

número **16** Boletín **ieeee**

2019

octubre/diciembre



MINISTERIO DE DEFENSA

CATÁLOGO GENERAL DE PUBLICACIONES OFICIALES
<https://cpage.mpr.gob.es>

Edita:



© Autores y editor, 2019

NIPO: 083-16-325-5 (edición en línea)

NIPO: 083-16-324-X (impresión bajo demanda)

ISSN: 2530-125X

Fecha de edición: abril 2020

Maqueta e imprime: Ministerio de Defensa



<https://publicaciones.defensa.gob.es/>

Las opiniones emitidas en esta publicación son exclusiva responsabilidad de los autores de la misma.

Los derechos de explotación de esta obra están amparados por la Ley de Propiedad Intelectual. Ninguna de las partes de la misma puede ser reproducida, almacenada ni transmitida en ninguna forma ni por medio alguno, electrónico, mecánico o de grabación, incluido fotocopias, o por cualquier otra forma, sin permiso previo, expreso y por escrito de los titulares del © Copyright.



octubre/diciembre
2019

Informativos

- 8 Ofensiva de Turquía en el norte de Siria. Felipe Sánchez Tapia
- 15 El peso del voto hispano en EE. UU. María Luisa Pastor Gómez
- 26 Chile, de la crisis social a la reforma constitucional. Andrés González Martín y María Luisa Pastor Gómez
- 42 Avance del Panorama Geopolítico de los Conflictos 2019

Análisis

- 60 México, recuento de daños. Andrés González Martín
- 81 Bosnia y España al hilo de la lectura del libro 'El canto del gallo' del padre Francisco Gómez García-Fidalgo. Federico Aznar Fernández-Montesinos
- 94 Entender el juego geopolítico europeo (I). José Luis Pontijas Calderón
- 107 Entender el juego geopolítico europeo (II). José Luis Pontijas Calderón
- 122 ¡Rusia en el Mediterráneo!: ¿Guerra Fría 2.0? Pedro Sánchez Herráez
- 143 ¿Por qué nos importa Rusia? José Pardo de Santaya
- 157 Qassem Soleimani: el líder al otro lado de la colina. José Ignacio Castro Torres
- 176 Primer ministro Abiy: del Nobel a la paz etíope y regional. Jesús Díez Alcalde
- 199 ¿De qué ha servido la ofensiva de Turquía en Siria? Felipe Sánchez Tapia

Opinión

- 218** Hacia un nuevo concepto de seguridad en un espacio multidominio: complejidad, guerra y seguridad transdominio. David García Cantalapiedra
- 232** Fuerzas auxiliares en el Ejército afgano: de los regimientos tribales a la fuerza territorial. Javier Ruiz Arévalo
- 247** Mercenarios rusos en África. César Pintado
- 260** La crisis política y humanitaria de Burundi. José Luis Juan Conesa
- 275** El futuro de la competición estratégica a través del ciberespacio. Manuel R. Torres Soriano
- 294** Instagram como arma de contrapropaganda. Javier Jaspe Nieto
- 307** Choque Seúl-Tokio. Los aliados clave de Washington afrontan su peor crisis bilateral en décadas. Ignacio M. García-Galán
- 323** El reto de adecuar las Fuerzas Armadas a las misiones que desempeñan en América Latina. ¿Cómo han de ser estas fuerzas? Sonia Alda Mejías
- 334** La gran tribu cristiana de Asia Occidental. Jesús Gil Fuensanta, Ariel James, Alejandro Lorca
- 349** Sudán, el avispero del Nilo. José Ignacio Contreras Valcárcel
- 362** Una aproximación a la política exterior de Donald Trump: hacia un nuevo enfoque. Pedro Francisco Ramos Josa
- 384** 25 años de Wadi Araba: el ocaso de la paz entre Jordania e Israel. Victoria Silva Sánchez
- 403** El ejército europeo y la PESCO: OTAN o nada. Edgar Jiménez García
- 423** Itaipú: crisis política y camino a la renegociación. Mayumi Yasunaga
- 440** Tensiones entre Irán y Estados Unidos: causas y estrategias. Kamran Vahedi
- 461** ¿Cómo se puede estimular la desradicalización de los terroristas yihadistas? M.^a Teresa García Membrives
- 476** El régimen jurídico de las operaciones en el ciberespacio: estado del debate. Margarita Robles Carrillo
- 494** El poder mediático de las armas químicas. Elvira González-Sosa Suárez, Mar Hidalgo García
- 513** Energía autóctona distribuida: un desafío inaplazable. David Rubio González
- 529** El European Air Transport Command, un modelo exitoso en el ámbito de la cooperación de defensa europea. Juan Manuel Chomón Pérez
- 541** Terrorismo y crimen organizado en las estrategias de seguridad nacional españolas. Luis Miguel Sánchez Gil
- 561** Hezbollah ante un nuevo desafío: las protestas populares del Líbano. María González-Úbeda Alférez
- 579** Banderas de inconveniencia. Luis Perales Garat
- 591** China, ¿un gigante con los pies de barro? Carlos Javier Frías Sánchez
- 608** ¿Guerra en el golfo Pérsico? La razón por la que Estados Unidos no atacará Irán. Lluís Torres Amurgo
- 628** La eliminación de Al Bagdadi: un éxito previsible con unas consecuencias desconocidas. Fernando Prieto Arellano
- 646** Reglamento 2019/1896/UE sobre la guardia europea de fronteras y costas: ¿Frontex 3.0? Miguel A. Acosta Sánchez
- 667** ¿Estamos más cerca del Armagedón biológico? Alberto Cique Moya
- 687** El espacio europeo ante el desafío de la desinformación. Fernando Martín Cubel

- 700** Destrucción del patrimonio histórico y cultural. Tombuctú como encrucijada. Pedro José Oliva Jiménez
- 718** La década prodigiosa. Carlos Calvo González-Regueral
- 736** Código ético y sistema de gobierno en las Fuerzas Armadas. Luis Feliu Bernárdez

Marco

- 750** Geopolítica del sudeste asiático: dinámicas globales y locales. Borja Llandres Cuesta
- 780** España y Corea: 1950-2020. 70 años de relaciones: expansión y diversificación. Enrique Asorey Brey
- 835** Un califato sin territorio ni califa. Vida y muerte de Bagdadi y sus consecuencias para el futuro de Daesh y la yihad global. Luis de la Corte Ibáñez
- 865** Operación Sophia. La PCSD puesta a prueba en el Mediterráneo central. Alberto José Lens Blanco
- 947** Alemania, año 30. Una unidad todavía inacabada. Pilar Requena
- 971** Una nueva visión geoestratégica para la cooperación de defensa en la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa. La identidad de la CPLP en materia de defensa. Luís Manuel Brás Bernardino
- 995** Enfoque sistémico y planeamiento operativo: el emperador está desnudo. Alfonso Castilla Barea
- 1023** Análisis prospectivo del conflicto territorial entre Guyana y Venezuela. Stephany Hernández

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documentos

INFORMATIVOS



Documentos **INFORMATIVOS**

- 8 Ofensiva de Turquía en el norte de Siria. Felipe Sánchez Tapia
- 15 El peso del voto hispano en EE. UU. María Luisa Pastor Gómez
- 26 Chile, de la crisis social a la reforma constitucional. Andrés González Martín y María Luisa Pastor Gómez
- 42 Avance del Panorama Geopolítico de los Conflictos 2019

Ofensiva de Turquía en el norte de Siria

Resumen

Las Fuerzas Armadas turcas han iniciado operaciones de alcance limitado en el norte de Siria al objeto de alejar de su frontera a las milicias del YPG, brazo armado del PYD, rama siria del PKK.

Palabras clave

Estados Unidos, Siria, Dáesh, YPG, PYD.

Turkish offensive in Northern Syria

Abstract

The Turkish Armed Forces have initiated military operations of limited scope in northern Syria in order to expel the YPG, armed wing of the PYD, Syrian branch of the PKK, from the border area.

Keyword:

United States, Syria, Daesh, YPG, PYD.

¿Qué ha ocurrido?

A primera hora de la tarde del 9 de octubre las Fuerzas Armadas turcas iniciaban acciones de fuego sobre objetivos del YPG¹ (brazo armado del PYD², filial siria del PKK turco³), en las localidades fronterizas al este del río Éufrates, desde Jarablus hasta el límite fronterizo entre Turquía, Siria e Irak. Estas acciones, que se prolongaron durante toda la tarde y que fueron respondidas con fuegos de armas pesadas (morteros, armas contracarro, etc.), continuaron con el cruce de la frontera por unidades terrestres durante el arco nocturno. Transcurridas casi 48 horas desde su comienzo, la información disponible indica que la incursión en territorio sirio se efectúa por varios ejes de progresión en el sector fronterizo comprendido entre las localidades de Tal Abyad y Ras al-Ayn, con el esfuerzo principal en la primera de ellas.

Los objetivos estarían situados a unos 30 km al sur de la frontera, en las proximidades de la autopista M-4 que transcurre en dirección este-oeste en paralelo a la frontera. Otro esfuerzo secundario se ejerce por la localidad de Ad Darbasiyah, en lo que parece más bien una maniobra de distracción que un intento real de penetración. Las acciones terrestres están siendo acompañadas por fuegos aéreos en profundidad, en algún caso sobre objetivos situados hasta 50 km de la frontera. La situación táctica es fluida, pero en el momento de escribir estas líneas (11 de octubre) se informa de que algunas unidades terrestres han penetrado unos 8 km en territorio sirio, al sur de Tal Abyad (figura 1).

¹ YPG: *Yekîneyên Parastina Gel*, Unidades de Protección Popular.

² PYD: *Partiya Yekitiya Demokrat*, Partido de Unión Democrática.

³ PKK: *Partiya Karkerên Kurdistan*, Partido de los Trabajadores del Kurdistan.



Figura 1. Situación aproximada sobre el terreno. Fuentes diversas. Elaboración propia.

Con ello ha dado comienzo la operación denominada «Fuente de Paz», largamente anunciada y anticipada, especialmente desde que el pasado lunes (8 de octubre) el presidente norteamericano diese orden a sus tropas en el norte de Siria para evacuar la zona objeto de la operación. En estos primeros compases, la información disponible apunta a un desarrollo satisfactorio para las Fuerzas Armadas (FF. AA.) turcas, aunque en cuestión de operaciones militares, la prudencia siempre es buena consejera.

La superioridad turca es sobre el papel abrumadora, por lo que, *a priori*, deberían ser capaces de alcanzar los objetivos tal y como se ha planeado. Pero multitud de factores imprevistos, entre los que no puede descartarse la intervención de terceros actores, pueden afectar el desarrollo de los acontecimientos y en ningún caso puede excluirse un resultado diferente. No en vano, el YPG ha sido equipado y adiestrado por EE. UU. durante los últimos años, lo que le otorga un valor añadido como fuerza militar. Hacer previsiones en estos momentos es un ejercicio arriesgado.

A pesar de todo, sí que pueden efectuarse una serie de consideraciones para poner en contexto los hechos que acontecen sobre el terreno:

1. La operación enfrenta a las FF. AA. turcas con el YPG por sus conexiones con el PKK turco. Por razones de efectividad, EE. UU. se apoyó en el YPG a partir de 2014 durante el sitio de la localidad de Kobane por Dáesh para establecerse en Siria. A

partir de 2015, el apoyo norteamericano se canalizó a través de las Fuerzas Democráticas Sirias (FDS), constituidas con el YPG como columna vertebral y sobre el que se concentraron otras milicias árabes.

2. Según se ha anunciado, la finalidad de la operación es establecer una zona de seguridad de unos 30 km de profundidad a lo largo de la frontera entre Turquía y Siria, de manera que esta quede fuera del alcance de las armas pesadas en posesión del YPG.
3. Todo indica que nos encontramos en una primera fase de la operación en la que las FF. AA. turcas tratarían de establecer una zona segura de dimensiones reducidas. Esta zona podría ampliarse en fases posteriores en función de la evolución de acontecimientos.
4. El sector elegido para llevar a cabo esta primera fase de las operaciones, cuyo alcance total en estos momentos es difícil de predecir, corresponde a zonas originariamente de composición étnica de mayoría árabe, con presencia de población kurda reducida. El anclaje del PYD/YPG en estas zonas se considera débil, por lo que no pueden descartarse defecciones de milicias árabes, ahora integradas en las FDS, conforme avance la operación.
5. De conseguirse los objetivos, Turquía pretende reasentar en esta zona a parte de los más de 3,5 millones de refugiados que acoge en su territorio.
6. En las operaciones participan fuerzas en número indeterminado del Ejército Nacional Sirio (ENS)⁴. Se estima que, a consecuencia de la experiencia adquirida durante operaciones pasadas en Siria (Escudo del Éufrates y Rama de Olivo), en esta ocasión el esfuerzo principal lo llevan las propias fuerzas turcas, siendo el papel del ENS de apoyo a las anteriores.
7. En el plano jurídico, el Gobierno turco esgrime el principio de legítima defensa en aplicación del art. 51 de la Carta de Naciones Unidas.

⁴ El ENS fue creado en diciembre de 2017 integrando a 36 facciones y milicias de la oposición bajo el liderazgo del Ejército Libre Sirio (FSA, por sus siglas en inglés). A destacar, en sus filas se incluyen varias milicias kurdas de oposición al PYD.

¿Por qué importa?

La operación en el momento actual tiene profundas implicaciones a nivel estratégico, pues altera sustancialmente las relaciones de fuerza sobre el terreno, en general. Veamos cómo:

1. Aunque la retórica posterior de la Casa Blanca y de la administración norteamericana es contradictoria, es difícil pensar que esta operación pueda llevarse a cabo sin su consentimiento. El comunicado oficial del presidente Trump asegura no haber respaldado esta operación, pero los hechos sobre el terreno no apoyan estas manifestaciones. Empezando por la orden de retirada de sus fuerzas de la zona contigua a la frontera, que deja el campo libre a la intervención turca; y siguiendo por las operaciones aéreas turcas en la profundidad de Siria, que difícilmente pueden llevarse a cabo sin la apertura del espacio aéreo del noreste de Siria, bajo control norteamericano.

No podemos saber qué consideraciones han llevado al presidente a adoptar esta decisión, aparentemente, una vez más, en contra de la opinión de su Administración. Pero la aceptación, al menos tácita, de la operación puede ser preludio de una retirada total de Siria, por otro lado, anunciada ya en diciembre de 2018, y que aún no se ha completado.

2. En caso de completarse la retirada norteamericana de Siria, el PYD/YPG (o las FDS, si se quiere) se enfrenta a una situación delicada. Ampliamente **sobreextendido al noreste del Éufrates tras las operaciones que en febrero de este año acabaron con el control territorial de Dáesh en Siria**, sus fuerzas se encuentran entre el yunque que representan las fuerzas del régimen y el martillo de las fuerzas turcas, que han comenzado a presionar desde el norte. De momento se ha visto obligado a desplazar gran parte de sus activistas hacia el norte para tratar de frenar la ofensiva turca, desguarneciendo posiciones en otras zonas.
3. Carente del apoyo de EE. UU. (si se completa la retirada), el PYD se verá obligado a buscar nuevas alianzas. Rusia, que mantiene fluidos contactos con el PYD, se presenta como la primera de las opciones. No en vano, ya en 2016 el PYD abrió una oficina de enlace en Moscú. La segunda opción, perfectamente compatible con la primera, es buscar el entendimiento con el régimen. Tras el anuncio de retirada norteamericana en diciembre de 2018 ya hubo contactos entre los kurdos y el régimen, sin llegar a nada concreto. Rusia, según ha expresado su Ministerio de

Asuntos Exteriores, aboga por un entendimiento entre ambos, y la cooperación militar no puede excluirse en estos momentos. Esta vez, sin embargo, tras la intervención turca la posición negociadora del PYD queda debilitada y sus bazas limitadas. Entre ellas podrían encontrarse los pozos petrolíferos más productivos de Siria en territorio bajo su control (figura 2).

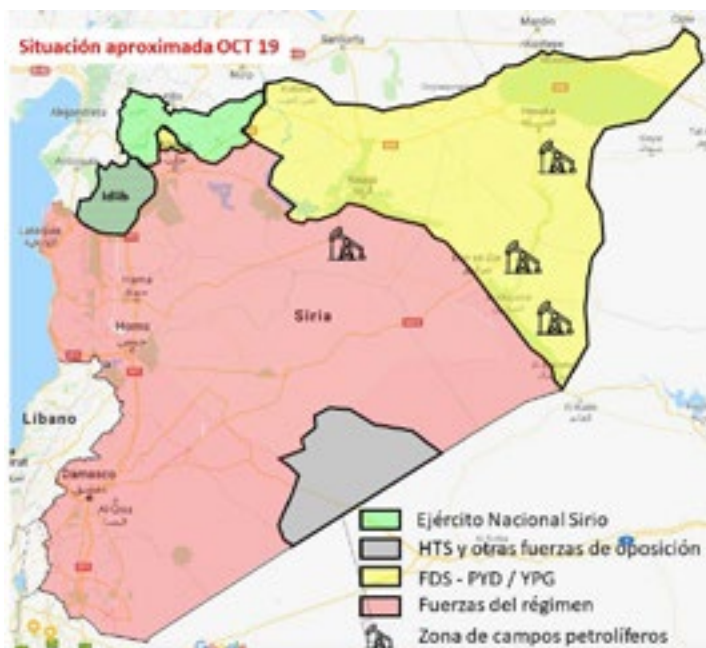


Figura 2. Control territorial en Siria. Fuentes diversas. Elaboración propia.

