-11 (<http://web.directemar.cl/apec/papers/australia/ETVs.pdf>).

90 BERGOÑOS GONZÁLEZ, Antonio y UGARTE ROMERO, Mariano: "El sistema naval de cooperación al tráfico marítimo", *Revista Prácticos de Puerto*, año XIII, no. 57, 2009, p. 16.

Despite our criticism of the Strategy expressed in this section, our rating of the Maritime Security Strategy is very positive⁹¹, particularly because it marks a starting point in the national strategic landscape, specifically addresses matters relating to the maritime environment and takes a broad and comprehensive approach.

3. FINAL COMMENT

It seems paradoxical that in Spain, an imminently maritime nation because of its geographical situation and longstanding policy of opening up to the sea, no or minimal references have been made to the strategic importance of the maritime area to National Defence. This absence of references is evident in the documents drawn up in the area of Defence Policy, and particularly in the first National Defence Directives.

The shortfall in addressing the defence and security problems posed by or in relation to the sea may be due to the same shortfall experienced when it came to defining the National Defence at sea concept.

There has been a gradual shift from an approach strictly linked to achieving naval dominance as a means of increasing state power in the maritime spaces of sovereignty and jurisdiction, in which defence was given priority in the event of a hypothetical aggression from outside, to the forging of collaborative relations with the many national and international stakeholders in the maritime field.

In general, this shift in approach was prompted by two important factors, among others: firstly, clarification of the role that the Armed Forces were to play in the system designed by the Constitution, which were subsequently assigned by law other duties that are beyond the traditional scope of defending state territory and, secondly, the phenomenon of globalisation, which is particularly evident at sea, given that it cannot be controlled by just one state body, and the inexistence of physical borders, which has meant that the risks and threats that once affected just one state have now taken on a transnational dimension.

The interest in maritime affairs has developed gradually, going from being almost unnoticed to becoming the turning point marked by the National Security Strategy; the latter takes a comprehensive approach to addressing the issues that have arisen in

91 GARCÍA SÁNCHEZ, José Ignacio: *Análisis de la Estrategia de Seguridad Marítima Nacional 2013: La prosperidad y el bienestar más allá de la línea de costa*. Documento de Análisis 66/2013, IEES, http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2013/DIEEEA66-2013_EstrategiaSeguridadMaritimaNacional_IJGS.pdf.

the area of Defence and Security, timidly pointing to the importance of harnessing civil and military synergy in order to achieve the long awaited, much called for, but often elusive efficiency of Public Administration action in a field like the marine environment which is so badly in need of integration and consistency.

Continuing the line taken in the aforementioned Strategy, the current National Security Strategy fully and realistically stresses the need for a comprehensive approach to resolving the issues raised and for defining the specific risks and threats at sea. Furthermore, with a breadth of vision that is commendable, it embraces the broad concept of maritime security by including it among the goals to be achieved in this field - minimisation of the risks and threats posed by unlawful trafficking and navigation and protection of the marine environment.

The trail blazed by the National Security Strategy has given rise to the publication of a National Maritime Security Strategy for the first time in Spain.

While this document fails to address all relevant aspects and its *maritime* character is somewhat diluted by the fact that it is an offshoot of the National Security Strategy, it does take a sound comprehensive approach and a broad view of maritime security when describing Spain's maritime interests, goals and the lines of action designed to achieve these.

It also lays the foundation for Spain's fledgling maritime security system and announces the creation of political bodies with coordination, advisory and management functions. However, given the shortcomings of the aforementioned bodies in the area of technical strength, they are unlikely to achieve the desired goals of efficiency and efficacy in the resolution of crises.

BIBLIOGRAPHY

- ACOSTA SÁNCHEZ, Miguel Ángel: *La política europea de seguridad y defensa y la gestión de crisis internacionales: las operaciones Petersberg*, Madrid, Dykinson, 2008.
- ALBERT PERRERO, Julio: ¿Existe la estrategia naval?, Supplement to *Revista General de Marina*, no. 7, 2007.
- ALLI TURRILLAS, Juan Cruz: “Seguridad nacional, defensa y Fuerzas Armadas”, in *Parte especial del Derecho administrativo: la intervención de la Administración en la sociedad*, Colex, Madrid, 2012.
- ALONSO BAQUER, Miguel: ¿En qué consiste la estrategia?, Madrid, Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa, 2000.
- ÁLVAREZ VERDUGO, Milagros: *La política de seguridad y defensa en la Unión Europea*, Madrid, Dykinson, 2003.
- ANNAWITT, Philipp: “Global security and regional responses: conflict management in a fractured world”, Geneva Centre for Security Policy, Conference Series, no. 18, 2010.
- ARTEAGA MARTÍN, Félix y FOJÓN LAGO, Enrique: *El planeamiento de la política de defensa y seguridad en España*, Madrid, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 2007.
- ARTEAGA MARTÍN, Félix: *La Directiva de Defensa Nacional 1/2004*, Real Instituto Elcano (ARI), no. 29, 2005, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/ri-elcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/defensa+y+seguridad/ari+29-2005. CUESTA RICO, Francisco
- AVILÉS FARRÉ, Juan: “Por un concepto amplio de seguridad”, in *Revisión de la Defensa nacional*, Monografías del CESEDEN, Madrid, Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa, 2002.
- BALDWIN, David: “The concept of security”, *Review of International Studies*, no. 23, 1997.
- BALLESTEROS MARTÍN, Miguel Ángel: “Seguridad y Defensa”, *Revista Española de Defensa*, no. 246, 2008.
- BARBÉ IZUEL, María Esther y PERNI, Orietta: “Más allá de la Seguridad nacional”, in *Introducción a los estudios de seguridad y defensa*, Granada, Comares, 2001.
- BARCELONA LLOP, Javier: “La organización militar: apuntes jurídico-constitucionales sobre una realidad estatal”, *Revista de Administración Pública*, no. 110, 1986.

- BEAUFRE, André: *Introducción a la estrategia*, colección Ediciones Ejército, Madrid, Servicio de Publicaciones del EME, 1980.
- BERGOÑOS GONZÁLEZ, Antonio y UGARTE ROMERO, Mariano: “El sistema naval de cooperación al tráfico marítimo”, *Revista Prácticos de Puerto*, año XIII, no. 57, 2009.
- BERNAL GUTIÉRREZ, Pedro: “La cultura de seguridad y defensa en España: sus orígenes y evolución”, in *La cultura de seguridad y defensa: un proyecto en marcha*, Cuadernos de estrategia, no. 155, Madrid, Ministerio de Defensa, Dirección General de Relaciones Institucionales, 2011.
- BETTS, Alexander y EAGLETON-PIERCE, Matthew: “Editorial introduction: human security”, *St. Antony’s International Review*, no. 2, 2005.
- BOER, Leen y KOEKKOEK, Ad: “Development and human security”, *Third World Quarterly*, no. 2, 1994.
- BOISSON, Philippe: “La sûreté des navires et la prévention des actes de terrorisme dans le domaine maritime”, *Droit Maritime Français*, no. 640, 2003.
- BOOTH, Ken: “Conclusion: security within global transformation?”, in *Statecraft and Security: the cold war and beyond*, Cambridge University Press, 1998.
- BUZAN, Barry: “People, states & fear: an agenda for international security studies in the post-Cold War era”, *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, UAM-GERI, no. 9, 2008.
- Introducción a los estudios estratégicos: tecnología militar y relaciones internacionales, Madrid, colección Ediciones Ejército, Servicio de Publicaciones del EME, 1991.
- COSCULLUELA MONTANER, Luis: *Manual de Derecho administrativo*, Madrid, Civitas, 1999.
- COUTAU-BÉGARIE, Hervé: *La potencia marítima: Castex*, Ediciones Ejército, Madrid, Servicio de Publicaciones del EME, 1987.
- CUESTA RICO, Francisco: “Los parámetros constitucionales de la acción exterior de las Fuerzas Armadas”, in *El estatuto jurídico de las Fuerzas Armadas españolas en el exterior*, 2008.
- DAVIDSON, Clive: *Australia’s approach to emergency response and towage* [online], 9th Asia Pacific Heads of Maritime Safety Authorities Forum, held in Viña del Mar (Chile) from 18 to 21 April 2006. <http://web.directemar.cl/apec/papers/australia/ETVs.pdf>).
- Défense et Sécurité nationale: Le Livre Blanc* [online] (2008), O. Jacob (ed.), tome 1, 2^e partie, París, La documentation française, 2008 (<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/084000341/0000.pdf>)

- DE JOMINI, Antoine-Henri: *Compendio del arte de la guerra*, Madrid, Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa, 1991.
- DE SOTO, Jean: *Grands services publics et entreprises nationales*, París, Montchrestien, 1971.
- DEL VADO, Santiago: “Nueva estrategia de seguridad nacional”, *Revista Española de Defensa*, no. 297.
- DOMÍNGUEZ CABRERA, María del Pino: “Concepto e instrumentos legales de protección marítima”, *Anuario de Derecho Marítimo*, no. 28, 2011
- DUFFIELD, Mark and WADDELL, Nicholas: *Human security and global danger: exploring a governmental assemblage*, University of Lancaster. Department of Politics and International Relations, 2004.
- DUGUIT, León: *Les transformations du Droit public*, París, Armand Colin, 1953.
- DURÁN ROS, Manuel María: “Redefinición de los europeos frente a las nuevas amenazas: los riesgos del nuevo orden-desorden mundial”, in *La seguridad europea y las incertidumbres del 11 de septiembre*, SEGENTE del MINISDEF, Madrid, Monografías del CESEDEN, no. 69, 2003.
- ESCRIGAS RODRÍGUEZ, Juan y DE MIGUEL SEBASTIÁN, Jesús: *Modelo español de seguridad y defensa*, Documentos de seguridad y defensa, no. 8, Madrid, Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa, 2007.
- FELIÚ ORTEGA, Luis: “La confusa terminología de la seguridad y la defensa”, IEEE, Documento de opinión, no. 6, 2012, http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs/opinion/2012/DIEEEOo62012_ConfusaTerminologia_Seg.Def_GB_Feliu.pdf.
- FERNÁNDEZ DIZ, Aurelio: “Algunos factores de permanencia en una estrategia naval necesariamente flexible”, *Cuadernos de Pensamiento Naval*, no. 7, 2007.
- FERNÁNDEZ ESPESO, Carlos: *Consideraciones acerca de la seguridad nacional*, Información Comercial Española, no. 592, 1982.
- FERNÁNDEZ FADÓN, Fernando: “África Occidental: el fenómeno de los mares fallidos y los riesgos para el entorno marítimo español”, *Revista General de Marina*, no. 8 and 9, 2006.
- FLOYD, Rita: “Human security and the Copenhagen School’s securitization approach: conceptualizing human security as a securitizing move”, *Human Security Journal*, Vol. 5, 2007.
- FOJÓN LAGO, Enrique: “Una revisión de los criterios básicos de la defensa nacional”, in *Revisión de la Defensa nacional*, Madrid, Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa, 2002.

- FONFRÍA MESA, Antonio et al.: “Hacia una estrategia de seguridad nacional para España”, Documentos de seguridad y defensa, no. 25, CESEDEN, Madrid, Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa, 2009.
- FRIIS, Karsten and JARMYR, Pia (eds.): *Comprehensive approach: challenges and opportunities in complex crisis management*, Oslo, Norwegian Institute of International Affairs, 2008.
- FROST, Ellen: “Globalization and national Security: a strategic agenda”, in *The global century: globalization and national Security*, Washington, DC, National Defense University, 2000.
- GARCÍA OVIEDO, Carlos y MARTÍNEZ USEROS, Enrique: *Derecho administrativo, acción administrativa especial y justicia administrativa*, Madrid: Edersa, 1968.
- GARCÍA RODRÍGUEZ, José y RESA NESTARES, Carlos: “Un nuevo concepto de seguridad para el entorno europeo”, in *Política de Seguridad de la Unión Europea: realidades y retos para el siglo XXI*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2002.
- GARCÍA SÁNCHEZ, José Ignacio: *Análisis de la Estrategia de Seguridad Marítima Nacional 2013: La prosperidad y el bienestar más allá de la línea de costa*. Documento de Análisis 66/2013, IEES, http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2013/DIEEEA66-2013_EstrategiaSeguridadMaritimaNacional_IJGS.pdf.
- GARRIDO FALLA, Fernando, PALOMAR OLMEDA, Alberto, y LOSADA GONZÁLEZ, Herminio: *Tratado de Derecho administrativo*, volumen I, parte general, Madrid, Tecnos, 2010.
- GARRIDO REBOLLEDO, Vicente: *Modelo español de Seguridad y Defensa*, Documentos de seguridad y defensa, no. 8, CESEDEN, Madrid, Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa, 2007.
- GRAY, Colin: “Global security and economic well-being: a strategic perspective”, *Political Studies*, no. 1, 1994.
- GUAITA MARTORELL, Aurelio: “La Administración militar”, *Revista de Administración Pública*, no. 7, 1952.
- GUILFOYLE, Douglas: “The Proliferation Security Initiative: interdicting vessel in International waters to prevent the spread of weapons of mass destruction”, *Melbourne University Law Review*, volume 29, 2005.
- IGLESIAS VELASCO, Alfonso Jesús: “El rumbo marcado por la nueva Directiva de Defensa Nacional”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, no. 9, 2005, <http://www.reei.org>.
- KRASKA, James and WILSON, Brian: “The global maritime partnership and Somali piracy”, *Defense & Security Analysis*, no.

- LABORIE IGLESIAS, Mario: *La Estrategia de Seguridad Nacional (mayo 2013)*, Documento de Análisis 34/2013, IEES, http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2013/DIEEEA34-2013_EstrategiaSeguridadNacional-2013_MLI.pdf.
- LACOSTE, Pierre: *Estrategias navales del presente*, Madrid, Ediciones Ejército, Servicio de Publicaciones del Estado Mayor del Ejército, 1987.
- LIDDELL HART, Basil Henry: *Strategy: the indirect approach*, London, Faber & Faber, 1967.
- LISTA BLANCO, Fernando: *Seguridad y enfoque integral*, Real Instituto Elcano (ARI), Madrid, no. 20, 2012, <http://www.realinstitutoelcano.org>.
- MCCORMAC, Tara: “Power and agency in the human security framework”, *Cambridge Review of International Affairs*, no. 1, 2008.
- MACDONALD, Matt: “Human security and the construction of security”, *Global Society*, no. 3, 2002.
- MARQUINA BARRIO, Antonio: “Estudio introductorio”, in *Comentarios de estrategia y política militar*, Cuadernos de Estrategia, Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa, Madrid, no. 128, 2004.
- MARTIN, Mary and OWEN, Taylor: “The second generation of human security: lessons from the UN and EU experience”, *International Affairs*, Vol. 86, 2010.
- MARTÍNEZ NUÑEZ, Juan Francisco: “Capacidades clave en la seguridad marítima”, in *Impacto de los riesgos emergentes en la seguridad marítima*, Cuadernos de estrategia, IEES, Madrid, Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa, 2008.
- MEILÁN GIL, José Luis: “El servicio público como categoría jurídica”, *Cuadernos de Derecho Público*, no. 2, 1997.
- MOLINA RABADÁN, David: “Influencia de la identidad europea de seguridad y defensa en las políticas del Ministerio de Defensa”, in *El Ministerio de Defensa, creación, desarrollo y consolidación: II Congreso de historia de la defensa*, SEPÚLVEDA, I. y ALDA, S. (eds.), Madrid, IUGM. UNED, 2008.
- MUNILLA GÓMEZ, Eduardo: *Introducción a la estrategia militar española*, Colección Adalid, Madrid, Servicio de Publicaciones del EME, 1984.
- MURDOCK, Clark: “Improving the practice of national security strategy”, *Significant CSIS Issues Series*, no. 1, 2004.
- MUTIMER, David: “Beyond strategy: critical thinking and the new security studies”, in *Contemporary security and strategy*, London, Macmillan, 1999.

- NIETO RODRÍGUEZ, Manuel: “El nuevo concepto de seguridad: amenazas y riesgos emergentes”, in *Política de Seguridad de la Unión Europea: realidades y retos para el siglo XXI*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2002.
- ODIER, Françoise: “La sécurité maritime: une notion complexe, le rôle des organisations internationales dans son élaboration”, *Annuaire du Droit de la Mer*, tome 3, 1998.
- OWEN, Taylor: “Human security-Conflict, critique and consensus: colloquium remarks and a proposal for a threshold-based definition”, *Security Dialogue*, no. 3, 2004.
- PARADA VÁZQUEZ, José Ramón: *Derecho administrativo I*, parte general, Madrid, Marcial Pons, 1994.
- PARENTE RODRÍGUEZ, Gonzalo: *La estrategia marítima y su evolución: evolución de la estrategia marítima desde la II Guerra Mundial hasta nuestros días y su proyección en el próximo siglo*, Madrid, Editorial Naval, 1992.
- PARET, Peter: “Introducción”, in *Creadores de la estrategia moderna: desde Maquiavelo a la era nuclear*, P. PARET, P. (coord.), Madrid, Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa, 1992.
- POIRIER, Lucien: *Las voces de la estrategia*, trad. J.L. Tamayo Monedero y J. Guerrero Roiz de la Parra, Madrid, Colección Ediciones Ejército, EME, 1988.
- PORTERO RODRÍGUEZ, Florentino: “Relaciones internacionales y nueva gobernanza mundial”, in *Panorama estratégico 2009/2010*, Madrid, Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa, 2010.
- PUMPHREY, Carolyn: *Transnational threats: blending law enforcement and military strategies*, Carlisle (Pennsylvania), Strategic Studies Institute, United States Army War College, 2000.
- QUERO RODILES, Felipe: *Introducción a la teoría de la Seguridad nacional*, Colección Ediciones Ejército, Madrid, Servicio de Publicaciones del EME, 1989.
- RETUESTA BOTELLA, José Antonio: “La presidencia española de la UE: del concepto de seguridad marítima a la estrategia de seguridad global en el ámbito marítimo global”, Real Instituto Elcano (ARI), no. 101, 2010, http://www.reialinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/europa/ari101-2010.
- “Seguridad marítima: tendencias y retos”, in *Impacto de los riesgos emergentes en la seguridad marítima*, Cuadernos de estrategia, IEEES, Madrid, Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa, 2009.
- ROJO, Vicente: *Elementos del arte de la guerra*, Madrid, Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa, 1988.

- ROTBURG, Robert: “The new nature of Nation-State failure”, *The Washington Quarterly*, XXV-3, 2002.
- SALAS LARRAZÁBAL, Ramón: *Seguridad, paz y defensa*, Madrid, Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa, 1995.
- SALGADO ALBA, Jesús: “Evolución estratégica de la Marina española entre las dos guerras mundiales”, in *Les armées espagnoles et françaises: modernisation et réforme entre les deux guerres mondiales*, Madrid, Casa de Velázquez, 1989.
- SÁNCHEZ DE ROJAS DÍAZ, Emilio: “Los intereses vitales de España: un enfoque integral y de seguridad compartida”, in *Los intereses geopolíticos de España: panorama de riesgos y amenazas*, Documentos de seguridad y defensa, no. 43, Madrid, Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa, 2011.
- SCHOLTE, Jan Aart: “Globalization: a critical introduction”, *St. Martin's Press*, New York, 2000.
- SOBRINO HEREDIA, José Manuel: “La protección marítima, nueva dimensión de la política marítima de la Unión Europea”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, no. 277, 2007.
- STONE, Toby: “The experience of the United Kingdom”, in *Places of refuge for ships: emerging environmental concerns of a maritime custom*, Leiden (The Netherlands), Martinus Nijhoff, 2006.
- THACHUK, Kimberley and TANGREDI, Sam: “Transnational threats and maritime responses”, in *Globalization and maritime power*, Washington DC, Institute for National Strategic Studies, National Defense University, 2002.
- VILLAMARTÍN RUIZ, Francisco: *Nociones del arte militar*, Madrid, Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa, 1989.
- VILLAR PALASÍ, José Luis: *La intervención administrativa en la industria*, tomo primero, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1964.
- VILLAR PALASÍ, José Luis y VILLAR EZCURRA, José Luis: *Principios de Derecho administrativo*, tomo III, Contratación administrativa, Madrid, Sección de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid, 1983.
- VON CLAUSEWITZ, Carl: *De la guerra*, trad. M. Howard y P. Paret, volumen I, libro III, ed. facs., Madrid, Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa, 1999.
- WINNER, Andrew C.: “The proliferation security initiative: the new face of interdiction”, *The Washington Quarterly*, volume 28, Issue 2, 2005.
- WOLFERS, Arnold: “Discord and collaboration: essays on international politics”, *Johns Hopkins University Press*, Baltimore, MD, 1965.

YARGER, Richard: *Strategic theory for the 21st century: the little book on big strategy*, Carlisle, (Pennsylvania), Strategic Studies Institute, US Army War College, 2006.

ZAMORA ROSELLÓ, María Remedios: *Régimen jurídico de la seguridad marítima*, Santa Cristina (A Coruña), Netbiblo, 2009.

ZARAGOZA SOTO, Sebastián: tendencias y retos”, in *Impacto de los riesgos emergentes en la seguridad marítima*, Cuadernos de estrategia, IEEEES, Madrid, Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa, 2009.



Daniel Rey Moral

PhD Candidate in Law, Universidad Complutense de Madrid.

E-mail: dreymor@oc.mde.es

- Submitted: October 2013

- Accepted: February 2014

THE INCIDENCE OF THE GENDER PERSPECTIVE IN DRAFTING THE NEW ARMED FORCES DISCIPLINARY REGIME LAW

The aim of this paper is to elucidate how Resolution 1325 of the Council of the United Nations on Women, Peace and Security has created the need to apply the gender perspective into national legislation; more particularly, into the Draft of Organic Law for the Armed Forces Disciplinary Rules.

The influence of gender perspective in the search for a more successful approach to equality between men and women within the process of modernization and improvement of the Armed Forces, where hierarchy and discipline are the founding stones, has been remarkable.

Consequently, legislator has been led to foresee not only new disciplinary types, adjusted to a more modern social reality where core personal legal principles must prevail, but also exceptional situations closely associated to that figure.

Gender Perspective, Armed Forces, Disciplinary Rules, Resolution 1325 of the Council of the United Nations, Policy, Legislation, Draft Law, Security and Defense

THE INCIDENCE OF THE GENDER PERSPECTIVE IN DRAFTING THE NEW ARMED FORCES DISCIPLINARY REGIME LAW

INTRODUCTION

Spain's commitment within the international community to issues of Peace, Security and Defence has been demonstrated in numerous initiatives. Of these, many are closely linked to the Government Action Plan¹ for the application of United Nations Security Council Resolution 1325² on Women, Peace and Security.

This Resolution, representing a substantial change in the conception of international security, has greatly influenced legislative development in some United Nations member states, which have incorporated by law into their own internal rulings the premises represented by the Gender Perspective.

The influence of the Gender Perspective in the configuration of a modern legal code adapted to the 21st century has evolved gradually. It is now, with the drafting of the new Disciplinary Regime Law of the Armed Forces (still in draft phase), that this influence has again come to the fore; not only to cover the provisions of Law 30/2003, of 13th October, concerning measures for incorporating the valuation of the gender impact on regulatory provisions drawn up by the Government, but also to grant it a well-founded and necessary practical value.

Using analysis as a methodological system, this paper aims at exposing in a methodical manner the global meaning of the gender perspective, the evolution of military norms inspired by the principle of material equality, and the influx of the perspective into all disciplinary types and into the special provisions of the new law, and finishing off with the main conclusions from what has gone before, which will also be presented as open lines for reflection and future research.

As primary and secondary sources of information, we have used the studies and analyses of some of the most notable national experts on gender issues in the Armed Forces, as well as contributions from lawyers of considerable renown in the field; and, of course, the required documents for the drafting of the future disciplinary regime

1 Approved by the Council of Ministers, 30th November, 2007.

2 Approved at the 4213th session, held on 31st October, 2000.

bill, which will be the object of analysis in the following pages.

One of the fundamental objectives of the present paper is to exhibit and portray the importance of and the influence currently exercised by the gender perspective in such a relevant field as the disciplinary regime of the Armed Forces, which are structured as an essential and profoundly hierarchical organisation, where unity and discipline play a crucial role in achieving the goals set out in article 8.1 of the Constitution.³

AN APPROACH TO THE GENDER PERSPECTIVE

With any present-day precise definition of the gender perspective one cannot avoid some closely linked meanings that affect the content and purpose of the term, such as : “gender”, “integration” and “equality”. Thus, and without prejudice to the definition of Gender formulated by the World Health Organisation in 2011⁴ and the reference currently provided⁵, the gender perspective could be conceived as the mechanism that permits men and women to perceive and evaluate certain issues, according to their interests, needs and priorities. As a result, the identified personal and social attributes of gender will influence a more complete estimation of the developments and the effects that could come about, thus achieving the targets in the most efficient and egalitarian manner.

For numerous reasons, men and women tend to appreciate facts from different angles that take into account diverse, although not necessarily opposing, circumstances or factors, This is the principal reason why the opinion of both has to be taken into account , with the same level of importance, when it comes to addressing any problem or situation and thus obtain a better solution or adopt a more suitable decision.

People, both as individuals and as elements belonging to social groups cannot remain outside the legal regulations in force. Nevertheless, neither can regulations overlook the accelerated rate of evolution both in individuals and in society. For this

3 “The Armed Forces, constituted by the Army, Navy and Air Force, have as their mission to guarantee the sovereignty and independence of Spain, to defend its territorial integrity and constitutional rule”.

4 “The concept of Gender refers to stereotypes, social roles, acquired condition and position, behaviour, appropriate activities and attributes that each particular society constructs and assigns to men and women”.

5 Cf. www.who.int/topics/gender/es/index.html (11/11/2013 a las 15:00 horas). “Gender refers to the socially constructed roles, behaviour, activities and attributes that a particular society considers appropriate for men and women. The distinct roles and behaviour may give rise to gender inequalities, i.e. differences between men and women that systematically favour one group”.

reason the gender perspective must be ever-present in the creation and later application of legal norms, understood in the terms described previously, with the aim of fulfilling the goals of equality, one of the highest values of the legal system advocated by Spain, as a social and democratic State of Law.

With this objective, and in line with article 9.2 of the Constitution, the public authorities have the duty to promote conditions that will ensure that the equality of individuals and the groups in which they are integrated are real and effective; to remove the obstacles that impede or make difficult their fulfilment and facilitate the participation of all citizens in political, economic, cultural and social life. The corresponding authorities have been charged with implementing policies on the basis of the Gender Perspective and the Principle of Equality, integrating them actively in the realm of education, health, culture and the military, thus responding to the new reality of the Armed Forces.

REGULATORY DEVELOPMENTS

The constitutional state that we know today in Spain underwent countless changes in numerous spheres over the centuries. As a result of the need to adapt to new social realities, these constant transformations have been echoed in the legal system, and most specifically in defence issues, affecting the main resource of the Armed Forces : its military personnel.

The development of the Armed Forces has expanded to such an extent that it has affected the private and professional lives of military personnel. And this is clear from a gender equality, that has become progressively effective over more than 20 years, that has contributed towards higher levels of preparation, capacity and availability of its members; while at the same time achieving greater professionalism and professionalisation.

Article 14 of the 1978 Constitution states that *“Spaniards are equal before the law and may not in any way be discriminated against on account of birth, race, sex, religion, opinion or any other personal or social conditions or circumstance”*. Nevertheless, the incorporation of women into the Spanish Armed Forces did not occur until ten years later, when the Royal Decree Bill 1/1988, of 22nd February, came into force.

Despite its integration being considered as somewhat tardy in comparison with other western nations,⁶ its progression in Spain has been gradual but decided. In this

6 [SORIN. Katia; BOSCH Jolanda; FROTIEE Brigitte; KÜMMEL Gerhard; MOELKER René; PORTERET Vincent. Female military in the West, What lessons for France, Germany, Canada,](#)

sense, some of the most notable examples are:

The Royal Decree 984/1992, of 31st July, approving the Rules of Procedure for Troop and Navy personnel of the Armed Forces, that authorised professional soldiers to apply for all posts, except those of a tactical or operative nature (Legion, Paratroopers, Special Operations) on account of their physical and biological characteristics, or in submarines or smaller ships, on account of issues concerning infrastructure and living conditions. The Armed Forces Personnel Regime Law 17/1999, of 18th May, guaranteed full professional equality, eliminating all limitations imposed on women relating to postings .

The creation of the Military Observatory for Equality between Women and Men in the Armed Forces ,⁷ (originally called Observatory on Women in the Armed Forces), was set up to analyse the processes involved in the selection, integration and permanence of women, which was to become one of the main pillars in bringing about effective equality between male and female military personnel.

More than 20 years were to pass, following the authorisation of the presence of women in the Armed Forces, before legal regulations were put in place to make that qualitative leap on questions of equality, thus adapting to the reality of the day.

The need to take into account the presence of women within the Armed Forces, and in the overall regulatory code governing the Institution, was reflected in the Organic law 3/2007, of 22nd March, for the effective equality of men and women.⁸

The parallel Law 39/2007, of 19th November, relating to the military profession,⁹ and the most recent Organic Law 9/2011, of 27th July, on the rights and duties of the members of the Armed Forces, have further confirmed and reinforced the demand for effective and regulatory equality between men and women in the Armed Forces. Thus

Netherlands, the United Kingdom. First quarter 2005. Centre of Social Studies, French Ministry of Defence.

7 Article 1.6 of the Order PRE/525/2005, of 7 March, promoting the Council of Ministers Agreement to adopt measures to favour equality between men and women.

8 Article 65.- *“The norms relating to the personnel of the Armed forces shall promote the efficacy of the principle of equality between men and women, especially in matters relating to access, training, promotion, postings and administrative situations”*. Article 66 of the Organic law 3/2007, of 22 March, for the effective equality of men and women.- *“The norms on service personnel of the Public Administration departments in issues of equality, prevention of gender violence and reconciliation with personal, family and professional life, will be applied in the Armed Forces, with the adaptations deemed necessary and in the terms established in their specific legislation”*.

9 Article 6.1 *“Equality of treatment and opportunities is a principle that will be applied in the Armed Forces in accordance with the provisions of Organic law 3/2007, of 22 March, for the effective equality of men and women and that shall be especially present in the development and application of this law in relation to access, training and the military career”*.

section III of the Preface to the Organic law 9/2011 states that in the application of the Organic Law 3/2007, and the Law 39/2007, the gender criterion in the regulation of the exercise of rights and liberties, the effectiveness of equality between male and female military personnel and the elimination of all discrimination on account of sex or gender are fundamental principles of this law.

Furthermore, the Additional Eighth Provision of the Organic Law 9/2011 establishes that: “*The Government shall within the space of one year present to the Lower House of Parliament a Draft Reform Bill of the Organic Law on the Disciplinary Regime of the Armed Forces 8/1998, of 2nd December. The text shall take into account the doctrine of the European Court of Human Rights, the Constitutional Court and the Supreme Court on fundamental rights and guarantees in the exercise of disciplinary powers in the military sphere and their necessary adaptation to the full professionalisation of the Armed Forces, and the presence of women and the organisation and missions indicated in the Organic Law on National Defence*”.

THE NEW ARMED FORCES DISCIPLINARY REGIME LAW

Discipline as an essential rule for the correct functioning of the Armed Forces, hierarchy as the situation between command, subordination and responsibility in the discharge of duties, and Unity as the manifestation of loyalty and fellowship among colleagues in the fulfilment of missions, these are guidelines which, through the means provided by the State, must rule the daily acts and functions of the military in order to achieve maximum efficiency in their mission.

The observance and fulfilment of these rules cannot be satisfied without the existence of a framework of equality between the men and women who make up the Armed Forces, as provided for in article 13 of the Royal Decree 96/2009, of 6th February, which approves the Royal Ordinances for the Armed Forces,¹⁰ and article 4 of the Organic Law 9/2011.¹¹

This is the backdrop against which work commenced on the creation and future

10 Article 13.- (The military) “*Will ensure the application of criteria and norms relative to the effective equality of men and women and the prevention of gender violence*”.

11 Article 4.1.- “*In the Armed Forces there shall be no discrimination whatever on account of birth, racial or ethnic origin, gender, sex, sexual orientation, religion or convictions, opinions or any other personal or social condition or circumstance*”.

Article 4.2.- “*The corresponding authorities shall promote the necessary measures to guarantee that, within the Armed Forces, equality between men and women is real and effective, and shall impede any situation of discrimination; especially in access, delivery of service, training and the military profession*”.

enforcement of the forthcoming Disciplinary Regime legislation. The Plenary Session of the Judiciary at its meeting of September 2012, delivered its opinion on the Armed Forces Disciplinary Regime Organic Preliminary Draft Bill, as did the Permanent Commission of the Council of State on 26 May, 2011 (File 829/2011); and later in a statement adopted unanimously, this time on the Draft Bill, at a session held on 4 April, 2013, (File nº 83/2013), from which the following consideration is of interest for the matter in hand:

The Preliminary Section of the draft bill states that the Organic Law “*aims to regulate the disciplinary regime within the Armed Forces with the ultimate goal of guaranteeing the observance of the rules of behaviour for the military; in particular, discipline, hierarchy, and unity, which in accordance with the Constitution and the rest of prevailing legislation, constitute a code of conduct for the members of the Armed Force*”.

According to the provisions of the Gender Impact Report contained in the Regulatory Impact Analysis Report¹² drafted by the Technical General Secretary of the Ministry of Defence, the disciplinary draft bill “*contains all the possible offences that infringe on the effective equality of men and women and the non-discrimination of the members of the Armed Forces (...) whereby it is considered that its impact, in terms of gender, will be positive..*”.

A beneficial effect is therefore expected, deriving from the inclusion of all the possible offences of this type and grading them as: minor (articles 6.27 y 6.28 of the Preliminary Draft bill), serious (article 7.27 of the preliminary draft bill) and very serious (article 8.11 of the preliminary draft bill).

DISCIPLINARY TYPES

The Armed Forces Disciplinary Regime Draft Bill presented on 10th May last to the Spanish Lower House for its study, states in article 5 that disciplinary faults are those actions and omissions, wilful or imprudent, included in the law.

The influence of the Gender Perspective is included in some of the disciplinary types qualified as minor, (article 6), serious (article 7) and very serious (article 8) offences.

.....

¹² Essential and obligatory tool for rendering effective the principle of equality in the contents of all legal norms in the framework of the General administration of the State, as provided for in Royal Decree 83/2009, of July 3rd, which regulates the Normative Impact Analysis Report.

Article 6.27

“Incorrectness in the fulfilment of the norms or measures designed to guarantee equality between men and women of the Armed Forces”.

Article 6.28

“Expressions or manifestations of contempt on account of birth, racial or ethnic origin, sex, sexual orientation and identity, religion, convictions, opinion, incapacity or any other condition or personal or social circumstance”.

Article 7.27

“Carrying out, ordering or tolerating acts which, in any manner, impinge on intimacy, personal dignity or dignity in the workplace or constitute discrimination on account of birth, racial or ethnic origin, sex, sexual orientation and identity, religion, convictions, opinion, incapacity or any other condition or personal or social circumstance”.

Article 8.12

“Carrying out, ordering or tolerating acts which affect the sexual liberty of people or imply sexual and sex-based harassment professionally or any other acts which, in any manner and repeatedly, impinge on intimacy, personal dignity or dignity in the workplace or constitute discrimination on account of birth, racial or ethnic origin, sex, sexual orientation and identity, religion, convictions, opinion, incapacity or any other condition or personal or social circumstance”.

The extraordinary coincidence in the content of the serious and very serious offences as stated in articles 7.27 y 8.12 respectively, is only broken by the difference by the latter precept in its reference to sexual liberty as an affected legal right.

While one might tend to highlight a priori the benefits of considering this very serious offence as a real crime detailed in the Military Penal Code or in the Ordinary Penal Code,¹³ it is equally important to clarify that it was considered more appropriate to qualify in a disciplinary manner undefined facts that could affect a legal right as subjective as sexual liberty. So, in spite of the fact that traditionally the violation of sexual liberty involved violent action associated with sexual offences, at the present time there are activities of a sexual nature –exhibitionism- which, without violence being involved, that can damage the sexual liberty of the passive subject.¹⁴

Without prejudice to the amendments introduced by the Parliamentary Groups

¹³ The underlying problems in relation to sexual harassment will be dealt with as a criminal offence in the Draft Bill of the new Military Penal Code Organic Law.

¹⁴ HERREA MORENO. Myriam. *Violencia en la Violación. Aspectos dogmáticos y victimológicos. Artículos doctrinales de derecho penal: La problemática del bien jurídico protegido en la criminalidad sexual violenta.* Noticias Jurídicas. June 2002.

CiU; IU, ICV-EUiA, CHA: the plural Left; and ERC-RCat-CatSí on the inclusion of “associative affiliation”, as well as “language or nationality –including those within the Spanish state–” in the causes for discrimination in articles 6.28, 7.27 y 8.12, the following amendments in relation to the work in question should be emphasised:

1. Firstly, the amendment drawn up by the Catalan Parliamentary Group (Convergència i Unió) criticising, as had previously been denounced in the Report by the General Council of the Judiciary, the possible violation of the principles of legality, criminality and legal security¹⁵ that may derive from the use of unspecific legal expressions and concepts (“*incorrectness in the fulfilment*”, “*irrespective acts or adopting an attitude of contempt*”, “*performing acts which in any manner impinge on intimacy*”).

The regulatory predetermination of illicit conduct must define the prohibited action with the greatest possible accuracy and precision, in the same way that broad and vague terminology only produces a lack of definition and legal uncertainty.¹⁶

In spite of this, it is equally worthwhile to point out that in practice, there can be numerous acts or expressions susceptible of violating the legal rights protected by these precepts; it being the duty therefore of the sanctioning authorities, when it comes imposing disciplinary sanctions or not, to weigh up all those external circumstances that could have had an influence on the action or expression, one of these contexts being that provided by the gender perspective.

In all the disciplinary types mentioned the necessary concurrence of misconduct or imprudence is indicated. Therefore, in the case of article 6.27 of the Bill, a clear example of the violation of the disciplinary type would be the fact of distorting or not respecting the clause relative to the protection of maternity in the announcement of a national defence training course, further training or higher studies, according to the provisions of Royal Decree 293/2009, of 6th March, which approves of maternity protection measures in the area of teaching within the Armed Forces.¹⁷

15 Article 25.1 of the Spanish Constitution.- “*No one can be condemned or sanctioned for actions or omissions which at the time they take place do not constitute an administrative offence, breach or infringement, according to the prevailing legislation at the time*”.