4. Actualmente, las fuerzas del régimen concentran su esfuerzo militar en la bolsa de Idlib, al noroeste del país. Ello hace que el frente sobre el río Éufrates, que separa al régimen de las fuerzas del YPG, sea estable, por el momento. Esta situación cambiará una vez que el régimen alcance sus objetivos en Idlib y pueda reconducir el esfuerzo de sus operaciones hacia el Éufrates. Significativamente, la intensidad de los combates que en días pasados tenían lugar en esta zona ha disminuido considerablemente desde el comienzo de la operación «Fuente de Paz». Si el PYD pretende negociar con el régimen, esta es la ventana de oportunidad que se le presenta.

Y ahora ¿qué puede ocurrir?

Sea como fuere, permanecen abiertas multitud de incógnitas sobre la operación y sus consecuencias. De especial preocupación, una gran incertidumbre se genera respecto a la continuidad de la lucha contra Dáesh. Por un lado, el desplazamiento de combatientes del YPG hacia el norte puede implicar una disminución del control territorial que ejerce en zonas que aún cuentan con presencia residual de Dáesh. Por otro, se plantea la incógnita sobre qué hacer con los prisioneros de Dáesh bajo custodia del YPG. Por lo que ha trascendido, Turquía se hará cargo de ambos extremos en la zona que ocupe, con la intención de repatriar a los combatientes de Dáesh a sus países de origen.

La reacción de otros países a la operación ha sido diversa. Rusia no ha dado un consentimiento explícito y público, pero al igual que ocurre con EE. UU., una operación de esta envergadura sin contar con ella es difícilmente concebible. Mientras Turquía no amenace la posición de Rusia en el país, esta última puede tener motivos para no perjudicar la relación privilegiada que ambos han construido en los últimos años.

Respecto a los otros miembros permanentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, China permanece en silencio y Francia y Reino Unido han expresado su condena. Pero en su sesión extraordinaria para tratar esta cuestión en la tarde del 10 de octubre, el veto de EE. UU. y Rusia impidieron la aprobación de una resolución condenatoria. Desde la UE claman voces por la detención inmediata de la operación, pero el secretario general de la OTAN, ha sido más ambiguo, conformándose con pedir moderación a las fuerzas turcas. Nada extraño considerando que Turquía es miembro de la Alianza.

Es de esperar que la operación seguirá su curso hasta alcanzar objetivos, aunque, como se sabe, lo único que en una guerra puede determinarse con certeza es el momento en que empieza.

*Felipe Sánchez Tapia**
Coronel. Analista del IEEE

17/2019

octubre de 2019

*María Luisa Pastor Gómez**

El peso del voto hispano en EE. UU.

El peso del voto hispano en EE. UU.

Resumen

A medida que se aproxima la celebración de las elecciones presidenciales de 2020 en EE. UU., tanto el Partido Demócrata como, sobre todo, el Republicano, están desarrollando varias iniciativas destinadas a captar el voto de la población hispana, la primera minoría del país. Este renovado interés se debe al mayor grado de participación demostrado por este colectivo en las elecciones legislativas de 2018 respecto a votaciones anteriores y a la singular concentración de esta población en los estados que más delegados aportan al colegio electoral, lo que puede incidir decisivamente en los resultados.

Palabras clave

Elecciones 2020, EE. UU., voto hispano.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos Informativos** son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Documento Informativo

17/2019

1

The weight of the Hispanic vote in the US

Abstract

In the run up to the 2020 U.S. presidential elections, both the Democratic Party and especially the Republican Party are developing various initiatives aimed at attracting the vote of the Hispanic population, the country's largest minority. This renewed interest can be attributed to the increased participation of this group in the 2018 legislative elections with respect to previous votes and to the particular concentration of Hispanic voters in the states that contribute most delegates to the Electoral College, a factor that may have a decisive impact on the results.

Keywords

2020 elections, USA, Hispanic vote.

«La inmigración mexicana está provocando la reconquista demográfica de zonas que los estadounidenses habían arrebatado por la fuerza a México en los decenios de 1830 y 1840... La “mexicanización” está introduciendo una cultura muy diferente, capaz de acabar con el predominio de la cultura angloparlante y blanca” característica de los EE. UU.».

Samuel P. Huntington

Introducción

A medida que se va aproximando el año 2020 y, con ello, la celebración de las próximas elecciones presidenciales estadounidenses, el candidato republicano a la reelección, Donald Trump, consciente del potencial del electorado hispano, ha puesto en marcha algunas iniciativas para acercarse a este colectivo con el fin de mitigar, en parte, el impacto negativo de varias de sus políticas, así como comentarios despectivos sobre esa minoría realizados desde su irrupción en la política estadounidense.

De conformidad con los últimos datos proporcionados por la Oficina del Censo de Estados Unidos, del total de 327.167.434 millones de habitantes del país, la población de origen hispano ha alcanzado los 59,9 millones en 2018, 62 % de origen mexicano, pasando a representar el 18 % de la población total de los EE. UU. Si bien el crecimiento promedio de la población hispana ha bajado desde 2010, pasando del 3,4 % al 2 % en la actualidad, solo superado por el 2,8 % del grupo de los asiáticos americanos; la población hispana constituye la primera minoría del país, lo que puede complicar la reelección de Trump, sobre todo teniendo en cuenta los resultados de las elecciones de mitad de legislatura –*midterms*– celebradas en noviembre de 2018. En esa convocatoria, 7 de cada 10 hispanos votaron a favor del Partido Demócrata y en claro rechazo a las políticas de Trump, lo que fue clave para la reconquista de la Cámara de Representantes por parte de los demócratas.

Hasta ahora, una de las características de la población latina era su baja participación electoral. Sin embargo, según un estudio del Pew Research Center, la afluencia a nivel nacional de hispanos a las urnas en la convocatoria a nivel nacional fue del 40 %, número que casi se duplicó si se compara con las elecciones legislativas de 2014, una tendencia que los encuestadores estiman que continuará en las elecciones de 2020.

Algunos expertos como Fernand Amandi, presidente de la firma encuestadora Bendixen y Amandi y asesor político demócrata atribuyen ese cambio al continuo crecimiento de la población hispana y al creciente resentimiento contra la campaña antiinmigración de Trump que existe entre los latinos. En ese sentido, se estima que

«las próximas elecciones no serán sobre el candidato demócrata, sino sobre Trump, el presidente más antilatino en la historia de los EE. UU.», señaló Amandi¹.

Según un estudio publicado por Telemundo, aproximadamente el 60 % de los votantes hispanos tiene intención de votar por el candidato demócrata que salga de las primarias frente a un 20 % de los votantes hispanos que votaría a Trump y una indecisión del 20 %.

Rasgos de la población hispana

Una peculiaridad de la población hispana residente en los EE. UU. es su dinamismo demográfico, aunque como se ha visto se ha ralentizado en los últimos años –debido al descenso de la natalidad y a la reducción de llegadas de inmigrantes–, así como la juventud de sus componentes. Con una edad media de 27 años, los latinos están 10 años por debajo de la media del resto de minorías y lejos de los 42 años de los blancos no hispanos y de los 36 años de media de los asiáticos, con la influencia política, económica y cultural que ello conlleva², especialmente por el cambio de mentalidad. Según el censo de la convocatoria electoral de 2018, el voto hispano creció 4 puntos respecto a las elecciones de 2014, llegando a 29,1 millones de hispanos con derecho a voto, un 10 % del electorado aproximadamente, lo que podría incidir en los resultados, debido sobre todo a tres razones fundamentales³:

1. La volatilidad del voto hispano que contrasta con la estabilidad del voto estadounidense en general. Salvo circunstancias atípicas como grandes depresiones económicas, los estadounidenses no cambian de partido entre una elección y otra. De hecho, los llamados *party realignments* (cambios pronunciados en las preferencias del electorado) se dan solo en situaciones excepcionales y han ocurrido aproximadamente cada 36 años⁴.

El voto hispano, en cambio, no se identifica tanto con los partidos políticos como con las políticas a desarrollar. Bush, por ejemplo, ganó la elección de 2000 frente a Al Gore porque hizo campaña hacia la minoría hispana, presentó propuestas y apareció en los medios hispanos por excelencia como Univisión

¹ DIAZ REBOLLEDO, Jerónimo. «El peso electoral de los votantes latinos en Estados Unidos». *Reforma*. México DF, 24 de agosto de 2004. Disponible en <https://reforma.vlex.com.mx/vid/jeronimo-rebolledo-votantes-latinos-82076425>.

² UREÑA, Daniel, *et al.* «El auge de la comunidad hispana en Estados Unidos, una oportunidad estratégica para España». *Policy Paper*, n.º 1. The Hispanic Council, febrero de 2014. Disponible en <https://www.hispaniccouncil.org/wp-content/uploads/PolicyPaper1THC.pdf>.

³ *Ibidem*.

⁴ *Ibidem*.

dentro del programa *Sábado gigante*, que tiene una de las audiencias más altas entre los latinos⁵.

2. El sistema de votación. Como es sabido en EE. UU. la votación popular en cada estado determina el partido del que serán los delegados al colegio electoral y son estos últimos quienes eligen propiamente al futuro presidente. Es decir, el partido que consigue el mayor número de votos en un estado se lleva todos los delegados de ese estado al colegio electoral. El número de delegados en cada estado es proporcional a la población y «aquí está la segunda clave para entender por qué el 10 % de latinos puede determinar el futuro de una nación. La población hispana en EE. UU. se encuentra concentrada en 5 de los 6 estados con mayor número de delegados: California (55), Texas (38), Nueva York (29), Florida (29) e Illinois (20). En total, 171 de los 538 delegados que integran el colegio electoral». Así, el candidato que gana estos estados tiene muchas opciones de ganar la presidencia, suponiendo que el resto del país se comporta conforme a las tendencias tradicionales y que los electores no cambian de partido.
3. Los factores que miran los hispanos a la hora de ejercer su derecho al voto. Los hispanos no le dan tanta importancia al empleo, a los impuestos o a la política exterior en tiempos de guerra, como sí lo hace el resto del electorado. Los latinos más bien quieren escuchar propuestas sobre inmigración, sobre permisos de trabajo temporales como propuso Bush en su campaña, sobre seguridad social, educación y, en general, cualquier cuestión relacionada con la ampliación de sus derechos⁶.

Es decir, un sector destacable de latinos vota por su identidad étnica, de manera que los partidos, en su búsqueda por formar mayorías, se ven obligados a incorporar la agenda hispana en sus plataformas electorales bajo pena de ceder esos votos al adversario⁷. No obstante, el voto latino no es unánime. Existe un segmento colectivo hispano, sobre todo en Florida, esencialmente de origen cubano y venezolano, cuya ideología está más acorde con las tesis de los republicanos que con las de los demócratas, tal como se puso de manifiesto en 2016 con el triunfo de Trump (49,1 %) frente al 47,8 % obtenido por Hillary Clinton.

⁵ UREÑA, art. cit.

⁶ DIAZ-REBOLLEDO, art. cit.

⁷ *Ibidem*.

Al margen de esta peculiaridad de la población de Florida, en líneas generales, el 48 % de votantes registrados en la elección de 2018 manifestaron en una encuesta que el Partido Demócrata se preocupaba más por los latinos que los republicanos, el 32 % dijo que no había diferencias entre ambos partidos y solo un 14 % estimó que había mayor preocupación entre los republicanos.

Los 5 estados de mayor presencia hispana	Votantes hispanos sobre total electorado	Número Delegados Colegio Electoral	Resultados Partido Republicano	Resultados Partido Demócrata
1. CALIFORNIA	30,0 %	55	32,9 %	61,6 %
2. TEXAS	29,8 %	38	52,6 %	43,4 %
3. FLORIDA	19,8 %	29	49,1 %	47,8 %
4. NUEVA YORK	29,4 %	29	37,4 %	58,9 %
5. ILLINOIS	14 %	20	39,4 %	55,4 %

Tabla 1. Datos elecciones presidenciales 2016.

Por las razones expuestas, la minoría hispana está adquiriendo un gran protagonismo en las campañas electorales. Según un análisis de los resultados de las elecciones de 2018 en Arizona, California, Florida, Nevada y Texas, el voto latino fue clave para la victoria demócrata⁸, ya que este segmento del electorado, movido en parte por la retórica incendiaria del presidente Donald Trump, votó mayoritariamente a favor de los demócratas y en claro rechazo a las políticas de la Casa Blanca, lo cual fue decisivo para la reconquista demócrata de la Cámara de Representantes en una elección en la que estaban en juego 435 escaños en la Cámara de Representantes, 35 en el Senado, además de 36 gobernaciones y centenares de puestos locales y estatales. En la actualidad, ya hay 37 latinos en la Cámara baja y 4 en el Senado.

El poder demográfico de la comunidad hispana en EE. UU. es evidente, pero debe ser trasladado al campo político para tener valor. Como ya se ha indicado, el principal problema que enfrenta este colectivo es que no se moviliza, lo cual se traduce en un alto

⁸ PEÑA, María. *La Opinión*. Los Ángeles, noviembre de 2018. Disponible en <https://search-proquest-com.bucm.idm.oclc.org/docview/2130618834>.

abstencionismo electoral: los ciudadanos no se registran o no van a votar aun después de haberse registrado. En California, por ejemplo, hay potencialmente 8,1 millones de votantes latinos, pero solo 4,1 millones de ellos están registrados en el padrón electoral. Dos millones aún no se han registrado y 1,1 millones son residentes permanentes, pero todavía no tienen la nacionalidad.

La campaña de Trump para 2020

El que Trump mantuviera en 2016 el caudal que obtuvieron los republicanos en 2012 fue algo que sorprendió a más de un analista. La retórica antiinmigrante que desplegó el entonces candidato republicano durante toda su campaña hacía presagiar una dura pérdida entre la comunidad hispana para el Partido Republicano. Como presidente, Trump ha mantenido esa retórica y ha desarrollado una agenda para la región muy centrada en la inmigración ilegal y en la adopción de medidas en materia migratoria que afectan directamente a la población latina, además de decretar recortes en la ayuda externa y desarrollar políticas que han causado animosidad contra EE. UU. en América Latina⁹. Desde el inicio de su campaña presidencial, el mandatario manifestó que la mayoría de los inmigrantes indocumentados mexicanos eran criminales y violadores y se comprometió a construir un muro en la frontera sur para parar la inmigración de esa gente malvada¹⁰.

Más recientemente, Trump amenazó con imponer aranceles draconianos a México a menos que realizase un mayor esfuerzo para impedir que los migrantes centroamericanos lleguen a la frontera de EE. UU.¹¹ y anunció recortes de 400 millones de dólares en ayuda de EE. UU. a Guatemala, Honduras y El Salvador como castigo por el aumento de la migración ilegal¹² (aunque parte de esa ayuda fue restablecida por el Congreso), sin tener en cuenta que muchos de los problemas de América Central son de carácter regional, incluido el consumo de drogas en EE. UU. y el tráfico de armas estadounidenses que nutren a los carteles de la droga y, por lo tanto, requieren de soluciones regionales.

⁹ OPPENHEIMER, Andrés. «La agenda negativa de Trump en América Latina». *El Nuevo Herald*. 12 de julio de 2019. Disponible en <https://www.elnuevoherald.com/opinion-es/opin-col-blogs/andres-oppenheimer-es/article232596037.html>.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ *Ibidem*.

¹² *Ibidem*.

No obstante, el presidente estadounidense ha llevado a cabo ciertas acciones claramente destinadas a atraer el voto hispano, comenzando por la elección de Orlando, en Florida, como lugar de arranque de su campaña electoral el pasado 18 de junio, su segundo hogar y el de su familia, pero también el tercer estado con mayor número de hispanos, siendo este también el eterno péndulo (*swing State*) clave para definir las elecciones presidenciales.

Asimismo, Trump se avino a conceder, el pasado 20 de junio, una entrevista en exclusiva¹³ a un medio hispano, la cadena *Telemundo*, la primera que se realiza desde su llegada a la Casa Blanca, para acercarse a esta minoría y hacer campaña sobre los logros que su gobierno le ha reportado a este segmento de la población. Entre estos últimos cabe destacar el descenso de la tasa de desempleo y la mayor capacidad adquisitiva, producto de esa mejora y de la reducción de los niveles impositivos, cifras avaladas por el Bureau of Labor Statistics que indican que durante la administración Trump se registró el mínimo histórico de desempleo de los hispanos en EE. UU, el 4,7 %. Aunque dicha tasa subió a 4,9 % sigue siendo más baja que los mínimos históricos registrados por la administración Obama, de 5,3 % y George W. Bush, 5,1 %.

Por lo que se refiere al tema migratorio, el verdadero caballo de batalla de Trump, este aseguró que la polémica política de separación de familias de inmigrantes que cruzaron la frontera de manera ilegal, la denominada política de «tolerancia cero», había sido una iniciativa de Obama y él es el que la había revocado, omitiendo deliberadamente que él la había implantado previamente en 2018 y tuvo que dar marcha atrás ante la creciente presión nacional e internacional y días antes de que una juez federal ordenara su paralización inmediata.

Otro gesto hacia la población hispana ha sido el lanzamiento de la iniciativa «Vamos to Victory», coincidiendo con el inicio del «mes de la herencia hispana» que tiene lugar entre el 15 de septiembre y el 15 de octubre¹⁴, con el fin de contrarrestar la tendencia al rechazo entre algunos sectores de la comunidad hispana y mantener su respaldo.

¹³ Disponible en <https://www.telemundo.com/shows/2019/06/20/donald-trump-contesta-sobre-temas-de-inmigracion-jose-diaz-balart>.

¹⁴ En 1968, el Congreso de EE. UU. acordó, a propuesta del presidente Lyndon Johnson, la creación de la denominada Semana de la Herencia Hispana. En 1988, bajo la presidencia de Ronald Reagan se acordó ampliar ese periodo a un mes completo.

La disputa por Texas

En el estado de Texas, otro de los reductos clave para definir al vencedor de las elecciones presidenciales de 2020, no ha ganado ningún candidato del Partido Demócrata desde el triunfo de Jimmy Carter¹⁵ (1977-1981), por lo que ha sido un feudo del Partido Republicano durante casi cuatro décadas. Sin embargo, esta situación podría revertirse si se confirman las predicciones de algunos medios que señalan que «existen indicios de que, si las elecciones se celebraran hoy, los demócratas ganarían en Texas»¹⁶, desde que en las elecciones de mitad de mandato de 2018 el demócrata Beto O'Rourke se quedara a dos puntos de ganar al senador republicano por Texas, Ted Cruz. Gran parte de ese triunfo podría deberse al voto hispano.

En parte debido a la mayor diversidad existente en la población de Texas, los demócratas estiman que pueden reconquistar ese estado para 2020, en base a que habrá 400.000 latinos más que en 2018 que podrán votar y, según algunos sondeos, el 88 % de los hispanos tendrían la intención de votar en las próximas elecciones presidenciales, ya que ahora se sienten significativamente más motivados para hacerlo que en 2016.

Además, la tragedia que se vivió en El Paso, el pasado mes de agosto, dejó una marca indeleble en la comunidad latina. Ocho de cada diez encuestados (80 %) manifestó sentirse personalmente afectado por el tiroteo que dejó 22 muertos y decenas de heridos, la mayoría hispanos; y más de la mitad asegura que esta masacre influirá en su voto en las elecciones de 2020¹⁷, según un estudio revelado el 27 de septiembre. Los votantes hispanos de Texas responsabilizan, en parte, al presidente Donald Trump del tiroteo cuyo autor supuestamente alertaba de una «invasión hispana en Texas», un discurso similar al que usa en ocasiones el jefe de Estado.

No sería la primera vez que los demócratas le arrebatan un estado al Partido Republicano. Como señaló en una entrevista el conocido encuestador demócrata, Stanley Greenberg, autor del libro *Que en paz descanse, Partido Republicano*, el voto hispano probablemente sea crítico, junto con el de los *millenials*, las mujeres solteras y

¹⁵ SARQUIS, Hernán. «¿Podría Texas darle la espalda a Trump en 2020?». *La Política Online*. 28 septiembre de 2019. Disponible en <https://www.lapoliticaonline.com/nota/121971-podria-texas-darle-la-espalda-a-trump-en-2020/>.

¹⁶ OPPENHEIMER, Andrés. «¿Impedirá el voto hispano la reelección de Trump?». *El Nuevo Herald*. 12 de septiembre de 2019. Disponible en <https://www.msn.com/es-us/noticias/estados-unidos/%C2%BFimpedir%C3%A1-el-voto-hispano-la-reelecci%C3%B3n-de-trump/ar-AAHdoqc>.

¹⁷ EFE. «Elecciones 2020: Latinos de Texas no tienen intenciones de reelegir a Trump». *La Opinión*. 29 de septiembre de 2019. Disponible en <https://laopinion.com/2019/09/29/elecciones-2020-latinos-de-texas-no-tienen-intenciones-de-reelegir-a-trump/>.

los votantes suburbanos y afroamericanos:

«Podríamos ver un fenómeno nacional similar a lo que vimos en California en la década de 1990. California había sido durante mucho tiempo un Estado republicano, hasta que los republicanos comenzaron a presionar por la Resolución 187, que buscaba hacer la vida imposible para los inmigrantes mexicanos. Eso creó una gran reacción en contra, que terminó convirtiendo a California en un estado sólidamente demócrata... Lo mismo podría pasar en todo el país en 2020. Los votantes se han vuelto más proinmigrantes a medida que Trump se ha vuelto más virulento en sus ataques contra los inmigrantes»¹⁸.

Conclusión

Aunque aún es muy pronto para avanzar previsiones sobre la contienda electoral de 2020, para las que de momento solo se conoce la identidad de uno de los candidatos, es evidente que la comunidad hispana de los EE. UU. ha ido ganando peso específico, y en un momento dado podría ser incluso decisiva para inclinar los resultados hacia un partido u otro.

Esa realidad es la que ha motivado algunos gestos de acercamiento al colectivo hispano, tanto por parte del presidente Trump como del Partido Demócrata, tal y como se desprende de la publicación que ha realizado uno de sus posibles candidatos a la Casa Blanca, el exvicepresidente Joe Biden, quien ha lanzado un vídeo en español en Filadelfia (Pensilvania) buscando acercarse más a la comunidad latina. En ese espacio publicitario se utiliza la primera frase de la Constitución de los EE. UU.: «Nosotros el Pueblo (*We the People*)», destacando la importancia de esa ciudad en la fundación de la democracia estadounidense, donde los inmigrantes tienen un valor esencial, queriendo enfatizar asimismo la importancia de la unión de todos frente a la política de Trump que ha generado divisiones¹⁹.

El colectivo hispano, sin embargo, deberá aumentar su participación electoral si quiere tener más peso político y no solo demográfico, así como su presencia en las instituciones, de manera que pueda ejercer mayor presión para la puesta en marcha de un plan regional destinado a reducir la violencia y la pobreza en América Latina, el

¹⁸ OPPENHEIMER, art. Cit.

¹⁹ GARCÍA, Jesús. «Joe Biden lanza vídeo en español: “Nosotros el Pueblo”». *El Diario*. 16 mayo 2019. Disponible en <https://eldiario.com/2019/05/16/joe-biden-lanza-video-en-espanol-nosotros-el-pueblo/>.

único modo de combatir las causas de la inmigración centroamericana, como son las altas tasas de homicidios y la pobreza masiva.

*María Luisa Pastor Gómez**
Analista del IEEE

18/2019

3 de diciembre de 2019

Andrés González Martín ·

María Luisa Pastor Gómez

Chile, de la crisis social a la
reforma constitucional

Chile, de la crisis social a la reforma constitucional

Resumen

Chile ha vivido en el último mes su crisis social más aguda desde que se reinstaurara la democracia, en 1990. Sin embargo, pocos días antes de las movilizaciones, el presidente Sebastián Piñera se mostraba confiado y seguro de la evolución de su país, presentándolo como un oasis de estabilidad democrática, de crecimiento económico, de equilibrio macroeconómico y de avances en las condiciones laborales. Un incremento de 30 pesos, cuatro centavos de dólar, un 3,74 % del precio del billete del metro de la capital no desata, por sí mismo, la violencia que vivió la ciudad en algo más de 24 horas; menos todavía su propagación por otras provincias de Chile. «No son 30 pesos, son 30 años», era uno de los lemas que coreaban los manifestantes. El estudio del calendario de la revuelta y del cambio de rumbo político del presidente nos permite entender mejor la situación. La crisis, inicialmente percibida como un problema de orden público provocado por políticas concretas del gobierno, es el resultado de un profundo malestar, gestado por desajustes estructurales de hondo calado, que afectan al propio equilibrio del sistema social, político y económico chileno. El presidente intenta recobrar la iniciativa política presentando un acuerdo por la paz y contra la violencia, por la justicia para impulsar una agenda. El resultado final está por determinar.

Palabras clave

Crisis en Chile, desigualdad, Iberoamérica, reforma constitucional.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos Informativos** son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Chile, from social crisis to constitutional reform

Abstract

Chile has experienced in the last month its most acute social crisis since democracy was reinstated in 1990. However, a few days before the mobilizations, President Sebastian Piñera was confident and confident of the evolution of his country, presenting it, in contrast to the rest of the neighbouring countries economic growth, macroeconomic balance and progress in working conditions. An increase of 30 pesos, four cents, 3.74 percent of the price of the subway ticket in the capital does not unleash, by itself, the violence that the city experienced in just over 24 hours; less still its spread through other provinces of Chile. 'It's not thirty pesos, it's thirty years' was one of the slogans that the protesters chanted. The study of the calendar of the revolt and the change of political direction of the president allows us to better understand the situation. The crisis, initially perceived as a public order problem caused by specific government policies, is the result of a deep malaise, created by deep-seated structural imbalances, which affect the very balance of the Chilean social, political and economic system. The president tries to recover the political initiative by presenting an agreement for peace and against violence, for justice to promote a social agenda. The result is yet to be determined.

Keywords

Crisis in Chile, inequality, Latin America.

Introducción

Chile ha vivido en el último mes su crisis social más aguda desde que se reinstaurara la democracia, en 1990, y se iniciara el primer gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia, encabezado por el demócrata cristiano Patricio Aylwin, después de que la derrota de Augusto Pinochet en el plebiscito de 1988 abriera la puerta a un cambio de régimen político en el país.

Sin embargo, el presidente Piñera en una entrevista concedida a *Financial Times*, una semana antes de las revueltas, no daba señales de preocupación. Todo lo contrario, se mostraba confiado y seguro de la evolución de su país. Tan convencido de la condición diferencial de Chile frente al resto de países de Iberoamérica como para establecer comparaciones. En contraste con las dificultades de sus vecinos, el mandatario chileno presentaba a su país como un oasis de estabilidad democrática, de crecimiento económico, de equilibrio macroeconómico y de avances en las condiciones laborales¹.

La desconexión de los políticos con la realidad social del país —el denominado síndrome de Hybris²— no es exclusivamente un problema chileno, es un pecado bastante común en un mundo cada vez más virtual, especialmente desconcertante en países plenamente democráticos y que además acumulan una larga cadena de datos macroeconómicos favorables. El caso chileno sirve, sin duda en estos días, para ilustrar el problema.

Los desórdenes más graves desde que se reinstaurara la democracia en Chile sorprendieron por completo a su presidente, en su descargo podríamos decir que no solo a él. Probablemente, los únicos que no están sorprendidos con lo sucedido son los ciudadanos que estaban esperando la ocasión de expresar su malestar. Las protestas e incluso la violencia reflejan una frustración acumulada durante décadas, a la que se une, multiplicando el desasosiego, la convicción de que la igualdad de oportunidades no llegará sin más que esperarla.

¹ «Look at Latin America». Mr Piñera said: «Argentina and Paraguay are in recession, Mexico and Brazil in stagnation, Peru and Ecuador in deep political crisis and in this context Chile looks like an oasis because we have stable democracy, the economy is growing, we are creating jobs, we are improving salaries and we are keeping macroeconomic balance». Disponible en <https://www.ft.com/content/980ec442-ee91-11e9-ad1e-4367d8281195>.

² En la antigua Grecia, la persona que cometía *hybris* era acusada de querer más de la parte que le había sido asignada en la división del destino, es decir, incurría en desmesura y el castigo de los dioses es la Némesis, que tiene como efecto devolver al individuo dentro de los límites que cruzó. Hybris antecedió a la caída.

El detonante de la crisis, que se inició el pasado 18 de octubre, fue la intensidad de la ola de violencia provocada por las protestas contra la subida del precio del metro en Santiago de Chile. Fue la propia violencia la que alimentó la generalización de las protestas y su carácter explosivo. La subida de las tarifas del metro no justificaba la gravedad de los altercados, la furia desatada contra las instalaciones del transporte suburbano y menos aún su extensión por todo el país.

El alza del precio del billete fue verdaderamente insignificante, representaba apenas una subida del 3,75 %, alcanzando los 830 pesos (1,20 dólares). Los precios del transporte suburbano en Santiago de Chile los aprueba un panel de expertos en función de varios indicadores, entre otros la inflación. En Chile, la inflación interanual en el mes de octubre alcanzó el 2,7 %. Estos datos nos permiten señalar que la subida de la tarifa era absolutamente irrelevante y que estaba justificada.

El incremento en la tarifa del metro de la capital, que no afectaba a los pasajes de los estudiantes y de las personas de la tercera edad, no desata, por sí mismo, la ira y los excesos que vivió la ciudad en algo más de 24 horas; menos todavía su propagación por otras provincias de Chile, pero los estudiantes se solidarizaron con las personas afectadas y eso fue bien visto por otros colectivos, los cuales decidieron unirse a la protesta. «No son 30 pesos, son 30 años» era uno de los lemas que coreaban los manifestantes.

El calendario de la revuelta y el cambio de rumbo del presidente

El leve incremento del precio del billete provocó que, desde el lunes 14 de octubre hasta la mañana del viernes, los estudiantes comenzaran a protestar, entrando masivamente en el suburbano sin pagar. Hasta entonces no se habían desencadenado acciones violentas desmedidas, solo leves destrozos en cinco estaciones de metro³.

Los ataques más virulentos se iniciaron durante la tarde noche del viernes 18 de octubre. En ese momento, la compañía decidió cerrar toda la red durante el fin de semana. No obstante, el metro de Santiago comunicaba que estaba previsto realizar los trabajos

³ Los daños estimados en los cinco primeros días de protestas, hasta el viernes 18 por la tarde, eran de 0,6 millones de dólares. Disponible en <https://www.eluniverso.com/noticias/2019/10/18/nota/7565078/caos-santiago-chile-protestas-contras-elevacion-pasajes>.

necesarios para retomar, en la medida de lo posible, el servicio el lunes⁴. Lamentablemente, la situación empeoró. El sábado, 19 de octubre, más de la mitad de las estaciones de la red de metro había sufrido ataques vandálicos, más de 20 habían ardido y nueve estaban completamente calcinadas. Los daños provocados en solo 24 horas se estimaron en unos 200 millones de dólares⁵. Los destrozos seguirían creciendo. El domingo superaban los 300 millones de dólares. La destrucción era de tal magnitud como para que el presidente de la compañía se viera obligado a informar de que habría estaciones y líneas que tardarían meses en volver a funcionar⁶.

Los graves y reiterados ataques a las instalaciones del metro, el incendio de autobuses, el saqueo de comercios en varias zonas de la capital y el incendio del edificio corporativo de la empresa eléctrica ENEL, concentrados en un solo día, impulsaron al presidente a decretar el estado de emergencia en Santiago y otras áreas de la región metropolitana la misma noche del sábado. «El objetivo de este estado de emergencia es asegurar el orden público, asegurar la tranquilidad de los habitantes de la ciudad de Santiago, proteger los bienes tanto públicos como privados, y garantizar los derechos de todos y cada uno de nuestros compatriotas, que se han visto conculcados por la acción de verdaderos delincuentes, que no respetan a nada ni nadie»⁷.

Pocas horas después, el presidente anunciaba su intención de revertir la decisión de subir el precio de transporte suburbano. La Cámara de Diputados se reunió ese mismo domingo para aprobar el proyecto remitido por el Gobierno, anulando el incremento de los billetes del metro de Santiago de Chile.

⁴ «Toda la red estará cerrada este sábado 19 y domingo 20. Esta medida se ha tomado por los graves destrozos que impiden contar con las condiciones mínimas de operación. Realizaremos los trabajos necesarios y evaluaremos las condiciones en que se retomaría el servicio el lunes 21». Disponible en <https://www.elmostrador.cl/dia/2019/10/18/suspenden-todas-las-estaciones-del-metro-de-santiago-por-evasiones-masivas-y-graves-incidentes/>.

⁵ Disponible en <https://www.fayerwayer.com/2019/10/metro-santiago-incendios/>.

⁶ Tres días después, el miércoles 23 de octubre, la compañía informaba que los daños ascendían a un coste de 350 millones de dólares. Según *Metro de Santiago*, 80 de sus 136 estaciones resultaron dañadas, 11 de ellas totalmente destruidas, en su mayoría de las líneas 4 y 4A, mientras que seis trenes fueron incendiados. la recuperación de la normalidad del sistema podría tardar hasta 12 meses. Disponible en <https://www.americaeconomia.com/negocios-industrias/metro-de-santiago-estima-en-12-meses-la-recuperacion-total-de-la-red-tras>.

⁷ Disponible en <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2019/10/19/964858/Presidente-Pinera-Estado-de-Emergencia.html>.

Las reacciones violentas poco tenían que ver con el precio del metro. Inmediatamente se extendieron por el país, el mismo sábado fue necesario ampliar el estado de emergencia a las regiones de Valparaíso y Biobío. Al día siguiente, se sumaron las ciudades de Rancagua, la Serena, Coquimbo, Antofagasta y Valdivia a las áreas afectadas por medidas excepcionales, entre ellas el toque de queda⁸.

Mientras tanto, el presidente Piñera nada más comenzar los altercados, el domingo 20 de octubre, haría unas declaraciones que terminarían volviéndose contra él. «Estamos en guerra contra un enemigo poderoso, que está dispuesto a usar la violencia sin ningún límite». «No va a ser fácil, pero vamos a ganar esta batalla»⁹.

El presidente entendió entonces la situación como una grave crisis coyuntural de orden público, que cuestionaba las políticas de su Gobierno y no identificó las súbitas protestas y la desmedida violencia que la acompañaba como el resultado de un amplio malestar, gestado por desajustes estructurales de hondo calado, que afectan al propio equilibrio del sistema social, político y económico chileno.

La sexta noche de protestas y violencia, el presidente reconoció que había perdido su guerra, pidió perdón y anunció cambios en las pensiones, en el salario mínimo, en el tipo impositivo a las rentas más altas, en el precio de los medicamentos, en las tarifas eléctricas y en los gastos de la clase política¹⁰. El estallido social dura ya un mes y hasta ahora se ha cobrado la vida de 21 personas y ha provocado 2.000 heridos, así como graves pérdidas materiales.

El día 12 de noviembre, el presidente Piñera se dirigió a la nación presentando un acuerdo por la paz y contra la violencia, por la justicia, para impulsar una agenda social y por una nueva Constitución, en el marco de la institucionalidad democrática¹¹, que

⁸ Disponible en <https://www.infodefensa.com/latam/2019/10/21/noticia-gobierno-chile-decreta-estado-emergencia-violencia-saqueos.html>.

⁹ Disponible en <https://www.europapress.es/internacional/noticia-pinera-estamos-guerra-contra-enemigo-poderoso-dispuesto-usar-violencia-limite-20191021050255.html>.

¹⁰ «Es verdad que los problemas se acumulaban desde hace muchas décadas y que los distintos Gobiernos no fueron ni fuimos capaces de reconocer esta situación en toda su magnitud. Reconozco y pido perdón por esta falta de visión». Disponible en https://elpais.com/internacional/2019/10/23/america/1571801980_305291.html.