16 Constitutional Court rulings 196/1991, 17th October; 95/1992, 11th July; and 270/1994, 17th October..

17 Article 3 General measures

1. In the field of national defence further training and higher studies.

a) In general, when on account of pregnancy, birth or in the postnatal period the professional female soldier cannot do the prior selection tests, or finds herself unable to attend the course, having been designated as a student, she shall have a right to:

-
1. A place reserved in the same course the next time it is held. In the case of the same situation persisting, she may exercise the right to reserve a place on a second and final staging of the same course.
 2. The exemption of age requirements, should these figure on the following occasion that the course is held.
 3. The exemption of having to provide a different qualification to that required for the initial staging of the course.
 4. The staging of the course should not be accounted for as complete.
 5. In the case of where selection tests were a pre-requisite to being designated as a pupil, the female military professional shall be exempt from having to repeat these except in the case of medical or physical tests, the evaluation of which played a determining role in the corresponding selection process.
- b) Where on account of pregnancy, birth or in the postnatal period the female military professional leaves the course, having surpassed the number of absences regulated or established according to the corresponding course, in the next course that she attends in accordance with the provisions of section 1.a).1. of the article, she will be exempt from having to repeat the modules, subjects or assignments already carried out.

Notwithstanding the previous paragraph, where there is a question of modules, subjects or assignments where the physical condition, ability or aptitude in carrying out a certain activity, the course or, as appropriate, the corresponding study plans shall determine whether the aforementioned exemption can be applied.

2. In the field of vocational training:

During vocational training the pupil who is pregnant, in childbirth or in the postnatal period shall have the right to:

- a) Not to be excluded from the corresponding military training centre either on the grounds of insufficiency of psycho-physical conditions, nor for failing to pass the tests scheduled by the study programme within the stipulated time-frame.
- b) Take up residence outside the centre.
- c) Not to be taken into account as completed the tests, courses or examinations, which she has been unable to attend on account of her situation.
- d) If on account of pregnancy, childbirth or post-natal motherhood, the pupil is obliged to repeat any academic course, she will be exempt from having to repeat any modules, subjects or assignments, except where these are medical or physical tests the evaluation of which were determining in the corresponding course or where the study plan provides for the obligatory attendance at any of these.

Article 4 Particular measures

Taking into account the structure, duration and workload of the course, in the study programme, or,

2. On the other hand, the amendments introduced by the Socialist Parliamentary Group, which propose modifying articles 6.28, 7.27 y 8.12 by replacing the term “sex” with “gender”, considering that *“the essential element that provokes discrimination is not the sex in itself, but the combination of human arrangements arising from which a society transforms biological sexuality and attributes distinct roles that diminish the possibilities and opportunities of women”*.

Out of respect for the principle of political and trade union neutrality that applies to the military, we shall not discuss questions of a political nature. However, we do consider it necessary to make known the commitment shown by the main parliamentary groups in relation to the gender perspective in the construction of the new disciplinary regime law, and how it has been the object of debate and controversy aimed at reaching a common goal: the effective, real, efficient and immediate equality between the men and women that make up the personnel of the Armed Forces.

On the basis of these precepts, not only does one hope to obtain the protection of certain personal legal rights, such as sexual liberty, personal and professional dignity, equality and non-discrimination, but also to adapt to the Organic Law 9/2011, regulating the rights and duties of the members of the Armed Forces, incorporating the protection of the rights that it guarantees and sanctioning any interference with the duties imposed.

failing this, in the corresponding announcement recognition of the following rights shall be accorded, insofar as possible to female pupils and female training personnel who for reasons derived from their situation of pregnancy, childbirth or post-natal motherhood, cannot attend or are absent from any of the Armed Forces training courses:

- a) Modules, subjects or assignments where physical attendance can be replaced by distance learning.
- b) The possibility of passing tests on alternative dates, but always before the end of the course.
- c) Determination of the modules, subjects or assignments where individual examination can exempt the pupil from repetition at a later date.
- d) Adapting the annual leave schedule, permits and licences to guarantee compatibility between her situation and the teaching scheme.

Article 5 Accreditation of the situation

In order to avail of the general measures determined in this royal decree and the particular measures that could figure in the corresponding announcement, female personnel and training course students should produce a form of justification to the corresponding body in charge, or, as appropriate, to the director of the corresponding military training centre, in the form of the required official medical certificate, stating the grounds for non-attendance or for not undergoing the previous selection process.

SPECIAL CASES

- Serious infringement provided for in article 8.14 of the Bill

Article 8.14 of the bill, provides the following pre-condition for committing a very serious infringement, “*condemned by a firm ruling in application of laws distinct from the Military Penal Code to a prison sentence for an intentional crime, or to a prison sentence greater than one year for an offence committed through imprudence, in either case where it affects the service or public image of the Armed Forces or military dignity, or causes damage to the Administration*”.

At first sight, this disciplinary type cannot be included along with those previously mentioned, because of the range of criminal offences that it can embrace, without being necessarily related to the gender perspective. However, there is scope for those crimes of sexual or gender violence under the Ordinary Penal Code, of even greater significance for the Institution, in particular if they are committed in couples, whose members are posted to the same unit.

Consequently, article 19 of the Bill, provides for, among other measures, suspension as a possible sanction for very serious offences, extending its duration to that provided for in the sentence for cases cited in article 8.14. With this new draft the range of offences and the duration of the suspension from work would be that established under the existing article 66 of the Disciplinary Regime Organic Law 9/1998.¹⁸

With regard to the female soldier victim of gender violence, who is therefore eventually obliged to change her posting to ensure her protection or her right to comprehensive social assistance without prejudice to her preferential right to occupy another posting that may be vacant and whose provision would be necessary under article 101 of the Military Career law; and the right to geographic mobility recognised in the Royal Decree 456/2011, of 1st April, which approved the regulation of military personnel postings¹⁹. In view of the evaluation granted to the gravity of the charges,

18 “*In the case of the previous article, the offending serviceman shall be served with sanction of separation from service or suspension of employment up to the duration of the sentence as a maximum if this is above three years imprisonment for any offence, or where lower it would be for intentional crimes of homicide, injury, threats, and intimidation against sexual liberty, against heritage and against the socio-economic order and against public health and falsehoods In other cases the sanction of loss of posts on the promotional ladder or the suspension of office for a maximum time period coinciding with the duration of the sentence.*”

19 Art. 27.1 “*The military service woman victim of gender violence who is obliged to move to a different posting in order to ensure her own protection or right to comprehensive social assistance, can request the assignment of a post, if possible of similar category, in the same municipal area or in another different one, without being subject to the minimum permanency requirement*”

Art. 27.4.- “*In the case of there being no vacancy with the required characteristics, the applicant will be*

the possibility of remand in custody, the damage of such an indictment to the Armed Forces and the public concern it could give rise to, article III of the Military Career law (in the draft proposed in the Third Final Disposition of the Disciplinary Regime Bill) provides for a possible administrative agreement on the suspension from office of the military serviceman who is charged, indicted, or in respect of whom an interim measure has been adopted in a criminal procedure (for gender violence) or a disciplinary procedure for a very serious offence, expressly establishing whether the said suspension also carries with it the termination of service.

Therefore committing a crime of gender violence could not only produce the initiation of a case for having committed a serious offence as provided for in article 8.14, but also the possible suspension of office with the termination of service. Besides should the accused be a member of troop and navy military personnel with a temporary service contract, under given mandate or legal provision, there would be grounds for a rescission of the contracted commitment.²⁰

Similarly, the proposal to modify article 112 of the Military Career Law²¹ envisages termination of service in the case of suspension from duties if, as a result of the sentence, the accused military serviceman has to go to a penitentiary establishment to comply with the deprivation of liberty imposed in the sentence ; or when a disciplinary suspension sanction or suspension from office is imposed for a very serious offence for a period greater than six months.

- The enforcement of house arrest for minor infringement

The gender perspective has had a notable influence on the military legal order that protects the reconciliation of family, personal and professional life, without constituting an obstacle to the enforcement of disciplinary responsibilities.

Article 15 of the Armed Forces Disciplinary Regime Bill regulates remand in custody from one to fourteen days, for committing one of the minor offences provided for in article 6. Its content, similar to that of the Organic Law 8/1998²² in force, imposes house arrest or detention at the unit, barracks, base, vessel or establishment indicated in the disciplinary resolution. The sanctioned military serviceman continues

informed of the closest municipalities and units to those requested so that she can give her preferences.

20 Formulation provided for in articles 118 of Law 39/2007, and article 10.2. of Law 8/2006, of 24th April of rank and file servicemen, according to the content of the Disciplinary Law Bill. At present these precepts include intentional crime as the immediate cause for the rescission of contractual commitment.

21 Section Six of the Third Final Disposition of the Armed Forces Disciplinary Regime Bill.

22 Article 13.- “The arrest of one to thirty days consists in the restriction of the freedom of movement of the accused and implies his presence for the duration of the arrest at his home or at the Unit workplace, barracks, base, vessel or establishment indicated...”.

to participate in the activities of the unit during the period of arrest and remaining within the confines of the place indicated during the remainder of the time.

As certain sectors point out,²³ it is up to the Authority with sanctionary powers to indicate the place where the sanction is to be enforced, in accordance with the specific circumstances of the offence (place where it was committed, level of disciplinary repercussion...) the exemplary nature of the measure, its appropriateness or not, the living conditions of the place of detention; and, of course, the advisability or not of the military serviceman's presence in the Unit in question.

Accordingly, taking as unquestionable the premise that the private residence of the military serviceman be considered as a possible place for the custodial detention, and that he is obliged to remain there for the effective duration of the arrest, while he is freed from service, the Authority with sanctionary powers in application by analogy of paragraph two, article 227 of the Military Criminal Procedure Law²⁴ on provisional custody, could authorise permission to leave home for “*any other justified cause*”, that is to say: for just and reasonable reasons in terms of ethical and social valuations.²⁵

This indefinite legal concept must cater for the inherent conditions for the reconciliation of the family and professional life of the sanctioned serviceman, such as the care for under-age children and their educational and basic sanitary needs. Thus, paying close heed to the principle of *numerus apertus* with regard to the military serviceman's personal circumstances, house arrest is permissible and the authorisation for the accused to leave home in the fulfilment of functions in compliance with his personal life.

In spite of all this, the sanctioning Authority could opt to deny the enforcement of house arrest, in which case the arrested military serviceman could request to absent himself from his post for the time necessary to carry out an unavoidable duty of a public or private nature related to family and professional commitments, such as those previously referred to, according to section 6 of the Second Norm of Annex II of the Ministerial Order 121/2006, of 4th October, which approved of the norms relating to the working day and hours of work, holidays, permits and licences of the Military Personnel of the Armed Forces, and their later modifications.

23 ESQUIVIAS LÓPEZ-CUERVO. Antonio; JOLY PALOMINO. Federico; MARTÍN VICENTE. Manuel. *Comentarios a la Ley Disciplinaria Militar*. 2nd Edition. January 2000.

24 Article 227.- The detainee in provisional custody “*Can equally leave (the place where the sentence is being served), with the authorisation (of the Judge) to attend religious practices or to receive medical assistance, which, being necessary, cannot be provided in the place of custodial detention, or for any other justifiable cause in the opinion of the ruling Judge or Military Court*”.

25 GARCIA LABAJO. Juan Manuel *Comentarios a la Ley Disciplinaria de las Fuerzas Armadas*. Ministry of Defence. Madrid. 2000.

The indefinite prolongation of the duration of the permission in order to fulfil the aforementioned duties could be solicited when the sanctioned military serviceman belongs to a one-parent family; or when the other parent, whether employed by the military or not, is posted in another locality or deployed in a different operational zone.

In these cases, a clash between personal (caring for the family) and professional interests (maintenance of discipline) may occur, whereby the extensive and extensible application of article 227 Military Criminal Procedure Law in relation to article 15 of the Disciplinary law would be almost mandatory; extensive, in that it affects the fundamental and constitutional rights of the military serviceman, such as the right to education, the right to access to redress through the courts, or the rights to healthcare provision and extensible in that it affects those (generally children, who are minors) who depend solely and unilaterally on the military serviceman.

To further facilitate the task of the Authority which has to decide on these circumstances, the Constitutional Court, in a ruling 61/2013, of 14th March, recognised the new right to non-discrimination for reasons of family and reconciliation; as well as the duty of the public authorities to protect the family and children in accordance with article 39 de la Constitution.²⁶ This duty of protection –states the ruling– “*must prevail and provide guidance for the solution of any doubt in interpretation*” in the application of a norm that affects the reconciliation of family and professional life.

- The Suspension or Non-Execution of Sanctions

The Gender Perspective is one of the multiple factors that have had an influence on the drafting of article 63 of the Armed Forces Disciplinary Bill, regulating the suspension or non-execution of disciplinary sanctions.

In accordance with its wording and even more specifically, in accordance with the terms of article 70 of the Organic Law 8/1998 in force, this precept allows for the agreement to suspend the sanction for a period less than prescribed, or the definitive non-execution of the sanction not only ex officio but also on application by a party, when “*exceptional circumstances of a personal nature (...) indicate a just cause and do not prejudice discipline.*”

Furthermore, article 72 of the Project also provides the sanctioned party during the disciplinary appeal process, to “*request the suspension of sanctions for very serious and serious offence during the appeal process, when its execution could have damaging consequences that would be impossible or difficult to repair or the appeal is based on one*

26 Article 39.1.- *The public authorities ensure the social, economic and legal protection of the family.*

Article 39.2.- *The public authorities furthermore ensure the comprehensive protection of children, equal before the law irrespective of their affiliation, and that of their mothers, whatever their civil status. The law enables paternity testing.*

of the grounds for automatic nullity provided for in the common administrative regulatory process”, the suspension can also be withheld for justified reasons if it were to prejudice military discipline.

The novel nature of these precepts in which the Gender Perspective has considerable influence, is to be found in the opportunity that the law affords to the military serviceman to make the Sanctioning Authority aware of the existence of facts and circumstances of a personal nature such as those described in the previous heading, that justify such a suspension or non-execution.

These are hybrid forms of material (varying *de facto* extralegal situations) and formal suspension (based on a legal ruling)²⁷ that aim to avoid causing greater damage than was possibly committed with the disciplinary offence, as could arise in the case of detaining in a military disciplinary establishment for a serious or very serious offence a military serviceman in charge of a child of under 12 years of age in a single-parent family.

These legal tools that the legislator has introduced into the regulations are primarily aimed at establishing a system capable of protecting the individual rights of the military serviceman, without detracting from the process or its completion and furthermore, the effective search for a balance between such rights and discipline.

- NON Disciplinary measures on board warships

As an entirely new measure and a clear exponent of the influence that the Gender Perspective has had on the drafting of the new Armed Forces Disciplinary Bill, the fourth additional Provision of the Act states: “*without prejudice to his or her disciplinary powers, the commanding officer of a warship can agree on board substantiated measures not of a disciplinary nature consisting in limitations or restrictions of access to certain areas of the ship, in order to put a stop to situations of aggression, harassment or violence that constitute an alleged serious or very serious infringement of military discipline, while at the same time it being necessary to protect the potential victims of the alleged offender*”.

In proceedings for the presentation of amendments to the Disciplinary Bill, the Parliamentary Groups CiU; IU, ICV-EUiA, CHA: the Plural Left proposed the suppression of this additional provision, arguing that the faculty of the Commanding Officer of a warship to adopt precautionary measures limiting or restricting the freedom of movement of one or various individuals, so as to provide adequate protection to the alleged victim of harassment, violence or acts of aggression that could violate his or her most basic fundamental rights, should rather be adopted by a legal body with all the guarantees, given the severe repercussion on the fundamental rights and rights to public freedom of the alleged aggressor, the military serviceman.

27 MATAMOROS MARTÍNEZ. Rafael. *Comentarios a la Ley Disciplinaria de las Fuerzas Armadas*. Ministry of Defence. Madrid. 2000.

The constitutional and procedural rights and guarantees proposed in the amendment are not going to be questioned. However, we must firmly bear in mind the necessary and preventive protection that should always assist an alleged victim of harassment or violence, most especially when the events can take place in such an isolated location as a warship.

The Ministerial Order 12/2012, of 28th February, approving the Norms governing command and internal regime of the units of the Navy, entrusts to the Commanding Officer of a ship the enforcement of rules of behaviour for the military personnel. Not only that, it empowers him or her to ensure the safety of the ship, its crew and the personnel on board, exercising his or her authority so as to avoid arbitrariness and promote discipline, loyalty and companionship.²⁸

As a result, in the same way that the members of the Security Forces can enforce restrictions on the freedom of movement of citizens in the civil sector, in accordance with the Criminal Justice Act, when there are indications that a criminal offence has been committed, similarly the Commanding Officer of a ship is sufficiently legitimised to restrict freedom of movement as a precautionary measure in favour of the protection of a higher legal right.

CONCLUSIONS

1. The concerns and experiences of women and men constitute an essential element in the drafting, execution, follow-up and evaluation of the decisions taken at political, economic, social and legal level. In our regulatory framework, there have been clear strides made in matters of equality between men and women. Nevertheless, there is still a long road to travel to reach maximum effectiveness, and along the way we will need continue to combat the persistent demonstrations of discrimination proceeding from social and educational

28 Article 9.2.- *“He or she shall at all times constitute an example for the crew by observing the rules of military behaviour and the traditions of the Navy”.*

Article 9.3.- *“He or she y shall exercise their authority, equity and firmness, avoiding all arbitrariness and promoting responsibility, personal satisfaction and mutual respect”.*

Article 10.3.- *“He or she shall promote among his or her subordinates the determination to succeed, the exercise of responsibility, discipline, honour, courage, la initiative, loyalty and companionship”.*

Article 15.3.- *“A Commander has the double function of preparing and using the ship. He or she shall dedicate his or her attention to the security of the vessel, the crew and personnel on board always mindful of the peculiarities of the marine environment”.*

stereotypes.

2. It will be the passage of time and case studies, among other factors, that will determine whether the undefined legal concepts contemplated in the articles outlined will cause a greater problem than the one they are attempting to resolve. In spite of that, and a priori, one senses that the inclusion as minor, serious and very serious the types of infringement that affect the effective equality of men and women and the non-discrimination of the members of the Armed Forces will have a beneficial effect on the personnel of the military Institution.
3. With the package of measures envisaged in the Regulation concerning postings and in the Disciplinary Bill, which fall within the overall framework of the modernisation of the Armed Forces and the improvement of their working conditions, it is hoped to achieve full equivalence with the Organic Law 1/2004, of 28th December, regarding Comprehensive Protection Measures against Gender Violence, and by extension for service women victims of gender violence with the rest of public servants.
4. Bearing in mind the difficulty, it would have perhaps been preferable to establish the degree or intensity of damage to discipline that these special cases previously described could incur, and that reflect the constant confrontations on a daily basis between personal, family and professional life and how to make major efforts to reconcile these without prejudicing military discipline.
5. Although the new content in the Additional 4th Provision could be appreciated as a notable achievement in the struggle against and the prevention of gender violence in the realm of the Armed Forces deployed in ships, its content could be qualified as insufficient, as it does not address the decisions facing a contingent commander of army troops deployed in an operations zone or an aircraft commander during a journey in situations of armed conflict.
6. In terms of public opinion, which views the Armed Forces more and more as an integral part of society, the legal modifications outlined mark an important advance in issues of equality, and from a broader perspective, the accomplishment of a further chapter derived from the content of Resolution 1325 of the United Nations Security Council.

BIBLIOGRAPHY

Comentarios a la Ley Disciplinaria de las Fuerzas Armadas. Ministry of Defence. Madrid. 2000.

ESQUIVIAS LÓPEZ-CUERVO. Antonio; JOLY PALOMINO. Federico; MARTÍN VICENTE. Manuel. *Comentarios a la Ley Disciplinaria Militar*. 2ª Edición. January 2000.

HERREA MORENO. Myriam. Violencia en la Violación. Aspectos dogmáticos y victimológicos. Artículos doctrinales de derecho penal: La problemática del bien jurídico protegido en la criminalidad sexual violenta *Noticias Jurídicas*. June 2002.

MILLÁN GARRIDO. Antonio. *Justicia Militar*. 9th edition. Editorial Ariel. 2012.

PÉREZ VILLALOBOS. María Concepción. *El tratamiento del género en las Fuerzas Armadas. Mujer, Paz y Seguridad*. Granada University. 2013.

ROBLES CARRILLO. Margarita y FRIEYRO DE LARA. Beatriz. *La integración de la perspectiva de género en el análisis de los conflictos armados y la seguridad*. Cuadernos de estrategia nº 157. 2012.

ROBLES CARRILLO. Margarita (Coord.). *Género, conflictos armados y seguridad. La asesoría de género en operaciones*. Parte II: Género y Seguridad. Centro Mixto. Universidad de Granada y Mando de Adiestramiento y Doctrina. 2012.

ROBLES CARRILLO. *Enfoque integral de las perspectivas de género en operaciones*. Parte II: La Normativa sobre Género y Seguridad. Centro Mixto. Universidad de Granada y Mando de Adiestramiento y Doctrina. 2013.

RUIZ-RICO RUIZ. Catalina. *La igualdad de género en las Fuerzas Armadas desde una perspectiva constitucional*. Documento de Opinión nº 121/2013. Instituto Español de Estudios Estratégicos.

Council of State Report.

Judiciary General Council Report.

Package of amendments presented by the Parliamentary Groups to the Draft Bill.

High Court jurisprudence.



Katarína Svitková

Research Assistant, Social Sciences School, Political Sciences, Carolina University of Prague. E-mail: katarina.svitkova1@gmail.com

- Submitted: January de 2014

- Accepted: March de 2014

CONTEMPORARY SECURITY FROM THE URBAN STANDPOINT: CITIES IN THE FACE OF RISKS AND STRATEGIC THREATS FOR SPAIN

The following article aims to explore the emerging research agenda in the field of urban security in relation to contemporary threats. In line with a two-fold interpretation of urbanised security, the first part will focus on the growing militarisation of urban spaces. Here, we will look at a number of concepts used by urban geographers and political scientists whose critical stance towards state authorities has dominated the debate. The second part, focusing on urban security, will adopt a more pragmatic position: which elements and functions are vulnerable to natural forces or human activity. A brief analysis of the main risks and threats, as recognised by recent Spanish strategic documents, will also be presented.

Security, cities, urban militarisation, threats, risks, Spanish Security Strategy, National Security Strategy

CONTEMPORARY SECURITY FROM THE URBAN STANDPOINT: CITIES IN THE FACE OF RISKS AND STRATEGIC THREATS FOR SPAIN

I. INTRODUCTION

Traditionally, the concept of security was linked to the challenge of defending the state and the whole of its territory through the use of military instruments. Security depended, above all, on the state's capacity to maintain, increase and use military power. Following the end of the Cold War, the dimensions of the analysis of security (economic, social, cultural, and environmental security; cybersecurity, etc.) were multiplied. An alternative point of view should not simply be based on these security dimensions or "sectors", but rather should also focus on their geographical analysis. In other words, it is necessary to examine *urban security*, as well as national and international security. Contemporary risks and threats have an international nature, but there are other more important implications at the local level – particularly in urbanised areas.

The concept of urban security is usually examined in relation to programmes for the prevention of and response to crimes committed in cities, initiatives represented at the global level by the UN-HABITAT 'Safer Cities' programme. In this article, however, I aim to adopt a much broader approach. By leaving out "daily" crime, I have decided to focus on global risks and threats from the perspective of our dependency on life in cities. In order to do this, I distinguish between two interpretations of urban security:

- a) security of the inhabitants of cities in their entirety or the individual security of the inhabitants in relation to the growing militarisation of urban spaces, particularly under extraordinary circumstances
- b) security of cities as a whole; the ensemble of its elements and functions that are affected by natural disasters or other situations attributable to human action

I.1. Structure of the article

The structure of this article reflects the distinction that is outlined above. In the first section I will go over the use of military instruments and new technologies in different

types of conflicts taking place in cities all over the world. In addition to inter-state conflicts, insurgencies and terrorism, I will mainly analyse events of a civil nature: conferences, international summits or sporting events of global relevance and impact. Violence associated with public demonstrations in cities and its impact for security should also be considered as an event of special topical relevance. At the same time, we should bear in mind the growing interconnection between cities and the role that non-traditional actors have adopted in them.

In the second part I will focus my analysis on certain specific sections of the Spanish Security Strategy¹ of 2011 and the National Security Strategy² of 2013, starting from an urban standpoint when analysing the security of contemporary society. For the purposes of this article I will analyse the risks and threats that are *relevant for cities* and which appear in the two documents mentioned above. Specifically, I am referring to risk enhancers that already appear in the 2011 Strategy and the urban implications of armed conflicts, proliferation of weapons of mass destruction, organised crime, energy vulnerability, cyber threats, uncontrolled migratory flows, and emergencies and disasters. This article will not allow for detailed comparison of the strategies, nor for the inclusion of all the risks and threats outlined in the documents. The objective of this paper, however, is to analyse the dangers that are particularly relevant for areas with high population and infrastructure density.

2. MILITARISATION OF URBANISED SPACES

Modern cities are important hubs for the concentration of citizens and their activities; centres of infrastructure, investment and innovation; as well as centres of political and economic power. As a consequence, they are extremely complex systems: interconnected and at the same time vulnerable to disruption and to the emergence of all types of conflicts. Technological progress in the military sector has changed the patterns of war, mainly at the tactical and operational level. What has remained as a characterising factor, however, is the role that cities play in armed conflicts – being both the theatre and the target of war in all their forms. In addition, according to many experts, we are witnessing the militarisation of urban spaces, even under circumstances that have very little to do with war. In other words, cities are affected by

1 Kingdom of Spain. Spanish Security Strategy: Everyone's Responsibility. Madrid: Government of Spain, 2011.

2 Kingdom of Spain. National Security Strategy: A Shared Project. Madrid: Government of Spain, 2013.

demonstrations of political violence of all types: from “traditional” conflicts motivated by economic resources, battles to take control of political power, terrorism, insurgent activity, through to other conflicts that could be classed as civil or civic³, – public demonstrations and state reactions to them. Bearing in mind the level of urbanisation that we are witnessing, these phenomena directly affect a large part of the world’s population. The United Nations estimated that in 2050 6.4 billion people will be living in cities around the world. The repercussions of this spectacular growth will be most visible in developing cities, particularly in Sub-Saharan Africa and Asia⁴. The possible conflicts that could occur in these regions over the course of the 21st century would be attributable purely to urbanisation. However, the role that cities play in conflicts is becoming more and more relevant.

2.1. Wars in cities

A large number of concepts in the field of security at the urban level have emerged in recent times. One of the most distinctive concepts is related to the technology and military means employed in ‘civilian’ areas with high population and infrastructure densities. The phenomenon that is now known as *urban militarisation* is actually nothing new. We have already explained that cities have always been the targets and theatres of military operations. Despite (or as a consequence of) the technological supremacy of the “western” countries in open terrain, conflicts increasingly tend to be played out in urbanised areas. At this point it is worth mentioning the example of Iraq, among others. Urban conflict results in limitations as regards observation, mobility, communication and logistics in general⁵. As asymmetrical conflicts become more frequent and the number of conventional wars decrease, so cities become havens and support bases for the activities of different insurgent groups. Recent civil wars (Syria, Egypt) can be seen as very clear examples of this. In conflicts of this nature, low-profile means and familiarity with the surroundings are essential.

Over the past twenty years, states with the most sophisticated Armed Forces from

3 BEALL, Jo; Tom Goodfellow, Dennis Rodgers. Policy Directions: Cities and Conflict, Crisis States Research Centre, June 2010. Available under:

http://eprints.lse.ac.uk/40414/1/Policy_directionsCities_and_Conflict%28author%29.pdf

Consulted: 19.01.2014.

4 United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division. Estimates from 2008. Available under: <http://esa.un.org/unpd/wpp/index.htm> Consulted: 28.02.2014

5 HILLS, Alice. Continuity and Discontinuity: The Grammar of Urban Military Operations en GRAHAM, Stephen (ed.), *Cities, War, and Terrorism: towards an urban geopolitics*, Oxford: Blackwell Publishing, 2004, p. 235.

a technological point of view, (in particular the United States, followed by Israel and others) have invested in specialised military technologies and facilities for combat in cities⁶, in order to adapt their capabilities to the challenges that develop in these types of conflicts. Two of the most complex facilities in the United States are Fort Carson in Colorado and the Joint Readiness Training Centre in Fort Polk, Louisiana. Dozens of other similar facilities have also been built in the United States alone⁷. In practice, collateral damage affects the inhabitants of cities involved in conflicts in a very direct way: not just due to the destruction of infrastructure and vital services, but also because of the very high numbers of civilian victims. Statistics on civilian victims tend to vary greatly – by thousands – depending on the information source. The campaign launched for the control of Fallujah, Iraq, in 2004 is a perfect example of this⁸.

2.2. Civilian events and civic conflicts

At the same time, militarisation is considered as a necessary element to prevent civilian disobedience and terrorism in cities in the developed world⁹. In the case of civilian events (like the IMF, G8 or World Bank summits) and protests instigated by antiglobalisation movements, states deploy various security corps around urban areas. Where the functions of the police mix with those of the military, rights to movement and assembly become limited and violent means are often used to break up demonstrators¹⁰. In addition to this, the distinction between demonstrators and terrorists becomes somewhat blurred at times. The recent concept of *military urbanism* shows how new technologies, originally developed for military use, are used to monitor and control the behaviour and movements of civilians in any location, obviously under the pretext of guaranteeing their safety. This situation is characteristic of large urbanised centres in industrialised nations¹¹.

The militarisation of cities has also been evident in the security measures adopted for certain recent sporting events, like the controversial 2014 Winter Olympic Games

6 GRAHAM, Stephen. *Cities Under Siege: New Military Urbanism*. London: Verso Books, 2011, p. 181.

7 *Ibid.*, p. 184.

8 CHANG, Tao-Hung. *The Battle of Fallujah: Lessons Learned on Military Operations on Urbanized Terrain (MOUT) in the 21st Century*, *Journal of Undergraduate Research*, Rochester: University of Rochester, vol. 6, n° 1, 2007, p. 33.

9 WARREN, *op. cit.*, p. 214.

10 *Ibid.*, p. 215.

11 GRAHAM, *op. cit.*, p. 62.

in Sochi, and Rio de Janeiro¹². Similar situations were seen during the Olympic Games in Beijing in 2008 and in London in 2012, as well as during the football World Cup in Johannesburg in 2010¹³. Coming from a variety of fields such as urban geography or even political sciences, authors like Professor Stephen Graham have been deeply critical of the consequences of this militarisation as regards basic freedoms, as well as the restrictions on movement and the changes in the urban fabric of the cities in question¹⁴.

Another worrying phenomenon, particularly over the past five years, has been the security measures implemented by various governments in order to pacify those demonstrating against public sector management. The initial reasons for these demonstrations often vary, although usually the focus is on the lack of citizen participation or on the proper functioning of democratic institutions. The authorities, however, use the discourse of emergency or exception to justify some extremely violent reactions. Here we should point out recent cases in cities in Turkey, Brazil, Egypt, Thailand, Venezuela and Ukraine, among others. 2013 was a particularly violent year in this sense, with wide media coverage of what was happening in some national capitals – capitals that were turned into true combat zones. Why do cities acquire a leading role in civilian conflicts? As has already been explained, they are hubs of people, infrastructure, resources and ideas. They have the four key characteristics: density, heterogeneity, compressed inequality and the presence of governmental headquarters¹⁵.

2.3. Cities in an interconnected world

In connection with the growing importance that large metropolitan areas have acquired, an alternative to the traditional concept of geopolitics has emerged – an alternative where sovereign states are the only protagonists. One area of analysis stands out in this innovative approach: *urban geopolitics*. Through the process of urbanisation and globalisation, certain cities obtain greater importance in the functioning of the global system than the countries in whose territory they are located. It is said that national borders lose a certain amount of influence and that it is cities with a global

12 SOUZA, Marcelo Lopes de. Panem et circenses versus the right to the city (centre) in Rio de Janeiro: A short report, *City: Analysis of urban trends, culture, theory, policy, action*, vol. 16, nº 5, 2012, p. 563.

13 McMICHAEL, Christopher. Hosting the World, *City: Analysis of urban trends, culture, theory, policy, action*, vol. 16, nº 5, 2012, p. 524.

14 GRAHAM, op. cit., p. 16.

15 BEALL et.al., op.cit., p. 2.

vision that are truly important – their agglomerations and flows that are generated by people, technologies, investments and information¹⁶. The power dynamic and the links between “elementary” cities and more global cities is something that is under study¹⁷. Medium-sized cities cannot aspire to the levels of economic and political power that megalopolises have accumulated, and it is true that the role of states continues to be an important one. However, various cooperation mechanisms are being developed between the most important global cities – such as those seen in New York, London, Singapore, Rio de Janeiro or Johannesburg, among others. Those relating to the environment or public sector management are of particular interest. This type of cooperation is often more efficient and effective than the traditional negotiation of international agreements and their gradual implementation.

As regards security inside cities, it is necessary to bear in mind the increasing role of *non-traditional players*, particularly terrorist groups, social movements with different makeups and different aims, multinational companies – sometimes with revenues higher than the GDP of many countries –, and also private security companies that operate in conflict situations in various parts of the planet. All of these players are closely linked to the cities where they have their headquarters, from where they manage their investments, where they carry out their activities, and where they aim to achieve their objectives. In the same way, they are able to influence the social and political dynamics (even the most conflictive dynamics) that are played out in the most urbanised areas nowadays. The capacity to guarantee the development and the security of cities against international threats, however, is an important challenge for governments – both at the national and municipal level.

In the most extreme cases, when state authorities do not manage these areas appropriately, *failed cities*¹⁸ emerge – a concept derived from the idea of *failed states*. What is referred to here is the incapability (or total absence) of state institutions to provide basic services to the inhabitants or to guarantee security and order in a given city. Clearly a state’s weakness will have consequences at the local level. The activities of armed gangs, terrorists and organised crime of all types tend to converge in urbanised areas where they have the infrastructure and resources necessary to carry out their activities. Increasing interconnectivity between cities through new communication and transport technologies allows these threats to expand geographically and for those involved to communicate their aims and intentions with greater ease. In other words, the militarisation of urban spaces can be seen in various countries around the world and has been facilitated by the development of military technology that has been put

16 TAYLOR, Peter. *The Big Question: How Should Borders Be Drawn?* World Policy Institute, 2013. Available under: <http://www.worldpolicy.org/journal/spring2013/big-question> Consulted: 20.08.2013

17 SASSEN, Saskia. *An Emergent Urban Geopolitics*. Saskia Sassen website, 2012. Available under: <http://www.saskiasassen.com/PDFs/london/An-Emergent-Urban-Geopolitics.pdf> Consulted: 19.08.2013

18 NORTON, Richard J. *Feral Cities*, *Naval War College Review*, vol. 1, n° 4, 2003, p. 97.

to civilian use, as well as by the role played by non-traditional players. The recent trend of analysing security at the urban level should be boosted considering our deepened dependency on urban life, as well as the need to protect the infrastructure that sustains it. In the next section I will adopt a holistic view of security in urban areas, as is implicit in the Spanish strategic documents.

3. THE VULNERABILITY OF CITIES AND THE STRATEGY

The Spanish Security Strategy of 2011 and the National Security Strategy of 2013 reflect the general trend towards recognising new threats that place the functioning of global society in danger. Since 9/11, governments across the globe have followed the example of the USA in revising old strategies and producing new national documents, recognising the changing reality and the necessary solutions to urgent problems such as terrorism, weapons of mass destruction, illegal migration, organised crime and cybersecurity, among others.

The new threats that we have to face have an important urban dimension. The two strategies determine the emerging risks for society at the national, European and global level, although they do not make explicit mention of the urban level, which usually fits in to the category of public safety or civil protection. In a globalised world, however, public security in cities is no longer a purely domestic issue. As current risks have become transnational, cities are now also vulnerable to all types of risks and threats, without there being a clear strategy on how to deal with them.

The need for a broad understanding of security is made clear in the titles of the above-mentioned documents. The Spanish Security Strategy – *Everyone's Responsibility* and the National Security Strategy – *A Shared Project*. Those involved are the National State Administration, the Autonomous Communities, Local Administration and society as a whole^{19,20}. The strategies recognise (although only implicitly) that cities are predisposed to political violence due to their very nature; and that they are also vulnerable to natural or industrial disasters. The current level of urbanisation and technical development generates both advantages and disadvantages as regards the security of nations, cities and inhabitants. In order to analyse security at an *interurban* level (interconnected cities in the face of international dangers), I will focus on a number of elements mentioned in the Spanish Security Strategy and the National

19 Spanish Security Strategy, 2011, p. 14.

20 National Security Strategy, 2013, p. 7.

Security Strategy.

3.1. Risk enhancers and cities²¹

The third chapter of the Spanish Security Strategy names the phenomena that contribute to contemporary threats and risks, one of which is *dysfunctions associated with globalisation* (inequality, political instability, scarcity of resources). These can be clearly seen in areas of high population concentration, particularly in developing countries. As well as the need to build “more flexible, resistant and resilient systems²²” at the national and global level, it is also vital that the abilities of cities to cope with these risks be developed. To this end, *urban resilience*, a concept that will be developed later in the text, should be strengthened.

Urban centres are vulnerable to *demographic imbalances* which lead to social and political conflicts, inequalities or disasters of different types, among other notable effects. The Spanish Security Strategy recognises the multiplication of problems linked to urban life, particularly in large *metropolitan zones* – crime, radicalisation and conflicts²³ – where the inability of governments to guarantee development contributes to the creation of failed cities. Meanwhile, in developed countries, the aging of the population is accompanied by immigration of young people from other countries. In the case of Spain, immigration from the African continent is particularly pronounced. Resources and opportunities attract immigrants, particularly to large cities, as we shall see in the next section.