¹¹ Disponible en <http://participemos.gob.cl/presidente-pinera-convoca-a-todo-el-pais-a-un-acuerdo-por-la-paz-y-a-condenar-la-violencia-de-forma-categorica/>.

sustituya a la de 1980, la cual fue redactada y aprobada durante el régimen de Augusto Pinochet, por lo que ha sido muy cuestionada por algunos partidos políticos.

La Carta Magna de 1980 fue un traje a medida que se hizo el general Pinochet para darle legitimidad a su gestión, iniciada tras el golpe de Estado al Gobierno socialista de Salvador Allende, en 1973, así como un intento de amarrar la economía neoliberal amparada por Milton Friedman y los denominados Chicago boys que respaldó su gobierno, y un deseo de dejar todo «atado y bien atado» una vez que tuviera que dejar el poder, para lo que se sirvió de mecanismos muy rígidos para su reforma.

Los mecanismos más controvertidos de la Constitución pinochetista han sido modificados mediante un aluvión de reformas, entre las que cabe destacar las abordadas en 1989 y 2005. Los cambios han ido suprimiendo algunos puntos controvertidos, entre otros, el veto a los partidos políticos de corte marxista o la figura de los senadores vitalicios elegidos por las Fuerzas Armadas o la Corte Suprema de Justicia. Las múltiples reformas constitucionales no han satisfecho del todo a algunos sectores. El texto constitucional siempre ha sido cuestionado por una parte de la sociedad chilena, tanto por las condiciones de su nacimiento como por su filosofía política.

La Constitución de 1980 es para algunos de sus críticos excesivamente respetuosa con los derechos individuales y restrictiva con los derechos sociales. La aplicación del principio de subsidiaridad en la constitución chilena empodera a los ciudadanos, convirtiéndolos en responsables de sus propias decisiones, manteniendo fuera del ámbito político cuestiones que puede resolver la propia dinámica de la sociedad civil. La acción del Estado de esta manera se limita a promover las medidas necesarias para reactivar la iniciativa y la actividad de la sociedad civil, cuando esta sea temporalmente incapaz de hacer frente a la satisfacción de servicios.

El principio de subsidiaridad permite al Estado delegar competencias a la sociedad, en tanto en cuanto esta sea capaz de procurar los servicios esenciales necesarios para cubrir la demanda del país. En ningún caso se puede interpretar como una renuncia del Estado a participar en la regulación, ordenación e incluso, si fuera preciso, en la prestación de servicios sociales. No obstante, hay sectores políticos que aspiran a incrementar el protagonismo estatal en la prestación de servicios sociales y garantizar el acceso a toda la población.

En abril de 2015, la presidenta Michelle Bachelet sorprendió al país anunciando desde el palacio de la Moneda que en septiembre iniciaría un proceso constituyente abierto a la ciudadanía, a través de diálogos, debates, consultas y cabildos, que debería desembocar en una nueva ley fundamental¹². A pesar de los esfuerzos dedicados a uno de los objetivos fundamentales de su gobierno, la presidenta Bachelet tuvo que reconocer, antes de terminar su mandato, la imposibilidad de completar el proceso constituyente. Reconocer un hecho no significaba renunciar a un objetivo. La presidenta mantenía su propósito de abordar la reforma, pero primero «había que crear las condiciones para que el proyecto fuera viable dentro de la correlación de las fuerzas existentes»¹³. En estos momentos la situación ha abierto una ventana de oportunidad. Sería difícil entender que los grupos que en su momento apoyaron a la presidenta en su proyecto fallido de reforma no aprovecharan ahora la ocasión de culminar su propósito.

¿Cómo ha sucedido esto en la economía más exitosa de América Latina?

En términos macroeconómicos, Chile ha sido el único país de la región que ha reducido la pobreza del 40 % de la población hace 30 años a menos del 10 % en la actualidad. Hoy, el salario mínimo es de 408 dólares mensuales, comparados con los 7 dólares mensuales de Venezuela.

Un país con una deuda pública del 25,36 % del PIB, un déficit público del 1,47 y un crecimiento del 2,8 % anualizado en el tercer trimestre de 2019, con una tasa de paro del 7,2 %, presenta unas cuentas macroeconómicas que en este momento son envidiadas por la inmensa mayoría. Sin embargo, con esto no está dicho todo. En Iberoamérica, en general, el porcentaje de gasto público, aunque viene creciendo desde hace décadas, es sustancialmente inferior al que sostienen los países de la UE. El tamaño del sector público en los países europeos puede llegar a doblar el de algunos países de la región, donde la participación pública en la economía alcanza una media de un 25 %. El efecto inevitablemente se ve reflejada en una reducción de la capacidad del Estado para utilizar la política fiscal y el gasto social como instrumentos de redistribución

¹² Disponible en

https://www.bbc.com/mundo/ultimas_noticias/2015/04/150428_chile_bachelet_nueva_constitucion_lav.

¹³ Disponible en <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2018/04/24/903816/Ex-Presidenta-Bachelet-reconoce-que-no-logramos-concluir-a-cabalidad-el-proceso-constituyente.html>.

de la renta. Chile mantiene un sector público que representa el 25,36 % de la economía del país. No es, por lo tanto, una excepción dentro de su área.

En cualquier caso, si nos fijamos en el porcentaje de gasto sanitario y educativo sobre el conjunto del PIB, los datos chilenos, estando por debajo de los países elegidos de la UE en el cuadro, no son muy diferentes a los de Argentina que, sin embargo, mantiene importantes desajustes en sus cuentas. Incluso podemos resaltar que Chile gasta comparativamente más en educación que España. El problema tiene que ver con la base de partida que es la renta per cápita y su distribución.

Una cuestión que suele utilizarse como argumento para avalar las protestas son los altos niveles de corrupción de algunos países Iberoamericanos. No es el caso de Chile que, también sorprendentemente, mantiene una puntuación superior, lo que supone menos corrupción que España y mucho menos que Argentina.

País	Gasto público % PIB	Gasto público educación % PIB	Gasto público sanidad % PIB	Índice percepción corrupción ¹⁴	Deuda pública	Déficit público
España	41,7	4,28	6,24	58	97,6	2,54
Alemania	44,6	4,81	9,48	80	61,9	superávit 1,7
Reino Unido	41	5,54	7,53	80	85,9	2,3
Francia	56	5,56	9,32	72	98,4	2,5
Chile	25,36	5,35	5,2	67	25,7	1,47
Argentina	38,9	5,57	5,62	40	86,1	5,23

Tabla 1. Comparativa entre países. Fuente: <https://datosmacro.expansion.com> (elaboración propia).

Comparando los datos económicos de Chile y de Argentina, podríamos llegar a la lógica conclusión de que las movilizaciones sociales se han producido en el lado equivocado

¹⁴ Disponible en <https://www.transparency.org/cpi2018>.

de los Andes. Parece contradictorio que protestas tan graves, asociadas a un malestar muy extendido, se produzcan en un país donde los avances económicos son notables.

Cuanto mejor marcha la economía, más protestas surgen reclamando mejores servicios sociales. La paradoja tiene su explicación en la conocida como ley de Wagner del incremento de la actividad estatal, enunciada por el economista alemán Adolph Wagner, figura central de la escuela económica del socialismo de Estado. La ley de Wagner establece una correlación positiva entre el incremento de la renta per cápita y la demanda de bienes sociales¹⁵. Podríamos decir que el apetito de gasto público crece en el mismo sentido que crece la renta per cápita. Según esta propuesta, en Chile actualmente han estallado las protestas por un desajuste entre la provisión de servicios públicos y las mejoras económicas alcanzadas.

Chile, junto con Panamá, ha tenido el crecimiento económico más estable de toda Iberoamérica y se esperaba que esa bonanza permeara en la sociedad, pero no ha sido así. Como ha señalado el líder socialista Ricardo Lagos: «El modelo no ha tenido tanto éxito en la reducción de la desigualdad. Aunque la pobreza ha disminuido sustancialmente, hay una concentración muy alta del ingreso en un determinado sector de la población, y la brecha entre ricos y pobres ha aumentado produciendo una desigualdad que no se ha atacado adecuadamente»¹⁶.

La agenda social anunciada por el presidente Piñera tiene sentido en Chile, pero debería planificarse cuidadosamente su orientación y amplitud para que sea sostenible. En no pocos países iberoamericanos, el aumento del gasto público se ha producido en tiempos de bonanza económica, pero cuando ha llegado la crisis la brecha presupuestaria ha generado importantes problemas de deuda, obligando a reducir el gasto público. La dinámica en este caso es perversa porque las políticas económicas son contracíclicas. Se incrementa el gasto público cuando la economía crece, sobrecalentándola, y se reduce cuando se reduce el producto interior bruto, incrementando los efectos de la crisis.

¹⁵ Ley de Wagner, considera que el desarrollo económico del país impulsa presiones crecientes por parte de la sociedad a favor de un aumento del gasto público por dos tipos de razones: por un lado, las sociedades más desarrolladas son más complejas y producen más conflictos de interacción de los individuos. Por otro lado, los bienes públicos son bienes superiores y elásticos (con relación a la renta, ya que al aumentar esta aumenta más, en términos porcentuales, su demanda).

¹⁶ OPPENHEIMER, art. cit.

La experiencia del pasado en Iberoamérica provoca, en sectores importantes de sus sociedades, un fuerte rechazo a una subida de impuestos, que se identifican con proyectos políticos cortoplacistas para financiar gastos ineficientes e insostenibles a medio plazo. Superar las resistencias a los aumentos de impuestos y al incremento del gasto requiere, como condiciones previas, el adecuado desarrollo institucional y de la capacidad del Estado para prestar servicios eficientes. El objetivo es promover la seguridad en los ciudadanos que soportan la carga fiscal que no se malgastará en caprichosos proyectos, destinados a promover la imagen política de sus promotores, pero que no se fundamentan en una seria evaluación de la relación coste-beneficio, del coste de oportunidad y de sus sostenibilidad¹⁷.

La valoración de la desigualdad en Chile solo puede abordarse colocando su situación en el contexto iberoamericano, la región más desigual del mundo. Comparar los indicadores de Chile con los de otros países del mundo descubre un diferencial excesivo entre la renta de los más y la de los menos favorecidos y evidencian una distribución desajustada de la renta nacional. Ahora bien, si comparamos los datos de Chile con los del resto de los países iberoamericanos podemos ver, en oposición a lo que podríamos pensar, que su índice de Gini lo sitúa en una posición más equilibrada en términos de distribución de renta que la media iberoamericana, superando en igualdad distributiva a México, Brasil y Colombia. Solo dos países, Uruguay y el Salvador, superan con claridad el indicador chileno¹⁸. En cualquier caso, desde comienzo del siglo XXI, Iberoamérica en su conjunto ha reducido significativamente la desigualdad de ingresos, aunque el ritmo de evolución se ha ralentizado en los últimos años.

En el caso de utilizar la relación de renta entre el 10 % más rico y el 10 % más pobre, otro indicador comúnmente utilizado para medir la desigualdad, la posición chilena destaca ocupando el tercer puesto de Iberoamérica¹⁹.

¹⁷ Disponible en <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Mejor-gasto-para-mejores-vidas-Cómo-América-Latina-y-el-Caribe-puede-hacer-más-con-menos.pdf>.

¹⁸ El índice de Gini estima la distribución de los ingresos con un coeficiente que va de 0 –igualdad absoluta– a 1 –desigualdad absoluta–, Chile tiene un índice de Gini de 0,454, según datos de la CEPAL. La media latinoamericana es 0,47 y el índice de Méjico 0,504, de Colombia 0,511, de Brasil 0,539. Solo Uruguay (0,39) y el Salvador (0,399) se distancian en igualdad de Chile. Disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44395/1/S1900051_es.pdf.

¹⁹ En Uruguay el estrato superior gana 11,8 veces más que el inferior; en El Salvador, 13,8 veces más; y en Chile, 17,6 veces más. La media latinoamericana es 22,5 veces más.

Sin embargo, es necesario ir más allá. La aproximación no es completa porque la desigualdad de la que hemos hablado está referida a los ingresos, que es menor que la desigualdad de la riqueza. Es decir, la desigualdad en términos de patrimonio es mayor que en términos de renta. Este fenómeno se replica en todo Iberoamérica. En Chile, el índice de Gini de los activos totales –físicos y financieros–, que mide el reparto de la riqueza, alcanza un valor cercano a 0,72 que contrasta con el valor del índice Gini de 0,45 obtenido para la distribución del ingreso²⁰. La notable diferencia (de un 0,72 a un 0,45) se puede explicar analizando la distribución del patrimonio, que en Chile está muy concentrado. La mitad de las familias menos favorecidas acumulan solo un 2,1 % de la riqueza neta del país, mientras que el 10 % más rico concentraba dos terceras partes²¹.

La distribución de la riqueza o del patrimonio es singularmente importante a la hora de medir la estabilidad y la seguridad frente a los imprevistos que pueden surgir. El patrimonio en activos físicos o financieros es quien financia las situaciones de gastos extraordinarios o inesperados, como puede ser una enfermedad, un accidente, la pérdida del empleo, los costes universitarios de los hijos o la jubilación, especialmente cuando no existe un sistema social de cobertura suficientemente desarrollado.

La desigualdad de oportunidades es otro factor perturbador que puede ser percibida como más grave que la desigualdad de la renta. La imposibilidad de acceder a servicios básicos o la imposibilidad de ascenso social hipotecan el futuro laboral y el familiar, al imposibilitar a los hijos obtener una formación mejor o mejorar sus condiciones laborales. La situación provoca un desencanto con el futuro que puede ser más doloroso que el desencanto con el presente, al eliminar la esperanza de prosperar. Cuando la herencia y la posición familiar son quienes determinan el horizonte personal, sin posibilidad de escapar de la condición que se recibe heredada, la irritación y la indignación se multiplican. El rechazo a la cultura del privilegio, que bloquea la posibilidad de prosperar, inevitablemente se traduce en un discurso de impugnación contra el modelo establecido.

²⁰ En México al índice Gini de activos supera el 0,78 mientras que la medición de la distribución de los ingresos se queda en el 0,50. Disponible en

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44395/11/S1900051_es.pdf.

²¹ Disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44395/11/S1900051_es.pdf.

Por otra parte, la insatisfacción también tiene que ver posiblemente más con las expectativas que con las propias diferencias. Chile se ha considerado y se ha presentado como un país distanciado del resto de sus vecinos, un país más sólido en todos los sentidos, el único de América del Sur, junto a la recién ingresada Colombia, que forma parte de la OCDE, pero, sin embargo, la distribución de la renta y las oportunidades siguen los parámetros de desigualdad de la región, aunque dentro del conjunto, comparada con los demás, su posición sea más igualitaria.

Añadido a lo anterior, aparece un desajuste de las políticas fiscales y sociales. Las estimaciones que ha realizado la OCDE muestran que en Chile prácticamente la distribución del ingreso antes y después de impuestos y transferencias sociales no mejora, solo lo hace en cuatro puntos frente a los 20 de media de la OCDE²². En términos comparativos con el resto de países de la región no es un dato que debiera sorprender.

Las políticas fiscales y de gasto social en Iberoamérica no tienen un efecto relevante en la corrección de la desigualdad. Los efectos redistributivos de la intervención del Estado reducen la desigualdad en Iberoamérica alrededor de un 5 %, mientras que en las economías avanzadas la reducción es de un 38 %²³.

El malestar de importantes sectores de la población en Chile no es por lo tanto coyuntural. Ante el estallido social, el Gobierno se retractó de la subida de las tarifas del metro y procedió a reducciones en las facturas de la luz, así como mejoras en las pensiones y subidas en el salario mínimo, pero las protestas continuaron. Después de semanas de violencia, Sebastián Piñera efectuó finalmente el pasado 12 de noviembre, tras haber reintegrado a los carabineros a sus cuarteles y realizar importantes cambios en la composición de su Gobierno –entre otros el titular de Interior–, el llamamiento a la unidad y a la apertura de un proceso constituyente en el país. La duda que persiste es en qué medida estos cambios permitirán abrir el horizonte personal y familiar de los desheredados.

Tras una intensa negociación entre el Gobierno y los partidos políticos, se llegó a un gran acuerdo político entre las partes, de convocatoria de un plebiscito para consultar a la

²² Disponible en <https://www.infobae.com/america/america-latina/2019/11/09/mitos-y-verdades-de-la-desigualdad-en-chile-hasta-que-punto-explica-el-estallido-que-sacude-al-pais/>.

²³ Disponible en <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Mejor-gasto-para-mejores-vidas-Cómo-América-Latina-y-el-Caribe-puede-hacer-más-con-menos.pdf>.

población si aprueba la redacción de una nueva Constitución y cuál será el mecanismo para su elaboración:

- Convención Mixta Constitucional (que es un 50 % miembros del Congreso y el otro 50 % escogido por votación popular).
- Convención Constitucional. Esta implica que todos los miembros de esta mesa de trabajo son escogidos por votación popular.

Según el acuerdo alcanzado, el plebiscito se celebrará en el mes de abril de 2020. Se estima que este proceso dure un año (hasta 2021) y se deberá votar nuevamente, y en esa ocasión, de forma obligatoria (en Chile el voto es voluntario) si la población aprueba o no el nuevo texto constitucional²⁴.

El día 18 de noviembre, la firma Cadem, empresa especializada en sondeos de opinión, publicó una encuesta de percepción respecto a este proceso. Según sus datos, el 67 % de la población evalúa como «muy bien» o «bien» el acuerdo alcanzado por los partidos, mientras que el 60 % estaría a favor de que el mecanismo para redactar la nueva Carta Magna sea mediante Convención Constituyente, es decir, que todos los miembros sean elegidos por voto popular²⁵. Si esta postura avanza en el plebiscito, Chile tendrá otro proceso electoral para escoger a sus constituyentes.

Consideraciones finales

Además de los daños humanos y materiales que han causado las protestas, también ha habido otras consecuencias colaterales como la necesaria cancelación de algunos eventos internacionales que se iban a celebrar en Chile como la Cumbre del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés), la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP25), la cual se celebrará en España en las mismas fechas previstas o la final de la Copa Libertadores de fútbol.

Aunque las movilizaciones no han cesado del todo, el acuerdo alcanzado entre las partes supone, sin duda, un balón de oxígeno para el presidente Piñera, quien ha logrado

²⁴ Disponible en https://www.blogdeasuntospublicos.com/wp-content/uploads/sites/10/2019/11/LLYC_Informe-de-situación-en-Chile_18.11.2019_Proceso-Constituyente_ESP.pdf.

²⁵ Disponible en <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2019/11/18/967535/Cadem-nueva-Constitucion.html>.

recuperar algo de equilibrio, aunque su figura sigue siendo impopular, en especial por las medidas represivas adoptadas. Después de cuatro semanas largas de protestas masivas, disturbios, saqueos e incendios, el conflicto político parece volver a la senda institucional y se vislumbra una solución institucional. En las calles de Chile y en los mercados financieros, existe cierto optimismo y se subraya la creencia de que los chilenos quieren arreglar el modelo económico y político de su país sobre la base del consenso que ha hecho que la democracia chilena sea tan exitosa.

Al margen de cómo gestione Chile la crisis a nivel interno, estos sucesos se han producido en un contexto regional de estallidos sociales en otros países andinos: Ecuador, Perú y ahora Colombia, lo que diversos analistas atribuyen a la «brisita bolivariana», parafraseando las palabras de Diosdado Cabello, que se deriva de la Cumbre del Foro de São Paulo que se celebró en Caracas a principios del pasado mes de julio para desestabilizar América Latina, tal y como expresó públicamente el propio Nicolás Maduro en unas declaraciones:

«El plan va perfecto, ustedes me entienden. Todas las metas que nos hemos puesto en el Foro de Sao Paulo se han realizado. Así debemos seguir [...]. Esto es producto de la unión de los movimientos sociales revolucionarios de toda América Latina, el Caribe y el mundo. Estamos revitalizados», añadió sonriente: «Esa fue la estrategia que trazamos y vamos mejor de lo que pensábamos»²⁶.

Las palabras de Nicolás Maduro se han complementado con nuevas expresiones en la misma dirección con motivo del *Encuentro Antiimperialista de Solidaridad, por la Democracia y contra el Neoliberalismo* que ha tenido lugar en La Habana a principios de noviembre. Los participantes señalaron en el punto 14 de la declaración final de este encuentro «defender la decisión del pueblo de Chile a rebelarse en las calles con valentía para abrir las grandes alamedas contra las políticas represivas y antipopulares del gobierno, y condenar el empleo de torturas, violaciones, mutilaciones y muerte de ciudadanos chilenos a manos de los órganos represivos del país»²⁷.

²⁶ Disponible en <https://www.elnacional.com/venezuela/maduro-estamos-cumpliendo-el-plan-del-foro-de-sao-paulo-a-la-perfeccion/>.

²⁷ Disponible en <http://revistadefrente.cl/cuba-encuentro-antiimperialista-llama-a-defender-la-decision-del-pueblo-chileno/>.

Todas estas palabras son parte de la habitual retórica del socialismo venezolano del siglo XXI o del cubano del siglo XX, si bien las teorías conspirativas son demasiado simples para explicar los problemas. Una crisis social desatada en tan breve espacio de tiempo, con una desmedida violencia, extendida por gran parte del territorio y a la velocidad de la pólvora exigiría un nivel de organización y preparación que no podría haber escapado de la vigilancia de los servicios de inteligencia e información chilenos. La sorpresa política e institucional es una prueba evidente del carácter espontáneo de las grandes revueltas que se han vivido en el país. Incluso la propia evolución del discurso del presidente y su giro político no hacen sino confirmar que el origen de las movilizaciones fue espontáneo y responde a causas profundas que, acumuladas durante mucho tiempo, han estallado de golpe. «No son 30 pesos, son 30 años».

En cualquier caso, el sistema político chileno puede necesitar correcciones, como todos los sistemas, pero es de los más sólidos de América Latina. En ese sentido, si el país logra enderezar el rumbo y satisfacer las mejoras que la población demanda podrá seguir siendo un modelo exitoso para todos los países de la región.

*«Alza, Chile, sin mancha la frente;
conquistaste tu nombre en la lid;
siempre noble, constante y valiente
te encontraron los hijos del Cid»²⁸.*

*Andrés González Martín ·
María Luisa Pastor Gómez*
Analistas del IEEE*

²⁸ Fragmento del Himno Nacional de Chile.

19/2019

19 de diciembre de 2019

Avance del Panorama Geopolítico
de los Conflictos 2019

Avance del Panorama Geopolítico de los Conflictos 2019

Palabras clave

Somalia, Camerún, Ucrania, Yugoslavia, Venezuela, Caribe, narcotráfico, terrorismo, Turquía, frontera chino-india, yihadismo.

Advancement of the Geopolitical Panorama of Conflicts 2019

Keywords

Somalia, Cameroon, Ukraine, Yugoslavia, Venezuela, Caribbean see, drug trafficking, terrorism, Turkey, Sino-Indian border, jihadism.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos Informativos** son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Introducción

Francisco José Dacoba Cerviño, director del IEEE

Como ya es habitual, año tras año por estas fechas, en el Instituto Español de Estudios Estratégicos estamos ultimando la edición del *Panorama Geopolítico de los Conflictos 2019*. No estarán todos los focos de tensión y enfrentamiento, sería imposible, pero sí les ofreceremos análisis y perspectivas de algunos, no todos, de los más candentes. Tratando, además, de incluir alguno de los más desconocidos y no por ello menos importantes. En África, un entorno tan cercano, Somalia y Camerún suscitan nuestra atención en esta ocasión. En Oriente Medio, difícil descartar, pero necesario, nos quedamos en Irak. Las recurrentes disputas entre dos vecinos, India y China, a lo largo de su extensa frontera común nos trasladan a Asia. No podíamos dejar de mirar al continente hermano y por eso dedicaremos un capítulo a la situación de Venezuela. Y a las aguas próximas a este país, las del mar Caribe, que son escenario, también, de un intenso y preocupante tránsito de drogas y otros ilícitos por sus aguas.

Tampoco en la misma Europa faltan elementos de preocupación, como la situación en los Balcanes dos décadas después del fin de la guerra, la situación en Ucrania tras la anexión por Rusia de la península de Crimea y el persistente conflicto en la región fronteriza del Donbass, o los últimos acontecimientos en los que Turquía es un protagonista destacado, concretamente su relación con la minoría kurda. Cerraremos esta edición con una amenaza, la del terrorismo yihadista, lamentablemente siempre presente a la hora de analizar la situación de conflictividad a nivel global.

En pocas semanas, ya entrado el nuevo año, les presentaremos el *Panorama Geopolítico de los Conflictos 2019*. Sirva este breve resumen como aperitivo a la espera de la publicación definitiva. Hasta entonces todos los componentes del Instituto Español de Estudios Estratégicos les deseamos lo mejor para 2020.

Somalia

Jesús Díez Alcalde

Desde 2012, Somalia avanza hacia la construcción de un proyecto nacional frente a un panorama de rivalidad política y social, agravado por la violencia yihadista de Al Shabaab –ahora también en lucha con las facciones de Dáesh en Somalia–, la lucha remanente entre los clanes somalíes; y también por las catástrofes humanas como las sequías, los desplazamientos forzados o la inseguridad alimentaria. En la actualidad, el Gobierno federal se enfrenta a grandes retos en el ámbito político: consolidar un régimen descentralizado para Somalia con la anuencia de los Estados federales; atender a la reforma de la Constitución provisional de 2012; y por último, la celebración –como plazo máximo en 2012– de sus primeras elecciones democráticas con sufragio universal, aunque ya pocos –dentro y fuera de Somalia– lo consideran factible en los plazos establecidos.

Además, y de forma paralela, debe progresar en la reforma del sector de seguridad (justicia, seguridad interior y defensa) con el objetivo de asumir de forma autónoma la protección de su población y su territorio a finales de 2021, como se acordó en la Conferencia de Londres en 2017. Con la aprobación del *Pacto de Seguridad*, el Gobierno federal y los estados miembros federales se comprometieron por primera vez a implementar una *arquitectura nacional de seguridad* sustentada, en cifras globales, por 18.000 militares en el ejército nacional y 32 000 policías. Además, contemplaba la retirada progresiva de la Misión Africana para Somalia (AMISOM) que debe consumarse en diciembre de 2021. Para conseguirlo, el Plan de Transición 2018 se constituye en la «hoja de ruta» que marca el ritmo en la consecución de estos objetivos, además de contemplar el planeamiento de las operaciones militares que lleven a la recuperación estatal de todo el territorio de soberanía.

En este contexto, el apoyo y la cooperación de la comunidad internacional, liderada por Naciones Unidas y la implicación absoluta de la Unión Africana, son determinantes. Más allá de otras acciones políticas y diplomáticas, el apoyo de Naciones Unidas a Somalia está a cargo de la Misión de Asistencia de Naciones Unidas en Somalia (UNSOM) que, desde 2013, lidera y coordina el asesoramiento al Gobierno federal, los Estados federales y AMISOM en la consolidación de la paz, en los distintos proyectos políticos y en el cumplimiento del Plan de Transición. Por su parte, la Unión Europea –además de la cooperación en el ámbito político, económico y social– mantiene el despliegue de la

Operación EUNAVFOR Atalanta contra la piratería, la misión de adiestramiento EUTM Somalia y la misión civil EUCAP dirigida a fortalecer la seguridad marítima en las aguas somalíes. A este esfuerzo se unen Estados Unidos, Reino Unido y Turquía que, ahora más coordinados con el resto de actores internacionales, se centran en la reforma del sector de seguridad; al tiempo que Somalia sigue siendo damero donde también se libra la crisis que enfrenta a los países del Golfo, cada vez más interesados en el valor estratégico de este país que compone una pieza clave de la seguridad y la estabilidad del Cuerno de África.

Camerún: la crisis que amenaza la integridad del país

M.^a José Izquierdo Alberca

Camerún vive una crisis que amenaza la base sobre la que se ha construido el país. El proceso de unificación de las dos regiones heredadas de la colonización no se ha llevado a cabo de manera satisfactoria para la minoritaria región anglófona, que ha considerado que en los últimos años no ha estado bien representada.

El acceso al poder del actual presidente, Paul Biya, que desde 1982 gobierna el país ha estado acompañado de numerosas revueltas. A raíz de la protesta llevadas a cabo por abogados y maestros, han tenido lugar diversos incidentes, ataques, detenciones y muertes que han provocado una crisis social y política en la que la rivalidad política, el sentimiento de desigualdad de una parte del país y el radicalismo de algunos grupos han alcanzado una declaración de independencia de la región anglófona. Camerún, la nación productora de petróleo, cacao y madera que se encontraba entre las más estables de África central hasta hace unos años, entró desde el año 2016 en una espiral de protestas, represión e insurgencia de la que parecía imposible salir. La iniciativa gubernamental de convocar un gran diálogo nacional ha sido un paso importante para restablecer la paz.

La diplomacia francesa y los fuertes vínculos entre ambos países podrían ayudar a desbloquear la situación. El presidente Macron, con ocasión del encuentro del Fondo para el SIDA, la Malaria y la Tuberculosis en Lyon, instó a implementar el diálogo político después de la liberación del principal opositor Maurice Kamto. Unos días después, el jefe de la diplomacia gala, Jean-Yves Le Drian, prometió cooperar con Camerún para

favorecer la descentralización y el estatus especial prometidos para las regiones anglófonas.

La convocatoria de elecciones legislativas y municipales previstas para febrero de 2020 puede devolver a la política un conflicto que se ha saldado con 3.000 muertos, más de medio millón de personas desplazadas, el abandono de la educación de 700.000 niños y que ha supuesto un grave deterioro de las condiciones de vida en estas regiones, además de convertirse en un gran desafío para la unidad territorial de Camerún.

El conflicto en Ucrania

Francisco Márquez de la Rubia

Para la mayoría de los lectores de este capítulo estoy seguro de que Ucrania aparece como un país joven que, a pesar de la carga de la historia, se ha lanzado a la construcción de una nueva democracia como parte del orden mundial surgido tras la caída del Muro de Berlín. Para el Kremlin, mientras tanto, ha seguido siendo una parte indispensable de una esfera de influencia de larga tradición. La diferencia entre estos dos puntos de vista explica en gran medida la situación actual.

Occidente ha eludido durante mucho tiempo preguntarse sobre el lugar de Ucrania en el orden euroasiático y su papel en la tensa relación entre Washington y Moscú. Aunque el final de la Guerra Fría marcó el final de una competición entre Estados, no marcó el final de la geopolítica. La disolución de la Unión Soviética tampoco significó la desaparición de las ambiciones y habilidades rusas. La Unión Soviética dejó de existir sobre el papel en 1991, pero su influencia no lo hizo. Los imperios no desaparecen en un momento, mueren de manera progresiva y siempre desordenada, negando su decadencia cuando pueden, cediendo sus dominios cuando deben, y lanzando acciones irrendentistas dondequiera que perciban una posibilidad. Y en ninguna parte son más claras las consecuencias del colapso soviético que en Ucrania, un país que padece los estertores del antiguo orden geopolítico en el continente euroasiático.

En 1991, tanto el último líder soviético, Mijaíl Gorbachov, como el primer presidente ruso, Boris Yeltsin, pensaron que podían remodelar la Unión Soviética en lugar de disolverla. Promovieron la idea de una nueva forma de unión de las 15 repúblicas que la habían integrado. Creyeron que podían lograrlo sin dar a los ciudadanos una opción real sobre

si querían permanecer o no en un imperio reformado. En el caso de los ucranianos, estos no tenían ningún interés en apuntalar los vestigios del imperio; querían la independencia absoluta. Sin embargo, sin Ucrania no habría un camino viable hacia una nueva unión: el intento tuvo poco recorrido.

La realidad es que Moscú nunca aceptó realmente esa independencia, sobre todo porque consideraba a Ucrania no solo como un elemento clave de su antiguo imperio, sino también como el corazón histórico y étnico de la Rusia moderna, inseparable del cuerpo del país en su conjunto.

Y mientras tanto, las decisiones de Occidente no ayudaban a asentarse a la nueva república eslava: las ampliaciones hacia el Este de la OTAN y de la UE (2004) pusieron de manifiesto la vulnerabilidad de Ucrania que se encontró de repente en una forma particularmente dolorosa de limbo entre el Este y el Oeste.

Desde su ascenso al poder, el presidente Putin centró sus esfuerzos en reafirmar la influencia rusa en el espacio postsoviético, primero con medios políticos y económicos y luego utilizando la fuerza militar. La promesa de ampliación atlántica a Georgia y Ucrania en 2008 le convencieron de la imperiosa necesidad de una Rusia más asertiva en su esfera de influencia: la invasión de Georgia sería su reacción y su llamada de atención a Occidente.

Entretanto, los ucranianos seguían ansiando libertades y desarrollo: Revolución Naranja, Euromaidan, etc. Y esto a ojos de Moscú era un verdadero peligro en sus mismas puertas. Se vulneró todo principio del derecho internacional y las tropas regulares y paramilitares rusas tomaron el control de la península de Crimea. Rusia también lanzó una guerra híbrida en la región de Donbas, al este de Ucrania. El objetivo de Moscú parece claro: hacer necesaria la «federalización» de Ucrania, con cada una de sus provincias decidiendo por su cuenta las cuestiones de política exterior, porque eso significaría el fin de las aspiraciones prooccidentales de Ucrania y la posibilidad de una influencia directa de Rusia.

Ucrania se ha defendido con todos los medios a su alcance; como resultado Rusia convirtió su guerra híbrida en una guerra convencional enviando unidades regulares a la batalla. Los líderes europeos intervinieron para negociar los acuerdos de Minsk en septiembre de 2014 y febrero de 2015, proporcionando así un marco para el diálogo. Pero los combates continúan y se han cobrado cerca de 13.000 vidas entre soldados,

miembros de unidades paramilitares y civiles. Millones de ucranianos se han convertido en refugiados y alrededor de cuatro millones de personas están ahora atrapadas en repúblicas separatistas no reconocidas, financiadas y respaldadas militar y políticamente por Rusia, pero que apenas sobreviven económicamente.

Dejar sin resolver durante décadas las cuestiones sobre Ucrania y su lugar en el nuevo orden internacional ha tenido el efecto de convertir al país en un escenario peligroso para la seguridad europea.

Yugoslavia y «yugonostalgia»: ¿Europa y «euronostalgia»?

Pedro Sánchez Herráez

Yugoslavia, país creado artificialmente, supo finalmente constituirse como un poderoso activo para sus ciudadanos y un gran referente mundial; tanto que llegó a decirse de ella que constituía «el experimento afortunado».

Europa, la Unión Europea, también puede plantearse como un «experimento afortunado», pues permitió romper el ciclo de guerras europeas y posibilitó, e intenta seguir haciéndolo, el avanzar unidos en un camino común de paz y prosperidad compartida.

La construcción de un «experimento afortunado» cuesta, requiere tiempo, paciencia, generosidad, tener y creer en un proyecto común, comunicarlo adecuadamente y enseñarlo adecuadamente en las aulas. De tal forma que con el tiempo se consolide y permita la creación de algo más grande que la simple suma de sus partes, de algo que, en la actualidad, mucho más que hace unas décadas, cada vez es más necesario en este mundo global en el que la seguridad y la simple competencia económica requiere de unas escalas de dimensiones continentales.