The geographical view point on *poverty and inequality* is extremely useful when analysing countries with different levels of development but in geographic proximity of each other. In addition to the case of the Mediterranean²⁴, the gap between the USA and Mexico can also be highlighted. Also meriting a mention are the inequities that can be found when comparing various regions of the world, the countries in themselves, the different areas that vary in each country (particularly the urban-rural divide) and also the above-mentioned inequality that is compressed in cities. As is logical, the shortage of opportunities and frustration are at the root of all of the demonstrations of radicalism. In any case, poverty and inequality are contributing factors to economic migration, visible, above all, in the most urbanised zones.

²¹ Unlike the Spanish Security Strategy, the National Security Strategy does not include a chapter on risk enhancers, instead presenting risks and threats in one single chapter (3).

²² Spanish Security Strategy, 2011, p. 34.

²³ Spanish Security Strategy, 2011, p. 35.

²⁴ Ibid, 36.

Cities with higher population density and greater intensity of industrial activity consume a substantial amount of our natural resources and generate considerable amounts of waste, thus contributing to the intensification of the effects of *climate change*. The negative consequences, which go hand-in-hand with environmental degradation, are an added risk to sustainability and agricultural production, as well as leading to conflicts in various regions around the world, particularly in developing countries. Initiatives aimed at dealing with these risks should focus on the areas that most suffer from damages caused by climate change. However, negotiations for international agreements in this area tend to centre on establishing quotas at state level, resulting in a slow and inefficient process. One example of where progress has indeed been made in this field is the C40 initiative that has spurred numerous megacities on to set limits for carbon emissions, both at local and global level²⁵.

As regards *technological disasters*²⁶, the Spanish Security Strategy recognises our increasing dependence on technology (even greater for communication technologies), meaning that we are also more vulnerable. Civilian breakthroughs and inventions, as well as the military ones that were dominant in the past, mean that there is a need to establish “a strategic relationship between both sectors²⁷”. Innovation and research in this field, together with the corresponding infrastructure, are centred in urban areas (scientists, public and private innovation centres, business, etc.). Assuring the security of this infrastructure is, therefore, fundamental: a sophisticated attack against the system could disable many vital functions and cause greater damage than any “traditional” type of terrorist attack. There is also no doubt whatsoever that the interconnection of cities in this field makes them more vulnerable to disruption.

3.2. Cities and their response to risks and threats

The increasing importance of cities to contemporary security is once again made implicitly evident in chapter 4 of the Spanish Security Strategy and chapter 3 of the National Security Strategy, where the imminent threats and risks to the functioning of society are correctly identified. The convergence of traditional domains – land, maritime, air – and new ones such as space, cyberspace and IT²⁸, can be clearly seen in cities located along the coastline, both in Spain as well as in other countries. The

25 C40 Cities: Climate Leadership Group. Available under: <http://www.c40.org/about> Consulted: 18.01.2014

26 The definition of dangerous technologies is very broad: the technological element is included in the other risk enhancers, as well as in the threats and risks presented below.

27 Spanish Security Strategy, 2011, p. 38.

28 Ibid, pp. 41-3.

concentration of inhabitants, national and international traffic (ports, airports, stations), headquarters of institutions, critical infrastructure and industrial activity poses a real challenge to prevent existing threats from materialising.

3.2.1. Armed conflicts

When analysing *armed conflicts* in all their different dimensions, it is also worth considering them from the urban standpoint, particularly where the possibility of taking or recovering key cities can be seen as a strategic advantage. Recently, we have seen the role that cities (pointed out as targets or transformed into theatres in the military sense) have played in intra-state conflicts in relation to the “Arab Spring” processes. In the same way, the conflicts in Afghanistan and Iraq have shown that technological supremacy does not automatically lead to success in operations that are played out on urban terrain²⁹. Of course, it could be argued that the geographical delimitations of conflicts, as well as the urban-rural distinction, follow the logic of the location of key resources (water, valuable or strategic minerals, fertile land, etc.), as well as being affected by a large number of specific factors in each conflict. However, the characteristics of the cities that we have described previously turn them into theatres for armed conflicts around the world.

The Spanish Armed Forces have Guidelines for Combat in Urbanised Areas (CZURB)³⁰ that acknowledge the limitations and specificities at the operative and tactical level. The document is made up of various sections covering issues specific to the urban environment (density, mobility, tactics, logistics, command and control, and information, among others), and it also differentiates between offensive and defensive operations. Its 10 chapters and 8 annexes go into detail on tactical and technical aspects related to combat in urbanised areas. Here, it resembles similar documents produced by other countries, like the American *Doctrine for Joint Urban Operations*, published in 2002³¹; a document that also focuses on capacities and tasks that are unique to, or significantly conditioned by, the urban environment at the operational combat level.

3.2.2. Transnational terrorism and WMD

29 HILLS, op. cit., p. 245.

30 Training and Doctrine Command. OR7-023, Guidelines. Combat in urbanised areas (non-classified), 2003.

31 Joint Chiefs of Staff. Doctrine for Joint Urban Operations, Joint Publication 3-06, Septiembre 2002.

Transnational terrorism is a fundamental threat to security, and takes advantage of “certain characteristics of the new global society [to] multiply its impact³²”. In order to achieve its objectives, terrorism needs media attention; media that is increasingly powerful thanks to technological advances in new technologies applied to mass communication. It is also true that the vast majority of all terrorist attacks are carried out in cities. The concentration of “citizens, institutions, business, organisations, interests and infrastructure³³” makes urbanised areas priority targets for terrorist attacks. The possible consequences of the abuse of *weapons of mass destruction (WMD)* in metropolitan areas are particularly worrying.

Just as is the case for other threats to Spanish security, a holistic approach must be taken in the fight against terrorism³⁴. While strategic planning is done at the high level of State Administration, prevention and mitigation of terrorist activity involves local administrations, security forces (civilian and military) and, where possible, citizens. Above and beyond the costly state anti-terrorism structures, it is sometimes simply the alertness of citizens that prevents terrorist attacks in urban areas³⁵.

3.2.3. Organised crime

As regards this criminal activity, it is true that, as is the case for other activities, the location of the resources needed to carry out operations is the key factor. Infrastructure and economic activity centres offer powerful incentives to groups involved in the illegal traffic of people, drugs or weapons, or in economic crimes (money laundering). While it is indeed true that these activities are not carried out exclusively in urban areas, cities often serve as the main logistical base.

The Spanish Security Strategy makes reference to the “growing interconnection [between organised crime] and terrorism, violent groups and local crime³⁶”. Local crime is concentrated in urban areas, allowing for a multiplying effect of its impact. According to the National Security Strategy, these illicit activities are becoming increasingly easy to carry out thanks to a whole range of factors inherent to the globalised world: “improvements in communication and an increase in cross-border flows of

32 Spanish Security Strategy, 2011, p. 49.

33 Ibid, p. 52.

34 National Security Strategy, 2013, p. 26.

35 On Saturday 1 May 2010, a street vendor alerted the police to a suspicious car parked in Times Square, New York. The authorities confirmed that it was an improvised bomb that luckily didn't explode. The street vendor helped to stave off an attack that could have been deadly, in the words of then mayor Michael Bloomberg.

36 Spanish Security Strategy, 2011, p. 53.

goods, people and services³⁷". The very nature of cities, with their numerous resources and infrastructure, offers a wide variety of "opportunities" to those involved in organised crime in its various forms and many levels of action.

3.2.4. Vulnerability of critical infrastructure and essential services³⁸

Both strategies include a series of risks related to our dependence on energy resources and their management systems. *Energy vulnerability*, as well as addressing specific global and regional causes, has other important implications at the local level. "Energy system infrastructure and transport networks [may be damaged by] natural disasters, terrorist attacks or cyber-attacks³⁹". The technological sophistication that our cities are so proud of also creates dependency on resources (particularly electricity) in order for their infrastructure to work. To understand the impact that a prolonged electricity cut would have on the life of a city, it is necessary to consider all the services and installations that rely on uninterrupted provision of electrical current: urban public transport, supply, communication networks and electronic data bases, ports, airports, hospitals, or indeed the equipment necessary for the functioning of civil protection units.

Cyber threats also endanger a whole variety of systems and data bases that have become necessary to our daily lives. The complexity of the risks and threats from cyberspace to citizens is so great that it is not possible to analyse the subject in this paper. When examining security *of* and *in* cities, the main issue to be addressed is, in fact, cyber-attacks with material consequences in urbanised areas; disruption of services and networks essential for the functioning of a city and for the security within the city.

3.2.5. Uncontrolled migration

Migration is an age-old phenomenon that, when managed in a sustainable and

37 National Security Strategy, 2013, p. 28.

38 The National Security Strategy lists three further threats compared to the Spanish Security Strategy: one of them is the vulnerability of critical infrastructure and essential services. This vulnerability is due to different types of dangers that are presented in both strategies. For the purposes of this paper, this section includes energy vulnerability and cyber threats (which are presented separately in both strategies) in relation to cities.

39 Spanish Security Strategy, 2011, p. 60.

legal manner, contributes to the development of the countries involved (origin and destination countries), and to the affected populations. However, uncontrolled migratory flows can have impacts such as an increase in social conflicts, economic exploitation, the appearance of urban ghettos and extremism, among others⁴⁰. Currently the most extreme examples of this type of situation are to be found outside of Europe; however, current demographic dynamics could lead to a drastic change in this situation over the next decades⁴¹.

Migration from developing regions to the developed world is due, among other notable factors, to the poverty and inequality that exists in countries with relatively young populations. Inhabitants suffer from high levels of unemployment, “the absence of aspirations, absence of personal security or the practical absence of their most basic rights⁴²”. Illegal emigration routes to Europe are of particular relevance to Spain due to its geographical location, with particular focus on the cities of Ceuta and Melilla.

As has been previously mentioned, economic emigrants usually end up living on the fringes of metropolitan areas in recipient countries. Resources and opportunities attract them to large urban centres, although in reality immigrants often end up in the outer-most belts with no infrastructure or basic services. The lack of integration can cause well-documented negative phenomena, most noticeable in urbanised areas. The street riots that we have seen in western European cities over recent years are clear examples of civic conflict; among their causes we can highlight ‘compressed inequality’, and among their consequences – worsening of urban security in general.

3.2.6. Emergencies and disasters

Finally, and related to paragraph 3.2.4, *emergencies and disasters* caused by natural forces or human activity continue to occur “despite technological and social advances⁴³”. The causes and the nature of these disruptions are closely linked to other risks and threats that were included in the two strategies – particularly the so-called technological and environmental dangers.

The impact of natural disasters like earthquakes, floods or volcanic eruptions is multiplied in areas with high infrastructure and population concentration. Biological

40 Spanish Security Strategy, 2011, p. 71.

41 See section 3.1. Risk enhancers and cities

42 National Security Strategy, 2013, p. 32.

43 Spanish Security Strategy, 2011, p. 73.

and chemical agents⁴⁴, as well as “common” diseases, tend to spread much more easily in cities, through the constant movement and interaction of people concentrated in a relatively limited space. Industrial disasters (technical faults that lead to accidents, explosions or pollution of the air or water by dangerous agents) or transport disasters (caused by unlawful acts, accidents or natural disasters⁴⁵) also have more serious consequences if they occur in the urban environment, and therefore need a rapid and efficient response.

Maximising *urban resilience* is absolutely fundamental. Urban resilience is the capacity of a city (the grouping of municipal authorities, elements of the civil protection system, civic organisations and even residents) to anticipate, plan, manage, mitigate and prepare itself for disasters⁴⁶. The 2011 Strategy underlines the importance of spreading a culture of prevention among the inhabitants of metropolitan areas and the need for cooperation between players⁴⁷. The importance of cities and of public entities, and of them coming together in their space, is indisputable to be able to face current risks.

4. CONCLUSIONS

The changing nature of contemporary conflicts obliges us to develop new models when analysing security. In addition to the many dimensions of security that have appeared over recent decades, the tendency to reconsider the geographical level in the analysis has also appeared. It is true that states are losing their earlier monopoly position, while new players relevant to contemporary security are appearing. At the same time, the importance of cities is increasing - cities that are incredibly globalised and interconnected, and therefore increasingly vulnerable. Alongside traditional national and international security, urban security is becoming more and more important in relation to urbanisation, new technologies, new threats and their implications.

This paper offers two fundamentally different interpretations of contemporary security. On the one hand, the criticism of the militarisation of cities and the role of their governments, analysing different types of conflicts that take place in urbanised

44 See section 3.2.2. Transnational terrorism and WMD

45 Spanish Security Strategy, 2011, p. 78.

46 COAFFEE, Jon; David Murakami Wood, Peter Rogers. *The Everyday Resilience of the City: How Cities Respond to Terrorism and Disaster*. New York: Palgrave Macmillian, 2009, p. 5.

47 Spanish Security Strategy, 2011, p. 76.

areas; on the other hand, the urban dimension of the risks and threats that the 2011 and 2013 Strategies analyse, particularly at the national and international level. Urban security is usually analysed at the tactical level, neglecting the strategic dimension⁴⁸. What is clear, however, is the increasing importance of cities as players, targets and theatres of current conflicts in their varying forms. The impact of factors such as political violence, illegal migration, proliferation of WMD, organised crime and natural disasters is multiplied in areas with high concentrations of people and infrastructure. It appears that the complexity of urban systems and our increasing dependence on them contribute to the vulnerability of modern societies.

48 HILLS, *op. cit.*, p. 243.

BIBLIOGRAPHY

- BEALL, Jo; Tom Goodfellow, Dennis Rodgers, Policy Directions: Cities and Conflict, *Crisis States Research Centre*, June 2010. Available under: http://eprints.lse.ac.uk/40414/1/Policy_directionsCities_and_Conflict%28author%29.pdf
Consulted: 19.01.2014
- C40 Cities: Climate Leadership Group. Available under: <http://www.c40.org/about>
Consulted: 18.01.2014
- CHANG, Tao-Hung, The Battle of Fallujah: Lessons Learned on Military Operations on Urbanized Terrain (MOUT) in the 21st Century, *Journal of Undergraduate Research*, Rochester, University of Rochester, vol. 6, nº 1, 2007.
- COAFFEE, Jon; David Murakami Wood, Peter Rogers, *The Everyday Resilience of the City: How Cities Respond to Terrorism and Disaster*, New York, Palgrave Macmillian, 2009.
- GRAHAM, Stephen, *Cities Under Siege: New Military Urbanism*, London, Verso Books, 2011.
- HILLS, Alice, Continuity and Discontinuity: The Grammar of Urban Military Operations en GRAHAM, Stephen (ed.), *Cities, War, and Terrorism: towards an urban geopolitics*, Oxford, Blackwell Publishing, 2004.
- Joint Chiefs of Staff, Doctrine for Joint Urban Operations, Joint Publication 3-06, September 2002.
- Mando de Adiestramiento y Doctrina, Orientaciones: Combate en zonas urbanizadas, OR7-023 (non-classified), 2003.
- McMICHAEL, Christopher, Hosting the World, *City: Analysis of urban trends, culture, theory, policy, action*, vol. 16, nº 5, 2012.
- NORTON, Richard J., Feral Cities, *Naval War College Review*, vol. 1, nº 4, 2003.
- UN Habitat, For a Better Urban Future, Safer Cities Programmes. Available under: http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_content&view=article&id=67&Itemid=25 Consulted: 19.01.2014
- Kingdom of Spain, National Security Strategy: A shared project, Madrid, Government of Spain, 2013.
- Kingdom of Spain, Spanish Security Strategy: Everyone's Responsibility, Madrid, Government of Spain, 2011.
- SASSEN, Saskia, An Emergent Urban Geopolitics, Saskia Sassen website, 2012. Available

under : <http://www.saskiasassen.com/PDFs/london/An-Emergent-Urban-Geopolitics.pdf> Consulted: 19.08.2013

SOUZA, Marcelo Lopes de, Panem et circenses versus the right to the city (centre) in Rio de Janeiro: A short report, *City: Analysis of urban trends, culture, theory, policy, action*, vol. 16, nº 5, 2012.

TAYLOR, Peter, The Big Question: How Should Borders Be Drawn? World Policy Institute, 2013. Available under: <http://www.worldpolicy.org/journal/spring2013/big-question> Consulted: 20.08.2013

United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division. Estimates from 2008. Available under: <http://esa.un.org/unpd/wpp/index.htm> Consulted 28.02.2014

WARREN, Robert, City streets – The War Zones of Globalization: Democracy and Military Operations on Urban Terrain in The Early Twenty-First Century en GRAHAM, Stephen (ed.), *Cities, War, and Terrorism: towards an urban geopolitics*, Oxford, Blackwell Publishing, 2004.



Ángel Gómez de Ágreda

Liutenant colonell, Spanish Airforce. PhD Candidate in International Law, José Ortega y Gasset Institute, Universidad Complutense de Madrid.

- Submitted: December 2013

- Accepted: March 2014

CLIMATE CHANGE IN THE ARCTIC: BEYOND THE NORTH POLE

Climate change is a global phenomenon the effects of which will be felt in different ways in every corner of the planet. Numerous papers and studies have described more or less the possible consequences of global warming at local level. However, changes which take place in such a specific environment as the Arctic will also reverberate well beyond the Polar Arctic Circle. The navigability of polar routes, for instance, could allow access to the ample and rich tracts of land of Siberia through river systems heretofore obstructed by ice.

In order to grasp the true scope of changes ahead it is necessary to conduct a dynamic study of all the factors involved. A sequential view of local scenarios will not suffice. In any event, we will have to get used to a more spherical and less cylindrical view of the world, which alienates the Polar Regions by regarding them as impassable.

Climate change, Arctic, Siberia, geopolitics, routes, energy, resources.

CLIMATE CHANGE IN THE ARCTIC: BEYOND THE NORTH POLE

I. A GLOBAL PHENOMENON

A significant percentage of the documents dealing with the study of the effects of climate change on the Arctic limit their scope to its consequences north of the Polar Circle. The globalisation of the environmental phenomenon should, however, oblige scientists to evaluate the ramifications that extend beyond the confines of the polar zone and include distant and distinct¹ geographical areas that will also be affected positively or negatively as a result².

One of the principal distorsionary elements influencing our perception of the reality of climate change is the observation of its effects from an excessively local perspective or one that is centred on very concrete aspects or periods of time. This tendency is, moreover, not always blameless. In many cases it stems from a desire to emphasise concrete aspects in support of arguments from interested parties, be they deniers of the environmental reality³ or excessively alarmist with regard to its real consequences and scope.

Not surprisingly, the real answer lies somewhere in the middle ground between the two extremes. In effect, climate change is precisely that: a change. Any attempt at dramatising (or playing down) this fact derives from an insufficient understanding of the phenomenon or the desire to politically exploit data and statistics presented partially⁴.

1 The effects will be felt worldwide, including in Spain. A study on the subject can be found in “The Arctic and the effects of climate change in Spain” Greenpeace, March 2013

2 Hence the growing interest in countries far distant from the North Pole in participating in the debates of the Arctic Council, See inter alia, WILSON, Page, “Asia eyes the Arctic”, *The Diplomat*, 26 August 2013. <http://thediplomat.com/2013/08/asia-eyes-the-arctic/>. Also PALACIÁN, Blanca y GARCÍA SÁNCHEZ, Ignacio, “Geopolítica de deshielo en el Ártico”, *Estudios de Política Exterior, Política Exterior* number 154. <http://www.politicaexterior.com/articulo?id=5193>

3 FARRELL, Paul B., “The 10 dumbest things climate-change deniers say”, *The Wall Street Journal, Market Watch*, 20 November 2013. http://www.marketwatch.com/story/the-10-dumbest-things-climate-change-deniers-say-2013-11-20?mod=wsj_share_tweet

4 Of considerable interest is the study of the application of International Law to the changing Arctic reality. Consult also the bibliographic compilation of CONDE PEREZ, Elena in “Arctic

The change that we are referring to implies *simply* a displacement of climatic conditions according to a multitude of factors. Nothing is created or destroyed, but rather a transformation is taking place of the specific circumstances of each zone or region. What is relevant in the phenomenon of climate change is precisely that variation, which will bring about the need for the vegetal and animal species to adapt to the new scenarios; and obviously human beings also, both as individuals and as a social group.

The fact that the change relates to a global factor such as climate describes the very essence of the change (global in its literal sense, meaning that it takes in the whole extension of our earthly globe). Nevertheless, that same globality of change requires that it be studied in the system as a whole, and not just in a specific region, or confined to a single aspect of this global phenomenon.

The importance of this horizontal (in terms of its geographical extension) and vertical (with regard to the associated phenomena) vision of the whole becomes evident when it comes to identifying the risks which human activity will be subject to –directly or indirectly– and discovering the opportunities that the transformation of current parameters presents worldwide.

The inability to disassociate phenomena and geographical zones could lead to partial viewpoints that will tend to be excessively optimistic or pessimistic, and, in any case, insufficiently grounded in reality. Such targeted studies may well bring about the identification of concrete circumstances that will affect a specific zone or group of regions that will be affected by a given phenomenon; but they will always be insufficient in deciding which will be the most effective lines of activity in order to mitigate such effects and in identifying the opportunities that will gradually appear as meteorological variables begin to modify.

It is necessary to analyse reality in its changing environment if we are aiming to achieve a realistic, or, at least, plausible image of the future, so it is not possible for us to keep variables fixed in order to test the evolution of the rest. This dynamic analysis may give rise to an apparently disjointed discourse on account of the overlap of considerations, but, like in an impressionist painting, the vision of all the points in their entirety should allow us distinguish the images being traced.

The direct effects of climate change on the Arctic ice floe are, probably, those with the greatest impact at local level. They are also the ones that will bring about the greatest consequences on a universal scale. Many of these variations are looked upon by humans as adverse to their interests, others consider them to be an advantage and others will infer repercussions yet to be revealed. In all cases, however, these are merely

perceived views, value judgements and evaluations of the costs and benefits from a specific point of view. The planet as such has suffered similar alterations –albeit probably with quite different causes and evolutionary rhythms– with no other consequence than the need for its settlers to adapt to the new conditions. If at local level *one cannot please all of the people all of the time*, it is also true that neither at global level would climatic variations be looked upon equally by the entire international community.

There has been a multitude of studies on the local effects of global warming within the confines of the Arctic Circle. Here we aim to analyse some of the external areas that will also be affected by the polar thaw. As suggested before, even those circumstances that may be perceived as beneficial or prejudicial at local level may turn out to have the opposite strategic or geopolitical –or at least very different– consequences to these perceptions. Far beyond adopting specific measures to mitigate the clearly damaging effects, it will become necessary in coming decades to develop an unprecedented capacity of adaptation⁵.

It is very probable, on the other hand, that the lessons learnt from the management of events taking place in the Arctic could be applied to other “vacant spaces”⁶, even at the other side of the world⁷.

2. THE GEOPOLITICS OF THE EURASIAN CONTINENT

In his book “The Vengeance of Geography”⁸, Robert Kaplan, chief geopolitical analyst of the US think-tank Stratfor, brilliantly illustrates the importance of lines of communication in the development of empires and nations. The idea is not new but Kaplan’s approach provides us with a different and fresh perspective .

The importance of geographical factors is something we have known from time immemorial. Human settlers have always preferred to settle along river banks with

5 No less important will be the implications of thawing on International Law and its interpretation by the latter. On this subject see ORESHENKOV, Alexander, “Arctic Diplomacy”, Russia in Global Affairs number 4, December 2009. http://eng.globalaffairs.ru/number/n_14250

6 GÓMEZ DE ÁGREDA, Ángel, “Geopolítica de los espacios vacíos”, Revista Ejército, special December edition 2010.

7 SMITH, Andrew; “Arctic and Antarctic strategy: poles apart?”, The Strategist, 2 December 2013. <http://www.aspistrategist.org.au/arctic-and-antarctic-strategy-poles-apart/>

8 http://www.stratfor.com/revenge?o=ip_login_no_cache%3Dd6e70407cfe94c3fb823b34d16a3a6a6

guaranteed access to drinking water and efficient means of communication along their banks to harness the energy provided by the fluvial currents. We have learnt from historical records that it was precisely in the proximities of the mouths of great rivers that some of the earliest cultures prospered. In this sense, the Nile was considered the father of the Egyptian Empire; Mesopotamia owes its name to its location between the great rivers of the Middle East, and China, the Empire of the Centre, built its nucleus basically between the lower courses of the Yang-Tsé and the Yellow rivers.

The importance of internal connections

An analysis of the US think-tank Stratfor on the inevitability of the American Empire⁹ starts from the premise that the competitive advantage achieved through its excellent fluvial and maritime communications confers on the United States the possibility of exploiting its resources more efficiently, and therefore trading with them from a position of pre-eminence. The basin of the river Mississippi and the rest of the intercostal waters of the US Atlantic coast constitute the largest network of navigable waterways in the world, that permit the reduction of operation and transport costs to a marginal fraction in comparison with their competitors¹⁰.

Other relatively modern examples can be seen in the Rhein-Ruhr basin, in Germany. The concentration of industrial activity along the banks of both rivers and their tributaries is by far the greatest in Europe, a circumstance that appears to justify the thesis that awards major importance to rivers in the economic development of regions and their socio-political integration.

Even so, not all rivers are –nor have they been– adequately utilised in this way. There are other circumstances that come into play and influence the degree to which waterways can be harnessed. One of the most important is undoubtedly the location of the mouth of the river current and its connectivity with distant markets. To give an example: the importance of the great Russian river in the European zone, the Volga, is substantially moderated by the fact that it flows towards the Caspian, an inland sea that provides scarcely any access to international markets.

Until now the other great Russian rivers the Obi, the Yenisei, the Lena, and the Kolyma all, to a lesser extent, had similar constraints. All of them flow northwards and their basins cover a large part of the Siberian region, richly endowed in terms of the existence of natural resources. Nevertheless, various circumstances have impeded

⁹ <http://www.stratfor.com/analysis/geopolitics-united-states-part-1-inevitable-empire> y <http://www.stratfor.com/analysis/geopolitics-united-states-part-2-american-identity-and-threats-tomorrow>

¹⁰ http://www.stratfor.com/sites/default/files/main/images/US_transport_costs.jpg

these river basins from becoming the backbone of the regional economy and, probably, from becoming one of the geopolitical poles in the world. The fact that their lower courses are innavigable as they are covered with ice and flow into an ocean heretofore difficult to transit are the most notable of these characteristics.

Crossing the “Heartland”

Situated in the same centre dubbed by Sir Halford John Mackinder as the “Heartland”¹¹, the Siberian rivers bear out the wisdom of the arguments commented on above. In 1904, the British geographer had already pointed towards the importance of the basins of the Volga and the Yenisei together with the great Central Asian rivers (the Amu Darya and the Syr Darya), and the seas into which they drain, the Caspian and the Aral (which has almost disappeared through over-exploitation of the waters from its tributaries).

Mackinder puts forward the argument that the *pivot*, as he dubs the “Heartland”, is “all but impregnable to attacks by sea powers, yet was able to sustain large populations itself”, isolated as it is by the eternally frozen North. For the same reason, the nations “that arose from within it depended on horse and camel to negotiate its vast expanses, ...”¹². In fact, the author never once contemplated the viability of the use of these waterways as internal lines of communication and gateways towards international markets.

If we take into account the fact that Mackinder’s theories had a decisive influence on the bulk of thinkers and leading political decision-makers of the last century (from Spykman to Brzezinski), a substantial change in the premises on which they were based would have meant a substantive alteration in the consequences that derive from them. Mackinder proclaimed the consequences of the domination of the “Heartland” over the rest of the world in his famous “Who rules East Europe commands the Heartland; who rules the Heartland commands the World-Island; who rules the World-Island controls the world.” The global importance of what happens in this region thus alters the focus when it comes to determining the consequences to be drawn from any alterations to its geography.

¹¹ Mackinder, H.J. “The geographical pivot of history”. *The Geographical Journal*, 1904. available at : <http://intersci.ss.uci.edu/wiki/eBooks/Articles/1904%20HEARTLAND%20THEORY%20HALFORD%20MACKINDER.pdf>

¹² MEGORAN, Nick and SHARAPOVA, Sevara, “Mackinder’s ‘Heartland’: A help or hindrance in understanding Central Asia’s International Relations?”, page 12. <http://www.ca-c.org/journal/2005-04-eng/02.megprimen.shtml>

The great maritime routes

One might think that the mere opening up of the polar navigation routes¹³, and in particular the North-eastern Route¹⁴, that makes its way along the Russian Arctic coasts connecting the Atlantic and the Pacific, should be sufficient to ensure the dynamic driving force that these fluvial currents could exert over their respective basins. Nevertheless, other factors are also required in order to benefit from the multiple advantages presented by these rivers.

The importance of such development is indeed difficult to evaluate. Not all analysts are in agreement even on the spin-off that a North-eastern Route itself could generate. Indeed, it is argued that the greatest part of South-South shipping trade will still continue to take place along the Indian Ocean and the use of the Cape of Good Hope route¹⁵, as required. The impact that Arctic thawing could bring about for the regions irrigated by the great Siberian rivers will be closely linked to the general development of the region and the use of the coastal zone as one of the principal axes of world trade.

In the article mentioned in note¹⁶, Humpert and Raspotnik argue that out of China's top ten trading partners, only Germany could potentially benefit from shorter and more efficient shipping routes through the Arctic. However, their study does not appear to include other relevant factors, such as security of routes and the possible geopolitical changes that could come about in coming years, coinciding with the melting of the Arctic sea ice.

In any case, while it is true that the importation of raw materials to the major Asian manufacturing centres will proceed mainly from regions situated in more meridian latitudes, the foreseeable evolution of Chinese industry –relatively on a par with what happened in Japan some decades ago– towards the production of goods with a higher added value should increase exchanges with zones of greater purchasing power¹⁶, or

13 “Arctic Sea Lanes Likely To Open In Coming Years, Hagel Says En Route To Halifax”, RTT News, 22 November 2013. <http://www.rttnews.com/2228564/arctic-sea-lanes-likely-to-open-in-coming-years-hagel-says-en-route-to-halifax.aspx?type=cn>

14 REINOSO, José, “El cambio climático abre una nueva ruta comercial para China”, El País, 12 August 2013. http://sociedad.elpais.com/sociedad/2013/08/12/actualidad/1376323504_756460.html

15 HUMPERT, Malte y RASPOTNIK, Andreas. “China in the ‘Great White North’”.17 August 2012. Long Posts. <http://www.europeangeostrategy.org/2012/08/china-great-white-north/>

16 The activity of the main countries of the Far East over the past few months in relation to the Arctic is hardly surprising. In this regard see McBEATH, Jerry, “East Asia and the Arctic: Alaskan and American Perspectives”, Centre for International Governance Innovation, December 2013; YOUNG, Kil Park, “Arctic Prospects and Challenges from a Korean Perspective”, Centre for International Governance Innovation, December 2013; OHNISHI, Fujio, “The Process of Formulating Japan's

in other words: while resources could be moved largely in the south, the market for finished products would be maintained in the north.

Security of trade routes

Even so, other considerations, such as the vulnerability of the indicated routes to the activities of potential rivals, have to be duly taken into account. On the other hand, access to the resources contained within the confines of the same Siberian river basins –currently difficult to access– could lessen the importance of imported resources proceeding from more distant shores.

At present, disputes over territory and sovereignty in the area of the South China Sea are a constant reminder of the peculiar configuration of the South-eastern Asian waters and the traditional climate of instability that reigns in the area. Although the percentages vary according to specific circumstances, between half and 80% of the raw materials that feed the factories in China, Taiwan, Japan and Korea cross the straits of Malacca, Sonda and Lombok. At its narrowest point the former is scarcely more than two kilometres wide, yet its maritime traffic is several times more intense than that of the Suez or Panama canals.

Nevertheless, the importance of the Indian route is clearly evident from the establishment by the Chinese of what has become to be known as the “String of Pearls”, running all along it. This is a series of port installations (initially) of a logistic nature, with the largest of these facilities in the deep-sea ports of Gwadar, in Pakistan, and Kyaoukpyu, in Myanmar¹⁷. What is unique about the two sites, and what gives them major strategic relevance, is that not only are they situated in key stretches of global seaborne traffic, especially for the transport of hydrocarbons, but they are -or are on their way to becoming- major oil and gas pipeline hubs, providing communication gateways to the interior of the continent.

In the context of this study, the most relevant aspect of the “String of Pearls” is the parallel to be drawn with future sea lanes along the Arctic coasts. And if we continue focusing on the similarities: the ports, communication channels and hubs that can facilitate access to the interior of the continent, are of particular importance; and

Arctic Policy: From Involvement to Engagement”, Centre for International Governance Innovation, November 2013 and SUN, Kai, “China and the Arctic: China’s interests and participation in the region”, Centre for International Governance Innovation, November 2013.

17 RICHARDSON, Michael, “China betting on overland energy-supply lines”, The Japan Times, 27 July 2013. http://www.japantimes.co.jp/opinion/2013/07/27/commentary/china-betting-on-overland-energy-supply-lines/#.UfTLWIIM_WY

all the more significant and critical the resources or the markets with which they are communicating¹⁸.

As we shall see further on, in addition to the major role of the coastal communication channels is the importance of those that connect to the interior regions of the Eurasian continent, which to date have had very little access to international markets. The emphasis that is being placed by the superpowers on the development of the “New Silk Route”¹⁹ is just one of many efforts aimed at tapping into the resources of the inland regions of the continent.

In the world of the 21st Century, more so than in previous times, connections are even more important than hubs. The connections made between centres of production and consumption are fundamental; especially now that production offshoring focuses on knowledge and management capability as of prime importance, and transport costs have been reduced to such minimum levels that they represent but a marginal fraction of the final cost of the goods.

All of this implies that the control of transit routes will be the really crucial element. Dominance of the lines of communication is becoming the strategic cornerstone of the policies of all countries involved; as they strive to maintain their activities or to deny access to present or possible future rivals. It is not surprising that the superpowers feel that anything that threatens freedom of movement must constitute their greatest threat.

In the case of the United States, the perception of the development by China of tactics and techniques known as A2/AD²⁰ (anti-access/area-denial challenge) in the Western Pacific gave rise to the *Air-Sea Battle Concept*²¹; or operations aimed at countering the interdiction capabilities of Chinese missiles and submarines.

China, for its part, also fears that the Americans could curtail or limit their access to international routes. The concept of the “chains of islands”²², archipelagos

18 For a greater understanding of the present-day reality of the Indian region we strongly recommend close reading of KAPLAN, Robert, “Monsoon. The Indian Ocean and the future of American Power”, Ed. El hombre del tres, ISBN 9788494016158.

19 For a recent commentary on the above, see IMAS, Eugene, “The new Silk Road to nowhere”, *The Diplomat*, 18 December 2013, <http://thediplomat.com/2013/12/the-new-silk-road-to-nowhere/>

20 FREIER, Nathan, “The emerging Anti-Access/Area-Denial Challenge”, Center for Strategic and International Studies (CSIS), 17 May 2012. <http://csis.org/publication/emerging-anti-access-area-denial-challenge>

21 GÓMEZ DE ÁGREDA, Ángel, “Air-Sea Battle concept”, *Revista de Aeronáutica y Astronáutica*, October 2010. A non-classified version of the original concept can be consulted on the web-page: <http://www.defense.gov/pubs/ASB-ConceptImplementation-Summary-May-2013.pdf>

22 GÓMEZ DE ÁGREDA, Ángel, “Proyección geoestratégica de la Marina china”, *Revista General*

dominated by rival powers surrounding the Chinese coast and that condition its access to the Indian and Pacific Oceans is all too noticeable in recent events in the East China Sea²³ and the South China Sea²⁴.

The circumpolar routes – and in due course the transpolar routes- will call for a reinterpretation of existing maps. In our navigation charts, the Arctic always appears –when it does– as a marginal region. In the future, and for the first time in history, we will have to take into account the most northerly latitudes, as they will have to be included as commercial routes. But also in order to provide the services and the security that these new spaces are going to require.

Connection inland... and its consequences

It is clear therefore from what has gone before, that there will be a relevant role for the Arctic routes in the future, in spite of the increases in South-South trade. It is also evident that the opening up of these routes will bring about a much more spherical vision of the planet that the one presented in today's navigation charts, once the Arctic region is open to the traffic of goods, which will present its own risks and threats. Finally, extrapolating from the evolution of the of routes crossing the extreme south of the Eurasian continent, we can draw the conclusion that the emerging navigability of the maritime routes will encourage the setting up of secondary networks linking the inland of the continent with the ports that will be established on the coastline.

While it is probable that a similar evolution could take place on the American continent²⁵, the different level of development in Siberia compared with that of Canada and Alaska, combined with the opening in the foreseeable future of the North-eastern Route which will facilitate the North-western Passage between the

de Marina, December 2010.

23 At the time of writing this paper, the setting up of an Air Defence Identification Zone (ADIZ) by China was the latest step in the escalation of tension over the sovereignty of the Senkaku/Diaoyu Islands. More in HISLOP, Roxanne, "China and Japan's dispute over the Senkaku/Diaoyu Islands", *e-International Relations*, 16 December 2013. <http://www.e-ir.info/2013/12/16/china-and-japans-dispute-over-the-senkakudiaoyu-islands/>

24 RAINE, Sarah y LE MIERE, Christian, "Regional disorder. The South China Sea disputes", the International Institute for Strategic Studies, 2013, ISBN 978-0-415-70262-1. See also BENTLEY, Scott, "China's claim and strategic intent in the South China Sea" in <http://southeastasiansea.wordpress.com/2013/11/18/chinas-claims-and-strategic-intent-in-the-south-china-sea-part-1/>

25 The United States also has its own strategy for the Arctic. See PARRISH, Karen; "Hagel Announces DOD's Arctic Strategy", U.S. Department of Defense web page, 22 November 2013. <http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=121220>

Canadian archipelagos lead us to focus on the consequences that the Arctic thaw will have on the Russian Federation²⁶ and their continental neighbours.

Thus, in spite of the interest expressed by the then President of the Russian Federation, Dimitri Medvedev, in repopulating the Arctic²⁷, there still remain certain conditioning factors that significantly complicate that desire becoming reality. The reduced –and declining– Russian population is the most important here. Indeed, since the break-up of the former Soviet Union Russia has lost around 10% of its population. In addition to such numerical data, one must mention the existence of a growing proportion of Russians from the ethnic and religious minorities of the south of the country. Quite significant too is the number of Central Asian emigrants that live in Federation territory.

Both Medvedev's speech, and one in similar vein pronounced by Vladimir Putin in the International Forum *The Arctic: Territory of Dialogue*^a clearly display a concern for environmental aspects and for the preservation of the rights of the indigenous peoples. The Arctic is generally treated as a special case in such matters on account of its uniqueness and its own peculiar characteristics.