Yugoslavia sufrió una serie de circunstancias, en el marco de una fuerte crisis económica, que propiciaron el surgimiento de nacionalismos que finalmente consiguieron quebrar ese espacio único, ese experimento afortunado; y las nuevas naciones que surgen de la destrucción de un gran país no solo no han cubierto sus expectativas, sino que la «yugonostalgia», la nostalgia de un pasado común, de un espacio único, crece en ellas, pese a las narrativas dominantes.

Europa, la Unión Europea, se enfrenta a un momento complejo. Una Europa unida supone ser un poderoso rival a batir en muchos ámbitos; por lo que, secularmente, por parte de los competidores, se han dado intentos de una no unión o de división, bien de forma exógena, por parte de las potencias de cada época de la historia, bien por cada una de las pequeñas piezas constituyentes de esa entidad mayor. Entidades que, acaudilladas por líderes cortos de miras y llevados por su egoísmo y afán de rapiña, instrumentalizan –o los hacen otros desde las sombras– cualquier opción que les posibilite mandar lo que en definitiva no son, en un mundo global con poderosas potencias, más que «mini-Estados». Estructuras como nuevos reinos de taifas en los cuales campearán a modo de nuevos señores feudales y, por lo cual, percibirán su «merecido tributo» de unas gentes que muy pronto, tras la euforia inicial, sentirán el desencanto de las expectativas y promesas no cumplidas y la penosa sensación de la oportunidad perdida y de muy difícil retorno. Tan peligrosas fueron para Yugoslavia dichas fuerzas como lo son ahora para Europa.

Estamos escribiendo en este mismo momento un capítulo de nuestra historia, capítulo que esperemos no se titule dentro de unos años «euronostalgia». Y, para ello, es preciso trabajar activamente de tal modo que, ni fruto de las presiones internas ni externas, se consiga que ese capítulo llegue a existir. Por el bien de todos.

En caso contrario, la perspectiva es simple ¡euronostalgia!

Conflicto de Venezuela: el bolívar se devalúa por mandato de Maduro

Andrés González Martín

Venezuela ha cosechado una avalancha de malas noticias durante el año 2019. El FMI, en sus estimaciones iniciales, fijaba una caída del PIB del 25 %, que acumulada con los datos de los cinco años anteriores suponía una pérdida de más de la mitad de la producción del país. En octubre de 2019, el FMI corregía sus previsiones y anunciaba que el PIB venezolano caería este año un 35 %.

La hiperinflación alcanza una magnitud inabordable. El bolívar ha dejado de ser un instrumento de depósito de valor, no tiene utilidad como medio de intercambio, ha dejado de ser una moneda de pago y una unidad de precio. El bolívar ya no es dinero y Venezuela camina hacia una dolarización desordenada, no regularizada por las

autoridades monetarias. Actualmente, se estima que cerca del 50 % de la economía se mueve en dólares.

El sistema sanitario, el educativo, la seguridad ciudadana y el conjunto de servicios del Estado han colapsado. La Asamblea Nacional ha declarado el estado de emergencia migratoria, humanitaria, sanitaria, educativa, eléctrica y el estado de emergencia por el colapso de los servicios públicos en el estado de Zulia. Demasiadas emergencias que recaen sobre la vida cotidiana de una sociedad muy castigada. Prácticamente el 90 % de la población vive en la pobreza. El salario mínimo a mediados de 2019 era de apenas dos dólares mensuales, el más bajo de Iberoamérica compitiendo con Haití.

La producción de petróleo no ha dejado de disminuir. Venezuela produce ahora solo un 20 % del petróleo que producía antes de llegar Hugo Chávez al poder. En mayo, un huevo de gallina en Venezuela costaba lo mismo que 93 millones de litros de gasolina. Sin embargo, con el precio del combustible más bajo del mundo y con las mayores reservas de crudo, llenar el depósito es una tarea casi imposible. La escasez de combustible se debe a la práctica paralización de las refinerías.

En marzo, Nicolás Maduro declaró la activación de «planes de administración de cargas», imponiendo un racionamiento del suministro eléctrico. La discontinuidad del servicio eléctrico afecta al normal funcionamiento de los servicios públicos y del sistema productivo. Los fallos eléctricos no garantizan el suministro de agua.

La población ha empezado a votar con los pies. Cinco millones de venezolanos habrán salido del país a final de año y el ritmo es de 5.000 personas diarias. Venezuela vive una gravísima pérdida de capital humano, los más capacitados y preparados están abandonando el país si no lo han hecho antes.

Por su parte, el tejido empresarial y productivo del país está destruido. El régimen ha convertido la escasez y la necesidad en un instrumento de control político y social, transformándose en el principal problema de Venezuela y un factor de inestabilidad para la región.

Posiblemente, una de las pocas buenas noticias del año es que Juan Guaidó sigue vivo, no está detenido, puede hacerse oír y sigue liderando una oposición unida frente a Maduro.

El mar Caribe, el narcotráfico y los nuevos piratas

M.^a Luisa Pastor Gómez

La ruta marítima del Caribe constituye, junto con la del istmo centroamericano, una de las dos fundamentales para el tráfico de droga en América, al estar ambas situadas entre los principales países productores de cocaína –Colombia, Perú y Chile–, y los mayores mercados consumidores, –los Estados Unidos y Europa–. La especial ubicación entre la oferta y la demanda, unida a las peculiaridades de los países y colonias que conforman la cuenca del Caribe, así como a las facilidades para el lavado de dinero que ofrecen, son factores que convierten esta vía en especialmente atractiva para los narcotraficantes.

Asimismo, se ha detectado en Colombia en los últimos años un importante aumento de la producción de cocaína y, con ello, la búsqueda de nuevos mercados por parte de los cárteles colombianos, quienes han preferido dejar el grueso del mercado estadounidense en manos del narcotráfico mexicano para centrarse en otros objetivos, ahora más lucrativos, como son Europa o África Occidental.

El tráfico hacia el Caribe también se ha visto potenciado por la permisividad y/o la falta de control del narcotráfico por parte de las autoridades de Venezuela, así como por el contexto de crisis social y de pobreza que vive este país, lo que ha provocado la incorporación de muchos venezolanos a este mercado ilícito como único modo posible de subsistencia. Esto último ha alentado, a su vez, el despertar de la práctica de la piratería promovida por los narcotraficantes, quienes, con el fin de despejar las rutas marítimas y adueñárselas para la satisfacción de sus intereses, mueven esta mano de obra de bajo costo para sembrar la violencia y la extorsión, lo que ha deteriorado sensiblemente la seguridad en la zona.

Ningún país de América Latina y mucho menos las pequeñas islas de Caribe podrán acabar en solitario con esa lacra. Esos Estados son muy vulnerables y carecen de medios suficientes para llevar a cabo esta lucha. Sobre todo, ante el equipamiento y los medios de transporte cada vez más sofisticados de los cárteles de la droga, dificulta su captura y hace cada vez más necesario el incremento de la ayuda externa –tanto económica como de especialización y de intercambio de información para perseguir el delito–,

además de políticas coordinadas entre los propios países caribeños que potencien sus capacidades.

Teniendo en cuenta que el narcotráfico se mueve única y exclusivamente por el afán de lucro, sería muy conveniente no solo vigilar la oferta, sino endurecer sensiblemente las políticas de vigilancia del dinero mediante la acción transnacional coordinada en la investigación de cuentas bancarias, el control de las fronteras y la limpieza y fortalecimiento de las instituciones estatales. Dicha tarea se hace cada día más urgente, toda vez que una de las principales consecuencias del narcotráfico es el aumento de la actividad criminal y el alto número de homicidios existentes en la zona.

El terrorismo en Turquía y el PKK

Felipe Sánchez Tapia

El 15 de agosto del presente año se cumplieron 35 años del asesinato de tres gendarmes a manos de militantes del Partido de los Trabajadores del Kurdistan (*Partiya Karkeran Kurdistan* –PKK, por sus siglas en kurdo–) en el sureste de Turquía; el primero de una serie de atentados y enfrentamientos armados que, finalizando 2019, han provocado ya cerca de 50.000 víctimas mortales entre miembros de las fuerzas de seguridad, personal civil y militantes del PKK.

El conflicto abierto entre el Estado y el PKK vive en estos momentos uno de sus periodos de mayor virulencia. El Gobierno, tras varios intentos frustrados de alcanzar soluciones negociadas, ha optado por la derrota militar sin condiciones, por el aplastamiento del PKK hasta su completa desaparición y por su inhabilitación como interlocutor válido para alcanzar cualquier solución negociada. La presión policial en el interior del país es enorme y no lo es menos la militar en el norte de Irak y Siria, donde se llevan a cabo operaciones encaminadas a erradicar la presencia del PKK, en el primero de los casos, y a limitar la del PYD, filial siria del PKK, en el segundo.

La estrategia actual del Estado turco pasa por establecer una clara separación entre la organización terrorista, por un lado; y las reivindicaciones legítimas de la minoría kurda para el reconocimiento de sus peculiaridades, por otro. Los aspectos identitarios del conflicto han pesado al formar parte integral de su resolución, y el Estado, consciente de ello, ha hecho gestos considerables a lo largo de los últimos años. Aún con todo, la

prudencia se impone a la hora de realizar concesiones a movimientos o partidos nacionalistas. Como experiencias ajenas han venido a demostrar en multitud de ocasiones, que el riesgo de dar paso a una interminable espiral reivindicativa es bien real.

En las circunstancias actuales, la reapertura de un nuevo proceso de paz es incierto. Aunque aquí, las posturas del líder Ocalan y el mando del PKK en Qandil no son coincidentes; conseguir de Ocalan un llamamiento al alto el fuego que pudiese desembocar en un cese permanente de las hostilidades entra dentro de lo posible. Pero su aceptación por Qandil es más difícil de prever. Entre otras razones porque las conexiones con el crimen organizado introducen una nueva dimensión al conflicto que complica enormemente la búsqueda de una salida negociada. Para muchos, el conflicto ha perdido gran parte de su carácter reivindicativo para convertirse en un medio de subsistencia, en un modo de vida.

En estas condiciones, el final del conflicto se presenta esquivo; y aún en el caso de que, finalmente, la paz llegara a imponerse, las heridas producidas en el tejido social son de tal profundidad que sus consecuencias se dejarán sentir durante generaciones.

Irak

José Ignacio Castro Torres

Tras la anunciada derrota militar del Dáesh en 2017, este se encuentra muy lejos de desaparecer. Sobre el terreno, la organización se ha replegado a determinados santuarios donde las fuerzas de seguridad iraquíes no son capaces de actuar. Algo parecido ocurre al otro lado de la frontera en Siria, donde además la permeabilidad del desierto de Jazeera permite el trasvase de fuerzas y el contrabando de mercancías entre ambos Estados.

Por otra parte, existe la actuación encubierta que el grupo terrorista ejerce sobre la población civil, ya que la capacidad para infiltrarse entre esta y la habilidad para trasladarse de un lugar a otro facilita las acciones de proselitismo, amenaza y castigo. Se han dado casos en que líderes tribales sunitas han sido asesinados delante de sus pueblos por no haberse sumado a las filas del Dáesh.

Irak se halla en una situación en la que el sectarismo y las diferencias entre comunidades han sentado las bases para el retorno de la insurgencia. Además, la población se encuentra hastiada de la ineficiencia de su Gobierno, por lo que muchos jóvenes sunitas desencantados son el caldo de cultivo para la captación por parte de la insurgencia.

En Siria, continua la lucha entre las fuerzas rebeldes y gubernamentales, a lo que hay que añadir la intervención turca en el norte del país. Al perder los kurdos el control efectivo de la zona, muchos de los antiguos combatientes del Dáesh que se encontraban encarcelados han escapado de sus prisiones. La aparición de nuevos refuerzos en áreas de apoyo tradicional a los insurgentes ha constituido un verdadero catalizador para el retorno de la insurgencia.

Por su parte, las potencias globales y regionales siguen pugnando por ocupar un espacio hegemónico en un conflicto que se prolonga en el tiempo, con el trasfondo de la explotación de los recursos petrolíferos.

Es destacable el repliegue estadounidense de la zona, abandonando el norte de Siria y trasladándose a las áreas próximas a los yacimientos petrolíferos. Este repliegue ha permitido la referida intervención turca y que Rusia ocupe este vacío de poder.

La reducción de recursos de la Operación Inherent Resolve es muy significativa. Uno de los principales apoyos proporcionados por la coalición son los denominados medios ISR, de reconocimiento y vigilancia del campo de batalla principalmente con aeronaves no tripuladas. Al trasladar los estadounidenses muchos de estos medios al golfo Pérsico, debido a las tensiones con Irán, las operaciones de las fuerzas de seguridad iraquíes han pasado de ser simultáneas a sucesivas, lo que proporciona un verdadero balón de oxígeno para la reorganización de la insurgencia.

De nuevo este vacío de poder se llena con el empuje como potencia regional de Irán, que mediante el empleo de fuerzas infiltradas y milicias afines se constituyen como garantes de la seguridad de los chífes de la zona, haciendo perder la credibilidad de las tropas internacionales.

Ante la población civil de la región, agotada por el sufrimiento de años de conflicto, se abre un futuro incierto en el que el espectro de un repunte de la violencia es una amenaza cada vez más creíble.

Conflictos en la frontera chino-india

José M.^a Pardo de Santayana y Gómez de Olea

India y China son dos Estados que proceden de civilizaciones muy antiguas y que tienen la ambición de jugar en la escena internacional un papel acorde a su historia, a su potencial y, sobre todo, al tamaño de sus poblaciones que juntas suman algo más de un tercio de los habitantes del planeta. El asunto fronterizo ha condicionado la relación entre ambos gigantes asiáticos, dando lugar a una gran desconfianza entre Pekín y Nueva Delhi y a una relación ambivalente que a menudo se ha descrito en términos contradictorios que va desde el conflicto y la contención hasta la competencia y la cooperación.

La disputa geoestratégica entre el Imperio británico y el zarista determinó los límites fronterizos entre la India y China que, en 1947, con la independencia Nueva Delhi asumió como propios y Pekín en 1949 no quiso aceptar por su origen colonial. La disputa fronteriza ha contaminado desde entonces la relación entre las dos potencias. Para China, se trataba de proteger las estratégicamente sensibles regiones del Tíbet y de Sinkiang, mientras que para la India era una cuestión de afianzamiento nacional tras el traumático fraccionamiento en dos Estados desde el mismo momento de la independencia. Pekín estaba dispuesto a ceder Arunachal Pradesh a cambio de asegurarse la desolada región de Aksai Chin, territorio clave para enlazar por carretera la región de Sinkiang con el Tíbet. En 1962, las tensiones acabaron desembocando en una breve guerra. India fue completamente derrotada y Pekín, que devolvió la parte del territorio de Arunachal Pradesh que había conquistado, aprovechó la circunstancia para asegurarse el control sobre Aksai Chin.

Desde los años 80 del siglo pasado, ambos Estados han ido estrechando sus relaciones económicas y comerciales y, de no ser por el conflicto fronterizo, habrían acercado a Pekín y Nueva Delhi en el concierto internacional. Desde principios de siglo, la creciente ambición china ha propiciado el aumento de los incidentes fronterizos. El lanzamiento en 2013 del proyecto de la nueva Ruta de la Seda tiene para la India una doble perspectiva: podría servir a sus intereses de desarrollo comercial y de atracción de inversiones internacionales. Sin embargo, prima la preocupación por ver el país rodeado de presencia china en todas las direcciones. Especial causa de controversia se deriva del Corredor Económico China-Pakistán que une la región china de Sinkiang con el océano

Índico y atraviesa el territorio de Cachemira administrado por Pakistán y que Nueva Delhi considera propio.

Las recurrentes disputas fronterizas lastran en la actualidad el ambicioso proyecto de Modi para dar a la India un perfil internacional acorde a sus características geopolíticas y su proyección de futuro. En 2017, la disputa en la región de Doklam ha elevado la relevancia estratégica del conflicto fronterizo.

Cada vez se dibuja con más claridad un alineamiento cuadrilateral entre EE. UU., Japón, Australia y la India que pretende contrarrestar la pujanza geopolítica de China. La India se ha convertido, con ello, en un actor relevante en el gran escenario regional, dejando atrás muchas décadas de ostracismo internacional. En el futuro la evolución de las relaciones entre Pekín y Nueva Delhi será uno de los principales vectores que determinarán el orden regional asiático y, por ello, en gran parte también del mundo. El conflicto fronterizo chino-indio, por menor que nos parezca, podrá tener una incidencia determinante en el gran tablero global.

Al Qaeda y el yihadismo

Federico Aznar Fernández-Montesinos

La aparición de un grupo como Al Qaeda ha dinamizado un tipo de terrorismo normalizando palabras como yihadista y generando una suerte de «alqaedismo». Estamos ante un espacio amorfo que alberga una internacional islamista en la que la fraternidad islámica trasciende toda diferencia y objetivo inmediato.

La atrición de Occidente ha ocasionado la centrifugación y el achatamiento de estructuras de la organización matriz, haciendo que pierda capacidad de coordinación y mando sobre sus filiales, privándola de la iniciativa y minorando su relevancia mediática hasta dejarla por completo fuera de los noticieros. Se percibió entonces su debilidad e inoperancia.

El 11-S que había servido como factor de legitimación y generado hasta un efecto llamada, no respondía a las capacidades militares reales de la organización y quedó como un tótem.

Existe una evidente falta de conexión entre la agenda de Al Qaeda y sus capacidades «militares» reales, entre sus objetivos y los medios de que dispone. Su actuación la desarrolla simultáneamente en una doble dimensión no del todo desalineada en la que se aúnan simultáneamente terrorismo e insurgencia.