Less attention, however, has been given to the parallel development of the regions of the interior that would be connected to the new coastal communications hubs. The geopolitical implications arising from such development would probably be of lesser consequence and importance in international terms.

Indeed since the eighties, in spite of calls from the Kremlin, the lack of change in the demography of the main cities situated to the east of the Urals is notable, which has also been the case of all those cities along the route of the Trans-Siberian railway line²⁸. The growth experienced by many of these cities was cut short by the crisis which ended with the dissolution of the Soviet Union.

Most writings that discuss the importance of the Northern Sea Route focus on the possible savings it could bring to the manufacturing economies of the West Pacific coast (although factors such as the competitive advantages brought about by reductions in transport costs and delivery as part of a *just-in-time* supply chain are rarely mentioned). Nevertheless, the changes referred to here go beyond the quantitative aspect of a reduction of up to 40% in the distance from Hong-Kong or Yokohama and centre on the qualitative changes that would take place in the Siberian Steppes.

26 For the moment, Moscow is set to make the Arctic a priority region for the operations of its Naval Forces. See: "Arctic Made Priority for Russian Navy in 2014", RIA Novosti, 2 December 2013. <http://en.ria.ru/russia/20131202/185208917/Arctic-Made-Priority-for-Russian-Navy-in-2014.html>

27 <http://www.elmundo.es/elmundo/2010/07/03/internacional/1278169407.html>

28 http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/6/66/Siberian_Cities_Graph.svg

Thus the broad disciplinary range of studies on the region, and the effects that climate change will bring about there, tend to repeatedly underline the importance that the increasing flow of water from the Siberian rivers could have on the world ecosystem; with only few such studies discussing this fluvial waterway as a means of connecting with the interior of the continent.

In fact, the Trans-Siberian railway is practically the only line of surface communication crossing the continent across Russian territory. The limited road network, running mainly in an East-West direction is composed of one main thoroughfare which starts in Moscow as the M5, connects with Lake Baikal via the M51, M53 and M55, continues with the M58 and M60 to the Pacific.

Both the railway line and the road, however, follow a course along the southern margin of the country and while they serve to channel traffic coming from neighbouring countries, the vast majority of the Siberian territory remains *incomunicado*. The main mining basins and immense territories to the east of the Urals are basically isolated and, as a result, largely unexploited. Added to the innate difficulties of climate are the problems deriving from a lack of minimum infrastructures that would link resources with consumers.

The harnessing of the Siberian river basins for the urban and industrial development of these vast extensions could dramatically alter the Siberian landscape. As discussed previously, China and other countries are anxious to gain access to all kinds of mineral and energy resources, especially when these can be transported to production centres without being conditioned by the geopolitical situation, and without interference from possible attempts at prohibition on behalf of third powers.

There has been much speculation about –and even attempts at quantifying– the entity of mineral and energy resources that could be accommodated in the Arctic Ocean, once the melting of the ice floes became more permanent., while little attention has been paid to the resources already available, but which cannot be viably exploited through lack of adequate infrastructures in terms both of processing and transport.

The network of river and maritime communications that could potentially open up in Russia could transform their Asian territory into a centre of attraction for new investors and workers. The present state of infrastructures would force –rather than permit– these investments to take place in a wide spectrum of fields; not only in those related to extractive industries, but also those linked to other activities. The latter require the creation of a multitude of communities and means of transport.

Thus one returns to the demographic problem of the Russian federation and its incapacity to attract sufficient populations from within its own frontiers to these new (or growing) urban nuclei. Moscow is fully conscious of this circumstance and of the necessity to transform migration to the east and north into something that is attractive for its citizens. With this in mind, it has planned a range of incentives, which, as in

so many other areas, will be conditioned by budgetary constraints and prioritisation as laid down by the Kremlin.

Other alternative scenarios could include a lesser involvement of state initiative in the development of the interior regions connected by inland waterways with the major seaports that should be established along the Arctic Coast and greater input from private initiative. This could come from investors interested in getting the first slice of the cake from Siberian resources, above all in sectors linked with infrastructures or customer service areas of emerging communities. Nevertheless, it is also probable that third countries -China in particular- could decide to obtain concessions on minerals or energy resources in exchange for the construction of infrastructures (similar to the model employed in Africa) in a region which is closer and thus less vulnerable than the South African continent or South America.

Added to the tremendous imbalance between the rates of population density in Siberia and China (3 inhabitants per square kilometre as compared with 143) is the Chinese capacity for investment and the huge appetite demonstrated by its industry to satisfy an ever-increasing international demand. The connection of its resources and factories via inland terrestrial routes or coastal fleets would reinforce the offshoring trend of many large companies towards Asia.

Nevertheless, the same investment and manpower that could turn the tide of the tendency towards stagnation and the decline of Siberia could become a top-priority geopolitical challenge, more compelling even than that of the present-day Chinese penetration in the ex-Soviet republics of Central Asia. Moscow's apparent reservations in its dealings with the Shanghai Cooperation Organisation (SCO)²⁹ and its constant attempt to counteract the leadership that China wields in this area with the fomentation of the Collective Security Treaty Organisation (CSTO)³⁰ in the so-called "-stans" underline the Kremlin's sensitivity towards its loss of protagonism in its southern and eastern flanks.

A resolution to this difficult situation between the major Asian powers is rendered even more complicated in view of China's increasing assertiveness in its foreign relations. The urgent need for one or other regime to resolve internal conflicts could even give rise to situations of tension that could ultimately prove damaging to both parties.

29 The official page of the Shanghai Cooperation Organisation can be consulted at: <http://www.sectsco.org/>

30 The official page of the Collective Security Treaty Organisation can be consulted at: http://www.odkb.gov.ru/start/index_aengl.htm

Energy

Almost all studies on the Arctic make reference to the energy potential that lies beneath the marine subsoil. In some cases the exploitation of these resources has already begun where it is technically and economically viable, where there are no disputes over sovereignty or where these have been resolved in some way³¹.

In spite of all the speculation, it is probable that the expectations raised by these deposits may not be materialised, or at least not to their full potential. Within the current changing world energy panorama, the appearance of new extractive technologies (or the practical application of old techniques, as is the case with fracking) have brought about substantial modifications to the balance previously in existence and to a certain extent a reversal in the upward trend of hydrocarbon prices.

In the medium term, the same environmental circumstances that permit access to fossil fuels in the Arctic beds could discourage their use or render their exploitation a much less profitable endeavour than it would be at present.

3. CONCLUSIONS

Climate change is a real phenomenon and is affecting the Arctic environment most especially. Although we are far from understanding the global impact of the ice-melt in the Arctic Ocean we should try to look beyond the immediate consequences that this will have on the local environment in the Polar Circle.

This paper has avoided offering an explanation or analysis of the scientific and climatological factors that also have repercussions for the entire planet. We have not discussed the impact of a larger discharge of river water and the melting of the polar ice-caps on the salinity and temperature of the oceans. We have not discussed these two parameters in terms of thermohaline circulation nor its effects in turn on the climatology of many temperate or tropical countries. Neither have we mentioned the rise in world sea-levels as a result of this same additional water input.

Nevertheless, all these factors will also alter the balances in existence at the present time. Entire islands or archipelagos will be submerged, displacing their populations

³¹ FOUCHÉ, Gwladys; "China, Norway may team up in search for Arctic oil", 13 November 2013. <http://www.reuters.com/article/2013/11/13/us-iceland-oil-china-idUSBRE9ACoMW20131113>

or altering their territorial jurisdictions, giving rise to or modifying conflicts. Coastal areas and in particular the major deltas will be flooded. These regions tend to be very densely populated and particularly fertile. Migration brought about by such flooding will deprive those who remain in the country not only of significant manpower, but also of major productive capacity. The baselines with which territorial waters and exclusive economic zones will also be altered, thus modifying sovereignty over marine resources.

All these circumstances are already taking place to a certain extent, but the process will tend to accelerate considerably in the future. In some cases this acceleration will be brought about by the same conditions that is provoking the melting process: the disappearance of the albedo, the release of methane from permafrost regions....

Here we have preferred to concentrate on the non-local effects of climate change in the Arctic on a very specific region; precisely in order to demonstrate that the phenomenon has an extraterritorial, even worldwide, characteristic, and why an understanding of the consequences in their entirety is necessary in order to truly evaluate the scope of the disappearance of polar ice.

The opening up of northern navigation ocean routes means that world maps have to be redrawn. This affects not only navigation charts, but also our perception of terrestrial sphericity. Until now we unconsciously looked upon the world (except in the case of air navigation) more as a cylinder than a sphere, given that we ruled out the poles as possible navigation routes. This change of perception is equivalent to moving from flat to spherical trigonometry: subtle, but nonetheless significant.

From a security and defence perspective, new fronts and possibilities arise. From a geostrategic perspective, we shall have to review many concepts that were marked by permanent ice. Many forms of understanding our world will have to change purely as a result of the opening of south-north routes.

These routes could, moreover, connect with waterways whose estuaries may have been blocked until now or flowed into impassable seas. Apart from the development of coastal communities servicing these maritime routes, the river basins will probably become important lines of communication favouring the development of immense interior regions particularly rich in resources.

The example of other similar regions leads us to imagine scenarios in which the major trade powers will seek to establish logistic bases. That has been the case of all maritime powers throughout history and it would be foolish to ignore the past.

A more interconnected, more interdependent and exposed world, will have to face simultaneously a multitude of rapidly changing climatological conditions that will force the adaptation or displacement of millions of people.

If mankind as a whole is to be capable of adapting to the numerous changes that lie ahead, it must first and foremost understand that it is not a question of dealing

with a local problem, but rather a global change in living conditions. We shall have to know how to compensate the negative effects on the habitability of one region with the positive effects brought about in another.

In addition one has to bear in mind that when we refer to climate conditions, we cannot distinguish the problems of one from those of others. Climate is a global system, and accordingly its implications are equally global.

Once again the impending climate crisis assumes this critical dimension on account of the changes it brings with it and the resulting need to face different and changing circumstances. Any crisis implies risks but opens up opportunities too. In crises of a global nature, the risks and opportunities can be separated by thousands of kilometres, or by decades. The particular crisis under analysis here will have to be managed by all and for the benefit of all, on account of the multiple facets it presents and in relation to which we still do not have all the relevant data.

BIBLIOGRAPHY

- BENTLEY, Scott, “China’s claim and strategic intent in the South China Sea” :
<http://southeastasiansea.wordpress.com/2013/11/18/chinas-claims-and-strategic-intent-in-the-south-china-sea-part-1/>
- CONDE PEREZ, Elena, in “Arctic Region”, Oxford Bibliographies, 24 July 2013.
<http://www.oxfordbibliographies.com/view/document/obo-9780199796953/obo-9780199796953-0090.xml?rskey=k1k4Ox&result=5&q>
- FARRELL, Paul B., “The 10 dumbest things climate-change deniers say”, The Wall Street Journal, Market Watch, 20 November 2013. http://www.marketwatch.com/story/the-10-dumbest-things-climate-change-deniers-say-2013-11-20?mod=wsj_share_tweet
- FOUCHE, Gwladys; “China, Norway may team up in search for Arctic oil”, 13 November 2013. <http://www.reuters.com/article/2013/11/13/us-iceland-oil-china-idUSBRE9ACoMW20131113>
- FREIER, Nathan, “The emerging Anti-Access/Area-Denial Challenge”, Center for Strategic and International Studies (CSIS), 17 May 2012. <http://csis.org/publication/emerging-anti-accessarea-denial-challenge>
- GÓMEZ DE ÁGREDA, Ángel, “Air-Sea Battle concept”, Revista de Aeronáutica y Astronáutica, October 2010. A non-classified version of the original concept can be consulted on the web-page: <http://www.defense.gov/pubs/ASB-ConceptImplementation-Summary-May-2013.pdf>
- GÓMEZ DE ÁGREDA, Ángel, “Proyección geoestratégica de la Marina china”, Revista General de Marina, December 2010
- GÓMEZ DE ÁGREDA, Ángel, “Geopolítica de los espacios vacíos”, Revista General de Marina, special edition 2010
- GREENPEACE, “The Arctic and the effects of Climate Change in Spain”, March 2013
- HISLOP, Roxanne, “China and Japan’s dispute over the Senkaku/Diaoyu Islands”, e-International Relations, 16 December 2013. <http://www.e-ir.info/2013/12/16/china-and-japans-dispute-over-the-senkakudiaoyu-islands/>
- HUMPERT, Malte y RASPOТNIK, Andreas. “China in the ‘Great White North’”. 17 August 2012. Long Posts. <http://www.europeangeostrategy.org/2012/08/china-great-white-north/>
- IMAS, Eugene, “The new Silk Road to nowhere”, The Diplomat, 18 December 2013,

<http://thediplomat.com/2013/12/the-new-silk-road-to-nowhere/>

KAPLAN, Robert, “Monsoon and the Future of American Power”, Ed. El hombre del tres, ISBN 9788494016158

MACKINDER, H.J. “The geographical pivot of history”. The Geographical Journal, 1904. Available at: <http://intersci.ss.uci.edu/wiki/eBooks/Articles/1904%20HEARTLAND%20THEORY%20HALFORD%20MACKINDER.pdf>

McBEATH, Jerry, “East Asia and the Arctic: Alaskan and American Perspectives”, Centre for International Governance Innovation, December 2013

MEGORAN, Nick y SHARAPOVA, Sevara, “Mackinder’s ‘Heartland’: A help or hindrance in understanding Central Asia’s International Relations?”, p.12. <http://www.ca-c.org/journal/2005-04-eng/02.megprimen.shtml>

OHNISHI, Fujio, “The Process of Formulating Japan’s Arctic Policy: From Involvement to Engagement”, Centre for International Governance Innovation, November 2013

ORESHENKOV, Alexander, “Arctic Diplomacy”, Russia in Global Affairs number 4, December 2009. http://eng.globalaffairs.ru/number/n_14250

PALACIÁN, Blanca y GARCÍA SÁNCHEZ, Ignacio, “Geopolítica de deshielo en el Ártico”, Estudios de Política Exterior, Política Exterior number 154. <http://www.politicaexterior.com/articulo?id=5193>

PARRISH, Karen; “Hagel Announces DOD’s Arctic Strategy”, U.S. Department of Defense web page, 22 November 2013. <http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=121220>

RAINE, Sarah y LE MIERE, Christian, “Regional disorder. The South China Sea disputes”, the International Institute for Strategic Studies, 2013, ISBN 978-0-415-70262-1

REINOSO, José, “El cambio climático abre una nueva ruta comercial para China”, El País, 12 August 2013. http://sociedad.elpais.com/sociedad/2013/08/12/actualidad/1376323504_756460.html

RIA Novosti, “Arctic Made Priority for Russian Navy in 2014”, 2 December 2013. <http://en.ria.ru/russia/20131202/185208917/Arctic-Made-Priority-for-Russian-Navy-in-2014.html>

RICHARDSON, Michael, “China betting on overland energy-supply lines”, The Japan Times, 27 July 2013. http://www.japantimes.co.jp/opinion/2013/07/27/commentary/china-betting-on-overland-energy-supply-lines/#.UfTLWtM_WY

RTT News, “Arctic Sea Lanes Likely To Open In Coming Years, Hagel Says En Route To Halifax”, 22 November 2013. <http://www.rttnews.com/2228564/arctic-sea->

[lanes-likely-to-open-in-coming-years-hagel-says-en-route-to-halifax.aspx?-type=cn](#)

SMITH, Andrew; “Arctic and Antarctic strategy: poles apart?”, The Strategist, 2 December 2013. <http://www.aspistrategist.org.au/arctic-and-antarctic-strategy-poles-apart/>

SUN, Kai, “China and the Arctic: China’s interests and participation in the region”, Centre for International Governance Innovation, November 2013

WILSON, Page, “Asia eyes the Arctic”, The Diplomat, 26 August 2013. <http://thediplomat.com/2013/08/asia-eyes-the-arctic/>

YOUNG, Kil Park, “Arctic Prospects and Challenges from a Korean Perspective”, Centre for International Governance Innovation, December 2013

Internet

<http://www.elmundo.es/elmundo/2010/07/03/internacional/1278169407.html>

<http://www.arctic-info.com>

http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/6/66/Siberian_Cities_Graph.svg

<http://www.sectsko.org/>

http://www.odkb.gov.ru/start/index_aengl.htm

http://www.stratfor.com/revenge?o=ip_login_no_cache%3Dd6e70407cfe94c3fb823b-34d16a3a6a6

<http://www.stratfor.com/analysis/geopolitics-united-states-part-1-inevitable-empire>
y <http://www.stratfor.com/analysis/geopolitics-united-states-part-2-american-identity-and-threats-tomorrow>

http://www.stratfor.com/sites/default/files/main/images/US_transport_costs.jpg



Cesáreo Gutiérrez Espada

Professor in International Law, Universidad de Murcia. E-mail: cgutesp@um.es

- Submitted: January 2014

- Accepted: April 2014

THE RESPONSIBILITY TO PROTECT AND THE RIGHT OF VETO IN THE SECURITY COUNCIL: SOME RECENT EXAMPLES

As currently conceived, and to ensure its better practical application, the concept of the Responsibility to Protect requires a reform of the right of veto. The French proposal dating from 2013 on this subject warrants in-depth consideration. In any case, the responsibility to protect remains in effect, as proven by UN Security Council Resolution 2127 (2013), adopted as a response to the conflict in the Central African Republic.

Security Council, right of veto, Libya, NATO, responsibility to protect, Syria, African Union, use of force, Central African Republic

THE RESPONSIBILITY TO PROTECT AND THE RIGHT OF VETO IN THE SECURITY COUNCIL: SOME RECENT EXAMPLES

INTRODUCTION

A civil war – an internal armed conflict, if one prefers – has been ongoing in Syria since 2011. Syria undoubtedly represents the dark side of the Arab Spring; darker even than that of Egypt, where the current situation is emerging from a change of direction driven by the force of arms.

This civil war was born, just as in Tunisia, Libya, Egypt and Yemen, from the revolts of a people who wanted to free themselves from the totalitarian regimes that governed them, expressing a desire for freedom. Freedom that, according to many observers, doesn't seem to have been fully achieved, despite the electoral processes that have taken place. Here I am not referring solely to Egypt, but also to the other countries that have been the protagonists of the so-called Arab Spring. The complexity involved in analysing this phenomenon means that we will not be able to examine it in this paper. Instead, we will focus on the legal status of the responsibility to protect and its repercussions in international legal systems.

It will be useful to reflect on two concepts, both relating to the eventual use of force by the international community to bring an end to humanitarian disasters – as is now happening in Syria - , key to the geopolitics of the Middle East. I am referring to the legal use of force against the Syrian regime and the responsibility to protect.

1. The legal use of armed force against the Syrian regime

The Syrian civil war has been ongoing for two and a half years. During this period, chemical weapons have been used at least once, as we will see later on in this paper. This fact confirms the widespread perception that the conflict poses a serious threat to regional peace and international security.

Currently engaged in combat on Syrian soil are the Hezbollah forces, considered by

some to be a terrorist organisation – at least the military wing¹, supporting the Syrian regime against rebel forces. We must bear in mind that this organisation is acting in the Middle East, aligned with the Islamic Republic of Iran². If we add into the mix the fact that Tehran strongly supports the Syrian regime against the rebels³, there would appear to be no doubt that the Syrian internal conflict will be one of the determining factors for the future of the region, as well for the development of international security in the medium term.

The Security Council, the main body of the United Nations responsible for peace according to the Charter (art. 24), could have acted as provided for in article 39 of the founding document of the UN. This would have constituted a first step before the adoption of coercive measures – without excluding armed measures – which would have brought an end to the conflict or brought it back to less disastrous proportions. This is what happened in Libya in 2011, although that internal conflict was less serious than the one we are seeing in Syria. In Resolution 1973 (2011) of 17 March, the Council authorised states and international organisations prepared to intervene (in practice NATO was tasked, launching Operation ‘Unified Protector’) to use force. This meant, therefore, that, pursuant to the text of article 27.3 of the Charter⁴, authorisation was given for the use of armed force to protect civilians in Libya. This would protect the no-fly zone that the resolution established in order to prevent Colonel Al Khadafi’s regime from attacking the civilian population from the air, as well as protecting the civilian population from any other attack⁵. It should be remembered that, according to news reports from the agency France Press reporting from Damascus, Syrian aerial bombing of the northern city of Aleppo caused more than 300 deaths in 8 days, including 87 children and 30 women. A security source from Damascus explains that the army resorts to aerial bombing in this province to support its troops on the ground

1 *Vid.* FERNÁNDEZ MARTÍN, A.: “EU declaration of the ‘Hezbollah military wing’ as a terrorist group”, *Opinion Document*, 83/2013, 11 September 2013. pp. 1-11 Available under: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2013/DIEEE083-2013_DecisionUE_Hezbollah_A_Fdez_Martin.pdf The decision was supported by Spain, who has continued to maintain their position; a decision that is not believed to jeopardise Spanish troops, according to Foreign Minister García Margallo, www.europapress.es, 22 July 2013) (consulted: Saturday 21 December 2013).

2 This explains why, on the very same day as the European Council announced their decision, Iran denounced the EU’s decision, with Foreign Minister Ali Akbar Salehi declaring that Europe was defending the “illegitimate [interests] of the Zionist regime” (“Iran condemns the EU’s decision on Hezbollah”, www.diario-octubre.com, 23 July 2013, 5:30pm.) (consulted: Saturday 21 December 2013).

3 *Vid. infra* para. 9, letter B

4 Described as general practice by the ICJ in its advisory opinion of the 21 June 1971 on Namibia, para. 20-22, *ICJ Reports 1971*, p. 16.

5 *Vid. ad ex.* GUTIÉRREZ ESPADA, C.: “Sobre el núcleo duro de la resolución 1973 (2011) del Consejo de Seguridad y acerca de su aplicación en la práctica”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, 27 (2011), pp. 57-75 (pp. 58-66).

as they don't have enough means to launch a land offensive, even if the rebel positions "are among the civilians"⁶.

In the case of Syria, the Security Council did not act in the way outlined above. It dealt with the issue very late on because Russia and China, both permanent members of the Council, refused recourse to the *responsibility to protect* on three occasions.

Russia and China abstained from the vote on the adoption of Resolution 1973 (2011). They did not take the same decision in the case of Syria, however, as they were still disgruntled by the consequences that resulted in practice from the authorisation of the use of force in Libya and the "overflow" from NATO⁷.

If, in conformity with chapter VII of the Charter, the Security Council had authorised an armed intervention with the aim of stopping the fighting and protecting the population, this use of force in Syria would have been fully legal, in accordance with the Charter of the United Nations.

Due to the veto – or the mere threat of its use – it was not possible to implement this in the Syrian conflict.

2. The responsibility to protect

Another form does exist, however, that could have been implemented in Syria, even opening up the possibility for an armed intervention on humanitarian grounds in order to protect the civilian population.

I am referring here to the *Responsibility to Protect* (hereafter referred to as the RtoP).

It should be clear that my aim is not to study or evaluate in depth this concept⁸,

6 Hoy digital, 23 December 2013, 8:44am. (www.hoy.com.do) (Consulted: Tuesday 24 December 2013); also www.elpais.com of 23 December 2013, 8:52pm (Consulted: Tuesday 24 December 2013).

7 GUTIÉRREZ ESPADA, C.: "Sobre el núcleo duro..." cit., pp. 66-73.

8 For an in-depth study of the concept *vid.* BERMEJO GARCÍA, R. and POZO SERRANO, P.: "la communauté internationale face à la crise de Darfur: de l'échec Dans la prévention à la responsabilité de réagir", in KOHEN, M.E. (Edit.): *Promoting justice, human rights and conflict resolution through International Law. La promotion de la justice, des droit de l'homme et du règlement des conflits par le Droit international. Liber amicorum Lucius Caflish*, Leiden, Martinus Nihjoff Publisher, 2007, pp. 93-127; CERVELL HORTAL, M^a.J.: *Naciones Unidas, Derecho internacional y Darfur*, Comares, Granada, 2010, pp. 45-154; BERMEJO GARCIA, R.: "De la intervención humanitaria a la responsabilidad de proteger: fundamentos, similitudes y diferencias", in GUTIÉRREZ ESPADA C. (Dir.) y M^a.J. CERVELL HORTAL (Coordinadora): *Darfur, el conflicto inacabable*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2012, pp. 209-321; PATTISON, J.: *Humanitarian*

but rather to contextualise the proposal by France regarding the UN Security Council permanent members' right of veto. Three issues emerge here: the definition of the RtoP, the legal possibilities of this form and why it has not been implemented in Syria.

The concept of the RtoP was formulated for the first time in 2001 and accepted, at least in substance, by the Summit of Heads of State and Government of the Member States of the United Nations, called the Millennium Summit (September 2005). It was implemented for the first time in the civil war in Libya (between March and October 2011).

A) It was the result of an initiative launched by the International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS), a group of experts brought together on the initiative of the government of Canada and some foundations, to try to respond to the challenge raised by the then Secretary-General of the United Nations, Kofi Annan. The idea of the RtoP was proposed. How can the international community, questioned the Secretary-General – moved by the genocides committed in Srebrenica and Rwanda (1995 and 1994)⁹, ensure that these types of horrors never happen again?

The ICISS understood that the concept of the RtoP was being consolidated in international law, whereby:

- In the case of mass crimes (genocide, ethnic cleansing, war crimes, crimes against humanity).
 - If the state in which the crime is being perpetrated cannot, does not want to, or is incapable of preventing it, the international community has a duty to protect these people.
 - And to adopt all measures necessary, starting with the least aggressive: preventive measures (diplomatic, political, legal...); coercive (non-armed); and, if needed, and fulfilling the established requirements, military measures (armed intervention for the cause of humanity) following the required order and protection.

The RtoP is based on three elements: the duty to prevent, the duty to react and the

intervention & the Responsibility to Protect. Who should intervene?, Oxford University Press, Oxford, 2012; BERMEJO GARCÍA, R.: “La responsabilidad de proteger y el Derecho internacional: ¿mito o realidad en la práctica internacional?”, in DÍAZ BARRADO, C.M., FERNÁNDEZ LIESA, C.R. Y RODRÍGUEZ-VILLASANTE PRIETO, J.L. (Dir): *Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos. Reflexiones sobre el conflicto Colombiano*, Civitas-Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2013, pp. 179-214.

⁹ Report presented by the Secretary General in conformity with General Assembly Resolution 53/35. *The fall of Srebrenica* (A/54/549), 15 November 1999.

duty (if armed force is used) to reconstruct¹⁰.

B) The High Level Panel appointed by the Secretary-General of the United Nations to make proposals on the reform of the Charter within the framework of the “Millennium Summit” (2005), recognised in its report (2004) the presence of the concept of the RtoP in international law, as well as its topicality and importance¹¹.

The Secretary-General made similar statements in his 2005 report that he presented to the Heads of State and Government of the Member States of the Organisation during the Summit. The Secretary-General drafted his report bearing in mind the conclusions that the High Level Panel had reached, as well as his own experience¹².

The Summit outcome document, adopted by the states in September 2005, also accepts the concept of the RtoP¹³.

What does the RtoP allow for and how is it applied in practice?

A) The ICISS established that this enhanced protection would be valid only in particularly serious situations of humanitarian crisis and that, where needed to avoid or redirect such situations, humanitarian armed intervention would be legitimised. The latter case requires that very strict requirements be fulfilled to cover the use of armed force:

- Just cause (genocide, ethnic cleansing, crimes against humanity and war crimes).
- Last resort.
- Proportionality of means.
- Reasonable possibility of success.

The Commission also provided that the decision to carry out an armed intervention lies, in principal, in the hands of the UN Security Council. But in order to be consistent with the reality of the right of veto enjoyed by the five permanent members of the Council, and bearing in mind, above all, the use that has been made of this privilege

¹⁰ *The Responsibility to Protect. Report by the Interational Commission on Intervention and State Sovereignty*, December 2001, p. 15 (para. 2.32). The report is reproduced as an annex to the letter dated 26 July 2002 from the Permanent Representative of Canada to the United Nations addressed to the Secretary-General of the United Nations, A/57/303, 14 August 2002.

¹¹ *A More Secure World: Our Shared Responsibility. Report of the High-Level Panel on Threats, Challenges and Change*, A/59/565, 2 December 2004 p. 63 (para. 203).

¹² *In larger freedom - towards development, security and human rights for all. Report of the Secretary-General* A/59/2005, 21 March 2005, p. 39 (para. 135).

¹³ World Summit Outcome Document 2005, A/RES/60/1, 16 September 2005, p. 33 (para.138-139).

in practice, the ICISS considered that in clear situations where the above-mentioned requirements are fulfilled, the permanent members of the Council should commit themselves to renouncing this right and not obstructing the body's decision when the protection of civilian victims of an armed conflict is at stake¹⁴.

However, envisaging that their conclusions and recommendations may not be shared by the permanent members of the Council, the Commission considered that existing law, together with the new concept of the RtoP, allowed for two alternatives:

a) The provision that allows the UN General Assembly, within the framework of Resolution 377 (V) of 3 November 1950, to recommend coercive measures – including armed measures – in the case of paralysis of the Council due to the veto.

b) Humanitarian armed intervention by a regional organisation that seeks the endorsement of the Security Council *a posteriori*¹⁵. Here it is worth recalling that the *Protocol Relating to the Establishment of the Peace and Security Council of the African Union* of 9 July 2002 (in force from 26 December 2003) established the African Standby Force (*Force Africaine en Attente*) with competency to intervene “in a Member State pursuant to a decision of the Assembly in respect of grave circumstances, namely war crimes, genocide and crimes against humanity, in accordance with Article 4(h) of the Constitutive Act” (art. 4, j). The *Constitutive Act of the African Union* of 26 May 2001 (in force from 15 August 2001) provides that the Union “has the right to intervene” in the case of the aforementioned crimes if the international community does not react. Originally it was foreseen that the African Standby Force would be operational in the field by the end of 2010, but now it is looking like it will be 2015, at the earliest. In any case, and in a decision that the Ethiopian Prime Minister Hailemariam Desalegn, President-in-Office of the African Union, declared as “historic”, the 21st Summit of the African Union (25-27 May 2013) decided to create a Rapid Reaction Force as a provisional measure, until the African Standby Force is ready¹⁶.

B) In its 2004 report, the High Level Panel supported and defended the authority of the Security Council to authorise armed interventions in these situations, when

14 *The Responsibility to Protect...* cit., p. 46 (para. 6.21).

15 *Ibidem*, pp. 47-48 (para. 6.29-6.35). As regards the second option, the ICISS recalled the existence of the practice (p. 48, para. 6.35 and pp. 42-43, para. 6.5).

16 *Vid. ad ex.* PIERNAS LÓPEZ, J.J.: “¿Regionalismo o universalismo en acción?: Unión Africana, Unión Europea y Naciones Unidas en Sudán”, in C. GUTIÉRREZ ESPADA (Director) and M^a.J. CERVELL HORTAL (Coordinadora): *Darfur, el conflicto inacabable*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2012, pp. 53-94 (pp. 71-90); BRUSIL MIRANDA, M.: “L’Union Africaine décide de se doter d’une Force de Réaction Rapide”, *Sentinelle*, bulletin n^o. 350, 2 June 2013, pp. 1-8. The Constitutive Act of the African Union and the Protocol Relating to the Establishment of the Peace and Security Council can be consulted on the African Union website (www.au.int, click on tab “Resources”).

all of the mentioned requirements are fulfilled, together with the decision that the permanent members of the Council would commit to renouncing their right of veto in these cases. The panel did not, however, raise the possibility of other alternatives, unlike the ICISS¹⁷.

C) The outcome document approved by the Heads of State and Government participating in the Millennium Summit followed the more conservative lead of the report presented to them by the Secretary-General (2005). It accepted the existence of the RtoP but considered the Security Council, in its existing formation and decision-taking procedures – once again the right of veto – as being the only legitimate authority to decide on armed intervention in application of the concept of the RtoP¹⁸.

Ultimately, we are inclined to reject the claim that positive international law may allow the use of force on humanitarian grounds, even in the situations that the RtoP addresses, without prior authorisation from the Council. This would require that none of the five permanent members had used their right of veto. From this point of view, we regret how there appears to be an adjustment to reality from the side of those who consider that the concept of the RtoP – which hasn't been accepted in a generalised way as a new exception to the prohibition on the use of armed force in international relations – only “reflects an evolution in the way in which the Security Council evaluates or considers its powers according to articles 39 to 24 of the Charter”¹⁹.

The suggestion would seem to be that the concept of the RtoP would justify, per se, implementing coercive measures by the Council, including those that would imply a use of military force, beyond the requirement of a prior and perceptive formal declaration, ex article 39 of the Charter, that “a threat or breach of peace” has occurred. And this, incidentally, without the existence of any rule for obligation in this regard.

It should also be noted that where the Council is blocked by the use of veto – when the RtoP parameters analysed above are fulfilled –, certain rules are rendered useless; rules that are generally accepted today and that protect the vital interests of the international community as a whole. Rules such as those banning genocide, committing war crimes or crimes against humanity, or the mass violation of human rights. We will come back to this point in the conclusion of this paper.

17 *A more secure world...* (A/59/565) cit., p. 68 (para. 256).

18 Outcome Document... cit., p. 33 (para. 138-139). For a more detailed analysis of the concept of the RtoP in the Reports quoted and in the Outcome Document *vid. ad ex.* GUTIÉRREZ ESPADA, C.: “The ‘use of force’ in the reports of the High Level Panel (2004), the Secretary-General (2005) and finally in the Summit of Heads of State and Government Outcome Document (United Nations, New York, September 2005)”, in *Anuario de Derecho Internacional*, XXI (2005), p. 13-49 (p. 39-49).

19 Case of Professor James CRAWFORD: *Brownlie's Principles of Public International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2012 (8th ed.), p. 756.

Why has the RtoP not been implemented in Syria while it has in the Libyan Arab Jamahiriya? Stated clearly: because Russia and China, permanent members of the Council, prevented it by using their right of veto, ignoring the fact that the conditions required for the application of the RtoP were present in Syria.

Indeed, we are seeing a civil war that, since the start of 2011, has caused a humanitarian disaster of a scale great enough to invoke this legal status, as done by the Security Council with Resolution 1973 (2011). Once again, in Syria its implementation has not been possible due to Russia and China's vetoes. In this regard, the following paragraph is somewhat enlightening:

“The Security Council is appalled at the unacceptable and escalating level of violence and the death of more than 100,000 people in Syria [...]. It is gravely alarmed by the significant and rapid deterioration of the humanitarian situation in Syria.” “The Security Council expresses its deep concern at the consequences of the refugee crisis caused by the conflict in Syria, which has a destabilising impact on the entire region [...] more than two million refugees [...] have fled Syria”²⁰.

Valérie Amos, Under-Secretary-General of Humanitarian Affairs and Emergency Relief Coordinator, made the following statement to the Security Council on 25 October 2013:

“On 2 October, this Council called on all parties to the Syrian conflict to immediately cease and desist from all violations of international humanitarian law and violations and abuses of human rights and to take all appropriate steps to protect civilians. Yet, three weeks later, we continue to receive reports of [...] the occupation of, and indiscriminate attacks against, civilian infrastructure, including schools, hospitals, power plants and water points”²¹.

Although the Security Council, as can be read in its annual report to the General Assembly (2012-2013), dedicated 28 sessions to the issue and published 4 press releases, it was unable to take a decision to avoid humanitarian disaster. Only following the use of chemical weapons²² was it able to adopt Resolution 2118 (2013) of 27 September. This resolution does not even provide for the adoption of specific measures, in keeping with the need and gravity of the case, in the event of non-compliance with

20 Statement by the President of the Security Council [S/PRST/2013/15], 2 October 2013, pp. 1-4 (pp. 1 and 3).

21 S/PV/7049, 25 October 2013.

22 *United Nations Mission to investigate allegations of the use of chemical weapons in the Syrian Arab Republic. Final Report*, p. 18 (para. 108) (“The United Nations Mission concludes that chemical weapons have been used in the ongoing conflict between the parties in the Syrian Arab Republic”) (<https://unoda-web.s3.amazonaws.com/wp-content/uploads/2013/12/report.pdf> en www.un.org) (consulted: Monday 23 December 2013).

the resolution by the parties to the conflict. Instead, it limits itself to using the standard formula once again²³.

The opinion we staunchly defend in this paper²⁴ regarding the inaction from the side of the Council in the case of Syria is also the opinion that has been clearly voiced by the Member States at the United Nations:

A) *Through declarations*, such as the ones made by the representation of Germany on the occasion of the debate in the General Assembly on the Security Council's report 2012-2013. They considered that the vetoes of the draft resolution on Syria raise a question mark as to the relevance of the Council and added that the French proposal for self-regulation of the right of veto and the renunciation thereof in the case of mass crimes should be studied at a later date. In a similar vein, the Maldives penned a petition at the UN calling for a ban on the right of veto in situations where the Council is facing mass crimes. The representative of the Maldives added that if Member States are not capable of protecting their citizens, it is down to the United Nations to take on this responsibility²⁵.

B) Also through *actions*, as demonstrated by Saudi Arabia who, having been elected as a non-permanent member of the Council, resigned the following day, alluding to the body's incapability to face up to its responsibilities to world peace, and citing explicitly the text circulated by the national news agency SPA on the (in) action in the civil war in Syria²⁶. The General Assembly elected Jordan as a substitute for Saudi Arabia on the 6 December 2013. The United Nations News Centre expressly stressed that the representatives of Saudi Arabia justified their country's resignation in categorical terms: "due to not being in agreement with the actions of the Council regarding the situation in Syria..."²⁷.

23 "Decides, in the event of non-compliance with this resolution, including unauthorized transfer of chemical weapons, or any use of chemical weapons by anyone in the Syrian Arab Republic, to impose measures under Chapter VII of the United Nations Charter", S/RES/2118 (2013), para. 21.

24 Most bibliographical opinion appears to share this view: *vid. ad ex.* PONS, RAFOLS, X.: "Naciones Unidas y Siria: idea y realidad", ANUE (magazine of the United Nations Association of Spain), n.º. 43, May 2012, pp. 5-14; ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, P.: "Las Naciones Unidas ante el conflicto de Siria", *Opinion Document*, 93/2012, 18 December 2012, pp. 1-15 Available under: <http://www.ieee.es>; WECKEL, PH.: "Crise en Syrie, la relance du processus politique", *Sentinelles*, bulletin 348 of 19 May 2013, pp. 1-12 (and 18 other contributions from Professor Weckel on the subject over the past two years are quoted on pp. 11-12, 2011-2013) (www.sentinelles-droit-international.fr); BERMEJO GARCIA, R.: "La responsabilidad de proteger y el Derecho internacional: ¿mito o realidad en la práctica internacional? cit.", pp. 203-209.

25 *Vid.* BRUSIL MIRANDA, M.: "L'Assemblée générale critique les méthodes de travail et le fonctionnement du Conseil de Sécurité", *Sentinelles*, bulletin n.º. 368, 1 December 2013, pp. 1-7 (p. 6).

26 www.internacional.elpais.com, Ángeles Espinosa, 18 October 2013 (Consulted 30 October).

27 www.un.org, UN News Centre, consulted 9 December 2013.

3. “Code of Conduct”: French proposal on the right of veto of the permanent members.

Proposed at the end of 2013, it is made up of three parts spearheaded by the Head of State, the Minister for Foreign Affairs and the French Deputy Permanent Representative to the United Nations:

A) On the 24 September 2013, speaking in the opening debate of the 68th session of the General Assembly, President François Hollande, in the context of his reference to the danger of inaction in the areas of international security, nuclear proliferation, development or climate, succinctly proposed adopting “a code of good conduct for the Council’s permanent members: in the case of mass crimes they must renounce their right to a veto”²⁸.

B) Following that, Laurent Fabius, French Minister for Foreign Affairs, published an article in *Le Monde* in which he outlined specific relevant points regarding the proposal: *On the one hand*, he clarifies something that was already implicit in the President of France’s simple proposal: the question of clarifying whether “this process would be carried out without modification to the Charter”. *On the other*, he indicates the criteria for application. And *finally*, the Minister specifies something that could not have been foreseen in President Holland’s proposal: this code of conduct would exclude cases in which a permanent member of the Council considers his vital national interests to be in danger²⁹ (See section 12.C).

C) Finally, the Deputy Permanent Representative of France to the United Nations, speaking on 7 November 2013, clarified that the French proposal was open to other possible final agreements, and that the specific idea suggested by his country should not be taken as a final decision. This applied both to what is actually considered as a mass crime, as well as to the practical modalities that, in general, would allow the application of the proposed code of conduct. In short, France urged the permanent members of the Security Council to come to an agreement on these points, particularly regarding the concept of mass crime, bearing in mind the following:

“The 2005 World Summit Outcome and numerous international treaties, including the 1948 Convention on genocide or even the Rome Statute, could guide us”³⁰.

28 “AGNU: Discours du Président François Hollande. Débat d’ouverture de la 68ème session de l’Assemblée Générale. Intervention de M. François Hollande, Président de la République”, www.fr.ambafrance-us.org/spip.php?article4926, pp. 1-3 (p. 3) (Consulted: 11 November 2013).

29 “Suspendre el derecho al veto en los casos de crímenes masivos. Tribuna de Laurent Fabius”, 4 October 2013”, pp. 1-2, www.diplomatie.gouvfr/es (Consulted 11 November 2013)

30 “Nations Unies- Réforme du Conseil de Sécurité- Intervention du représentant permanente

The French proposal comes in a context in which the status of the RtoP is underpinned, given that it is aligned in a clear and direct way with the internal armed conflict that has been being played out in Syria since the first quarter of 2011, and with the very serious humanitarian crisis that the country has experienced since then. This was made clear in the speech given by the President of France to the UN General Assembly:

“The UN has a responsibility to take action. And whenever our organization proves to be powerless, it’s peace that pays the price. That’s why I am proposing that a code of good conduct be defined by the permanent members of the Security Council, and that in the event of a mass crime they can decide to collectively renounce their veto powers”;

“And in Syria, the situation is urgent. Urgent because 120,000 people have died in the past two and a half years, 90,000 in the last year alone. A quarter of the population has been displaced. Millions of Syrians have become refugees. And the country has been destroyed”³¹.

France’s proposal suggested self-limitation regarding the use of the right of veto from the side of the permanent members of the Security Council, particularly in exceptional situations (which would be defined through a determined procedure). A safeguard clause would, however, exist. There are three elements to the proposal:

A) The permanent members of the Security Council, proposes France, will renounce their right of veto, as conferred upon them by the Charter, in cases of particular gravity. This would involve the agreement of the five states (United States, Russia, United Kingdom, France and the People’s Republic of China) on a code of conduct.

It should be noted that the agreement that would be reached starting from the Gallic proposal would have a political content that would generate moral – and political – obligations; it would not be an enforceable agreement in legal terms³².

Equally, it would appear that there may be an agreement of this kind by the permanent members of the Security Council, prior to the drafting of a case. If the proposed

adjoind de la France auprès des Nations Unies. New York 07/11/2013”, in WECKEL, PH.: “Conseil de Sécurité, le nécessaire débat sur la limitation du droit de veto des membres permanents”, *Sentinelle*, bulletin n°. 365, 10 November 2013, pp. 1-3 (pp. 1-2), www.sentinelle-droit-international.fr (Consulted: 12 November 2013).

31 “UNGA: Speech by President François Hollande...” cit., pp. 3 and 1 respectively.

32 In the words of Tunisian Habib SLIM, is it a “gentlemen’s agreement” that adopts a “kind of moral code that completes the Charter”: “A propos de la récente proposition française de réforme du droit de veto au Conseil de Sécurité”, *Sentinelle*, bulletin n°. 362, 20 October 2013, pp. 1-6, p. 2, www.sentinelle-droit-international.fr (Consulted: 11 November 2013).

mechanism were to be accepted, the renouncement of the right of veto would be applied automatically. The comments made by the Minister of Foreign Affairs on the specific suggestion by the President of the Republic to the General Assembly of the United Nations is also enlightening:

“Once the Secretary-General has given his opinion, the code of conduct would be applied immediately”³³.

B) Self-limitation of the right of veto by the permanent members of the Security Council is only partial in the French proposal, as it would only be used in the case of *mass crimes*. Of course, here it would also be necessary to reach an agreement, for example: as of how many victims should we consider it to be a mass crime? We have already explained that France seems open to the negotiation of an alternative proposal. The Deputy Permanent Representative of France, speaking to the Security Council, left the decision on this subject open, referring to the agreement between the permanent members of the Council and citing some international texts that could be of interest. France proposed that the decision of establishing when a mass crime has been committed be left to an authority external to the Security Council itself, and therefore, external to the permanent members as well. And France suggested that this authority should be the Secretary-General of the United Nations, under article 99 of the UN Charter (which authorises him to “bring to the attention of the Security Council” any situation that “in his opinion” could “place peacekeeping and international security in danger”). However, the Secretary-General could not act on his own initiative, but rather at the request of 50 Member States of the United Nations.

C) However, the French proposal also includes an important and wide-reaching safeguard clause which could be implemented by calling upon a sense of “realism”. The compromise that the permanent members of the Council would take on:

“would exclude cases in which the vital national interests of a permanent member of the Council would be placed in danger”³⁴.

Finally it should be noted that the French proposal suggests an “informal” reform of the right of veto, whereby its adoption by the permanent members of the Council would not demand formal amendment of the Charter, with everything that that would entail. Speaking on the 7 November 2013, the Deputy Permanent Representative of France explained that the suggested code of conduct:

“would not imply a reform of the UN Security Council”³⁵.

33 FABIUS, L.: “Suspende el derecho de veto...” cit., p. 1.

34 FABIUS, L.: “Suspende el derecho de veto...” cit., p. 1.

35 “United Nations- Reform of the Security Council- Intervention by permanent representative...” cit, p. 2.

The French representation had already spoken about this in 2005, and had already suggested the following, in the same institutional framework:

A) In 2001 the ICISS Report that we referred to above stated:

“The Commission supports the proposal put to us in an exploratory way by a senior representative of one of the Permanent Five countries, that there be agreed by the Permanent Five a “code of conduct” for the use of the veto with respect to actions that are needed to stop or avert a significant humanitarian crisis. The idea essentially is that a permanent member, in matters where its vital national interests were not claimed to be involved, would not use its veto to obstruct the passage of what would otherwise be a majority resolution. [...] It is unrealistic to imagine any amendment of the Charter happening any time soon so far as the veto power and its distribution are concerned. But the adoption by the permanent members of a more formal, mutually agreed practice to govern these situations in the future would be a very healthy development.”³⁶

Although the Commission does not explicitly mention in its report the Council permanent member whose high representative suggested the self-limitation of the right of veto to be agreed by the permanent members of the Security Council, I believe that I would coincide with the reader when saying that, in light of the French proposal that we have been examining, in the United Nations (including the safeguard clause dealing with vital interests) everything points to it being this country.

B) The High Level Panel also state in their report (2004):

“We see no practical way of changing the existing members’ veto powers. Yet, as a whole the institution of the veto [...] is unsuitable [...] in an increasingly democratic age and we would urge that its use be limited to matters where vital interests are genuinely at stake. We also ask the permanent members, in their individual capacities, to pledge themselves to refrain from the use of the veto in cases of genocide and large-scale human rights abuses”³⁷.

The report presented to the Millennium Summit (2005) by the Secretary-General, drawing in part on the report presented by the High Level Panel, calls upon the Security Council to authorise the use of armed force when necessary, including preventively to avoid the commission of genocide, war crimes, crimes against humanity or mass violations of human rights. The report also calls upon the Council to approve a resolution that would indicate the criteria that the Council should take into account when authorising armed intervention on the cause of humanity and in which the Council would commit itself to applying to said armed intervention. The Secretary-General, certainly, takes up the concept of the Responsibility to Protect coined by the

³⁶ *The Responsibility to Protect. ICISS Report cit.*, p. 51 (para. 6.21).

³⁷ *A More Secure World: Our Shared Responsibility (A/59/565) cit.*, p. 68 (para. 256).

ICISS, but does not propose any type of limitation to the right of veto enjoyed by the permanent members of the Security Council³⁸.

The outcome document approved by the Heads of State and Government of the members of the United Nations accepts the concept of the RtoP but is very ambiguous as regards the reform of the Council and its methods for taking decisions on this issue. There is no reference whatsoever to a possible limitation or self-limitation of the right of veto for the permanent members³⁹.

C) During the follow-up process to the outcome of the Millennium Summit, Costa Rica, Jordan, Lichtenstein, Singapore and Switzerland, the “Small Five (or S-5) presented a draft resolution to the General Assembly on an *Improvement of the Working Methods of the Security Council*. They asked that “*No permanent member should cast a non-concurring vote in the sense of Article 27, paragraph 3, of the Charter in the event of genocide, crimes against humanity and serious violations of international humanitarian law*”⁴⁰.

The reform of the Security Council and its decision-making methods continue to be stuck in what appears to be a “never-ending story”⁴¹.

On 2 May 2013, a new group called ACT (Accountability, Coherence and Transparency) made up of 21 states and coordinated by Switzerland⁴², declared its intention to continue the efforts made by the “Small Five” (S-5) over many years on an improvement to the procedures for the adoption of decisions by the Security Council. It particularly underlined the draft resolution of May 2012⁴³ that was withdrawn under intense pressure from the five permanent members⁴⁴. Specifically, it stressed efforts to obtain the adoption of paragraph 20 of the S-5’s document L.42 that called upon the Council’s permanent members to abstain from using their right of veto to block Council actions aimed at avoiding or ending crimes against humanity or large-scale

38 *In larger freedom...* (A/59/2005) cit., pp. 57-59 (para. 6 and 7).

39 World Summit Outcome Document cit., p. 30 (para. 138 and 139).

40 A/60/L.49, 17 March 2006, Annex: measures on working methods proposed to the Security Council for examination, para. 14.

41 RIQUELME CORTADO, R.: “La interminable historia de la reforma del Consejo de Seguridad”, *Revista Española de Derecho Internacional*, LVII (2005), n.º. 2, pp. 745-776.

42 Austria, Costa Rica, Chile, Estonia, Finland, Gabon, Hungary, Ireland, Jordan, Lichtenstein, New Zealand, Norway, Papua New Guinea, Peru, Portugal, Saudi Arabia, Slovenia, Sweden, Switzerland, Tanzania [obs.] and Uruguay.

43 Doc. A/66/L.42/Rev. 2

44 *Vid.* DEEN, TH.: “Los ‘cinco grandes’ de la ONU aplastan cuestionamiento de naciones”, pp. 1-5 (p. 4), www.voltairenet.org/article174657.html (Consulted: 20 November 2013).

war crimes⁴⁵; or, at least, the adoption of paragraph 19 that, in a separate document, called for an explanation of the reasons for using the veto, particularly its conformity with the UN Charter.

In the report presented to the General Assembly on 7 August 2013, in accordance with Resolution 67/175, the independent expert Alfred-Maurice de Zayas, faced with the inevitable reality that “it is not likely that a bargain could now be struck that would allow eliminating the veto privilege by simple Charter amendment”, takes on the proposal recently suggested in literature⁴⁶ that it should be phased out in stages; this would demand a gradual reduction of the range of subjects to which the veto may apply. The first step could be to prohibit a veto by any of the permanent five members in a case in which that member itself is a principal party. He then adds:

“Subsequently, vetoes might be proscribed if they concern egregious violations of human rights, especially in respect to genocide and crimes against humanity”⁴⁷.

The President of the General Assembly, John Ashe, in the sixty-eighth session (2013), invoked the commitment and flexibility that all Member States of the United Nations should demonstrate in the on-going debate on the reform of the Security Council and its working methods. Thus he created an Advisory Group with the purpose of identifying the best way to advance in this process⁴⁸.

Finally, and within the framework of the yearly examination of the Security Council Report (01/08/2012-31/07/2013), the General Assembly criticised the functioning of the Council and its working methods. It is worth highlighting the interventions of three countries that took the floor: *Germany* considered that the French proposal should be examined by the Council; *Hungary* agreed with this remark and also criticised the lack of reference to it in the Security Council Report; and finally *Maldives* expressed its unequivocal support of the French proposal⁴⁹.

The French proposal as a whole is positive and is an initiative worthy of praise. Its simplicity, by not forcing a formal amendment to the Charter, as explained by the permanent representative of France, has an undeniable attraction: deal with the

45 PACE, W.: “21 member States launch new initiative to improve the working methods of the Security Council”, 12 May 2013, pp. 1-10, www.centerforunreform.org/node/500 (Consulted: 21 November 2013).

46 SCHWARTZBERG, J.E.: *Transforming the United Nations System. Designs for a workable world*, United Nations University Press, Tokyo-NuevaYork- París, pp. 89-90.

47 DE ZAYAS, A.M.: *Report of the Independent Expert on the promotion of a democratic and equitable international order*, A/68/284, 7 August 2013, p. 7 (para. 20).

48 www.un.org/spanish/News/print.asp?newsid=27950, Consulted: 8.12.2013.

49 *Vid.* BRUSIL MIRANDA, M.: “L’Assemblée générale critique...” cit., pp. 5-7, www.sentinelledroit-interntional.fr (Consulted: 8 December 2013).

formidable barriers that a process of this type faces and at the same time provide a response, through a “quick, simple and effective solution”, to the need to:

“preserve the substance: the credibility of this pillar of peace and the stability that the Security Council should be”⁵⁰.

The effort made by France to try, as far as possible, to put the application of the proposal into objective terms should be highlighted. Hence the political and legal formulation that suggests that establishing when we are facing a situation of “mass crime” – a situation that could automatically lead to the suspension of the right of veto – would open a process that, at the request of a relevant number of Member States of the General Assembly (in this case 50), be done by an impartial “third party”. The choice of the Secretary-General of the United Nations, in accordance with his competencies *ex* article 99 of the Charter, does not provide the formulation with legal scope, but it does give it a marked diplomatic and political character – possibly with the aim of facilitating the acceptance of France’s proposal. This procedure reminds us of what is provided for in the Treaty on European Union (TEU) for the case of a possible “serious and persistent violation” of its basic values⁵¹ by one of its members:

One third of the Member States, the European Parliament or the European Commission may refer the issue to the Council, who should determine, before adopting any measures and after obtaining the consent of the European Parliament, whether the violation has occurred⁵².

B) Coming back to the French proposal to the General Assembly, we should also point out its Achilles’ heel. It is not acceptable that the application of the Code of Conduct proposed by France – once again both timely and correctly – should be at the mercy of the safeguard clause that it sets out. If one of the permanent members of the Council can avoid the code by invoking the existence of a vital national interest, we are taking away with one hand what we have given with the other. Doctrine has suggested that the International Court of Justice (ICJ) could be consulted to objectively define “vital national interest”, limiting its invocation to certain “extreme [situations] of legitimate defence” in which the “survival of the state”⁵³ would be in danger. We feel that it would be difficult for states to accept this legal control of such a clearly political and extra juridical concept. If the requirement were that the establishment of

50 “Suspende el derecho de veto...” cit., p. 1.

51 Human dignity, freedom, democracy, equality, the rule of law and respect for human rights, TEU consolidated version, article 2 (OJEU, C 326, 26 October 2012)

52 TEU consolidated version, art. 7.1.

53 Terms used by the Court in its advisory opinion of the 8 July 1996 on the *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, ICJ Reports 1996, p. 263 (para. 96-97). SLIM, H.: “À propos de la récente proposition française...” cit., pp. 3-4.

the existence of a vital national interest of one of the permanent members be assumed and recognised by at least one other member, this would be a formulation of a political nature. However, it would reflect the attempt to achieve greater objectification in the implementation of the safeguard clause, which the “*must*” would advise ignoring, as such.

C) We should not be too optimistic about this most useful and timely proposal. Not even with the safeguard clause (that I feel should be eliminated), do the other permanent members of the Council seem willing to debate the subject and accept what is proposed. The following example is useful in this respect: on the 5 February 2013, the Russian Deputy Minister of Foreign Affairs, Gennady Gatilov, made a declaration to the Russian press in which he stated that Russia was prepared to accept any proposal for reform of the composition of the Council that had majority backing⁵⁴.

He made these declarations following the ministerial meeting in Rome, on the initiative of Spain and Italy, that had as its objective discussions on the reform of the Security Council, its working methods and decision-making processes.

Regarding the Council’s decision-making methods, the Russian Deputy Minister was less conciliatory, however: without expressly referring to this issue, he explained Russia’s position – a permanent member of the Security Council – on possible self-limitation of the right of veto in certain areas:

“The imposition of provisional limits for decision-making is, however, unacceptable. This is a delicate issue whose solution could lead to a disintegration of countries instead of improving the efficiency of the Security Council, with clear negative consequences”⁵⁵.

4. Security Council Resolution 2127 (2013) on the Central African Republic: a possible change of direction?

Regarding the serious crisis in the Central African Republic, despite an important but failed – in its objectives – intervention from the side of the Economic Community of Central African States (ECCAS), based on terms such as “pregenocide”, it should

54 “Russia maintains a flexible and pragmatic position in this regard (...) we are prepared to consider both the option of increasing the number of permanent and non-permanent members, as well as the so-called ‘intermediate’ model that would involve an increase only in the number of non-permanent members”.

55 “Russia supports a reform of the UN Security Council”, pp. 1-2, www.rusiahoj.com, 7 February 2013 (Consulted: 8 December 2013).

be noted that what was considered included even⁵⁶ the authorisation that Security Council Resolution 2127 (2013) of 5 December gives to the African-led International Support Mission to the Central African Republic (MISCA) to protect people in a context marked by the impotence of the competent territorial state. What could this be considered as being, if not the application of the concept of the RtoP, this time by African forces?⁵⁷

It begs the question, then, as to whether inaction from the Council in the case of Syria has affected the attitude of all of the permanent members in this latter case. Perhaps the errors committed in Libya (excess) and Syria (shortcoming) have conditioned this decision:

- Regarding the situation in Libya, to specify in detail the object, aim and most specific objectives of the coercive armed measures that are authorised. Thus, Resolution 2127 (2013) authorises the MISCA to “take all necessary measures” for “the protection of civilians...the stabilisation of the country and the restoration of State authority over the whole territory”:

“consistent with the concept of operations adopted on 19 July 2013 and reviewed on 10 October 2013”⁵⁸.

Here, undertaking a reading of the *Report of the Secretary-General on the Central African Republic submitted pursuant to paragraph 22 of Security Council Resolution 2121 (2013)* suffices to realise the precision of the operations and phases agreed upon in order to carry out the mandate of the African-led International Support Mission⁵⁹.

We believe that the new direction that Resolution 2127 (2013) is pointing towards – it would be of upmost importance to consolidate in similar situations – shows that the concept of the RtoP is still alive. If this is the case, the considerations that we have outlined are ensnared with another one: the concept of the RtoP is an instrument that we should not overlook in contemporary international relations, including all of its elements. Not just the duty to prevent, but also the duty to react, and in this

56 On the crisis in the Central African Republic and the efforts by the African Peace and Security Architecture (based on the provisions in the Protocol drawn up by the African Union Peace and Security Council cit. in note 15 *supra*) to resolve it, vid. Emmanuel MOUBITANG: “La CEEAC et la crise centroafricaine; autopsie d’une intervention manquée”, *Sentinelle*, bulletin n°. 371, 5 January 2014, pp. 1-32 (particularly pp. 19-21) (www.sentinelle-droit-international.fr).

57 *Vid.* MOUBITANG, E.: “Crise centroafricaine: Le Conseil de Sécurité adopte la résolution 2127 (2013) autorisant le déploiement de la MISCA, avec l’appui des forces françaises”, *Sentinelle*, bulletin 370, 15 December 2013, pp. 1-19 (p. 5); WECKEL, PH.: “Observations” on the article by Emmanuel Moubitang cited above, pp. 19-20 (p. 19) (both under: www.sentinelle-droit-international.fr).

58 S/RES/2127 (2013), 5 December 2013, para. 28.

59 S/2013/677, particularly para. 15-17.

case – especially if it is an armed reaction for the cause of humanity – the duty to reconstruct⁶⁰.

5. CONCLUSIONS

A) There is no doubt that the humanitarian disaster in Syria constitutes a threat to international peace and security. The basic pre-requirements for the application of the concept of the RtoP are present in this conflict. Here, we share the ideas presented by Marina De Luengo Zarzoso in an article in the current issue of the Journal of the Spanish Institute for Strategic Studies⁶¹: 1. that the use of armed force, within the framework of the RtoP, is only viable as a last resort; and 2. that, in addition, it is only possible in cases where the determined and specific events outlined above are present.

The importance of prevention in this concept – an issue that the Secretary-General of the United Nations has insisted upon in all of his previous reports – led to him specify the possible “policy options for atrocity prevention”⁶² in the 2013 report.

B) For various reasons, and learning from their own mistakes, upon implementing Resolution 1973 (2011), the Security Council should have stopped the conflict earlier to protect the civilian population. This wasn’t done, however. Russia and China’s veto (or threat of veto) stopped it.

C) The concept of the RtoP requires the modification of the parameters that govern the right of veto of the permanent members of the Security Council in order to fulfil its role as it has been structured. It is with good reason, then, that a new initiative calling for the “responsibility not to veto⁶³” has started to spread.

We also share the thesis put forward by Marina De Luengo Zarzoso in her study, where she maintains that the international community can only react with authorisation from the Council including, where appropriate, with an armed intervention in the

60 *Vid. ad ex.* PATTISON, J.: *Humanitarian intervention & the Responsibility to Protect. Who should intervene?*, cit, pp. 245-253.

61 “Los retos jurídicos de la responsabilidad de proteger en el nuevo panorama de seguridad y defensa”, para. 1.2 and 3.

62 *Responsibility to protect: State responsibility and prevention. Report of the Secretary-General (A/67/929-S/2013/399)*, 9 July 2013, pp. 1-19 (pp. 8 ss., para. 30-70).

63 First proposed by *Global Solutions* in 2010: “The Responsibility not to veto: a way forward”, pp. 1-12 (www.globalsolutions.org/files/public/documents/RN2V_White_Paper_CGS.pdf).

cause of humanity, without a modification to the right of veto. This would allow for (as shown by the case of Syria) the massacre of thousands of people to be carried out in a state protected by one of the permanent members of the Council; and, therefore, for national sovereignty to continue to be considered as the supreme principal of international law – over and above the principal of the protection of life and fundamental human rights. Using the words pronounced years ago by a German professor of public law, this would “deprive international law of all of its essential value”⁶⁴.

Certainly, France’s call to adopt a code of conduct that would imply the renouncement of the right of veto by the permanent members of the Council in situations described above, is an excellent opportunity to bridge the gap created by the adoption of the concept of the RtoP by the Heads of State and Government of the members of the United Nations at the Millennium Summit (September 2005).

Its adoption, together with the suggestions outlined above, would finally give the concept of the RtoP a useful effect.

D) The RtoP is a concept that is still alive. And this is probably due to the fact that, despite the inertia and resistance to the decision regarding its application (*dixit* practice), many members of the international community believe that it is an appropriate tool; necessary, even, if we want to be coherent with current recognition of the existence of rules that protect the essential interests of the international community as a whole (such as the prohibition of genocide), and of the fact that these rules must be respected by states and individuals, and that their violation must be prevented and avoided using all means necessary.

E) The RtoP is linked to the commission of what is now called “international crimes”. However, in our opinion, the statement made by Marina de Luengo in her study that this is inexorably connected to international criminal law and the international responsibility of the individual should be qualified⁶⁵. States can also commit genocide and be directly responsible under international law: the International Court of Justice (ICJ) has made this very clear. Even though Serbia was cleared of having committed this crime in Srebrenica, the sentencing decision relating to the *application of the Convention on genocide* (2007)⁶⁶ coincides with the International Law

64 TOMUSCHAT, Ch: “International Law: ensuring the survival of mankind on the eve of a new century. General Course on Public International Law”, *Recueil des Cours de l’Académie de Droit International de La Haye/Collected Courses...*, 281 (1999), pp. 9-438, p. 224.

65 “As we have pointed out, the responsibility to protect is inevitably linked to international criminal law (...). When we talk about international crimes, we are referring to those that generate the responsibility of the individual and not of the State” (“Legal challenges of the responsibility to protect” cit., para 3, pp. 17-18).

66 *Vid. ad ex.* GUTIÉRREZ ESPADA, C.: “Reflexiones en torno a la posible interacción entre

Commission (ILC) as regards states and international organisations, as well as draft articles on the *Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts* (2001) (art. 40-41) and on the *Responsibility of International Organisations* (2011) (art. 41-42)⁶⁷. From these it is clear that there can be overlaps between both types of responsibility: that of the state and that of the individual [for example a body of the state in question] for the commission of genocide (or other types of international crimes for which the RtoP should be invoked); furthermore, the interaction between both of these types of responsibility has not been dealt with in international law⁶⁸. In any case, the central idea is clear: the commission of genocide (or other RtoP international crimes) can generate both the international (criminal) responsibility of the individual, as well as that of the state. In fact, France's proposal for the reform of the right of veto regulated by chapter VII of the Charter (a treaty between states and for states) presupposes it.

“War is the mother of all things”, said Heraclitus of Ephesus, “The Dark”, and therefore also of peace.

The United States and Russia proposed a limited ceasefire in Syria before the start of the January 2014 conference in Geneva; Iran and Turkey had already made this demand at the end of November 2013⁶⁹.

A different approach could have been taken much earlier, which would have saved much bloodshed. But if there is still any possibility, even late, of stopping its continued shedding, then the international community (lead by the United States, Russia, Saudi Arabia and the Islamic Republic of Iran) has the duty to do everything within its powers to stop it.

la responsabilidad internacional del Estado y la del individuo por el crimen de genocidio”, in C. GUTIÉRREZ ESPADA (Director) and M^a.J. CERVELL HORTAL (Coordinator): *Darfur, el conflicto inacabable*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2012, pp. 323-436 (p. 337 ss.).

67 *Vid. ad ex.* GUTIÉRREZ ESPADA, C.: *La responsabilidad internacional (las consecuencias del hecho ilícito)*, Diego Marín Librero-Editor, Murcia, 2005, pp. 77-130; ID.: *La responsabilidad internacional de las Organizaciones internacionales a la luz del proyecto definitivo de artículos de la Comisión de Derecho Internacional (2011)*, Comares, Granada, 2012, pp. 117-126).

68 *Vid. ad ex.* GUTIÉRREZ ESPADA, C.: “Reflexiones en torno a la posible interacción entre la responsabilidad internacional del Estado y la del individuo...” cit., pp. 402-414; CERVELL HORTAL, M^a.J.: *Genocidio, Responsabilidad Internacional e Inmunidad de los Jefes de Estado*, Iustel, Madrid, 2012, pp. 62-97.

69 “Irán y Turquía llaman a un alto el fuego en Siria”, pp. 1-2, *Red Voltaire*, 28 November 2013, www.voltairenet.org/articler81245.html (consulted: Monday 13 January 2014); “Estados Unidos y Rusia proponen alto el fuego en Siria”, p. 1, *El Mundo*, DW.DE, 13 January 2014, www.dw.de (consulta de 13 enero 2014); “Estados Unidos y Rusia piden un alto el fuego ‘limitado’ en Siria a la región de Aleppo”, pp. 1-2, París, EFE, Monday 13 January 2014, www.jnn-digital.blogspot.com.es (consulted: Monday 13 January 2014).

BIBLIOGRAPHY

- ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, P.: “las Naciones Unidas ante el conflicto de Siria”, Opinion Document, 93/2012, 18 December 2012, pp. 1-15 (www.ieee.es).
- BERMEJO GARCIA, R.: “De la intervención humanitaria a la responsabilidad de proteger: fundamentos, similitudes y diferencias”, in C. Gutiérrez Espada (Director) and M^a.J. Cervell Hortal (Coordinator): *Darfur, el conflicto inacabable*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2012, pp. 209-321;
- “La responsabilidad de proteger y el Derecho internacional: ¿mito o realidad en la práctica internacional?”, in Díaz Barrado, C.M., Fernández Liesa, C.R. and Rodríguez-Villasante Prieto, J.L. (Directores): *Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos. Reflexiones sobre el conflicto Colombiano*, Civitas-Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2013, pp. 179-214.
- BERMEJO GARCÍA, R. y POZO SERRANO, P.: “la communauté internationale face à la crise de Darfur: de l’ échec Dans la prévention à la responsabilité de réagir”, in Kohen, M.E. (Edit.): *Promoting justice, human rights and conflict resolution through International Law. La promotion de la justice, des droit de l’homme et du règlement des conflits par le Droit international. Liber amicorum Lucius Caflish*, Leyden, Martinus Nihjoff Publisher, 2007, pp. 93-127.
- BRUSIL MIRANDA, M.: “L’Union Africaine décide de se doter d’une Force de Réaction Rapide”, Sentinelle, bulletin n°. 350, 2 June 2013, pp. 1-8.
- “L’Assemblée générale critique les méthodes de travail et le fonctionnement du Conseil de Sécurité”, Sentinelle, bulletin n°. 368, 1 December 2013, pp. 1-7.
- CERVELL HORTAL, M^a.J.: *Naciones Unidas, Derecho internacional y Darfur*, Comares, Granada, 2010 (particularly pp. 45-154).
- *Genocidio, Responsabilidad Internacional e Inmunidad de los Jefes de Estado*, Iustel, Madrid, 2012.
- CRAWFORD, J.: *Brownlie’s Principles of Public International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2012 (8^a ed.).
- DE ZAYAS, A.M.: *Informe del Experto independiente sobre la promoción de un orden internacional democrático y equitativo*, A/68/284, 7 August 2013.
- DEEN, TH.: “Los ‘cinco grandes’ de la ONU aplastan cuestionamiento de naciones”, pp. 1-5 (www.voltairenet.org/articler74657.html).
- FABIUS, L.: “Suspende el derecho al veto en los casos de crímenes masivos. Tribuna de Laurent Fabius”, 4 October 2013”, pp. 1-2, (www.diplomatie.gouv.fr/es).

FERNÁNDEZ MARTÍN, A.: “Declaración por parte de la UE de la ‘rama militar de Hezbollah’ como grupo terrorista”, Opinion Document, 83/2013, 11 September 2013, pp. 1-11 (www.ieee.es).

GUTIÉRREZ ESPADA, C.: “The ‘use of force’ in the reports of the High Level Panel (2004), the Secretary-General (2005) and, finally, in the Summit of Heads of State and Government Outcome Document (United Nations, New York, September 2005)”, Anuario de Derecho Internacional, XXI (2005), pp. 13-49

- *La responsabilidad internacional (las consecuencias del hecho ilícito)*, Diego Marín Librero-Editor, Murcia, 2005 (particularly pp. 77-130).

- “Sobre el núcleo duro de la resolución 1973 (2011) del Consejo de Seguridad y acerca de su aplicación en la práctica”, Anuario Español de Derecho Internacional, 27 (2011), pp. 57-75.

- *La responsabilidad internacional de las Organizaciones internacionales a la luz del proyecto definitivo de artículos de la Comisión de Derecho Internacional (2011)*, Comares, Granada, 2012 (particularly pp. 117-126).

- “Reflexiones en torno a la posible interacción entre la responsabilidad internacional del Estado y la del individuo por el crimen de genocidio”, in C. Gutiérrez Espada (Director) and M^a.J. Cervell Hortal (Coordinator): *Darfur, el conflicto inacabable*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2012, pp. 323-436.

MOUBITANG, E.: “Crise centroafricaine: Le Conseil de Sécurité adopte la résolution 2127 (2013) autorisant le déploiement de la MISCA, avec l’ appui des forces françaises”, Sentinelle, bulletin n^o. 370, 15 December 2013, pp. 1-19.

- “La CEEAC et la crise centroafricaine; autopsie d’une intervention manquée”, Sentinelle, bulletin n^o. 371, 5 January 2014, pp. 1-32.

PACE, W.: “21 member Status launch new initiative to improve the working methods of the Security Council”, 12 May 2013, pp. 1-10, (www.centerforunreform.org/node/500).

PATTISON, J.: *Humanitarian intervention & the Responsibility to Protect. Who should intervene?*, Oxford University Press, Oxford, 2012, pp. 245-253.

PIERNAS LÓPEZ, J.J.: “¿Regionalismo o universalismo en acción?: Unión Africana, Unión Europea y Naciones Unidas en Sudán”, in C. Gutiérrez Espada (Director) and M^a.J. Cervell Hortal (Coordinadora): *Darfur, el conflicto inacabable*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2012, pp. 53-94.

PONS, RAFOLS, X.: “Naciones Unidas y Siria: idea y realidad”, ANUE (magazine of the United Nations Association of Spain), n^o. 43, May 2012, pp. 5-14.

- RIQUELME CORTADO, R.: “La interminable historia de la reforma del Consejo de Seguridad”, *Revista Española de Derecho Internacional*, LVII (2005), n°. 2, pp. 745-776.
- SCHWARTZBERG, J.E.: *Transforming the United Nations System. Designs for a workable world*, United Nations University Press, Tokyo- NuevaYork- París, 2013.
- SLIM, H.: “A propos de la récente proposition française de réforme du droit de véto au Conseil de Sécurité”, *Sentinelle*, bulletin n°. 362, 20 October 2013, pp. 1-6.
- TOMUSCHAT, Ch: “International Law: ensuring the survival of mankind on the eve of a new century. General Course on Public International Law”, *Recueil des Cours de l’Académie de Droit International de La Haye/Collected Courses...*, 281 (1999), pp. 9-438.
- WECKEL, PH.: “Crise en Syrie, la relance du processus politique”, *Sentinelle*, bulletin n°. 348, 19 May 2013, pp. 1-12 (and 18 other contributions from Professor Weckel on the subject over the past two years are quoted on pp. 11-12, 2011-2013) (www.sentinelle-droit-international.fr).
- “Conseil de Sécurité, le nécessaire débat sur la limitation du droit de véto des membres permanents”, *Sentinelle*, bulletin n°. 365, 10 November 2013, pp. 1-3.



Marina de Luengo Zarzoso

PhD in Law.

Professor in the Spanish Armed Forces School of Law.

- Submitted: November 2013

- Accepted: February 2014

THE LEGAL CHALLENGES POSED BY THE RESPONSIBILITY TO PROTECT IN THE NEW SECURITY AND DEFENCE LANDSCAPE

The responsibility to protect emerged as a concept, an idea-force of contemporary society in response to the proliferation of new conflicts and threats that transcend borders and are characterised by massive human rights violations. A fundamental way to achieve this protection is for states to introduce national laws against war crimes, genocide and crimes against humanity in order to prevent judicial or criminal impunity, given that the court cannot punish the culprits unless such legislation exists. Security, cities, urban militarisation, threats, risks, Spanish Security Strategy, National Security Strategy

Responsibility to protect, Chapter VII, Crimes against the international community

THE LEGAL CHALLENGES POSED BY THE RESPONSIBILITY TO PROTECT IN THE NEW SECURITY AND DEFENCE LANDSCAPE

1. EMERGENCE OF THE RESPONSIBILITY TO PROTECT

1.1. Debate on the right to humanitarian intervention

Many years have passed since the Peace of Münster of 1648 and the UN Charter of 1945 were signed. Since then, the world has experienced major changes, especially following the Cold War. Wars between states have given way to inter-state conflict characterised by massive attacks on the civilian population, with no clear borders or respect for international law; and we are seeing the proliferation of war crimes and new threats that transcend our borders and affect the international community, such as transnational terrorism, biological weapons, climate change, food crises and cyber attacks¹.

The new international reality and the tragic events in Somalia, Rwanda, Bosnia and Kosovo, among others, have reignited the debate on the principles of sovereignty and non-interference enshrined in the UN Charter, and have suggested limiting these to allow intervention in situations where genocide and other international crimes are blatantly obvious, in light of the measures envisaged in Chapters VI and VII of the aforementioned Charter, which has given rise to major controversy between states.