En primer lugar, tratando de erigirse en representante del islam, lo que supone la convalidación de su propuesta religiosa. Fruto de ello es una violencia horizontal dirigida a la transformación de la sociedad; y una violencia vertical, terrorista, que sirve igualmente al propósito anterior, dirigida contra Occidente y, por ende, contra los líderes políticos locales a los que consideran sus representantes en tanto que no aplican en su totalidad las normas islámicas.

La doble dimensión del terrorismo se manifiesta en la estrategia actual de Al Qaeda que, a nivel intraislámico, trata de beneficiarse de la situación de debilidad institucional y social provocada por las Primaveras Árabes; y, a nivel supra, manifiesta su compromiso mediante el empleo de los denominados «lobos solitarios». Lo que a su vez se traduce a nivel local en una instrumentación de la violencia para fines operativos reales en una insurgencia dirigida contra el poder establecido mientras que, a nivel global, su uso es fundamentalmente instrumental y mediático.

Los debates entre afrontar el «enemigo cercano» o el «enemigo lejano» conforman fundamentalmente estrategias de elección de la matriz y grupos filiales. En la práctica, el «enemigo lejano» ha quedado manifiestamente relegado a operaciones testimoniales cuando no a la acción de actores individuales (lobos solitarios). La dimensión local predomina claramente sobre la global. No obstante, la violencia dirigida contra los propios musulmanes es una vulnerabilidad estratégica por su sobreutilización.

El aparente paréntesis operativo en el que la organización se encuentra y el análisis que haya hecho, probablemente le habrá indicado la escasa utilidad práctica del terrorismo llevado a cabo por actores individuales y la necesidad de volver a los grandes atentados contra Occidente como eje fundamental de su proceder. Al Qaeda, sin duda, y si alguna vez ha dejado realmente de intentarlo, estará tratando de obtener armas de destrucción masiva con las que volver a actuar con vistosidad frente a Occidente y ganar de nuevo espacio mediático.

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documentos

ANÁLISIS



Documentos **ANÁLISIS**

- 60** México, recuento de daños. Andrés González Martín
- 81** Bosnia y España al hilo de la lectura del libro 'El canto del gallo' del padre Francisco Gómez García-Fidalgo. Federico Aznar Fernández-Montesinos
- 94** Entender el juego geopolítico europeo (I). José Luis Pontijas Calderón
- 107** Entender el juego geopolítico europeo (II). José Luis Pontijas Calderón
- 122** ¡Rusia en el Mediterráneo!: ¿Guerra Fría 2.0? Pedro Sánchez Herráez
- 143** ¿Por qué nos importa Rusia? José Pardo de Santaya
- 157** Qassem Soleimani: el líder al otro lado de la colina. José Ignacio Castro Torres
- 176** Primer ministro Abiy: del Nobel a la paz etíope y regional. Jesús Díez Alcalde
- 199** ¿De qué ha servido la ofensiva de Turquía en Siria? Felipe Sánchez Tapia

27/2019

2 de octubre de 2019

*Andrés González Martín**

México, recuento de daños

México, recuento de daños

Resumen

El 30 de mayo de 1984, Manuel Buendía, el periodista más prestigioso de México, fue asesinado en su garaje. Media hora más tarde, con la autorización del secretario de gobernación, Manuel Bartlett Díaz, se hacía cargo de la investigación del crimen el jefe de la Dirección Federal de Seguridad (DFS). Nueve meses después el agente de la DEA, Enrique Camarena Salazar, fue asesinado por orden del narco Rafael Caro Quintero. En los dos crímenes, la DFS tuvo algo que ver.

El presidente Andrés Manuel López Obrador ha nombrado a Manuel Bartlett director de la Comisión Federal de Electricidad. Esta decisión ha provocado fuertes críticas, tanto por la posible responsabilidad de Bartlett en el asesinato de Buendía como por sus manejos como presidente de la Comisión Federal Electoral en las polémicas elecciones que otorgaron la presidencia a Carlos Salinas.

Las funciones de la corrupción, así como sus causas son similares a las de la violencia. A ambas las fomenta los procesos de modernización, ambas son síntomas de debilidad institucional, las dos constituyen un método por el cual los individuos y los grupos se relacionan con el sistema político y participan de él violando sus normas. La prensa tiene su papel en la tarea de deshacer la trama que las vincula, pero en México los periodistas son asesinados impunemente.

Palabras clave

Libertad de prensa, asesinato periodistas, México, Manuel Bartlett, narcotráfico, AMLO.

Mexico Damage Count

Abstract

On May 30, 1984, Manuel Buendía, the most prestigious journalist in Mexico, was killed in his garage. Half an hour later, with the authorization of the secretary of government Manuel Bartlett Díaz, the head of the Federal Security Directorate (DFS) was in charge of the crime investigation. Nine months later, DEA agent Enrique Camarena Salazar was murdered by order of the drug dealer Rafael Caro Quintero. In both crimes the Federal Security Directorate had something to do.

The President Andrés Manuel López Obrador has appointed Manuel Bartlett as director of the Federal Electricity Commission. This decision has provoked strong criticism, both for the possible responsibility of Bartlett in the murder of Buendía and for his efforts as president of the Federal Electoral Commission, in the controversial elections that granted the presidency to Carlos Salinas.

The functions of corruption as well as its causes are similar to those of violence. Both are encouraged by modernization processes, both are symptoms of institutional weakness, both constitute a method by which individuals and groups relate to the political system and participate in it in violation of its norms. The press has its role in the task of undoing the plot that links them but in Mexico journalists are killed with impunity.

Keywords

Press freedom, murder journalists, Mexico, Manuel Bartlett, drug trafficking, AMLO.

«Si un periodista se excede, pues la misma gente lo pone en su lugar».

Andrés Manuel López Obrador, presidente de México, 16 abril 2019

El asesinato de Manuel Buendía, el periodista más importante de México

El 30 de mayo de 1984, Manuel Buendía Tellezgirón, el periodista con más prestigio e influencia en los Estados Unidos de México fue asesinado en su garaje. Cinco disparos por la espalda acabaron con su vida. Media hora más tarde, con la autorización del secretario de gobernación, Manuel Bartlett Díaz¹, se presentaba en el lugar del crimen José Antonio Zorrilla Pérez, máximo responsable de la Dirección Federal de Seguridad (DFS), acompañado de varios de sus comandantes para hacerse cargo de la investigación del asesinato².

La DFS fue fundada en 1947 en el contexto de la Guerra Fría como agencia de inteligencia destinada a combatir la subversión comunista y el terrorismo dentro del país. Las reformas políticas y la ley de amnistía de 1978 impulsadas por el presidente José López Portillo habían tenido éxito. Los brotes de violencia armada y las amenazas desestabilizadoras de las décadas de los 60 y 70 se habían superado. En los años 80, la seguridad nacional en México no se enfrentaba a las mismas amenazas, las del pasado se habían diluido y surgía otra: el narcotráfico. La nueva situación permitió a la DFS reajustar sus actuaciones, ampliando sus competencias al dedicarse a combatir el narcotráfico, al tiempo que mantenía su función original de agencia de inteligencia. El cambio supuso un creciente compromiso de la DFS en misiones de seguridad pública que provocó interferencias con la Policía Judicial Federal (PJF). El narcotráfico consiguió corromper tanto a una como a otra.

El asesinato de Manuel Buendía no parecía ser un asunto de la competencia de la DFS, pero inicialmente desplazó a la Procuraduría del Distrito Federal. El propio presidente de la República, Miguel de la Madrid Hurtado, encargó a la DFS la investigación durante el funeral del periodista³. José Antonio Zorrilla, director de la DFS, y sus agentes de

¹ VILLADELÁNGEL, Gerardo (coordinador). *El libro rojo. Continuación, vol. IV. 1980-1993*. México: Fondo de Cultura Económica, 2016. «El titular de la DFS se comunicó con el secretario de Gobernación, Manuel Bartlett, para ponerlo al tanto del acontecimiento y solicitarle instrucciones. “¿Mando gente o voy?”, le preguntó Zorrilla. “Ve y me avisas”, le habría dicho Bartlett, según la primera declaración ministerial hecha por Zorrilla el 4 de marzo de 1988 ante la fiscalía especial del caso».

² Disponible en <https://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/05/30/962316>.

³ GRANADOS CHAPAS, Miguel Ángel. *Buendía el primer asesinato de la narcopolítica en México*. Barcelona: Grijalbo 2012.

confianza se ocuparon de recoger todas las pruebas incriminatorias para detener a los asesinos. Sus primeras indagaciones apuntaban a grupos terroristas de extrema derecha como los Tecos, el Movimiento Universitario de Renovadora Orientación (MURO), el Partido Ernesto Corripio Ahumada y Alfa 66, una organización anticastrista⁴.

Manuel Buendía era una persona con muchos contactos y buenas relaciones que había ido forjando durante muchos años de trabajo. Sus vínculos con las secretarías de gobernación, la de relaciones exteriores, la policía, la procuraduría, el PRI e incluso las oficinas de la presidencia venían de antiguo siendo, en muchos casos, fruto de un mutuo interés, que en ocasiones llegó a forjar una relación de suficiente confianza mutua. El periodista y el director de la DFS tenían un trato correcto y la suficiente familiaridad como para que Manuel Buendía, 15 días antes de su asesinato, por teléfono advirtiera a José Antonio Zorrilla que se retirase de lo que estaba haciendo y se marchara del país⁵. Buendía, después de haber recopilado información contrastada, tenía previsto publicar un artículo que incriminaba a ciertas autoridades relevantes y a los servicios de seguridad por colaborar con actividades ilícitas de grupos de narcotraficantes.

En algunas de sus últimas columnas de su periódico *Excélsior*, Buendía había apuntado en esta dirección, apoyándose en la carta pública firmada por los obispos del Pacífico sur. Nueve obispos conjuntamente alertaban al Gobierno federal sobre la expansión del narcotráfico en sus diócesis. El párrafo más duro de la carta denunciaba explícitamente la corrupción y la complicidad de funcionarios públicos en la producción y tráfico de drogas.

«Pero tampoco se puede explicar el poder tan grande que tienen las mafias en nuestra región, y la impunidad y descaro con que actúan despreciando las leyes nacionales, si no se supone que existe en este negocio complicidad, directa o indirecta, de altos funcionarios públicos a nivel estatal y federal»⁶.

Buendía, reflexionando sobre las graves denuncias de la Iglesia católica, señalaba en su columna «Red Privada» que la preocupación de los obispos no coincidía con los «tranquilizantes informes del procurador general de la República respecto al éxito de sus

⁴ Disponible en <https://aristeguinoticias.com/1508/mexico/bartlett-no-fue-investigado-por-el-asesinato-del-periodista-manuel-buendia/>.

⁵ Disponible en <https://revistareplicante.com/el-asesinato-de-manuel-buendia/>.

⁶ Disponible en <https://www.proceso.com.mx/140078/indiferencia-de-autoridades-y-robustecimiento-de-mafias>.

campañas contra los estupefacientes»⁷. El 14 de mayo, en un segundo artículo sobre el tema, Buendía hizo énfasis en la complicidad de «altos funcionarios» con el tráfico de drogas e invocó la intervención del procurador general de la República y del secretario de la defensa ante la gravedad de la denuncia de los obispos, sosteniendo que «este asunto involucra la seguridad nacional».

Manuel Buendía resaltó el peligro, anunciado por los obispos, de injerencia extranjera y el temor a que las redes de narcotráfico llegaran a tener influencia política decisiva. Se arriesgó a identificar la corrupción como un problema político señalando a protagonistas concretos y sus relaciones políticas. Su artículo acusaba al general Arturo Durazo Moreno y resaltaba su especial relación con el expresidente de la República José López Portillo⁸. Esta primera entrega no era sino un anuncio de otras nuevas que irían dirigidas a la administración entonces en el poder.

Mientras tanto, viendo venir el peligro de lo que estaba por publicar, el director de la DFS se entrevistó en público con el periodista en las vísperas del asesinato y formalizó con él para el día 31 de mayo una reunión con el capitán Martín Urrutia. Por supuesto, esta reunión nunca llegó a celebrarse, Buendía fue asesinado el día anterior. El interés por la reunión posiblemente era lanzar una cortina de humo que diera cobertura a lo que sucedió después.

El director de la DFS fue el primero en llegar al lugar del crimen y avisó por teléfono a la familia. Se encargó de atenderles, organizó las exequias pagando los gastos su departamento. José Antonio Zorrilla eligió el lugar donde se instaló la capilla ardiente, el lugar donde se enterró a Buendía, al único orador al pie de la tumba, el periodista García Siler, y presidió el funeral⁹. La puesta en escena fue extraordinaria. Nadie se hubiera atrevido a pensar que un gran amigo, que además era responsable de la investigación por encargo del propio presidente de la República, pudiese tener relación con el crimen.

⁷ BUENDÍA, Manuel. Columna periodística: «Red privada» publicada por *Excélsior* el 4 de mayo de 1984.

⁸ BUENDÍA, Manuel. Columna periodística: «Red privada» publicada por *Excélsior* el 14 de mayo de 1984.

⁹ GRANADOS CHAPAS, Miguel Ángel. *Buendía el primer asesinato de la narcopolítica en México*. México: Grijalbo 2012.

La DEA complica las cosas

Sin embargo, nueve meses después todo se complicó para Zorrilla. El agente de la DEA, Enrique Camarena Salazar, y el piloto Alfredo Zavala Avelarm fueron asesinados por orden del narco Rafael Caro Quintero¹⁰, fundador del cartel de Guadalajara. Bajo la presión del Gobierno de los Estados Unidos, las autoridades de México procedieron a la detención de Caro Quintero que, sin embargo, pudo huir del país bajo el amparo de acreditaciones de la DFS firmadas por José Antonio Zorrilla. El escándalo provocado por la huida del asesino de un agente norteamericano de la DEA provocó una de las mayores crisis políticas entre los dos países vecinos¹¹.

El secretario de gobernación, Manuel Bartlett Díaz, que en su día propuso el nombramiento de José Antonio Zorrilla Pérez al presidente, se vio obligado a solicitar el cese de su protegido como director de la DFS. El presidente de la Madrid describe la situación de la siguiente manera: «Empecé a recibir noticias de que la DFS andaba mal. Bartlett siempre defendía a Zorrilla. Cuando se da el secuestro de Camarena y la fuga de Rafael Caro Quintero, Bartlett estuvo de acuerdo en que había que quitar a Zorrilla. Sin embargo, me dijo que ya que era un elemento tan informado, que le abriéramos una oportunidad política. Y así fue como llega de candidato a diputado por el estado de Hidalgo»¹².

El subsecretario de la gobernación, Jorge Carrillo Olea, se dirigió al presidente de la República, sin atender a su directa subordinación al secretario, Manuel Bartlett Díaz, para informarle del peligro que suponía proponer a José Antonio Carrillo como candidato del PRI. «Me preocupa que, si Zorrilla llega a ser diputado y adquiere inmunidad estando loco como está, pudiera convertirse en un riesgo inimaginable para Manuel Bartlett, al grado de que te veas obligado a separarlo del cargo. Eso sería indispensable, pero haría un daño terrible a tu gobierno; te sería imposible ubicarlo en otro sitio, una embajada, por

¹⁰ Rafael Caro Quintero fue detenido en 1985 en Costa Rica. Extraditado a México fue sentenciado a 40 años de cárcel, pero en 2013 fue puesto en libertad, habiendo cumplido 28 años de prisión. Los Estados Unidos mantienen una orden de captura contra él y ofrecen una recompensa de 20 millones de dólares por su detención, la más alta ofrecida nunca, cuatro veces superior a la de Joaquín Chapo Guzmán.

¹¹ «La Policía Judicial Federal tuvo que reconocer que Rafael Caro Quintero, presunto narcotraficante y sospechoso del secuestro de Enrique Camarena, había huido en avión amparado por credenciales de la Dirección Federal de Seguridad y de la Policía Judicial de Jalisco».

MADRID HURTADO, Miguel de la. *Cambio de rumbo. Testimonio de una Presidencia, 1982–1988*. México: Fondo de Cultura Económica 2004.

¹² MADRID HURTADO, Miguel de la. *Cambio de rumbo. Testimonio de una Presidencia, 1982–1988*. México: Fondo de Cultura Económica 2004.

ejemplo, ya que todo el mundo, y particularmente la prensa, están al tanto de la situación»¹³.

La recomendación del subsecretario de gobernación era muy oportuna. Los Estados Unidos no estaban dispuestos a aceptar la impunidad del asesinato de unos de sus agentes. Los hechos demostraban lo que en la Secretaría de Gobernación toda persona medianamente informada sabía. José Zorrilla había establecido un entramado muy lucrativo entre la policía política del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y las redes del narcotráfico. El crimen organizado por la inteligencia del sistema contra la disidencia política, al amparo del secreto y de su indiscutible poder, había establecido relaciones de negocio con el narcotráfico. El secuestro, tortura y asesinato de Enrique Camarena requería una evaluación de daños y la toma de una decisión, que necesariamente requería tomar distancia dejando caer algún mamparo para hacer estanco el barco.

El subsecretario de la gobernación, Jorge Carrillo Olea, sabía lo que estaba diciendo. Desde el principio de la toma de posesión de su cargo como secretario de gobernación, Manuel Bartlett dejó muy claro a Jorge Carrillo que la DFS estaba directamente bajo su mando y no bajo la dependencia del subsecretario, dijese lo que dijese el organigrama¹⁴.

El presidente entendió el mensaje de Jorge Carrillo. Inmediatamente el PRI sustituyó la candidatura de José Antonio Zorrilla, que decidió abandonar México durante algún tiempo para instalarse en España. Poco después se dismanteló y disolvió la DFS que sería sustituida por una nueva organización, la Dirección de Investigación y Seguridad Nacional, de la que fue uno de sus fundadores Jorge Carrillo Olea.