The protection of human rights is a matter that affects the entire international community, and the violation of rights can compromise our safety. It is for this reason that mechanisms have been put in place to intervene in cases of massive human rights violations so as not to “turn a blind eye” to torture, genocide, forced displacements,

¹ We can therefore speak of an “intermestic” threat, as Colonel Sánchez de Rojas calls it, it being international and domestic at the same time. *Vid.* SANCHEZ DE ROJAS DIAZ, E., “*El terrorismo y la responsabilidad de proteger...*”*cit.*, pag. 76.

etc.²

Meanwhile, the UN Charter, signed on 26 July 1945 in San Francisco, begins as follows: “We the peoples of the United Nations determined to save succeeding generations from the scourge of war, which twice in our lifetime has brought untold sorrow to mankind, and to reaffirm faith in fundamental human rights, in the dignity and worth of the human person, in the equal rights of men and women and of nations large and small”. Consequently, its purpose, as stated in Article 1, is for: “Nations to maintain international peace and security and to take effective collective measures for the prevention and removal of threats to the peace, and for the suppression of acts of aggression or other breaches of the peace”.

To achieve its purposes, Article 2 of the Charter provides that UN members shall settle their international disputes by peaceful means and refrain in their international relations from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any state.

However, the same article recognises the principle of sovereign equality of all its members and the principle of non-intervention: “Nothing contained in the present Charter shall authorize the United Nations to intervene in matters which are essentially within the domestic jurisdiction of any state”; however, it goes on to add that: “that principle shall not prejudice the application of enforcement measures under Chapter VII”.

We can see that, a priori, the use of force is prohibited by international legislation, although this prohibition is not absolute; there are exceptions³:

- Self-defence, that is to say, states may use force to defend themselves against an attack. Self-defence is a natural right of every state, and this became a written norm with the Pact of Paris of 1928, also known as the Kellogg–Briand Pact. It is thus provided in Article 51 of the UN Charter⁴.
- By Resolution of the Security Council of the UN, in case of a threat to the peace,

2 Vid. GARRIGUES, J.: “*The responsibility to protect: from an ethical principle to an effective policy*”, in KREISLER, I., GARRIGUES, J., ARIAS, M., JURADO, I., PEREZ GONZALEZ, J., AND LOPEZ, M.D.: “*La realidad de la ayuda 2007-2008: una evaluación independiente de la Ayuda al Desarrollo española e internacional*”, Intermón Oxfam Ediciones, 2007, pag. 159, available at <http://www.fride.org/publication/298/the-responsibility-to-protect:-from-an-ethical-principle-to-an-effective-policy>.

3 Vid. SANCHEZ DE ROJAS DIAZ, E., Coronel de Artillería DEM: “*El terrorismo y la responsabilidad de proteger*”, in CONDE PÉREZ, E. (Dir.): “*Terrorismo y legalidad internacional*”, Dykinson, Madrid, 2012, pags. 76 et seq.

4 Article 51: “*Nothing in the present Charter shall impair the inherent right of individual or collective self-defense if an armed attack occurs against a Member of the United Nations, until the Security Council has taken the measures necessary to maintain international peace and security*”.

breaches of the peace or acts of aggression, acting under Chapter VII of the Charter, provided that all measures not involving the use of force have failed prior to authorisation.

On the other hand, Chapter VI of the UN Charter deals with peaceful settlement of disputes, vesting the Security Council with functions relating to peacekeeping and international security, authorising it to investigate situations likely to give rise to disputes and put forward recommendations in order to reach a peaceful settlement.

Chapter VII outlines the specific actions that may be taken in the event of threats to the peace, breaches of the peace and acts of aggression; allowing the Council to take enforcement measures in the event of danger, which may range from economic blockades to the use of force.

During the Cold War, states were very strict when interpreting the principle of non-intervention⁵. Following the war⁶, however, the doctrine of humanitarian intervention began to emerge, promoted and championed by the founder of *Médecins Sans Frontières* and former French Minister of Foreign Affairs, Bernard Kouchner⁷.

As we have just pointed out, considerable changes have taken place in international society since the adoption of the UN Charter, particularly after the Cold War. These can basically be summarised as a proliferation of armed conflicts within states and the emergence of new cross-border threats. We are seeing “new wars” characterised by “destatisation and privatisation, as well as by economisation, depoliticization and brutalisation”⁸.

These new conflicts are currently regarded as a greater threat to international security than conflict between states. And because they are based on rivalries, and ethnic and religious differences they are immensely complex.

The situation caused huge controversy in the international community. On the one hand, there were those who supported the use of military force as a means of intervening in humanitarian crises and, on the other, those who believed this constituted a breach of the principle of sovereignty and posed a neo-colonial threat to poorer countries. Organisations such as the Red Cross were against mixing the two ideas -

5 This principle was reaffirmed by successive Resolutions of the United Nations' General Assembly.

6 Following the Cold War, the conventional war between states gave way to a number of intra-state conflicts characterised by constant attacks on non-combatant civilians, without respect for international law and depriving individuals of their human rights.

7 Vid. <http://www.haraldedelstam.cl/2012/05/el-concepto-de-la-responsabilidad-de-protger-seminario-internacional-en-homenaje-a-embajador-harald-edelstam-estocolmo-17-de-abril-de-2012-roberto-garreton/>.

8 Vid. AÑAÑOS MEZA, M.C.: “The ‘Responsibility to Protect’ in United Nations and the Doctrine of the ‘Responsibility to Protect’”, in UNISCI Discussion Papers, no. 21 (October 2009), pag. 184.

humanitarian aid and military intervention. This debate was further heightened by the intervention of NATO in Kosovo without the prior authorisation of the Security Council, which was vetoed by Russia and China, and which has been described by scholars of international law as legitimate but illegal⁹.

A year after the aforementioned intervention in Kosovo, Kofi Annan, the Secretary-General of the UN at the time, opened the debate on what we now call “the responsibility to protect”, with this famous phrase: “If humanitarian intervention is, indeed, an unacceptable assault on sovereignty, how should we respond to a Rwanda, to a Srebrenica, to gross and systematic violation of human rights that offend every precept of our common humanity?”

1.2. From humanitarian intervention to the responsibility to protect

It was therefore Kofi Annan who championed the legal concept we now know as “the responsibility to protect”, by challenging the members of the General Assembly in his speeches of 1999 and 2000 to resolve the contradiction between the principles of non-intervention and state sovereignty, and the responsibility of the international community to address the massive violation of human rights.

In his Report to the Millennium Assembly, he stated that: “Humanitarian intervention is a sensitive issue, fraught with political difficulty and not susceptible to easy answers. But surely no legal principle - not even sovereignty - can ever shield crimes against humanity. Where such crimes occur and peaceful attempts to halt them have been exhausted, the Security Council has a moral duty to act on behalf of the international community (...). Armed intervention must always remain the option of last resort, but in the face of mass murder it is an option that cannot be relinquished.”¹⁰

According to the report, in the new millennium, the peoples of the world are more interconnected than ever, given that in the new world, groups and individuals interact directly with increasing frequency across borders, without the intervention of the state. This poses a number of risks: organised crime, drugs, terrorism, weapons, refugees moving in all directions and faster than in the past... in this new globalised world,

⁹ Vid. GARRIGUES, J.: “*The responsibility to protect: from an ethical principle to an effective policy*”, pag. 160; GARRETON, R.: “The responsibility to protect concept”, at the international seminar in honour of Ambassador Harald Edelstam, Stockholm, 17 April 2012, available (in Spanish) at <http://www.haraldedelstam.cl/2012/05/el-concepto-de-la-responsabilidad-de-proteger-seminario-internacional-en-homenaje-a-embajador-harald-edelstam-estocolmo-17-de-abril-de-2012-roberto-garretton/>.

¹⁰ Vid. “*Millennium Report of the Secretary-General: We the Peoples - the Role of the United Nations in the 21st century*”, A/54/2000, (27 March 2000), paragraph 219, available at http://www.un.org/en/events/pastevents/we_the_peoples.shtml.

we feel threatened by events happening far away and, at the same time, we are better informed about the acts of injustice committed in other countries.

As a result of this statement, the Canadian Government set up the International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS) for the purpose of finding a solution to this issue, publishing a final report in 2001 entitled “The responsibility to protect”¹¹. The report, together with the conclusions of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change, which was set up at the request of the Secretary-General, demonstrated the need to recognise the responsibility to protect that every state has towards its people or, failing this, the responsibility will lie with the international community.

It was also pointed out that while wars between states have become less frequent, internal wars have claimed more than five million lives and given rise to a huge number of refugees. It goes on to add that the UN can help address these challenges if its members take a new approach to the mission they have to complete and restructure the organisation to help improve the lives of people in the new century.

The Commission indicates that a new guiding principle, which could be called “the responsibility to protect”, is emerging, according to which intervention for the purpose of humanitarian protection, including military intervention as a last resort, is admissible when the civilian population is suffering or in imminent danger of serious physical injury and the state in question is unwilling or unable to halt or avert it; or when the state is responsible for the situation.

It is established that sovereignty not only entitles a state to control its own matters, but, moreover, implies the primary responsibility for the protection of its people within its borders. It is proposed that the international community take responsibility for protection when a state fails to do so. From this viewpoint, sovereignty is not absolute, it has limits. And it also entails a responsibility that ultimately falls on the international community if the state neglects its responsibility in this respect.

Furthermore, the Commission believes that the Charter’s strong bias against military intervention is not to be regarded as absolute when decisive action is required on human protection grounds.

The responsibility to protect embraces three specific responsibilities:

- Prevent: this is the most important dimension and should be given absolute priority. It includes a number of aspects, such as addressing the causes of insecurities, i.e., poverty, illiteracy, discrimination and forced displacements. The relevant authorities are urged to create early warning mechanisms at the

¹¹ Vid. ICISS: “*The Responsibility to protect*”, 2001: [http://responsibility to protect.org/ICISS%20Report.pdf](http://responsibility%20to%20protect.org/ICISS%20Report.pdf).

national, regional and international levels.

- React: this emerges when prevention fails and it is the most controversial of the dimensions. It includes diplomatic, political, economic and judicial measures. Only in extreme cases, and when all else fails, does it include military action.
- Rebuild: this should also be one of the goals of the responsibility to protect, given that half the countries emerging from a war situation relapse into violence within five years. We should bear in mind that, very often, internal wars are caused by the persistence of poverty, discrimination and abuse. Therefore, the peace process should not conclude with the end of war if the deep root causes of the conflict are ignored. Other specific measures should be taken in areas such as security, justice, reconciliation and development. It has also been said that another key factor for a healthy reconstruction is an end to the impunity of the perpetrators of serious violations of human rights¹²; this includes judicial, criminal, political, moral and historical impunity. The subject of impunity will be addressed in more detail later on.

It should be pointed out that the members of the High-level Panel all agree that “we live in a world of new and evolving threats, threats that could not have been anticipated when the UN was founded in 1945; each state requires international cooperation to make it secure”¹³. There are six clusters of threats¹⁴ with which the world must be concerned:

- War between states
- Violence within states, including civil war, large-scale human rights abuses and genocide
- Poverty, infectious disease and environmental degradation
- Nuclear, radiological, chemical and biological weapons
- Terrorism
- Transnational organised crime

Accordingly, at the UN World Summit held in September 2005, the member states

¹² Vid. <http://www.haraldedelstam.cl/2012/05/el-concepto-de-la-responsabilidad-de-proteger-seminario-internacional-en-homenaje-a-embajador-harald-edelstam-estocolmo-17-de-abril-de-2012-roberto-garreton/>.

¹³ Vid. SANCHEZ DE ROJAS DIAZ, E., “*El terrorismo y la responsabilidad de proteger...*cit., pag. 76.

¹⁴ Vid. SANCHEZ DE ROJAS DIAZ, E., “*El terrorismo y la responsabilidad de proteger...*cit., pag. 76.

officially accepted the principle of the responsibility to protect. The resolution was adopted by consensus¹⁵ and is one of the greatest achievements of the international community.

Specifically, the responsibility to protect is defined in two paragraphs of the Outcome Document¹⁶. This followed the line taken by the ICISS, whereby each individual state has the responsibility to protect its populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity; the international community should encourage and help states to exercise this responsibility. If the situation persists, the international community – with the authorisation of the UN – should intervene to protect the population.

Emphasis is placed on three different areas (as stated in previous reports)¹⁷: prevent, react and rebuild:

- Responsibility to prevent: in accordance with Article 138, states assume the responsibility to prevent genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity, with assistance from the UN. The aim therefore is to prevent the civilian population from experiencing violations of human rights as a result of a conflict.

Prevention requires that responsibilities be assigned to the states concerned as well as the international community, and that cooperation be promoted.

Prevention should be at the heart of the responsibility to protect¹⁸.

- Responsibility to react: this is enshrined in Article 139 and entails the adoption of collective action by the international community when a state fails to protect its population. These measures are set out in Chapters VI and VII of the Charter and may be of a political, economic or judicial nature. Military intervention may be used

15 The unanimous approval by the General Assembly was achieved, albeit with initial opposition from Russia and a small group of states; most of them members of the Non-aligned Movement (Cuba, Venezuela, Pakistan and Zimbabwe). These compared the responsibility to protect with imperialist intervention. The words of Zimbabwe's president, Robert Mugabe, represent the arguments these states presented to justify their position: "The vision that we must present for a future United Nations should not be one filled with vague concepts that provide an opportunity for those states that seek to interfere in the internal affairs of other states. Concepts such as 'humanitarian intervention' and 'the responsibility to protect' need careful scrutiny in order to test the motives of their proponents".

16 Vid. "Resolution adopted by the General Assembly: Final Document of the World Summit 2005" (24 October 2005), available (in Spanish) at http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/hrcouncil/docs/gaA.RES.60.1_Sp.pdf.

17 Vid. SANCHEZ DE ROJAS DIAZ, E., "El terrorismo y la responsabilidad de proteger...cit., pag. 86.

18 Vid. AÑAÑOS MEZA, M.C.: "The 'Responsibility to Protect' in United Nations and the Doctrine of the 'Responsibility to Protect'..."cit., pags. 169 and 191.

as a last resort when other measures fail and when it is clear that peaceful means are inadequate and national authorities are manifestly failing to protect their populations¹⁹.

If the responsibility to prevent lies with the state, the responsibility to react rests with the international community and is only required when prevention fails²⁰.

- Responsibility to rebuild: while this is not expressly referred to in the Outcome Document, according to the reports we analysed, it entails peacebuilding and the reconstruction of the state, which *are* referred to in paragraphs 97 *et seq* of the Outcome Document and should therefore be considered included²¹.

Kofi Annan's work was continued, with greater impetus even, by his successor Ban Ki-moon. In 2008, the latter appointed Edward Luck as Special Adviser on the Responsibility to Protect²². His role was to continue developing and refining the concept and furthering political dialogue with the member states and other stakeholders with regard to new measures that can be implemented. His term of office ended in June 2012 and his successor has not yet been appointed.

The Secretary-General's report of 2009, entitled "Implementing the responsibility to protect"²³, outlined a strategy that revolved around three pillars.

Barely one year later, the Secretary-General's report on "Early warning, assessment and the responsibility to protect" (2010)²⁴ analysed the shortcomings and proposed ways to enhance the capacity of the UN in using the warning signs more effectively (fact-finding missions) and provide a better, more timely, flexible and balanced way to address the risks of genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity.

19 Vid. SANCHEZ DE ROJAS DIAZ, E., "El terrorismo y la responsabilidad de proteger...cit., pag. 97.

20 Vid. AÑANOS MEZA, M.C.: *op. cit.*, pag. 170.

21 Ibid.

22 There is a common office for the prevention of genocide and the responsibility to protect which is charged with maintaining and strengthening existing agreements, even in relation to capacity-building and the collection and analysis of information from outside, while adding value to new agreements for the promotion of defence, intersectoral evaluation, common policy and the accumulation of knowledge on how to anticipate and prevent crises and respond appropriately to them from the point of view of the responsibility to protect. Currently, the Special Adviser for the Prevention of Genocide is Adama Dieng.

23 Vid. <http://responsibilitytoprotect.org/Report%20of%20the%20SG%20Implementing%20the%20RtoP%20ESPANOL.pdf>.

24 Vid. <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/64/864>.

On 12 July 2011, the General Assembly held an interactive dialogue on the role of regional and sub-regional agreements. The Secretary-General's report on "The Role of Regional and Sub-regional Arrangements in Implementing the Responsibility to Protect" (2011)²⁵ stressed that promoting more effective world-regional collaboration was key to implementing the responsibility to protect.

The latest report on the subject was presented on 5 September 2012. Entitled, "Timely and Decisive Response" (2012)²⁶, it examines the range of tools available to the international community in this respect²⁷, the partners available to assume the responsibility to protect and the close link between prevention and response²⁸. Furthermore, the Secretary-General points out that "the responsibility to protect is a concept based on fundamental principles of international law as set out, in particular, in international humanitarian, refugee and human rights law". He goes on to state that the responsibility to protect is an ally of sovereignty and that the International Criminal Court has had a positive influence in developing the responsibility to protect²⁹. On 5 September 2012, the General Assembly held an interactive dialogue on this report. The most notable contribution was that the use of force should be a measure of last resort; that human rights are the starting point of this concept; it was recognised that some countries are concerned about safeguarding sovereignty; and that the private interests of some states has prevented them from responding appropriately to some situations.

We can see that progress has been made on the concept of the responsibility to protect and that this is an evolving process; however, much has yet to be achieved and there are many outstanding issues that need to be addressed.

25 *Vid.* <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/65/877>.

26 *Vid.* <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/66/874>.

27 It stresses the importance of using every available tool pursuant to Chapters VI, VII and VIII of the UN Charter. Chapter VI provides for important non-coercive responses such as mediation, negotiation, enquiry, conciliation, arbitration, the use of regional organisations and agreements and public disclosure, etc. If these actions fail, the Security Council may take collective action under Articles 41 and 42 of the Charter, such as sanctions. Pursuant to Article 42, the Council may only authorise the use of force as a last resort.

28 To quote the Secretary-General: "Some may consider that prevention and response are at opposite ends of the spectrum. In practice, however, the two often merge. Preventive diplomacy, for instance, is generally a response to a specific pattern of events or set of concerns, while international responses to the early stages of atrocities seek to prevent their escalation, as well as to accelerate their termination".

29 He stated that "The threat of referrals to ICC can undoubtedly serve a preventive purpose and the engagement of ICC in response to the alleged perpetration of crimes can contribute to the overall response".

2. CONTROVERSIAL ISSUES RELATING TO THE RESPONSIBILITY TO PROTECT

As pointed out previously, it is clear that the state, first and foremost, has the responsibility to protect but that, failing this, the responsibility ultimately lies with the international community. However, “the content and scope of the responsibility to protect is not so clear because the text does not clarify how the terms “responsibility” and “protect” are to be interpreted, and there are obvious problems of interpretation, particularly with regard to the scope of consensus, which become obvious when establishing the lines of implementation”³⁰. While substantial progress has been made in defining the concept, there is much uncertainty in relation to the content and scope of the international legal order³¹. Mainly, in what specific cases it should be used, the institutions that should support it and the limits and conditions for its implementation. We will attempt to resolve the issues that raise doubts when putting the principle into practice.

The commitment undertaken by the states that approved the 2005 Summit Outcome Document is a political one³². It is therefore not a binding principle for states, but a *soft law* agreement; that said, these *agreements* constitute a moral obligation for states and may become a customary rule of international law with time³³. For this to

30 Vid. AÑAÑOS MEZA, M.C.: “*The “Responsibility to Protect” in United Nations and the Doctrine of the “Responsibility to Protect”*...cit., pag. 168.

31 Vid. DIAZ BARRADO, C.M.: “*La responsabilidad de proteger en el derecho internacional contemporáneo*...cit., pag. 11.

32 Vid. AÑAÑOS MEZA, M.C.: *op. cit.*, pag. 171. Sánchez Patrón has stated that “the existence of these international obligations has rendered the debate on the legal nature of state commitment irrelevant. While the declarative text announcing the responsibility to protect is not binding in itself, and many member states question the binding scope of what they consider a new institution, the reality is that the outcome sought is compulsory per se. It is for this reason that we believe the real debate should not focus on the legality of this institution, but on its effective implementation”, Vid. SÁNCHEZ PATRÓN, J.M.: “*La responsabilidad de proteger: reflexiones críticas en torno a cuestiones clave*”, Estudios Internacionales, no. 167, 2010, pag. 83. <http://www.revistaei.uchile.cl/index.php/REI/article/viewPDFInterstitial/12669/12960>.

33 Vid. DIAZ BARRADO, C.M.: “*La responsabilidad de proteger en el derecho internacional contemporáneo*...cit., pag. 3; GARRETON, R.: “*La responsabilidad de proteger: un nuevo papel para Naciones Unidas en la gestión de la seguridad internacional*”, Revista Electrónica de Estudios Internacionales, no. 11, junio 2006, pag. 1, <http://www.reei.org/index.php/revista/num11/articulos/responsabilidad-proteger-nuevo-papel-para-naciones-unidas-gestion-seguridad-internacional>. In this regard, Añaños Meza has commented as follows: “indeed, the responsibility to protect may take the form of an international rule enshrined in a convention, international custom or general principle of law recognised by civilised nations, pursuant to Article 38 of the Statute of the International Court of Justice. However, it is highly unlikely that states would be willing to accept a responsibility

happen, it would have to be developed through international practice and be accepted by states. We are therefore looking at a principle, a duty, which may become an international rule of law over time.

According to Professor Díaz Barrado, it is “an idea-force of contemporary international society” and “a necessary component in the implementation of essential rules of international law”³⁴.

Many authors see it as an emerging rule of international law that is still in the making³⁵.

On this point, we share the view of Professor Gutiérrez Espada when he says that the concept of the responsibility to protect “has not been widely accepted as a new exception to the prohibition to use force in international relations”.

As stated previously, one of the most controversial aspects is the principle of sovereign equality and the principle of non-interference. The responsibility to protect does not constitute a breach of the principle of sovereign equality; to the contrary, it affirms and strengthens it³⁶. As a result of the changes and evolution of international society, new principles have emerged in the international legal order, and some of the existing ones are being interpreted and implemented differently, they are evolving; therefore, the concept of sovereignty has changed as new challenges have arisen³⁷. The principles of international law are not static, but dynamic.

According to the modern definition, sovereignty entails responsibilities and

to protect in an international convention (...) and it is even less likely to emerge as a general principle of law; it has only one viable way to become a rule of international law: as an international custom”. Vid. AÑAÑOS MEZA, M.C.: “*The ‘Responsibility to Protect’ in United Nations*” op. op. cit., pag. 182.

34 Vid. DIAZ BARRADO, C.M.: “*La responsabilidad de proteger en el derecho internacional contemporáneo...*” cit., pag. 3.

35 Vid. AÑAÑOS MEZA, M.C.: op. cit., pag. 181; EVANS, GARETH: “*The responsibility to protect*”, 2001: *ending mass atrocity crimes once and for all*”, Brookings Institution Press, 2008, pag. 31.

36 Díaz Barrado quotes the UN Secretary-General when he said that the “responsibility to protect is an ally of sovereignty not an adversary. It grows from the positive and affirmative notion of sovereignty as responsibility, rather than from the narrower idea of humanitarian intervention. By helping States to meet their core protection responsibilities, the responsibility to protect seeks to strengthen sovereignty, not weaken it”. Vid. DIAZ BARRADO, C.M.: op. cit., pag. 21. The Secretary-General, in his 2012 report, entitled “*The responsibility to protect: Timely and Decisive Response*” stressed this again when he said that “the responsibility to protect is an ally of sovereignty” given that when a state fully assumes its sovereign responsibility to protect, the international community does not need to take collective action to protect its populations”.

37 Vid. DIAZ BARRADO, C.M.: “*La responsabilidad de proteger en el derecho internacional contemporáneo...*” cit., pag. 19 and 21; AÑAÑOS MEZA, M.C.: “*The ‘Responsibility to Protect’ in United Nations*” op. op. cit., pag. 178.

obligations. States are obliged to protect their populations against serious crimes, mainly on account of the new nature of international law. And particularly in the areas of human rights, international humanitarian law and the new reality of international disputes, which are typified by large-scale violence against civilians. Sovereignty is no longer absolute, it is relative³⁸ and it not only carries rights, but also responsibilities³⁹.

In contemporary international society, we encounter the following problem: the state, which should be the primary guarantor of the people living in its territory, often puts the lives and integrity of its citizens at risk. In such cases, sovereignty cannot be used by states as an instrument to commit atrocious crimes.

In the 21st century, sovereignty carries with it the responsibility of the state to protect the population and it therefore embodies both a right and an obligation. And, in our opinion, this does not diminish state sovereignty in any way.

Furthermore, it is reinforced by another idea: that use of force should always be a measure of last resort. We stress that prevention is the primary dimension of the responsibility to protect and this implies that force should only be used when all other measures have failed. The use of force cannot be equated with the responsibility to protect, and there is no special justification for the use of force⁴⁰. A great number of instruments can be used before resorting to the use of force⁴¹. This was reaffirmed by

38 Garrigues says that “Sovereignty becomes a conditional right. If a state does not fulfil its obligation of guaranteeing the security of its citizens, especially if it does so consciously, it loses its right to invoke sovereignty as the basis for preventing an international intervention which intends to exercise this responsibility”. Vid. GARRIGUES, J.: “*The responsibility to protect: from an ethical principle to an effective policy...*cit., pag. 156.

39 López Jacoíte says that sovereignty “not only implies freedom to exercise its jurisdiction and protection against foreign interference, there are also restrictions on the exercise of this freedom, which is the principle of protection and the principle of active and passive responsibility. It therefore entails a dual responsibility: the external duty to respect the sovereignty of other states and the national duty to respect the dignity and fundamental rights of the population of a state”. Vid. López Jacoíte Díaz, E.: “*La responsabilidad de proteger: reflexiones sobre su fundamento y articulación*”, Anuario Español de Derecho Internacional, no. 22, 2006, pag. 289.

40 Professor Díaz Barrado has clarified that “the responsibility to protect in no way constitutes a new case in which the use of force is lawful, nor does it call for changes to the legal framework for the lawful use of armed force”. Vid. DIAZ BARRADO, C.M.: “*La responsabilidad de proteger en el derecho internacional contemporáneo...*cit., pag. 27. In the same vein, Añaños points out that: “no new legal alternative to the use of force has been established outside the parameters of the Charter and current international legislation. The Security Council has a monopoly on the legitimate use of force according to the provisions of the Charter, and any coercive action under the guise of the responsibility to protect that has not been authorised by the Council is illegal”. Vid. AÑAÑOS MEZA, M.C.: 181.

41 Professor López Jacoíte states that the responsibility to protect “is more of a linking concept that bridges the divide between intervention and sovereignty; the language of the “right or duty to intervene” is intrinsically more confrontational (...). However, it should be pointed out that the

the UN Secretary-General in his report entitled “The responsibility to protect: Timely and Decisive Response”: *Enforcement action under Chapter VII of the Charter is to be contemplated when other measures are judged unlikely to succeed or when they have already failed. The use of force should be a measure of last resort.*

Therefore, three requirements must be met: the state must have failed in its duty to protect; the settlement of disputes by peaceful means must have proved futile and the use of force must be applied in accordance with Chapter VII, by resolution of the Security Council.

This raises another very important question, one which it has been said calls into question the responsibility to protect: who has the authority to decide whether a state has failed in its duty, and what action should be taken by the international community? According to the UN Charter, the decision lies with the Security Council during the prevention, reaction and rebuilding stages, acting in accordance with Chapters VI and VII. The viability of the Council has been called into question⁴², however, bearing in mind that the right of veto of the permanent members⁴³ prevented the implementation of the responsibility to protect in situations of gross violation of human rights, such as the cases of Syria and Burma. *The case of Syria is addressed by Professor Gutiérrez Espada in an article in which he points out that there is an internal dispute in this country which poses “a threat to international peace and security”, and that the UN Security Council should have passed a resolution authorising an armed intervention in order to stop confrontation and protect the population, but it did not do so because the resolution was vetoed by Russia and China.*

As indicated by Blanca Palacián, it is assumed that the international community will take collective responsibility to protect the population if the state fails to do so, thus putting an end to the impunity enjoyed by perpetrators of human rights violations under the guise of the principles of sovereignty and non-interference. This principle can be abused, however, and there is, moreover, the obstacle of the right of veto⁴⁴.

difference is more than mere semantics; it carries the obligation to establish specific categories and positive obligations. The responsibility to protect means not just the “responsibility to react”, but the “responsibility to prevent” and the “responsibility to rebuild” as well. Vid. López Jacoiste Díaz, E.: *“La responsabilidad de proteger: reflexiones sobre su fundamento y articulación”*, Anuario Español de Derecho Internacional, no. 22, 2006, pag. 290-291.

42 Vid. AÑAÑOS MEZA, M.C.: *op. cit.*, pag. 177; LOPEZ JACOISTE DIAZ, E.: *op. cit.*, pag. 311; PALACIAN DE INZA, B., “*La responsabilidad de proteger y el derecho de veto*”, Documento de Análisis del Instituto Español de Estudios Estratégicos, 9/2012, 15 febrero 2012, http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2012/DIEEEA09-

43 The main responsibility of the Security Council of the UN is peacekeeping and security. It is comprised of 15 members; 10 temporary and 5 permanent members. Permanent members with the right of veto are China, France, Russia, the United Kingdom and the United States.

44 In 2009, the Secretary-General urged the permanent members of the Council to abstain from

It is for this reason that it was decided to get the General Assembly to intervene in those cases where the right of veto prevents the adoption of a resolution in the event of serious war crimes, such as what happened in Syria⁴⁵ after Russia and China vetoed the resolution. In this regard, Ban Ki-moon has stated: “I deeply regret that the Security Council has been unable to speak with one clear voice to end the bloodshed. It is disastrous for the people of Syria. It has encouraged the Syrian government to step up its war on its own people”. Strategic, military and commercial interests have been cited as the reasons for the two powers exercising their right of veto⁴⁶ in the case of Syria, thus calling into question the responsibility to protect.

If the Council ignores the international community’s obligation to protect the population from terrible crimes, and the right of veto prevents it from doing so, we are setting a very poor precedent.

While the UN Charter clearly states that the Council is the competent body for the adoption of such decisions⁴⁷; it has been demonstrated in practice that the system in place has serious flaws that can jeopardise concepts like the responsibility to protect and, even more seriously, the UN’s action system, and international security and stability. We agree with Gutiérrez Espada when he states in his article that “the deadlock of the Council caused by the exercise of the right of veto renders ineffective rules which it is generally believed protect the essential interests of the international community as a whole, such as the prevention of genocide, war crimes, crimes against humanity and massive human rights violations”. Accordingly, the need for reform has become apparent so that the Assembly can decide to take collective action should the Council fail to do so⁴⁸. A more active role on the part of regional organisations has also been suggested⁴⁹. Perhaps the responsibility to protect will give rise to an adequate review of these aspects.

Furthermore, if legal certainty is to exist, a neutral control mechanism must be created. It is important to set up a body that has the power to monitor the legality of the UN’s actions and particularly those of the Security Council. Up until now, the

exercising or threatening to exercise their right of veto when it was manifestly obvious that a state was failing in its responsibility to protect; however, this recommendation was never implemented. *Vid.* LLANOS MARDONES, H.I.: “*La responsabilidad de proteger: el rol de la comunidad internacional...*”, pag. 138.

45 *Vid.* PALACIAN DE INZA, B., “*La responsabilidad de proteger y el derecho de veto...*”, pag. 3.

46 *Ibid.*

47 LLANOS MARDONES, H.I.: *op. cit.*, pag. 137.

48 *Vid.* AÑAÑOS MEZA, M.C.: “*The ‘Responsibility to Protect’ in United Nations*” op. 178.

49 Professor Gutiérrez Espada points to this possibility in his article: “*la intervención armada de humanidad a cargo de una Organización regional, que pediría a posteriori el aval del Consejo de Seguridad*”.

Council has not been subjected to any form of judicial review in relation to the legality of the measures it establishes in its resolutions⁵⁰. To the contrary, it is very difficult to disprove critics who question the resolutions adopted by the UN and, particularly, those relating to the responsibility to protect.

There is a strong link between the responsibility to protect and human rights, given that the concept involves protecting the civilian population when their rights are being seriously violated. International practice has demonstrated that “the responsibility to protect only arises when human rights are violated”⁵¹.

Such is the importance of human rights that a state’s obligations in this area prevail over all other obligations derived from its domestic law. The commitments entered into under international human rights law apply at all times, during times of peace and war⁵².

We could even go so far as to say that the responsibility to protect was created to prevent the violation of these rights and, therefore, to protect and defend them. At the same time, however, the consolidation of international norms recognising and protecting human rights (and the new nature of conflict) justify a legal change which would lead to acceptance of the responsibility to protect. The two aspects are inextricably linked.

In this regard, Kofi Annan, in his report “In Larger Freedom: development, security and human rights for all”, states that “We must also move towards embracing and acting on the “responsibility to protect” potential or actual victims of massive atrocities. The time has come for Governments to be held to account, both to their citizens and to each other, for respect of the dignity of the individual, to which they too often pay only lip service. We must move from an era of legislation to an era of implementation. Our declared principles and our common interests demand no less”.

It should be pointed out, however, that the responsibility to protect does not apply to all violations of human rights; it is only required when violations constitute genocide, ethnic cleansing, war crimes and crimes against humanity.

50 Vid. JIMENEZ GARCIA, F.: “*Tutela judicial efectiva, pilares intergubernamentales de la Unión Europea y Naciones Unidas o viceversa*”, in CUERDA RIEZU, A. and JIMENEZ GARCIA, F. (Dir.): “*Nuevos desafíos del derecho penal internacional: terrorismo, crímenes internacionales y derechos fundamentales*”, Tecnos, Madrid, 2009, pag. 419.

51 Vid. DIAZ BARRADO, C.M.: “*La responsabilidad de proteger en el derecho internacional contemporáneo...*”, cit., pag. 33. The author also states that “the responsibility to protect can only be understood when it is recognised that the international defence and protection of human rights is part of the foundational principles of international law”.

52 Vid. SANCHEZ DE ROJAS DIAZ, E., Coronel de Artillería DEM: “*El terrorismo y la responsabilidad de proteger...*”, cit., pag. 90.

3. THE RESPONSIBILITY TO PROTECT AND CRIMES AGAINST THE INTERNATIONAL COMMUNITY

The doctrine of the responsibility to protect may only be used in the cases provided for in the 2005 Summit Outcome Document, which are just four and concern international crimes committed in the context of an armed conflict: genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity.

All of the foregoing are prohibited by international law, which lays down the obligation for states to prevent and punish such crimes in their conventional legislation, that said, however, there are other international crimes that are not included in the 2005 Summit Outcome Document. This means that the responsibility to protect cannot be invoked to prevent international crimes that do not fall into one of the four categories provided for in the Outcome Document. In our opinion, this places a restriction on the cases in which the right can be enforced and excludes a whole range of circumstances and problems that are likely to emerge in contemporary international society. It would have been better to have a “*numerus apertus*” or open list and not restrict the crimes.

Furthermore, the crimes referred to in the Outcome Document are criminal offences and therefore belong to criminal law. Only a competent authority, according to law, is empowered to determine the existence of an offence. The first problem we encounter is the risk of manipulating these crimes. It should not be necessary for a competent legal *body* to intervene before implementing the responsibility to protect⁵³.

As pointed out earlier, the responsibility to protect is inextricably linked to international criminal law in that the latter must be invoked if effective protection is to be provided. If no domestic legislation exists to condemn the international crimes that this new concept is aiming to prevent, then the perpetrators will go unpunished and it will not be fully effective. First of all, the responsibility to protect serves an essential function in criminal law – it acts as a deterrent because potential perpetrators know that the crime is likely to have serious legal consequences. Secondly, it is important to be able to take criminal measures against offenders during the reaction stage, and also during the rebuilding stage, given that if robust criminal legislation on war crimes is drawn up when rebuilding a country’s basic structures, then such atrocities are less likely to be repeated.

When we speak of international crimes, we are referring to those that appeal to the responsibility of the individual, not the state. That is to say, acts committed by an individual that threaten the interests of the international community. These may be

53 *Vid. AÑAÑOS MEZA, M.C.: op. cit., pag. 190*

provided for in domestic or International legislation.

Until relatively recently, states have been sceptical about providing for these types of offences in their domestic criminal legislation. In recent years, however, it can be said that there is a “universal” conscience which regards impunity for the serious violations of human rights that occurred in the last century as unjust and therefore believe it should be eradicated⁵⁴; this idea has served as a basis for establishing international criminal law⁵⁵. Accordingly, a number of norms setting out the criminal responsibility of the individual have arisen.

And, moreover, according to the new international social reality in which we find ourselves, the state can extend its jurisdiction beyond the borders if these fundamental rights and freedoms are deemed to have been violated.

From the point of view of criminal policy, this issue is clear, but legislation has to provide for this possibility out of respect for the principle of legality, one of the fundamental pillars of the Rule of Law. The first requirement is that such crimes be punishable under the Criminal Code, and the Spanish courts must be given jurisdiction to hear such cases.

In Spain, the principle of universal jurisdiction is enshrined in the Organic Law on the Judiciary (LOPJ)⁵⁶.

54 Vid. ROPERO CARRASCO, J.: “*La relación entre la teoría de los derechos universales del hombre y el derecho penal más allá de los crímenes internacionales*”, en CUERDA RIEZU, A. and JIMENEZ GARCIA, F. (Dir.): “*Nuevos desafíos del derecho penal internacional: terrorismo, crímenes internacionales y derechos fundamentales*”, Tecnos, Madrid, 2009, pag. 261. The authors have pointed out that “Under this ideology, classification of international crimes – including conventional crimes like individual rights, crimes against persons or property protected in the event of armed conflict, and the relatively new crime of genocide and crimes against humanity, both in domestic and international legal systems - are, together with International Tribunals, the key elements in establishing International Criminal Law as the defender of a minimum set of universal ethics”.

55 The preamble to the Statute of the International Criminal Court states the following: “Affirming that the most serious crimes of concern to the international community as a whole must not go unpunished and that their effective prosecution must be ensured by taking measures at the national level and by enhancing international cooperation (...). Determined to put an end to impunity for the perpetrators of these crimes and thus to contribute to the prevention of such crimes”.

56 Article 23.4 of the LOPJ provides that: “The courts of Spain are competent to judge offences committed abroad by Spanish nationals or foreigners when the offence constitutes one of the following crimes: a) genocide and crimes against humanity; b) terrorism; c) piracy and unlawful seizure of aircraft; d) prostitution and exploitation of children and disabled persons; e) trafficking in narcotic and psychotropic drugs; f) trafficking of human beings and clandestine immigration, irrespective of whether or not these are workers; g) genital mutilation of women, provided the perpetrators are in Spain; h) any other offence that Spain is obliged to prosecute under international treaties and conventions and, in particular, those dealing with international humanitarian law and the protection of human rights.

3.1. Crimes against the international community in the Spanish Criminal Code

War crimes are provided for in the Spanish Criminal Code of 1995⁵⁷ under the category “Crimes against persons or property protected in the event of armed conflict” (Articles 608 to 614); indeed, the regulation has been commended by other countries and has served as a model for regulating war crimes⁵⁸. The regulation was recently amended pursuant to Organic Law 5/2010 to accommodate changes in international society and international legislation and to cater for new requirements and concepts, such as the responsibility to protect.

The most important aspects of the regulation following these amendments are the following:

The provision of non-applicability of statutory limitations to offences against persons or property protected in the event of armed conflict. Article 131.4 was amended to state that “statutes of limitations shall not apply under any circumstances to crimes against humanity, genocide, and crimes against persons or property protected in the event of armed conflict, except those punished under Article 614⁵⁹”. In the same vein, Article 133.2, regulating the limitation period for crimes, was amended,

Without prejudice to the provisions of international treaties and conventions signed by Spain, if the Spanish courts are to judge the foregoing offences, it shall first have to be proven that the alleged perpetrators are in Spain or that there are Spanish victims, that Spain is linked in some way with the case or, in any event, that no other competent country or international court has commenced proceedings with a view to investigating and prosecuting the offences.”

57 Spain therefore fulfilled the obligation it undertook when it ratified the four Geneva Conventions of 1949 and the Additional Protocols of 1977. The Conventions set out measures to protect people and property in the event of an armed conflict and prohibit a series of conducts in order to ensure this protection, highlighting war crimes as being the most serious and establishing the obligation that “the High Contracting Parties undertake to enact any legislation necessary to provide effective penal sanctions for persons committing, or ordering to be committed, any of the grave breaches of the present Convention” (Article 49 GC I, Article 50 GC II, Article 130 GC III, Article 146 GC IV, Article 86.1 API). *Vid.* Pignatelli y Meca, F., General Consejero Togado: “*Los crímenes de guerra en la Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, de modificación del Código Penal*”, http://www.c.ruzroja.es/dih/pdfs/temas/3_1/3_1.pdf.

58 This regulation is regarded as a trailblazer and was worded according to the guidelines provided by the International Committee of the Red Cross on humanitarian law. *Vid.* RODRÍGUEZ-VILLASANTE Y PRIETO, J.L., “*La modificación del Código Penal Español por Ley Orgánica 5/2010, en materia de crímenes de guerra. Un paradigma en la protección penal de las víctimas de guerra*”, *Revista Española de Derecho Militar*, no. 95-96, enero-diciembre de 2010, pag. 151.

59 Article 614 deals with violations of International Humanitarian Law which are not defined as war crimes. Bear in mind that the Geneva Conventions only classify the more serious violations of humanitarian law as war crimes, and therefore not all violations.

with the new wording being as follows: “The penalties imposed for crimes against humanity, genocide, and crimes against persons or property protected in the event of armed conflict, except those punished under Article 614, shall not expire under any circumstances”.

Groups comprised of disabled persons have been included in the genocide and crimes against humanity categories in order to cater for situations that would not otherwise be classified as genocide.

Genocide has always been condemned by the international community, and it is considered that its prohibition should be a customary rule of international law and even a peremptory or norm⁶⁰.

The Spanish definition of genocide is broader in scope⁶¹ than that of the Convention of 1948; therefore, as pointed out by Professor Feijoo Sánchez, the Spanish courts may pass judgment on situations which are not within the remit of an international court⁶².

Two elements must be present in order to allege the existence of this crime: firstly, one of the crimes listed in paragraph one must have been committed: death, the injuries listed in Articles 149 and 150, sexual assault, subjection to living conditions that endanger their lives or seriously damage their health, forced displacements, the implementation of measures that endanger their way of life or reproduction, wrongful transfer from one group to another or any other type of injury.

Furthermore, as pointed out earlier, a subjective element of injustice must exist, i.e., the intention to destroy a group. In such cases, the perpetrator’s conduct is motivated by a desire to annihilate the group⁶³. However, it is not necessary that the intent be

60 According to the Vienna Convention on the Law of Treaties, a peremptory norm of general international law is a norm accepted and recognised by the international community of states as a whole as a norm from which no derogation is permitted and which can be modified only by a subsequent norm of general international law having the same character.

61 The most significant differences are the following: “Sexual assault” is explicitly criminalised, which is not the case with the Convention. The forced displacement of a group or its members is punished, while the Convention only punishes the wrongful removal of children. Any measure aimed at impeding their way of life is classified as a crime (the Convention only punishes the prevention of reproduction). Any type of injury is punished, whereas the Convention requires that the injury be serious.

62 Vid. FEIJOO SANCHEZ, B.: “*Reflexiones sobre los delitos de genocidio (artículo 67 del Código Penal)*”, in *La Ley*, Sección Doctrina, 1998, available at laleydigital.es.

63 Vid. C VIVES ANTON, T., ORTS BERENGUER, E., ARBONELL MATEU, J.C., GONZALEZ CUSSAC, J.L.: “*Derecho Penal. Parte Especial...*”; FEIJOO SANCHEZ, B.: “*La reforma de los delitos de genocidio y lesa humanidad en relación a la protección de personas discapacitadas...*”; CERVELL HORTAL, M.J.: “*Genocidio, responsabilidad internacional e inmunidad de los Jefes de Estado...*”, pag. 33; MATEUS RUGELES, A.: “*Genocidio y Responsabilidad Penal Militar. Precisiones en torno al artículo 28 del Estatuto de Roma...*”, pags. 33 et seq.

to destroy it completely and make it disappear; it suffices to want to remove it from a specific territory⁶⁴.

To allege the existence of a crime against humanity, at least two elements must exist: that the aforementioned crimes or criminal offences are committed and, moreover, they must have been committed within a context, as part of a general attack on the civilian population or a part of it⁶⁵, and, in any event, when these crimes are committed because the victim belongs to a group that is persecuted for political, racial, national, ethnic, cultural, religious, gender or disability reasons or any other reasons universally recognised as unacceptable under international law, or when committed in the context of an institutionalised regime of systematic oppression and domination by one racial group over any other racial group or groups and committed with the intention of maintaining that regime. It is precisely the second element that characterises and distinguishes crimes against humanity⁶⁶. The basic difference between genocide and crimes against humanity is that the desire to destroy a group is not the motive behind the latter.

A number of crimes have been added to the Spanish Criminal Code so as to be able to penalise offences against persons or property protected in the event of armed conflict (Chapter III, Articles 608 to 614 bis). This is the real war crime law⁶⁷.

These are the criminal offences enshrined in the Military Criminal Code⁶⁸, and regulated in the ordinary Criminal Code as a result of the commitments undertaken

64 “The subjective element of injustice aimed at harming the legal interest indicates that the latter is an ethnic, racial or religious group, but not necessarily the entire group in the sense that all human beings belong to the group that inhabits the earth, and not even those who live in the territory of a state; it suffices for it to be a sub-group confined to specific geographical or social areas”. Vid. GIL GIL, A.: *“El genocidio y otros crímenes internacionales”*, Valencia, 1999, pag. 194.

65 Vid. FEIJOO SANCHEZ, B.: *“Los crímenes de lesa humanidad: una nueva modalidad delictiva en el Código Penal de 1995”*, in CUERDA RIAZU, A. (Dir.): *“La respuesta del derecho penal ante los nuevos retos. IX Jornadas de profesores y estudiantes de derecho penal de las Universidades de Madrid”*... cit., pag. 41.

66 Ibid., pag. 48.

67 Vid. C VIVES ANTON, T., ORTS BERENGUER, E., ARBONELL MATEU, J.C., GONZALEZ CUSSAC, J.L.: *“Derecho Penal. Parte Especial”*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012. Consulted the electronic version.

68 War crimes are set out in Articles 69 to 78 of the Military Criminal Code. Professor Gil Gil has pointed out that “as was the case with most countries, Spain’s first positive and permanent step towards the criminalisation of unlawful conduct during war was military criminal legislation.” In Spanish law, war crimes initially came within the sole jurisdiction of military law; recently, however, they have been incorporated into the ordinary Criminal Code. Their inclusion in ordinary criminal legislation was deemed necessary, considering that combatants that are not necessarily militaries can commit crimes and that the Military Criminal Code would not apply in such cases. Vid. GIL GIL, A.: *“Bases para la persecución penal de crímenes internacionales en España...cit.”*, pags. 27 and 28.

by Spain when it ratified several international treaties on the matter⁶⁹.

While the amendments made to legislation in 2010 were important, even more so were the new items introduced into legislation, such as the contravention of judicial safeguards, attacks on sexual freedom, recruitment of children for participation in hostilities, the violation of armistices, looting and attacks on cultural property⁷⁰.

The offence of maritime piracy was reintroduced into the Spanish Criminal Code in the reform of 2010, given the resurgence in this type of crime and the need to criminalise it⁷¹. Its importance was further evidenced by Spain's participation in Operation Atalanta, the European Union's counter-piracy operation, in an endeavour to prevent a crime that is a growing concern for the international community.

It is provided for in Article 616, as follows: "Anyone who through violence, intimidation or fraud, seizes, damages or destroys an aircraft, ship or other type of vessel or sea platform, or threatens persons, cargo or goods aboard such vessels, shall be convicted of piracy and liable to a term of imprisonment of 10 to 15 years. In all cases, the penalty provided in this article shall be imposed without prejudice to those [penalties] imposed for any [other] offences committed".

This article is complemented with 616 quarter:

"1. Anyone who resists or disobeys a war ship, or military aircraft or any other ship or aircraft that is seeking to prevent or prosecute the acts set forth in the previous article and is authorised to do so, and which bears clear signs of and is identifiable as a ship or aircraft of the Spanish State, shall be liable to a term of imprisonment of one to three years.

2. If, in the course of the act described above, force or violence is used, a penalty of imprisonment for a term of 10 to 15 years shall be imposed.

3. In all cases, the penalties described in this article shall be imposed without prejudice to those [penalties] imposed for any [other] offences committed."

3.2. Crimes against the international community in the Spanish Criminal Code

69 The most important treaties ratified by Spain for the protection of persons and victims in the event of armed conflict are the Geneva Conventions of 1949 and the Additional Protocols of 1977, and the 1954 Hague Convention on the protection of cultural property in the event of armed conflict.

70 *Vid.* C VIVES ANTON, T., ORTS BERENGUER, E., ARBONELL MATEU, J.C., GONZALEZ CUSSAC, J.L.: "Derecho Penal. Parte Especial...cit.

71 The Statement of Reasons of Organic Law 5/2010 sets out: "the need to address the issue of unlawful acts against maritime and aviation safety".

The first law regulating war crimes in the Spanish legal system was the Military Criminal Code⁷².

Title Two (Articles 69 to 78) of the current Military Criminal Code of 1985 sets out the crimes against “laws and customs of war” in order to bring it into line with international law⁷³, in particular, the Geneva Conventions, which lay down the obligation to specify the crimes defined as war crimes in domestic legislation.

The perpetrator of such crimes has to be a military officer⁷⁴; therefore, it is for this reason that such crimes had to be provided for in the ordinary Criminal Code as they would otherwise go unpunished if committed by a civilian.^{<0>}

Furthermore, as Fernández Flores has rightly pointed out, nothing prevents Spain from also hearing cases that involve foreign military officers, given that the Code does not provide otherwise, nor can we find any argument against this⁷⁵.

It can therefore be said that military criminal law in Spain provides for a mixed classification of war crimes in that it punishes specific crimes, although Article 78 of the Military Code punishes any action that is contrary to “the requirements of the international conventions ratified by Spain”⁷⁶.

While it is true that Spain’s Military Criminal Code was the first to punish war crimes, it can also be said that it is not in keeping with the new reality, given that it has never been amended to accommodate changing times, despite doctrine calling for the appropriate amendments to be made. However, we are hopeful to see changes in this respect in the future, following the recent announcement that the Military Criminal Code is to be revised.

4. CONCLUSIONS

72 Vid. BLECUA FRAGA, R., RODRIGUEZ-VILLASANTE Y PRIETO, J.L.: “*Comentarios al Código Penal Militar*”, Civitas, Madrid, 1988. 814 et seq.

73 Ibid.

74 Article 8 of the Military Criminal Code states that: “for the purposes of the Code, military officer is construed as any individual who holds the position pursuant to the legislation governing the acquisition and loss of said status”.

75 Vid. BLECUA FRAGA, R., RODRIGUEZ-VILLASANTE Y PRIETO, J.L.: “*Comentarios Al Código Penal Militar*”, Civitas, Madrid, 1988. 818 et seq.

76 Op cit. pag. 823.

The responsibility to protect is a new concept, and has only been in existence for seven years. Implementation of the concept has often been inadequate due to a lack of political consensus.

Starting in 2001, it became the focus of UN discussions until it was finally approved at the UN World Summit of 2005. It is more a moral principle than a legal obligation.

Approval of the responsibility to protect principle has been the most significant development since the debate on humanitarian intervention began⁷⁷. The legal system has a new tool with which to address the protection of human rights: the responsibility to protect, which aims to become a firmly established rule of international law. We agree with Professor Gutiérrez Espada when he says that it is an indispensable tool in contemporary international relations, with all of its elements: the responsibilities to prevent, react and rebuild.

Nevertheless, we believe it is necessary to clarify certain aspects that arise when it comes to its practical application. In addition, it is essential to overcome the tension that exists between state interests and the needs of vulnerable communities⁷⁸, which becomes even more evident in light of the right of veto held by the permanent members of the Security Council. Abuse of the principle has sparked a flurry of criticism, suggesting that countries are using it to implement strategies aimed at protecting their own interests. As Gutiérrez Espada has pointed out “if the responsibility to protect concept, in its current structure, is to fulfil its purpose, the parameters governing the right of veto of permanent members of the Council need to be changed”.

The responsibility to protect has three dimensions, of which prevention is the most important and plays a central role. Measures aimed at promoting prevention should therefore be implemented, such as the creation of early warning mechanisms, diplomatic efforts to avoid conflict and support for NGOs.

Force should only be used as a measure of last resort, and is only justified when all other measures have failed.

The United Nations should continue working to define the exact nature and content of the responsibility to protect, establish a procedure for its implementation and

77 Vid. GARRIGUES, J.: *“The responsibility to protect: from an ethical principle to an effective policy...cit., pag. 178.*

78 In his farewell speech, Kofi Annan stated that: “When I look at the murder, rape and starvation to which the people of Darfur are being subjected, I fear that we have not got far beyond “lip service”. The lesson here is that high-sounding doctrines like the “responsibility to protect” will remain pure rhetoric unless and until those with the power to intervene effectively – by exerting political, economic or, in the last resort, military muscle – are prepared to take the lead”. Vid. GARRIGUES, J.: *“The responsibility to protect: from an ethical principle to an effective policy...cit., pag. 157.*

control mechanisms.

One of the measures that has been put forward for implementing the responsibility to protect is that states pass domestic laws against genocide, war crimes and crimes against humanity, bearing in mind that if such laws do not exist, the national courts cannot apply international rules to punish the perpetrators of genocide and other war crimes committed in the country. The decisive action of national courts far away from the places where atrocities are committed may be one way of dealing with these crimes, should the International Criminal Court fail to take action. While the regulation of war crimes in our domestic criminal legislation is not perfect, it *is* thorough and attached major importance; as Kofi Annan has pointed out in this respect: “If states bent on criminal behaviour know that frontiers are not an absolute defence—that the council will take action to halt the gravest crimes against humanity—then they will not embark on such a course assuming they can get away with it”.

Documentation Internet

- National and international organisations

www.acnur.es

UN High Commissioner for Refugees

www.es.amnesty.org

Amnesty International

www.cicr.org

International Committee of the Red Cross

www.fride.org

Foundation for International Relations and Foreign Dialogue

www.iecah.org

Institute for Studies on Conflicts and Humanitarian Action

www.reei.org

Revista electrónica de Estudios Internacionales

www.un.org

United Nations

www.un.org

United Nations

www.un.org

United Nations

- Articles in electronic format:

- Amoedo Barreiro, D.: “*La responsabilidad de proteger, ¿un principio ya caduco?*”, 2011, at IACH, http://www.iecah.org/web/index.php?option=com_content&id=1722:la-responsabilidad-de-proteger-iun-principio-ya-caduco&Itemid=85
- Díaz Barrado, C.M.: “*La responsabilidad de proteger en el derecho internacional contemporáneo: entre lo conceptual y la práctica internacional*”, Revista Electrónica

de Estudios Internacionales, no. 24, December 2012. <http://www.reei.org/index.php/revista/num24/articulos/responsabilidad-proteger-derecho-internacional-contemporaneo-entre-lo-conceptual-practica-internacional>

- García Pérez, R.: “*La responsabilidad de proteger: un nuevo papel para Naciones Unidas*”, Revista Electrónica de Estudios Internacionales, no. 11, June 2006. <http://www.reei.org/index.php/revista/num11/articulos/responsabilidad-proteger-nuevo-papel-para-naciones-unidas-gestion-seguridad-internacional>
- Fernández Gibaja, A.: “*Lo que la responsabilidad de proteger significa*”, 2011 http://www.iecah.org/web/index.php?option=com_content&id=1478:lo-que-la-responsabilidad-de-proteger-significa-&Itemid=9.
- Garretón, R.: “El concepto de la responsabilidad de proteger”, at the international seminar in honour of Ambassador Harald Edelstam, Stockholm, 17 April 2012, <http://www.haraldedelstam.cl/2012/05/el-concepto-de-la-responsabilidad-de-proteger-seminario-internacional-en-homenaje-a-embajador-harald-edelstam-estocolmo-17-de-abril-de-2012-roberto-garreton/>.
- Llanos Mardones, H.I.: “*La responsabilidad de proteger: el rol de la comunidad internacional*”, Revista Tribuna Internacional, Volume 1, no. 2, 2012, pags.129-141, <http://www.tribunainternacional.uchile.cl/index.php/RTI/article/viewArticle/25651>
- Möller Undurruga, M.F.: “*La responsabilidad de Proteger*”, Revista de Marina, <http://www.revistamarina.cl/revistas/2003/3/Moller.pdf>.
- Palacián De Inza, B., Analyst at IIEE: “*La responsabilidad de proteger y el derecho de veto*”, Documento de Análisis del Instituto Español de Estudios Estratégicos, 9/2012, 15 febrero 2012, http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2012/DIEEEA09-2012_ResponsabilidadProtegerDchoVeto_BPI.pdf
- Pignatelli y Meca, F., General Consejeroogado: “*Los crímenes de guerra en la Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, de modificación del Código Penal*”, http://www.cruzroja.es/dih/pdfs/temas/3_1/3_1.pdf.
- Sánchez Patrón, J.M.: “*La responsabilidad de proteger: reflexiones críticas en torno a cuestiones clave*”, Estudios Internacionales, no. 167, 2010, <http://www.revistaei.uchile.cl/index.php/REI/article/viewPDFInterstitial/12669/12960>.

BIBLIOGRAPHY

- Ambos, K. (Coord.): “*Selección y priorización como estrategia de persecución en los casos de crímenes internacionales*”, Bogotá, 2011.
- Añaños Meza, M.C.: “*The “Responsibility to Protect” in United Nations and the Doctrine of the “Responsibility to Protect”*”, in UNISCI Discussion Papers, no. 21 (October 2009), pags. 164-192.
- Barberá Fraguas, M.: “*Derecho Penal Internacional: el genocidio y otros crímenes internacionales. Autoría y participación: la responsabilidad del superior jerárquico, autoría mediata*”, in La Ley, Sección Doctrina, 2002, available at <http://www.leydigital.es>.
- Bermejo García, R.: “*La protección de la población civil en Libia como coartada para derrocar un gobierno: un mal inicio para la responsabilidad de proteger*”, Anuario Español de Derecho Internacional, no. 21, 2011, pags. 9-55.
- Blecua Fraga, R., Rodríguez-Villasante y Prieto, J.L.: “*Comentarios Al Código Penal Militar*”, Civitas, Madrid, 1988.
- Cardona Llorens, J.: “*Los Estatutos de los tribunales Penales Internacionales y los crímenes internacionales: tipificación o delimitación competencial?*”, in Cuerda Riezu, A. Y Jiménez García, F. (Dir.): “*Nuevos desafíos del derecho penal internacional: terrorismo, crímenes internacionales y derechos fundamentales*”, Tecnos, Madrid, 2009.
- Cervell Hortal, M.J.: “*Genocidio, responsabilidad internacional e inmunidad de los Jefes de Estado*”, Madrid, 2013.
- Conde Pérez, E. (Dir.): “*Terrorismo y legalidad internacional*”, Dykinson, Madrid, 2012.
- Cuerda Arnau, M. I.: “*El denominado delito de apología del genocidio. Consideraciones constitucionales*”, in Poder Judicial, 1999-56, pags. 63-117.
- Cuerda Riezu, A. (Dir.): “*La Respuesta del Derecho Penal ante los nuevos retos*”, Universidad Rey Juan Carlos, Dykinson, Madrid, 2006.
- Cuerda Riezu, A. and Jiménez García, F. (Dir.): “*Nuevos desafíos del Derecho Penal Internacional: terrorismo, crímenes internacionales y derechos fundamentales*”, Tecnos, Madrid, 2009.
- De la Rosa Cortina, J.M.: “*Negacionismo y revisionismo del genocidio: perspectiva penal y constitucional*”, in La Ley, Sección Doctrina, 2007, available at laleydigital.es.
- Faraldo Cabana, P.: “*La responsabilidad por mando en el Estatuto de Roma y su traslación al Código Penal Español*”, Revista Española de Derecho Militar, no. 97, enero-junio 2011, pags. 169-193.

Feijoo Sánchez, B.: “*Reflexiones sobre los delitos de genocidio (artículo 607 del Código Penal)*”, in *La Ley*, Sección Doctrina, 1998, available at laleydigital.es.

-“*La reforma de los delitos de genocidio y lesa humanidad en relación a la protección de personas discapacitadas*”, in *La Ley*, Sección Estudios, 2011, available at laleydigital.es.

Fernández-Pacheco Estrada, C.: “*La protección de los grupos en el derecho penal internacional. Especial referencia al delito de genocidio*”, *Revista Española de Derecho Militar*, no. 97, enero-junio 2011, pags. 105-167.

-“*Apuntes jurisprudenciales sobre el delito de genocidio: la contribución de los tribunales internacionales*”, in *La Ley*, Sección Doctrina, 2007, available at laleydigital.es.

Galán Martín, J.L.: “*El caso Scilingo: breve crónica judicial*”, in *La Ley*, Sección Estudios, 2006, available at laleydigital.es.

García Labajo, J.M., General Auditor: “*Aplicación del principio de jurisdicción universal en materia de crímenes de guerra. Derecho Español interno*”, *Revista Española de Derecho Militar*, no. 97, enero-junio 2011, pags. 195-203.

Gómez Navajas, J.: “*Apología del genocidio y provocación a la discriminación en el Código Penal de 1995 (Algunas reflexiones al hilo de la sentencia del Juzgado de lo Penal núm. 3 de Barcelona, de 16 de noviembre de 1998)*”, *La Ley*, Sección Doctrina, 1999, available at laleydigital.es.

Gil Gil, A.: “*El genocidio y otros crímenes internacionales*”, Valencia, 1999.

-“*Bases para la persecución penal de crímenes internacionales en España*”, Comares, Granada, 2006.

-“*Jurisdicción de los tribunales españoles sobre genocidio, crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra*”, *Revista Española de Derecho Militar*, no. 87, enero-junio 2006, pags. 55-88.

Jiménez García, F.: “*Tutela judicial efectiva, pilares intergubernamentales de la Unión Europea y Naciones Unidas o viceversa*”, in Cuerdo Riezu, A. Y Jiménez García, F. (Dir.): “*Nuevos desafíos del derecho penal internacional: terrorismo, crímenes internacionales y derechos fundamentales*”, Tecnos, Madrid, 2009.

López Jacoíte Díaz, E.: “*La responsabilidad de proteger: reflexiones sobre su fundamento y articulación*”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, no. 22, 2006, pags. 285-315.

Llanos Mardones, Hugo Ignacio: “*La responsabilidad de proteger: el rol de la comunidad internacional*”, *Revista Tribuna Internacional*, Volume 1, no 2, 2012, pags. 129-139.

Martínez Guerra, A.: “*La Corte Penal Internacional y la responsabilidad de proteger. A*

- propósito de la orden de arresto contra el presidente Bashir*”, La Ley Penal, no. 67, Sección Jurisprudencia aplicada a la práctica, Enero 2010.
- Mateus Rugeles, A.: “*Genocidio y Responsabilidad Penal Militar. Precisiones en torno al artículo 28 del Estatuto de Roma*”, Centro Editorial Universidad del Rosario, Colombia, 2006.
- Mendizábal Allende, R.: “*El portaaviones de la justicia*”, La Ley Penal, no. 7121, Sección Doctrina, febrero 2009, available at laleydigital.es.
- Ollé Sesé, M.: “*Justicia Universal para crímenes internacionales*”, La Ley, Madrid, 2008, available at laleydigital.es.
- Pardo Gato, J.R.: “*El principio de jurisdicción universal*”, La Ley Penal, no. 7676, Sección Doctrina, July 2011, available at laleydigital.es.
- Rodríguez Y Fernández, R. and Echarri Casi, F.J.: “*El derecho de acceso a la denominada jurisdicción universal (comentarios a la Sentencia del Tribunal Constitucional de 26 de septiembre de 2005)*”, La Ley Penal, no. 6377, sección Doctrina, December 2005, available at laleydigital.es.
- Rodríguez Ramos, L.: “*Límites de la jurisdicción penal universal española*”, La Ley Penal, no. 5788, sección Doctrina, May 2003, available at laleydigital.es
- Rodríguez-Villasante y Prieto, J.L., General Auditor: “*La modificación del Código Penal Español por Ley Orgánica 5/2010, en materia de crímenes de guerra. Un paradigma en la protección penal de las víctimas de guerra*”, Revista Española de Derecho Militar, no. 95-96, enero-diciembre 2010, pags. 149-174.
- Ropero Carrasco, J.: “*La relación entre la teoría de los derechos universales del hombre y el derecho penal más allá de los crímenes internacionales*”, in Cuerda Riezu, A. and Jiménez García, F. (Dir.): “*Nuevos desafíos del derecho penal internacional: terrorismo, crímenes internacionales y derechos fundamentales*”, Tecnos, Madrid, 2009.
- Sánchez Esteban, J.: “*El marco jurídico de la ayuda humanitaria*”, Boletín de Información del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, Ministerio de Defensa, Madrid, 2007, pags. 55-67.
- Vives Antón, T., Orts Berenguer, E., Carbonell Mateu, J.C., Gonzalez Cussac, J.L.: “*Derecho Penal. Parte Especial*”, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012.
- Evans, Gareth: “*The responsibility to protect: ending mass atrocity crimes once and for all*”, Brookings Institution Press, 2008.
- “*The unfinished responsibility to protect agenda: Europe’s role*”, presentation to EPC/IPPR//Oxfam Policy Dialogue, Brussels, July 2007
- Gardam, Judith: “*Necessity, proportionality and the use of force by States*”, Cambridge

University Press, 2006.

Gray, Christine: “*International Law and the use of force*”, Oxford University Press, 2000.

Sands, Philippe: “*From Nuremberg to The Hague. The future of international criminal justice*”, Cambridge University Press, 2003.



Georgina Higuera

Journalist specialized in Asian International Affairs.

E-mail: g.higuera@hotmail.com

- Submitted: May 2014

- Accepted: May 2014

DISSENT AND HUMAN RIGHTS IN CHINA

The Chinese government still considers the massacre that occurred on the 4th of June 1989 a taboo subject and rejects the petitions of the victims' families, especially the petition presented by the NGO 'Mothers of Tiananmen', to investigate the military intervention in Beijing's central square that aimed to bring nearly two months of student protests to an end. The crisis, in which several hundred people lost their lives – the exact number may never be known – marked a turning point in relations between the Communist Party of China (CPC) and the people. Chinese dissent is nourished by Tiananmen. This is the case both inside the country – because the dissidents are still fighting against the same evils that the students denounced at the time; and outside the country – because many dissidents were involved in the protests and took refuge in Western countries.

China, dissent, human rights, corruption, Tiananmen, Communist Party of China (CPC), Liu Xiaobo, Ai Weiwei, USA, Nobel Prize, Sakharov Prize

DISSENT AND HUMAN RIGHTS IN CHINA

THE BEIJING SPRING

The People's Republic of China, established by Mao Zedong in 1949, remained closed off to the world until December 1978 when Deng Xiaoping imposed his policy of the 'Four Modernisations' (agriculture, industry, defence, and science and technology) and the 'Open Door Policy' on the Communist Party of China (CPC). These policies lifted his country out of autarky and poverty and converted it, in the second trimester of 2010, into the second global economic power. But while the government was busy debating the type of market system that would be able to adapt to national circumstances, this process of opening up to the outside world allowed for the infiltration of western ideas and values that had remained unknown up until that point to almost all Chinese nationals – values such as the defence of human rights. It was during this period that the Democracy Wall emerged. So-called by international journalists, it was a fence that ran through the centre of Beijing and that began to be covered daily by *dazibao* (big-character posters) that expressed, anonymously, the demands of the people and criticisms of the CPC.

“The freedom of expression that had been so terribly repressed up until that point found its specific escape valve in the Democracy Wall”¹. However, the tolerance the party showed towards the multiplicity of ideas that were appearing on the wall started to wear off after Wei Jingsheng, a former Red Guard, dared to sign a *dazibao* in which he called for the Fifth Modernisation – individual freedoms. The bravery he showed in emerging from anonymity led him straight to prison in March 1979. Wei was sentenced to 15 years imprisonment. His imprisonment dampened the blossoming of freedoms, which led to that winter being christened the Beijing Spring. The Democracy Wall was definitively closed down in November 1979.

Wei Jingsheng could be considered to be the first dissident in the new China. He was released from prison in 1993 but was imprisoned again in 1995 due to his defence of the rights of the Tibetan people. Eventually, in 1997, he was deported to the United States where he currently lives. The European Parliament awarded him the Sakharov

1 HIGUERAS, Georgina, *China La venganza del dragón*, Barcelona: Península, 2003, p. 35

Prize in 1996 as a “symbol of the struggle for democracy in China and of the dialogue with the Tibetans”².

Over and above the CPC’s slogan “to get rich is glorious”, many Chinese launched their own personal search during the 1980s. And from this point, personal freedoms, emancipation of the mind, and human rights were placed in the spotlight of the battle between conservatives and liberals at the head of the CPC. Millions of urban youth who, during the previous decade had been sent to the countryside and had embraced the radical spirit of the Maoist communes, returned to their cities of origin to find themselves lost and disorientated in this new reality. “Many began to express their bewilderment through narratives, theatre plays, rock songs, poems, paintings, stories and films; some of which were censured by party officials, although most of them circulated more freely than at any other point since 1949”³.

The conservative wing couldn’t stand this level of “licentiousness” and, in the interests of ensuring that there would be no backtracking in the market economy system that the liberals considered a priority for their strategy of modernisation of the country, the liberals accepted the implementation of two significant repressive campaigns: one against “spiritual contamination’ and the other against ‘ideological pollution’. Through these campaigns, they aimed to place limitations on any deviation that tried to integrate capitalist middle-class concepts into Chinese life. In the areas of culture, ideology, morals, and politics, the Chinese socialist guidelines were to be strictly followed; and for economics and trade, the successful Western way of doing things could be used.

Despite these campaigns, Chinese youth became more and more critical and independent with each passing day. University students, conscious of the fact that they were the elite of the future China, looked ever more insistently towards the West, searching for alternative thought systems. Hu Yaobang, General Secretary of the CPC, supported the student demonstrations that took place at the end of 1986 – demonstrations that demanded greater transparency in the selection process of provincial leaders. Hu’s “swing to the right” unleashed the wrath of the conservatives, who demanded that Deng Xiaoping bring an immediate end to his protégé. In January 1987, Hu was forced to resign and to self-criticise. The fear of a revolt that would bring an end to the CPC’s leadership was very clear at the time.

“Seeing how the political environment was becoming increasingly repressive, the young generations of Chinese lost hope. More and more of them were leaving, mainly as post

² See <http://www.radicalparty.org/es/content/el-parlamento-europeo-concede-el-premio-sakharov-al-mas-celebre-disidente-chino-wei-jingshen> Consulted: 17/05/2014

³ SPENCE, Jonathan D., *The Search for Modern China*, Barcelona: Tusquets Editores, 2011, p. 897

graduate students, for the United States"⁴. It was in this climate that the diatribes of astro-physicist Fang Lizhi (1936-2012) on human rights abuses, the lack of democracy in China and the importance of values of education, free thinking and creativity turned into the breeding ground for the new wave of student protests that started in April 1989 in Tiananmen central square (Gate of Heavenly Peace).

TIANANMEN

Tiananmen became a melting pot for the malaise of the university elite and that of many other citizens who were unhappy with the increased corruption, nepotism, inequalities, unemployment, and inflation – which led to basic products increasing in price to such an extent as to place them out of the reach of many families. The protests started on the 15 April when thousands of students gathered in Beijing's central square to defend the removed Hu Yaobang, who had died of natural causes, and to hold to account his political rival and prime minister, Li Peng – the principal representative of the Maoist orthodoxy. Li Peng refused to receive the students and so they decided to camp out at Tiananmen until he agreed.

One month later, with tens of thousands of people camped out, the capital almost paralysed by the demonstrations and the radical left seizing power at the highest level, the Secretary General of the CPC went down to the square with the impossible aim of reaching an agreement and avoiding martial law from being decreed. "Beijing residents were particularly aggrieved by the decision to call troops to Beijing to execute martial law [20 May 1989]...Groups of old ladies and children slept on the roads. Troops were stopped in the suburbs of Beijing, unable to enter the city. The standoff lasted more than 10 days"⁵.

4 WEI LIANG, Diane, *Lake With No Name: A True Story Of Love And Conflict In Modern China*, Madrid: Maeva Ediciones, 2004, p. 91

5 ZHAO Ziyang, *Prisoner of the State: The Secret Journal of Premier Zhao Ziyang*, Granada: Algón Editores, 2011, p. 77



A man tries to halt a column of tanks that is advancing towards Tiananmen Square on the morning of the 4 June 1989.

On the morning of the 4 June, the largest violation of Chinese human rights was committed when tanks fired at unarmed civilians. The Tiananmen massacre, which remains uninvestigated, marked a before and an after in the relations between the only party and the population that “has been present in the evolution of China”⁶ and became a huge taboo from the side of the national police force that increasingly needed the catharsis it would have got from a real investigation of the events.

The following day, the US embassy in Beijing took in Fang Lizhi and his family, making the dissident, according to Henry Kissinger, the “symbol of the division between the United States and China”⁷. Fang, who hadn’t been present at Tiananmen although his principals were indeed represented there – such as the freedom of expression being “a right, not a gift from the authorities” – was accused of “crimes of counterrevolutionary propaganda and incitement, before and after recent disturbances”. He took refuge in the embassy for one year until he was allowed to go into exile in the United Kingdom, although he actually moved to the USA. Years later, he criticised the government that received him for being concerned only with doing business with China, without

6 FANJUL, Enrique, *Memoria de Tiananmen Una primavera de Pekín*, Iberglobal Ebooks, 2014

7 KISSINGER, Henry, *China*, Barcelona: Debate, 2011, p. 443

taking into account the human rights situation in the most-populated country in the world.

The main activist group made up of the victims' relatives was the Tiananmen Mothers group – formed to demand an investigation of the events of the 4 June 1989. The group was led by Ding Zilin until, in 2014 aged 79, she passed the baton on to You Weijie, 61, whose husband died from a gunshot wound on that tragic morning. “I’m guessing that I will become a target for the authorities. But it was totally wrong of the government to suppress the democratic movement with violence... I want everyone, [the Tiananmen Mothers], the [local] police, the state security police, and myself, to sit down and discuss the human rights situation in China”⁸, she declared on the 18 April 2014 to the American propaganda station Radio Free Asia.

The Chinese government, in response to international sanctions and the intense pressure from states and NGOs, published its first White Paper on Human Rights in China in 1991. The text interpreted Chinese legislation from a governmental point of view, which gives priority to subsistence and economic development as a precondition to be able to fully enjoy human rights. According to the Carnegie Council for Ethics in International Affairs, Chinese policy in this field is reactive and not proactive; but despite the fact that the publication of the White Paper came more as a response to external pressures, its importance can be seen in the fact that “for the first time human rights was viewed as something all human beings share in common”⁹. This innovative idea was a significant step forward in normalising dialogue between China and her Western partners on human rights.

Today, 25 years after Tiananmen, a large number of Chinese dissidents in exile are those who were involved in the protests that ended in such a bloody manner – including student leaders such as Wang Dan Chai Ling or Wu’erkaixi. “They have joined older dissidents from previous mutinies in one of the largest political diasporas in history, comparable to that of the French Huguenots in the seventeenth century, Russians after 1919, Germans after 1933, or Hungarians and Czechs in the 1950s and 1960s”¹⁰.

Also living in the USA are Yu Dongyue, who was imprisoned for 17 years for throwing red paint on the portrait of Mao that presides over the entrance to the Forbidden City from the largest square in the world, and Yang Jianli, who returned to China in 2002 on a friend’s passport and was detained when trying to board a

8 <http://www.rfa.org/english/women/tiananmen-04182014105018.html> Consulted: 17/05/2014

9 See https://www.carnegiecouncil.org/publications/archive/dialogue/1_03/articles/515.html
Consulted: 17/05/2014

10 BURUMA, Ian, *Bad Elements: Chinese Rebels from Los Angeles to Beijing*, Barcelona, Península, 2001, p. 31

domestic flight. Yang, sentenced in 2004 to five years imprisonment for espionage and illegal entry into China, was released in 2007 and returned to the USA.

The pain and the disillusionment that the events of Tiananmen caused the Chinese youth to feel led to thousands of university students starting their professional lives in the USA, Canada, Europe, Australia and Taiwan. Many of them participated, more or less actively, in fora, foundations, NGOs and internet sites that advocated for the defence of human rights, governance and the rule of law in China.

When analysing Beijing's approach to the Universal Declaration of Human Rights, proclaimed in 1948 by the United Nations General Assembly, we should bear in mind the fact that the Confucian principals, upon which social philosophy stands in China, value the individual as a harmonious part of society to a greater extent than as an individual. Susan Trevaskes, Adjunct Director with the Australian Centre for China in the World, states that both internally and externally, Chinese official line on human rights is based on three pillars¹¹.

a) "Non-interference", a concept that calls for the international community to respect the domestic jurisdiction of each country, especially in relation to sensitive matters such as human rights and ethnic minorities.

b) "Mutuality of rights and duties" as established by Article 33 of China's 1982 Constitution. This article makes rights inseparable from the duties prescribed by the Constitution and other laws. In 2004, the article was revised and the statement that "the state respects and protects human rights" was added, although no further explanations were given.

c) "Citizens' economic and social rights take precedence over their political and civil rights", in accordance with what was established by the Human Rights White Paper in 1991.

This restrictive interpretation of individual freedoms – specifically the freedom of expression and associations – means that in China there is a minority movement in support of human rights constantly at boiling point. The main representatives of this movement are frequently harassed by the authorities and are vulnerable to arbitrary detentions for the mere fact of expressing their opinion in a peaceful manner. In addition, the spectacular economic progress pushed by the government, with the aim of removing "more than 600 million people" ¹² from poverty, has opened a chasm between the rich and the poor, infinitely multiplying corruption and tolerating abuses against the most vulnerable groups in society by cold-blooded businessmen, civil

¹¹ See <http://www.thechinastory.org/agenda2013/human-rights-and-politics/> Consulted: 17/05/2014

¹² LIN, Yifu, China's potential for sustained dynamic growth, in LEONARD, Mark, *CHINA* 3.0, European Council on Foreign Relations, p. 53

servants and local authorities. This situation has fed the appearance of thousands of activists and trade unionists, standing up in protest at illegal working conditions.

During the first decade of the 21st century, while the government was trying to improve China's image abroad with the 2008 Olympic Games and the World Expo in Shanghai in 2010, shows of discontent and protest demonstrations were increasing exponentially inside the country. According to the Academy of Social Sciences of China, the protests were spread across the whole of the country and there were an average of 180,000 demonstrations per year; some with hundreds of participants, others with up to 50,000 demonstrators.

Many of those who took to the streets were peasants who had lost their land in the name of the 'common good', but whose fields in reality served to fill the pockets of businessmen and civil servants. "From the beginning of the 80s, between 30 and 40 million Chinese peasants suffered land expropriations. For more than half of them, these expropriations led to a drop in their standard of living"¹³. The activist Yang Chulin, author of numerous articles defending land rights, was detained in 2007 after launching the campaign 'We want human rights and not Olympics', and was sentenced to five years imprisonment the following year for "inciting subversion against State power".

LIU XIAOBO AND THE 'CHARTER 08'

The best-known Chinese dissident is the winner of the 2010 Nobel Peace Prize, Liu Xiaobo, an uncompromising defender of freedoms and democracy. He was sentenced to 11 years imprisonment in 2009 as the driving force behind the drafting of *Charter 08*, a declaration signed by 300 Chinese intellectuals that was published in December 2008. The document demanded the government implement democratic reforms, such as bringing an end to the single party regime, an independent judicial system, and freedom of expression, association, religion and press. It was inspired by the *Charter 77*, written by Václav Havel together with a group of Czechoslovak dissidents, that remained influential right up until the Velvet Revolution that brought down the communist regime.

The Norwegian committee that awarded the Nobel Prize to the Chinese activist stated that they were awarding it for "his long and peaceful fight for fundamental

13 POCH DE FELIU, Rafael, *La actualidad de China: Un mundo en crisis, una sociedad en gestación*, Barcelona: Crítica, 2009, p. 317

human rights in China”¹⁴. For Beijing, however, the prize was an “obscenity”. The government rejected the petitions for clemency sent in by numerous international NGOs and heads of state, such as US president Barack Obama, and prevented Liu Xiaobo, his wife Liu Xia, or any other relative or friend of the political prisoner from travelling to Oslo to receive the prize – which, for the first time in 75 years, was placed on an empty chair. Amnesty International (AI) continues to push for Liu Xiaobo’s release, and has also set up a wide-reaching campaign in support of poet Liu Xia who has been under “illegal house arrest”¹⁵ since her husband was imprisoned.

Another well-known dissident is writer Harry Wu, author of several books including *Bitter Winds*¹⁶, an autobiography in which he describes the more than 20 years he spent in confinement in various ‘reform-through-labour’ camps (*laogai*) and ‘re-education-through-labour’ camps (*laojiao*). A relentless campaigner against the abuses, torture and violations of human rights that the Chinese system of camps and prisons supposed, Wu created the Laogai Research Foundation in the USA, the country to which he was exiled. The foundation, of which Wu is still the executive director, publishes cases of abuses of human rights on its website.

On 28 December 2013, the National People’s Congress (NPC), that doubles as the Parliament in China, formally approved the decision proposed by the CPC’s new leaders – Xi Jinping, General Secretary and Head of State, and Li Keqiang, member of the Politburo Standing Committee and prime minister – to abolish the reform-and re-education-through-labour camps, in which citizens could be detained for up to four years without trial. Human Rights Watch (HRW) and other NGOs always denounced the fact that these camps and other “secret and illegal detention centres, known as ‘black jails’”¹⁷ violated international human rights law and that torture and other abuses are “endemic” in these places. According to figures published by the Ministry of Justice, in 2008 there were 310 re-education camps with a total of 160,000 prisoners; the state television channel CCTV, however, placed the number of inmates at 310,000.

Abolishing the *laogai* is certainly a step in the right direction, but Amnesty International and Human Rights in China – an NGO based in the USA – both maintain that there is still a long way to go as regards independence of the legal system. They criticise the arbitrary detentions and arrests of critics of the state and/or of the

14 http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/peace/laureates/ Consulted: 17/05/2014

15 <https://www.es.amnesty.org/actua/acciones/china-liberen-liu-xia/> Consulted: 17/05/2014

Wu, Harry, *Bitter Winds*, Barcelona: Libros del Asteroide, 2008

16 <http://www.hrw.org/es/news/2011/01/11/china-human-rights-action-plan-fails-deliverchina-decepciona-plan-de-acci-n-de-derec>

17 <http://www.hrw.org/es/news/2011/01/11/china-human-rights-action-plan-fails-deliverchina-decepciona-plan-de-acci-n-de-derec> Consulted: 16/05/2014

CPC; these people are faced with the danger of being sentenced to lengthy prison terms for exercising their right to freedom of expression and belief, for writing their opinions on a blog or talking to foreign journalists about sensitive issues for China.

This is what happened with activist Hu Jia, sentenced to a three and a half year prison term for “subversion”, due to comments made in various online fora and due to interviews with foreign media channels where he criticised the human rights situation in China, the functioning of the health system, and abuses against construction workers – while the state was concerned merely with making an impact on the international stage with the Olympic Games. Supported by ‘Reporters Without Borders Spain’ following his detention, the European Parliament awarded Hu Jia the Sakharov Prize in 2008 and thus “firmly and resolutely acknowledged the daily struggle for freedom of all Chinese human rights defenders”¹⁸. The dissident was released in June 2011. Before this last sentence, Hu Jia had suffered shorter periods of detention and house arrests, along with his wife Zeng Jinyan.

The Chinese government, while considering the internet an essential tool for the economic, technological, scientific and defence development of the country, tries to stop the web from being used by the dissident movement to discredit the CPC and to bring the political system into question. In their effort to ‘stem the tide’, they have the highest number of cyber police in the world and large internet companies accept the filters and conditions that China imposes on them in order not to lose out on a market of 600 million internet users. Getting past these filters and outsmarting the censors has become a national sport, with millions of internet users dedicated to creating a cryptic language that will allow them to communicate with one another. And so, the 4 June – the anniversary of the Tiananmen Square massacre – is known as the 35 May. They also adopt turns of phrase for important CPC slogans that the censors can’t delete and that then circulate among activists and their sympathisers with different meanings, such as in the case of “build a harmonious society”, one of the main government slogans. Internet users say “non-harmonious” to warn against a detention or any other type of danger.

The dissident who has best exploited the inventiveness and plays on words to which the Chinese language lends itself so well is the plastics artist Ai Weiwei. Ai Weiwei, son of one of the most prestigious Chinese poets of the 20th century – Ai Qing, was favoured by the regime which entrusted him with the design of the Olympic

¹⁸ http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+IM-PRESS+20090925_FCS61218+0+DOC+XML+Vo//ES&language=ES#title3 Consulted: 16/05/2014

Stadium. Transformed into an *enfant terrible*, Ai Weiwei has taken his harsh criticisms of Chinese censorship to all four corners of the planet; and even uploaded photos of himself naked, as well as a video in which he is dancing with friends in his garden to *Gangnam Style* by South Korean rapper Psy. In the video he altered the lyrics of the song to *Caonima style*¹⁹, a controversial term that literally means “grass, mud, horse” or llama (the Andean animal), but in Mandarin sounds like an insult: “f*ck your mother”; and he supposedly uses this to criticise the government for having detained him and kept him in solitary confinement for three months, after having accused him of tax fraud.

ONE CHILD POLICY

In the name of the one child policy, introduced by China in 1979 to limit population growth, serious atrocities have been committed against the intimacy and rights of Chinese women for decades, including against their right to unrestricted reproduction. Many activists have denounced forced abortions, as well as the existence of thousands of ‘clandestine’ girls who have not been registered so as to give their parents the opportunity of having a son through a second pregnancy. One of these activists is Mao Hengfeng who went up against the authorities in 1988 when she refused to abort her third child. Since then, she has been imprisoned several times, detained in re-education camps and psychiatric hospitals, and been placed under house arrest. She was released on the 8 February 2013 from the detention centre in which she had been imprisoned two years previously.

Chen Guangcheng is the Chinese activist who has put forward the greatest criticisms of forced abortions; a “barefoot lawyer” and blind, he self-taught himself Chinese law so as to be able to defend women and society’s most vulnerable from corrupt officials. In 2005, he reported that 7000 women in the Eastern province of Shandong had been sterilised against their will or suffered forced abortions – both illegal activities – in a local government campaign to achieve their birth control objectives. This lawsuit took him straight to prison for “disturbing traffic”. In 2010, he was released but placed under house arrest.

On 22 April 2012, Chen outsmarted his surveillance. He escaped and fled to the

.....

19 See the video under: <http://www.youtube.com/watch?v=DNN5oVY4rz4> Consulted: 15/05/2014

U.S. Embassy that almost “unleashed a diplomatic conflict”²⁰ as, when Washington obtained permission to allow for the departure of Fang Lizhi, it was agreed with Beijing that they would not provide asylum in their embassies again. Upon agreement between both parties, Chen left the embassy and was admitted to hospital. Days later he was given permission to travel to the United States with his wife and two children to study law.

During the first two decades following its introduction, the one child policy was also blamed for numerous death sentences imposed on doctors and sonographers who, in contradiction of the law, informed pregnant mothers of the gender of their foetus and helped them obtain an abortion if it was a girl. China strictly forbade doctors from informing parents of the gender of their child during pregnancy to avoid a gender imbalance, because, particularly in rural areas, female foeticide was common.

The death penalty is one of the main concerns for the European Union, Amnesty International and many other international NGOs when considering the human rights situation in China – a country in which more people are executed each year than in the rest of the world. Beijing has agreed to reform the Criminal Procedure Code so as to strengthen legal aid and controls in trials that could end with the death penalty. The new authorities are inclined to abolish the death penalty for economic crimes. In 2013, China also decided to stop using the organs of those executed for transplants.

CORRUPTION

Most Chinese citizens believe that corruption is the cancer that is poisoning society. Thousands of activists keep street or web protests alive on a daily basis. Weeks before the 25th anniversary of Tiananmen, the most prominent activists were detained to avoid any public acts in memory of those who died fighting against this same invasive cancer. For David Lampton, director of China Studies at John Hopkins University, “corruption feeds the feelings of injustice, inequality and procedural abuse that fuels people’s anger. The Tiananmen demonstrations of 1989, fostered to a significant extent by the rage fuelled by corruption and inflation, gave an indication of the capacity that these problems have to generate demands that the system has difficulties in satisfying”²¹.

20 HIGUERAS, Georgina, ‘Ni tolerancia, ni injerencia’, *El País*, 4 May 2012

21 LAMPTON, David M., *The three faces of Chinese power: Might, money, and minds*, University of California Press, 2008, p. 238

The prestigious Martin Ennals prize, awarded by a jury composed of the 10 main international human rights organisations has chosen Cao Shunli as one of the final nominees for the award, which will be presented on the 7 October 2014. Cao, 52, died on the 14 March, six months after disappearing in Beijing airport from where she was departing for Geneva to participate at the United Nations Human Rights Council. “Cao Shunli was a Chinese activist who lost her life in the struggle to build a more just society”²², states the jury’s communication. It adds that Cao, a civil servant and trained lawyer who lost her job after denouncing corruption in housing allocation, “vigorously advocated for access to information, freedom of speech and freedom of assembly”. The activist spent more than two years in re-education-through-labour camps and was subjected to repeated harassment right up until she was detained for the final time. She died suddenly after not receiving the medical treatment she needed. Cao was admitted to a military hospital in a coma, and doctors were unable to revive her.

Chen Xiaoming, a well-known Shanghai housing activist who fought for fair housing and against forced evictions, died on the 1 July 2007, hours after his family received temporary permission for medical parole for treatment for a serious deterioration in his health. Imprisoned at the beginning of 2006, “there are also indications that ill treatment and beatings in prison were major factors in Chen’s death. Chen’s inhumane treatment in prison and the denial of his personal dignity even in his final hours contradicts the “people-first” approach touted by the current Chinese leadership”, states Human Rights in China²³.

Since taking power in November 2012, Xi Jinping has launched a huge campaign against corruption; the campaign’s credibility, however, was tarnished by the sentence passed in January to four years imprisonment for Xu Zhiyong – an activist fighting for government transparency and a leading advocate of the anticorruption campaign by the dissident group, the New Citizens Movement. Xu was detained after calling upon government officials to publically reveal information on their wealth.

Repression of the rights of Christians, Buddhists, Muslims, and certain other pseudo-religious movements, such as Falun gong; as well as the rights of ethnic minorities, particularly Tibetans and Uighurs – two independentist peoples, are also broadly denounced by international human rights organisations. These subjects

22 http://www.martinennalsaward.org/index.php?option=com_content&view=article&id=217:cao-shunli-china-final-nominee-2014&catid=39:winners&lang=es&Itemid=0 Consulted: 15/05/2014

23 <http://www.hrichina.org/en/content/967> Consulted: 15/05/2014

haven't been dealt with in this paper, however, as they didn't influence the Tiananmen Square protests.

CONCLUSIONS

Whatever the political direction president Xi adopts during his mandate, which is set to last until 2023, it is clear that the respect of human rights will continue to be one of the main subjects needing to be addressed, both internally and externally, along with the even more sensitive issue of the dissent movement. The significant improvement in civil liberties over the past decades should continue to advance even more rapidly, or at least that is what is set out in the Chinese Human Rights White Paper, as part of what Xi Jinping has called “the Chinese dream”²⁴. However, the level of economic and intellectual progress that the citizens of the Middle Kingdom have achieved means that, in a globalised world, the government will be unable to shy away from human rights in their universal concept.

24 http://spanish.xinhuanet.com/china/2014-01/10/c_133033118.htm Consulted: 17/05/2014



Santos Castro Fernández
Adviser of of the Spanish Institute of Strategic Studies

REVIEW

OF THE BOOK: WAR OF THE DRONES

By: Javier Jordán y Josep Baqués

Editorial: Madrid: Biblioteca Nueva, 2014

ISBN: 978-84-9940-656-5, (190 pages)

Drones have earned themselves a privileged place in general news due to the attention afforded them by the media, which is constantly disseminating stories that grab attention, spark debates and fuel analyses on the role drones play in the present and immediate future. And this attention is not confined to the military field; it ventures into other territories, such as the economy and business partnerships in the sector we continue to call “new technologies”, despite its maturity and consolidation. It therefore caught our attention when Google reached an agreement to purchase the drone manufacturer, Titan Aerospace, for an undisclosed sum that is being kept top secret.

In this context of attention, concern, innovation and science that is not fiction, we find ourselves with a very striking title: “Guerra de drones” (War of the Drones) and the even longer and precise sub-title: “Política, tecnología y cambio social en los nuevos conflictos” (Politics, technology and social change in new conflicts), co-written by Professors Javier Jordán and Josep Baqués and published by Biblioteca Nueva.

Under this title and sub-title, we are presented with a very broad and accurate view and insight into a process in the making: the automation of armies. The face of war has changed with the advent of new machinery and new technologies that have been permanently incorporated into warfare. Addressing a process that is still in the throes of implementation and likely to have far-reaching consequences is always a big risk because the analytical elements needed to carry out an in-depth analysis from the right perspective are not available. The authors, however, took up this challenge, got

it right and produced a comprehensive work. This is a well-crafted book, supported by rigorous sources of information; it raises interesting debates and firmly defends its stances.

The historical overview of “drones” is entertaining, accurate and one of the highlights of the book. In addition, it has been very well contextualised in relation to military needs and the framework of political requirements. Technology, politics and militia have been dealt with separately, but are presented from an integrated perspective.

The work is set to become a source of reference for anyone wishing to learn about the art of military robotics and anxious to see if it will play an increasingly important role in future combat missions. Professors Jordán and Baqués give a very comprehensive account of what is happening; precise and prudent, they are cautious when they talk about the future.

As professors of political science, it is inevitable that they raise an academic question that also has historical and conceptual relevance: are we looking at a revolution and, if so, what kind of a revolution?

Without a doubt, the new technology assessed in this book, that is to say, unmanned vehicles, is a military technological revolution because of the obviously high level of innovation; and it may well be set to bring about a socio-military revolution, to truly revolutionise military affairs. Indeed, the two authors are convinced that it constitutes a socio-military revolution.

The work is firmly grounded in thorough and detailed knowledge of the use of drones in Pakistan in recent years; a fact that enabled Bin Laden to be monitored during his daily walks in the large courtyard of his residence. Chapter III, entitled “Los drones contra Al Qaeda en Pakistán” (Drones against Al-Qaeda in Pakistan), is what I would describe as the “field work” on which the work is grounded and is a magnificent example of the rigour that characterises the entire book.

A ten-year military strategic bombing campaign, in which the CIA was the enforcement arm, is analysed. The authors voice no opinions on the effectiveness of HVT (High-value target) as a means of countering terrorism because of problems of a methodological nature. However, they are emphatic that drone attacks on Al-Qaeda’s core network have been decisive in debilitating the organisation’s operations.

It would be a mistake to approach this book thinking it will provide answers to the many questions raised in relation to this new ground-breaking technology; what it does, however, is help the reader come up with his own questions, issues that are likely to be the focus of future discussions: Would armed robots be able to carry out military campaigns from start to finish? Will robots have full lethal autonomy one day? Is it possible to design ethical robots?

There are a great many questions open to debate and further development, as the reader will discover as this exciting and very current work unfolds, because drones are

here to stay, even though this may lead to a blurring or even a breaking down of the barriers between humans and robots.

The reader may find himself wishing that the authors had gone into more detail in the political analysis and ethical debate; this, however, is not the goal of the book and it cannot therefore be considered a shortcoming.

The future of military robotics is a blank page and the debate on the use of robots has only just begun. As a work that aims both to synthesise and explore new lines of enquiry, “La guerra de drones” is a must-read.



Blanca Palacián de Inza
Main analyst IEEE

REVIEW

OF THE BOOK: WOMEN AND WAR: POWER AND PROTECTION IN THE 21ST CENTURY

Autor: Kathleen Kuehnast, Chantal de Jonge Oudraat, and Helga Hernes

ISBN: 978-1-60127-064-1 (172 pages)

Eds.: United States Institute of Peace Press, Washington, D.C. (2011)

On 31 October 2000, the United Nations Security Council adopted Resolution 1325, which was the first of a series of resolutions on women, peace and security. In the resolution, the Council recognises that women and children are the group most adversely affected by armed conflict and stresses the importance of women's participation in all efforts for the maintenance and promotion of peace and security. Accordingly, it urges Member States to protect women during and after conflicts and to promote greater participation of women in the prevention and resolution of conflicts and in peace-building.

In 2010, ten years after adopting the Resolution, the work “*Women and War: Power and Protection in the 21st Century*” was published. The book examines the work carried out on women, peace and security in relation to two pillars of Resolution 1325: protection and participation of women.

To make up for the lack of data and empirical studies on the situation of women in armed conflicts and inadequate implementation of the measures proposed in UN Resolution 1325, Kathleen Kuehnast, Chantal de Jonge Oudraat and Helga Hernes' aim with this book is to encourage more research into the issue and to get the stakeholders to move from words to action in order to engage women in the area of peace and security.

This is a must-read for anyone interested in the matter of international security and for people about to take part in peacekeeping operations, not to mention individuals involved in international politics. While the book is an easy read, it is also compelling. It includes brave statements, is highly analytical, with a rich and varied bibliography and, most interestingly, it abounds with proposals for action. While each chapter is a separate work in itself, together they constitute an encyclopaedic review of the international situation of women in conflict.

In the introductory chapter, the coordinators of the work - Kathleen Kuehnast, Chantal de Jonge Oudraat and Helga Hernes – present the studies that have been carried out by the academic community on women in armed conflict. Firstly, they use interesting examples to explain the current situation of analytical work on the role of gender in international security, noting that minimal work has been carried out in this field. For years, studies and analyses on women and armed conflict have been questioning the exclusive and limiting view of women as mere passive victims. They also draw a distinction between their roles before, during and after the conflict and focus on social inequality in control over resources and involvement in decision-making. Some studies have pointed out that situations of conflict provide an opportunity to promote social changes that are conducive to building societies with a more equitable distribution of power.

In the coordinators' opinion, persistent marginalisation of gender issues in security and defence studies, despite the interesting theoretical advances, is due to the fact that many academics and politicians remain anchored to the traditional Westphalian concepts of security, that is to say, they see it in purely military terms and linked to relations between states, which is very far from contemporary conceptions which focus on the individual.

In the second section, they criticise the lack of empirical data available on the subject, stating that while non-governmental organisations have made an effort in this sense, in general, the material that does exist is not systematic. Each organisation has its own criteria when compiling statistics; some take into account the direct victims of the conflict, while others focus on the civilian population, etc. None, however, can provide a breakdown of victims by gender, although many studies point to the fact that more women than men die during and after the conflict. The authors point out that good data collection would indicate the number of casualties, the cause of death, age, gender and so on, data which would logically be a very valuable tool when prioritising intervention policies. This criticism and complaint on the lack of appropriate data for analysis is repeatedly raised throughout the book.

Finally, the authors briefly analyse the real situation of women during and after conflicts, affording special attention to their situation in refugee camps where the lack of protection mechanisms is more acute; peacekeeping operations, where peacekeeping troops have sometimes been accused of being the cause of persistent insecurity, and the reform of the security sector, which should also take account of gender issues.

Women's involvement in peacekeeping operations is clearly seen as positive, although there are no accurate data or comprehensive studies on the matter. Furthermore, their presence is still very small, as is the time they spend in these.

In the second chapter, Sanam Anderlini examines the impact of Resolution 1325 on international, national and local legal development in relation to women and armed conflict. Without a doubt, the analysis of the achievements and challenges encountered in the implementation of Resolution 1325 at the local and provincial level is the most interesting part.

Another interesting aspect of the analysis is the assessment of the background to the Resolution, such as the Committee on the Elimination of Discrimination against Women (*CEDAW*) and the ad hoc tribunals for former Yugoslavia and Rwanda, which recognise sexual violence as a war crime and a crime against humanity. This has meant that crimes such as forced prostitution, sterilisation, forced pregnancies, sexual slavery and rape have ceased to be treated as mere crimes of honour. These changes were reflected in Resolutions 1820 and 1888 of the UN Security Council with the creation of the International Criminal Court and recognition of sexual violence as a threat to peace and security. The writer highlights the significant progress that has been made in the prevention and prosecution of these types of crimes, but also points to the gaps in these areas.

The area most neglected in the implementation of Resolution 1325 is the participation of women in peacekeeping processes. According to the author, these processes have led to situations with new forms of violence and insecurity.

Another important area that still requires considerable attention, according to the book, is an ending of the abusive behaviour of some members of the UN's peacekeeping forces. In this respect, as is the case with other issues analysed in the text, the author puts forward a set of measures that would help change this situation. This is perhaps the most valuable contribution of the book.

Chapters three and four, written by Elisabeth Jean Wood and Inger Skjelsbæk respectively, focus on the difficulty of protecting women during situations of war. The former, in keeping with her line of research in recent years, analyses the different forms and severity of sexual violence in armed conflicts. Wood states that studies on this delicate subject only focus on one end of the spectrum: cases in which sexual violence is appalling, but they do not take account of other cases where there are very few incidences of this type of violence. The most obvious conclusion is therefore overlooked: if sexual violence does not take place in all conflicts, this demonstrates that it is not inevitable. It would be interesting to analyse the conditions present in situations where armed groups do not commit acts of sexual violence.

An assessment of variations in the internal dynamics of armed groups would help make the policies implemented to eradicate these practices more effective, remove the stigmatisation of the victim and encourage them to report the perpetrators.

Inger Skjelsboek analyses experiences during the war in former Yugoslavia. What happened in Bosnia and Kosovo should be regarded as an enlightening example of the start of international commitment to combating serious sexual crimes which had thus far been silenced and therefore tolerated. Valuable lessons can be learned from this experience and new matters and questions have been raised for researchers which require a more in-depth analysis of the area: combating stigmatisation and sexual violence against men, for example. This chapter is a very enriching read for two reasons: it raises new questions on issues that are normally over generalised and draws on a comprehensive and varied bibliography.

The analysis of the war in Bosnia is particularly interesting. The author draws our attention to a number of points in this conflict: firstly, the fact that rape was not only committed by Serbs; the existence of “rape camps” where sexual violence was committed as part of an ethnic cleansing plan, and the international community’s classification of these rapes and atrocities as weapons of war before putting an end to the impunity enjoyed up to then with the creation of an international ad hoc tribunal. For the first time in history, it was explicitly recognised that sexual violence had taken place during an armed conflict, and the testimonies and statements taken during the court hearings provide a good starting point for the study of the victims and perpetrators of sexual violence, given that the latter group has so far been overlooked in analyses, despite this being essential, in the author’s opinion. For example, the fact that the perpetrators are primarily uniformed men should prompt an analysis of military and paramilitary organisations and groups, in addition to the different forms and ideologies these take. Defining sexual violence as “a weapon of war” should not prevent the study of the many situations and power relations at play in the context of sexual violence.

Skjelsboek has pointed out that it was perhaps the fact that the conflict took place on European soil that prompted the West to identify with the victims and give more significance and credibility to these atrocities than to conflicts that were taking place in more distant lands. When the Kosovo War broke out some years later, international organisations and NGOs were better prepared to provide medical and psychosocial care to the victims of rape, but their work was hindered by the fiercely traditional Albanian culture, which discouraged the victims from reporting the crimes and giving testimonies. Determined to not “fail” this time, the author states that the media and organisations tended towards sensationalism, depriving victims of their dignity and privacy, and also exaggerating the attention that should be afforded to these atrocities which were in no way comparable with the conflict and gender patterns experienced in Bosnia and Rwanda.

In chapter five, Tilman Brück and Marc Vothknecht focus on the economic situation of women following conflict and look at the most appropriate tools to promote their empowerment. Understanding that every conflict is unique, the authors are nevertheless able to identify common patterns, thanks to the small amount of

quantitative data available on the situation of women in societies affected by war and the differences between these and men and women in societies not affected by war. Depending on the starting point for gender equality issues, the unique features of each conflict and the different circumstances affecting women in situations of conflict (confinement to their homes, having to take refuge in displaced persons or refugee camps or fighting), conflict and post conflict situations can provide an opportunity to accelerate the empowerment of women, leave them in the same situation or even exacerbate their situation. In any event, conflict defines constraints, employment options and may have benefits, such as a change in gender conceptions. The authors point out that in most cases war has a negative impact on women, who have to deal with an escalation of violence and crime, the rules imposed by a male-dominated society and the collapse of social services.

This situation tends to persist during the post-conflict period, which is why the actors involved in reconstruction efforts should take account of the different needs and situations of men and women, as the transition represents an opportunity to eliminate gender inequality and reform traditional institutions to make room for women in all social and political spheres.

In the last chapter of the book, Donald Steinberg discusses the roadmap that should be followed for successful implementation of Resolution 1325, as well as the goals for the next decade. While the Resolution has marked a turning point in improving the situation of women and the protection of human rights, it still has a long way to go in many areas. The author appeals for a move from words to action. Very few countries have implemented action plans or even developed measures to promote the participation of women in, for instance, senior positions in peacekeeping operations, where the UN is still far off target. It is interesting how this organisation criticises itself in UN documents which in some cases tend to perpetuate stereotypes, such as women are more pacific than men, or places women in the same category as minors by continuously associating women with children.

Although this is a very complete work, a chapter devoted exclusively to the low participation of women in negotiations and peace processes would have been desirable. An analysis of the processes in which women have been involved, their potential impact on peace agreements, matters concerning sexual violence and its prosecution and redress would be a good way to complete the proposed roadmap. In any event, this very complete work with outstanding analyses and the input of leading researchers is a recommended read.



Santos Castro Fernández
Adviser of of the Spanish Institute of Strategic Studies

REVIEW

OF THE BOOK: THE WAR THAT ENDED PEACE. HOW EUROPE ABANDONED PEACE FOR THE FIRST WORLD WAR

By: Margaret MacMillan

Editorial: Turner Noema Libros, Madrid, 2014

ISBN: 978-84-15832-08-9, (845 pages)

We can expect a bumper crop this year on account of the centenary. Doubtless there will be many books for us to enjoy about the Great War, dubbed the first war of the modern era, a war on an industrial scale, with which the so-called “short 20th

Century” began. However, amidst the broad range of offerings, one title stands out on account of its particular focus. Margaret MacMillan, professor of history at the University of Oxford and great-grandchild of Prime Minister Lloyd George, offers us: “The War that ended Peace. The road to 1914”, edited in Spain by Turner.

This is not a book for those looking for insight into the war itself, the scenarios at the fronts, the great military offensives, the kilometres of liquid mud in the trenches and the appearance of the first tanks in Europe. These “storms of steel” are not what readers will find here. On the contrary, and I feel that readers will be grateful for it, they will be presented with the history of Europe in the preceding decades; the book could even have been titled “Europe *fin de siècle*”, because this is the real issue the

author develops with precision and rigour, and at the same time with the elegance and lively expression of a literary work, entertaining in its plot and its fine introspection in its descriptions of the main characters: emperors, kings, prime ministers, chancellors, generals and admirals and a varying spectrum of politicians. A unique portrait gallery that allows us to understand their feelings and share their weaknesses, without entering into arguments or explanations of a personal nature. Because the real protagonist of her work is not the conflict itself, or the numerous factions responsible, but the destruction of peace. What she investigates are the reasons why peace was not possible. The book gradually reveals, with the meticulous care of an archaeologist working away at her site, the various factors that would lead to war. In essence how and why peace that had survived a multitude of crises was eventually broken.

The summer of 1914 was a good one and as readers we will breathe this summer ambience, Europe's "last summer", before becoming locked in European civil war which, except for brief intervals, was to occupy the next thirty years. We will be witnesses to those intense weeks stretching from 28th June to the first week in July, but we will not hear the "guns of August".

On the contrary, as in a retrospective tale, the author looks back onto the preceding decades, because it is there that the deeply committed historian searches for, and finds, the policies pursued, the military plans laid down, the alliances forged and the nationalist impulses that together converge into the shock of August. In the middle of the summer holidays of the major political and military leaders of the day we switched "from peace to war". It could have been a minor conflict or just another Balkan war as in previous years, but this time history was going to be different: beginning so enthusiastically with cheers and farewell kisses on railway station platforms and later the resounding horror of destruction and death.

MacMillan explores the entrails of war, not the external sounds. She is interested by war but she broaches it from a very personal viewpoint. War for her, in this case the Great War, is not an accident however dramatic, nor an occurrence however transcendental; no, war is always a result. And as a historian she wants to guide us, and she does so with rigour, leading us to discover the broad catalogue of underlying causes, circumstances and people who brought about that transition from peace to war, that result that goes back such a long way back in history.

She takes us on a guided tour across Europe from Czarist Russia to Great Britain; with her we visit Germany where in one year, 1888, three generations coincide with the title of Emperor; and it is the grandson, the young Wilhelm II, who with great ardour and excessive enthusiasm, makes the first steps towards the risky "Weltpolitik", while at the same time moving away from Chancellor Bismarck's skilful policies which for decades had prevented Germany from isolation.

We become witnesses to the escalation in rivalries between Germany and Britain over which of them has the better and larger fleet in the North Atlantic, an effort

which in the long run turned out to be irrelevant in the events of the war; we learn the details of the sophisticated international relations of the period, the system of alliances and its fluctuations, the intense diplomatic activity, as well as the painstaking military plans designed to ensure the earliest possible mobilisation of their troops.

Yet we shall also hear the voices that are demanding peace and we shall see the launch of the first pacifist movements, alongside the failure of the international Socialist anti-war movement.

It is therefore a history of diplomacy, of militia, of world geopolitics, of an emerging mass society, of explosive European nationalist movements, among them the Serb organisation “Young Bosnia”, with which Gavrilo Princip, the assassin, was involved, who, after a failed plot with bombs, by happenstance fired his Browning shotgun at Archduke Franz Ferdinand, killing him and his wife in Sarajevo.

Undoubtedly these were the shots that lit the fuse. Nevertheless, without going on the guided tour that we as readers are invited to, one would not readily understand the impact of an assassination that could have merely resulted in the long list of killings of the period. On June 28, 1914 war was not inevitable. What MacMillan ultimately conveys is the prevailing climate of those warm summer months: war as a way out, the yearning to clean out in one fell swoop an atmosphere so heavily charged that it became stifling.

A book that throws light on our present-day world by providing parallels that constitute food for thought on the underlying theme of war, not as a happening but as a result.



María José Izquierdo Alberca
Main analyst IEEE

REVIEW

OF THE BOOK: STOP THE WORLD THAT I WANT TO UNDERSTAND. A GUIDE TO UNDERSTANDING THE CONFLICTS OUR TIMES

By: Antonio Navalón,. Barcelona, Debate, 2010. 331 p. with bibliography and index of names.

ISBN-10: 8483069083; and ISBN-13: 978-8483069080 (336 pages)

HISTORY AS AN OPPORTUNITY FOR UNDERSTANDING THE PRESENT

With the thought-provoking title, *Stop the world that I want to understand. A guide to understanding the conflicts our times*, Antonio Navalón offers us a truly informative and accessible work. Much more than a journalistic nod to the comic strip Mafalda, this is an interesting and entertaining enumeration of the problems that attack us daily in television news broadcasts. The work is divided into three parts: the first of which, *What happened in the 20th century that we weren't able to see?*, is an essay of historic interpretation that charts the period from the 1st World War to the beginnings of the 21st century with an analysis of the origins of many of the conflicts of our present time. This overview that concludes with the Iraq war is used by the author to analyse the signs which, falsely accommodated in the western world,

were clearly there to be seen in the past but which no one appeared to take notice of. In short, thought-provoking and entertaining chapters, punctuated with references to literature and cinema, Navalón describes the Berlin of 1945, the Korean War, the Vietnam War, the protests of '68, the dictatorial governments of Latin America, the rise to power of the ayatollahs, the conservative revolution, the demise of the USSR, the Gulf War, 9/11 and the Iraq War.

The second part of the book is entitled *From Orient to Occident, around the world in twelve episodes*. In an imaginary journey that begins in the Japan of Mishima and finishes up in Colombia, Argentina and Venezuela, the author examines the situation in countries like Korea, China, India and Pakistan. He also analyses the Middle East conflict before moving on to Russia under Putin, the Europe of the euro and the financial crisis in the United States. In the twelve chapters that make up this second part, the author develops a more personal and subjective chronicle of the conflict areas of today, the so-called geopolitical “hotspots” of the world. Navalón points to greed and the desire for rapid gain as the reason behind support given to countries like China (“we finance everything that will destroy us”, p. 143) rather than the more necessary support for countries of the former Soviet bloc. The consequences of the fall of the Berlin Wall: religious conflict, the protagonism of China, the decline in the influence of the United States and the economic and political prominence of the European Union. The author devotes twelve pages to Spain (*Spain: the waste of a model*) in which he says “Spain is a country condemned to be unstable and socially dangerous” (p. 214) and points to three determining factors: the western country that has undergone the largest process of adaptation, ongoing territorial issues and the doubts he expresses with respect to the effects and administration of the first generation of Spaniards, who are wealthy, democratic and European.

It is in this second section of the book where Navalón himself is more engaged, committing himself in the judgements he passes on the blindness of politicians like Jimmy Carter and George Bush Jr. and especially so in his interpretation of the geostrategic importance of internal, invisible frontiers. Navalón, the political analyst, reappears in the interesting chapter devoted to Afghanistan (p. 107-111), where his interpretation remains unaltered despite Bin Laden’s capture (which Navalón does not refer to), in his insightful comments about the devastating effects of Chinese industrial production and in his vision of Pakistan. The second part of the book concludes with an enlightening analysis of the Wall Street crisis and the figure of Obama, whom he describes as a “phenomenon” and to whom he dedicates thirteen pages. On reaching this section, the reader cannot but acknowledge once again the dexterity with which the author makes his subject-matter accessible; the issues he deals with are anything but easy, but yet he manages to make them both enlightening and stimulating.

The final part of the work, *When destiny reaches us*, appears to have been included as a matter of urgency, no doubt on account of the succession of events since the bursting of the economic bubble. However, Navalón interprets what happened as the

consequence of the decisions of the President of the Federal Reserve Bank following 9/11. He concludes with a list of data/information on the economic bailout of 2008 and a sad coda or long list of bankrupt companies and other business failures. In spite of this urgent inclusion, the work is outstanding as a tool for students, journalists and those interested in contemporary history and above all for those of us who are faced daily with a series of conflicts presented by the media- just as if they had appeared out of the blue.