Tendrían que pasar varios años para que la investigación del asesinato de Buendía comenzara a progresar. Fue el presidente, Carlos Salinas de Gortari, quien en 1989 impulsó la detención de José Antonio Zorrilla. El presidente Salinas tenía que intentar recuperar la legitimidad que se le cuestionaba. Su débil posición política tras su controvertida victoria electoral sobre Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, asunto todavía polémico en México por las sospechas de fraude electoral, obligaron a Salinas a tomar algunas decisiones que afectaban al entramado clientelar del PRI.

¹³ CARRILLO OLEA, Jorge. *México en riesgo. Una visión personal sobre un Estado a la defensiva*. México: Grijalbo 2011.

¹⁴ VILLADELÁNGEL, Gerardo (coordinador). *El libro rojo. Continuación, vol. IV. 1980-1993*. México: Fondo de Cultura Económica 2016.

Por otra parte, la presión de la opinión pública y las acusaciones de varios periodistas y medios, que seguían reclamando el esclarecimiento del asesinato del periodista de más prestigio del país, no podían ser desentendidas sin alimentar peligrosas especulaciones que terminaría por apuntar a Manuel Bartlett. Carlos Salinas sabía que era presidente gracias a las acciones y omisiones de Manuel Bartlett durante las elecciones, además era su secretario de Educación. Enjuiciar a Zorrilla era la mejor forma de dar algún tipo de solución a muchos problemas.

El juicio contra los miembros de la DFS, la inteligencia mexicana, terminó con la condena de su director, José Antonio Zorrilla Pérez, a 30 años de cárcel como autor intelectual del homicidio de Manuel Buendía. Juventino Prado Hurtado y Raúl Pérez Carmona, comandantes de la DFS, fueron sentenciados a 25 años por su participación en el asesinato. Juan Rafael Moro Ávila Camacho y Sofía Marysia Naya Suárez fueron condenados también a 25 años como autores materiales del crimen¹⁵.

Durante el juicio, José Zorrilla testificó que de sus actuaciones estaban al corriente la procuradora de Justicia del Distrito Federal, Victoria Adato, y su superior, el secretario de Gobernación, Manuel Bartlett Díaz. Las acusaciones fueron especialmente graves. Las imputaciones de su antiguo subordinado durante el juicio dejaron a Bartlett en una posición muy difícil¹⁶. Evidentemente probar la culpabilidad de Bartlett era imposible en el México de entonces, pero lo que puede resultar llamativo es que sus responsabilidades políticas en este y otros muchos cruciales asuntos nunca le han pasado factura.

Las acusaciones de fraude electoral y sus consecuencias

Manuel Bartlett era y sigue siendo, a pesar de su edad, uno de los más destacados, activos, inteligentes y poderosos políticos mexicanos¹⁷. Compitió, siendo derrotado, con

¹⁵ Disponible en <https://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/05/30/962316>.

¹⁶ Disponible en https://elpais.com/diario/1989/06/22/internacional/614469624_850215.html.

¹⁷ 1970-1976 director general de Gobierno de la Secretaría de Gobernación y secretario de la Comisión Federal Electoral. 1976-1979 director en jefe para Asuntos Políticos de la Secretaría de Relaciones Exteriores. 1979-1981 asesor del secretario de Programación y Presupuesto Miguel de la Madrid. 1981-1982 secretario general del Comité Ejecutivo Nacional del PRI y coordinador general de la campaña presidencial Miguel de la Madrid Hurtado. 1982-1988 secretario de Gobernación. 1988-1992 secretario de Educación Pública. 1992-1993 coordinador de Evaluación y Promoción de Proyectos de Desarrollo para la zona centro del país, de la Secretaría de Programación y Presupuesto. 1993-1999 gobernador constitucional del Estado de Puebla. 2000-2006 senador de la República y presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales en las legislaturas LVIII y LIX. Fue precandidato en la selección interna del Partido Revolucionario Institucional para contender como candidato a la Presidencia de la República en 1987 y

Carlos Salinas por la candidatura a la presidencia dentro de su partido. Poco después, sería durante las elecciones a la presidencia en 1988 designado presidente de la Comisión Federal Electoral, que dieron el triunfo a Carlos Salinas, con quien había disputado la candidatura dentro del PRI. Estas elecciones presidenciales han sido una de las más polémicas de la historia del país por el presunto fraude en el recuento que orquestó el PRI para arrebatarse la presidencia a Cuauhtémoc Cárdenas, que se presentaba por la coalición Frente Democrático Nacional. Todavía hoy estas elecciones siguen siendo un asunto polémico.

Indiscutiblemente en otros muchos países un escándalo de estas dimensiones hubiera afectado a la carrera política del presidente de la Comisión Federal Electoral. En México entonces el PRI tenía demasiado poder. El presidente, Carlos Salinas, quiso destacar a su antiguo rival dentro del partido con la secretaría de Educación por los servicios prestados. Después de importantes cargos públicos volvió a ser precandidato a la presidencia de la República por el PRI en 1999.

Respuesta norteamericana al asesinato de Camarena Salazar y sus efectos

Posiblemente solo desde el exterior alguien se ha atrevido a pasar factura a Manuel Bartlett, exigiéndole responsabilidades penales. En 1992, en Los Ángeles, California, durante el juicio por el secuestro y asesinato del agente de la DEA, Camarena Salazar, Manuel Bartlett fue acusado por dos informantes de la DEA de haber estado presente en la reunión donde se decidió matar al agente y también en el lugar donde fue torturado y asesinado¹⁸. Por muy inverosímil, e incluso absurdo, que nos pueda parecer la implicación directa y expresa de una persona con tantos recursos y experiencia en este asesinato, la justicia norteamericana lo tomó en serio.

El expediente sobre el caso Camarena sigue abierto y Bartlett es persona de interés para la justicia norteamericana. El departamento de Justicia de los Estados Unidos, en repetidas ocasiones, ha señalado que solo aceptaría su entrada en el país para acudir a

1999. Fue coordinador del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo en la LXII Legislatura del Senado de la República.

¹⁸ Disponible en <https://eldiariiony.com/2018/09/10/alto-funcionario-de-amlo-no-puede-viajar-eeuu-por-investigacion-de-la-dea/>.

testificar en el gran jurado de Los Ángeles por el asesinato de Camarena en 1985¹⁹. La investigación del crimen sigue siendo una herida abierta en los Estados Unidos²⁰.

Todavía hoy, en 2019, no está claro si Bartlett puede viajar a los Estados Unidos. La SRE mexicana en 2018 negó a la Plataforma Nacional de Transparencia el acceso a las notas diplomáticas y comunicaciones oficiales con el Gobierno de Estados Unidos que podría esclarecer la situación jurídica y migratoria en ese país de Manuel Bartlett Díaz. La decisión de la SRE se justificó por el carácter clasificado de «confidencial» de la documentación²¹.

Recientemente, prueba de que el tema sigue abierto, el 17 de septiembre de 2019, Ignacio Morales Lechuga, que fue procurador general de la República durante la presidencia de Carlos Salinas de Gortari, reconoció en una entrevista para el programa *Así las Cosas con Carlos Loret de Mola*, que el Gobierno de Estados Unidos pidió la extradición de Manuel Bartlett Díaz por su presunta responsabilidad en la muerte del agente de la DEA, Enrique Camarena Salazar²².

El asesinato de Camarena pudo condicionar el ascenso político de Bartlett. Es muy probable que la presión norteamericana por el asesinato de Camarena animara al presidente, Miguel de la Madrid, a prescindir de Bartlett, entonces el segundo hombre más poderoso de México; y designar a Carlos Salinas como su sucesor a la presidencia de la República. No sabemos si tuvo algo que ver con la decisión, pero lo cierto es que su carrera política no se vio truncada del todo.

Manuel Bartlett empezó a ser muy crítico con su partido a finales de los 90, cuando acusaba a los tecnócratas internos de destruir la identidad del PRI y girar sus políticas hacia el liberalismo²³. En el año 2006, para evitar la victoria de Felipe Calderón, apostó por solicitar el voto útil a favor de Andrés López Obrador, que entonces presidía la candidatura del Partido de la Revolución Democrática (PRD), una escisión del PRI. En su partido no sentó muy bien su posicionamiento. Finalmente abandonaría el PRI y en 2012 sería elegido senador por el Partido del Trabajo (PT). El PT ha concurrido en

¹⁹ Disponible en <https://www.wsj.com/articles/SB857515431645139000>.

²⁰ Disponible en <https://www.nytimes.com/2018/04/12/us/politics/fbi-most-wanted-caro-quintero-dea.html>.

²¹ Disponible en <https://vanguardia.com.mx/articulo/tiene-bartlett-problemas-para-ir-eu-por-el-caso-camarena-dea-dice-que-si-la-sre-cierra>.

²² Disponible en <https://vanguardia.com.mx/articulo/eu-pidio-extradicion-de-bartlett-y-la-negue-ex-procurador-morales-lechuga>.

²³ Disponible en <https://www.nytimes.com/1998/02/19/world/dinosaur-stirs-mexico-s-old-guard.html>.

repetidas ocasiones en coalición con el PRD, apoyando la candidatura presidencial de Andrés López Obrador en las elecciones de 2006 y 2012.

Treinta y cinco años después del asesinato de Manuel Buendía, columnistas y usuarios de Twitter insisten en señalar a Manuel Bartlett como autor intelectual del homicidio²⁴. En cualquier caso, nadie puede discutir que Bartlett, esté dentro o fuera, es un miembro de la vieja guardia del, en otro tiempo todo poderoso, PRI. Bartlett, según opinan algunos, sería el *Tyrannosaurus rex* de los *Diplodocus* de los viejos buenos tiempos²⁵. Tanto Bartlett como Cárdenas y López Obrador fueron miembros del PRI, que durante mucho tiempo aspiró a ser un partido sin posible relevo en el poder. Su propio nombre lo delata, Partido Revolucionario Institucional. El problema podría ser que Jesús Robles Maloof, abogado y defensor de los derechos humanos, tuviera razón al afirmar que «el priismo no se quita. Es crónico e incurable»²⁶. El camino de despedida sería solo como ir a rehabilitación, especialmente cuando se tienen muchos años cumplidos porque son muchas las cosas que hay que mantener ocultas.

AMLO resucita al *Tyrannosaurus rex*

El presidente, Andrés Manuel López Obrador, ha nombrado a Manuel Bartlett, con sus 83 años, director de la Comisión Federal de Electricidad. Este nombramiento ha provocado numerosas críticas, tanto dentro como fuera del Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA)²⁷. La Comisión Federal de Electricidad es una empresa pública encargada de controlar, generar, transmitir y comercializar energía eléctrica en todo el país, siendo actualmente la empresa eléctrica más grande del sector eléctrico en Iberoamérica²⁸.

El rechazo a la privatización del sector petrolero y energético sostenido tanto por Bartlett como por López Obrador, durante los gobiernos de Felipe Calderón y Peña Prieto, ha

²⁴ Disponible en <https://aristeginoticias.com/1508/mexico/bartlett-no-fue-investigado-por-el-asesinato-del-periodista-manuel-buendia/>.

²⁵ Disponible en <https://www.wsj.com/articles/SB857515431645139000>.

«Among the old-guard Mexican political bosses known as the Dinosaurs, Mr. Bartlett is considered a *Tyrannosaurus rex*. Elegant and reserved, he has had a long career in Mexican politics. For many years, he has been considered the ruling Institutional Revolutionary Party's chief electoral "alchemist"».

²⁶ Disponible en <https://www.sopitas.com/noticias/bartlett-historias-controversias-fraude-salinas/>.

²⁷ Disponible en https://www.huffingtonpost.com.mx/2018/07/30/amlo-y-bartlett-el-inicio-de-una-decision-complicada-y-la-justificacion_a_23492667/.

²⁸ Disponible en <https://rankings.americaeconomia.com/las-500-mayores-empresas-de-latinoamerica-2014/sectores/energia-electrica/>.

mantenido unidos a ambos políticos durante dos presidencias²⁹. La defensa de PEMEX y la titularidad pública de empresas clave en los sectores petrolero y energético no son una extraña apuesta en el entorno de López Obrador. Bartlett no era la única opción y para muchos mexicanos no era la mejor, pero pocos tendrían un interés personal más grande que Bartlett por mantener la situación.

Tatiana Clouthier, coordinadora de la campaña electoral de López Obrador en marzo de 2018, expresó su desencanto con el nombramiento por su partido de algunos candidatos controvertidos. Criticó el nombramiento del futbolista Cuauhtémoc Blanco como candidato a gobernador del estado de Morelos. La actual diputada, Tatiana Clouthier, fue muy explícita: «No voy a hablar de Cuauhtémoc Blanco, porque ni lo conozco, pero creo que mover un balón no es lo mismo que mover el balón de la sociedad, en muchos sentidos»³⁰. También desaprobó el nombramiento de Napoleón Gómez Urrutia, antiguo líder del sindicato de mineros, como candidato al Senado. Napoleón Gómez Urrutia tuvo que huir a Canadá después de la explosión de la mina 8 de Pasta de Concho, donde murieron 65 mineros. Más adelante sería acusado de haber desviado 55 millones de dólares del fideicomiso minero creado a partir de la privatización de varias empresas mineras³¹. Su regreso desde Vancouver, después de más de una década en Canadá evitando la acción de la justicia mexicana, ha generado protestas del sindicato minero metalúrgico FRENTE que reclama la devolución del dinero³². Además, contra Napoleón Gómez Urrutia pesan graves acusaciones de antiguos colaboradores que le responsabilizan de amenazar con huelgas a empresas mineras en diferentes ocasiones para extorsionarlas. Con estas prácticas habría recaudado unos 20 millones de dólares³³.

Más adelante, cuando Bartlett fue propuesto como presidente de la Comisión Federal de Electricidad, Tatiana Clouthier expuso su desacuerdo afirmando que creía «que había

²⁹ Disponible en <https://www.elimparcial.com/EdicionEnLinea/Notas/Nacional/30072018/1360897-Manuel-Bartlett-califica-de-estupidas-las-criticas-en-su-contras.html>.

³⁰ Disponible en <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Tatiana-Clouthier-se-desmarca-de-Cuauhtemoc-Blanco-y-Gomez-Urrutia---20180312-0036.html>.

³¹ De 2006 a 2008, la PGR solicitó a jueces órdenes de aprehensión contra Gómez Urrutia por un delito financiero grave al disponer ilegalmente de los 55 millones de dólares del fideicomiso de trabajadores del sindicato minero. Tras esta acusación, Gómez Urrutia huyó a Canadá.

³² Disponible en <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Mineros-piden-a-Napoleon-Gomez-Urrutia-que-les-pague--20180826-0029.html>.

³³ Disponible en <https://www.forbes.com.mx/gomez-urrutia-extorsionaba-a-empresas-con-20-mdp-segun-colaborador/>.

mejores opciones»³⁴. El nombramiento de Bartlett se ha relacionado con la renuncia de la diputada a ocupar la Subsecretaría de Participación Ciudadana, Democracia Participativa y Organizaciones Civiles que se le había asignado.

Entre el grupo de los críticos también se encuentra la senadora de Morena, Lilly Téllez, que reprobó contundentemente la designación de Bartlett. «López Obrador dice que pretende la regeneración nacional, pero es imposible creer que un líder que busca esa meta tenga en su equipo a personas de memoria tan denigrante como Manuel Bartlett Díaz»³⁵.

Recientemente, a finales de agosto de 2019, la prensa mexicana se ha hecho eco de la investigación realizada por el periodista, Carlos Loret de Mola, que acusa a Bartlett de ocultar su verdadero patrimonio³⁶. La investigación ha identificado propiedades inmobiliarias no declaradas que supondría un patrimonio 16 veces superior al que ha declarado Manuel Bartlett, alcanzando la cantidad de 40 millones de euros³⁷. Como consecuencia de estas acusaciones contra Bartlett, el 9 de septiembre, la Secretaría de la Función Pública (SFP)³⁸ comenzó una investigación de la declaración patrimonial y de intereses de Manuel Bartlett, curiosamente como consecuencia de una denuncia anónima. Poco puede esperarse de una investigación dirigida por el propio Gobierno de López Obrador que personalmente ha salido en defensa de la honorabilidad de su anciano colaborador.

En la oposición también hubo críticas al nombramiento. Son muchos los que comparten la opinión de que no es la mejor opción. Desde el sector empresarial, Gustavo de Hoyos, presidente de la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPAMEX) pidió a Andrés Manuel López Obrador que reconsiderase los nombramientos de PETROMEX y de la Comisión Federal de Electricidad (CFE). Según la opinión del presidente de la

³⁴ Disponible en <https://www.mexico.com/politica/tatiana-clouthier-la-oposicion-dentro-de-morena/>.

³⁵ Disponible en <https://www.laotraopinion.com.mx/asi-despotricaba-lilly-tellez-senadora-electa-de-morena-contra-bartlett/>.

³⁶ Disponible en <https://politica.expansion.mx/presidencia/2019/09/01/en-medio-de-la-polemica-amlo-reconoce-a-manuel-bartlett>.

³⁷ Disponible en <https://www.excelsior.com.mx/opinion/leo-zuckermann/sobre-bartlett-bienes-raices/1334283>.

«A través de familiares, empresas y presuntos prestanombres se ha hecho de un imperio inmobiliario de 25 propiedades (23 casas y dos terrenos) con un valor aproximado de más de 800 millones de pesos».

³⁸ La Secretaría de la Función Pública (SFP) la preside Irma Eréndira Sandoval Ballesteros, siendo una de las 19 secretarías que forman el gobierno del presidente López Obrador.

patronal, colocar a Manuel Bartlett a cargo de la CFE «sería como dejar la Iglesia en manos de un luterano»³⁹.

Bartlett y otros casos relevantes. El peligroso mundo del periodismo en México

Contra Manuel Bartlett se acumulan una larga serie de graves acusaciones. Las más graves no han podido inculparlo, pero nadie podría ignorar sus responsabilidades políticas cuando durante más de 30 años ha estado en el centro de la tormenta, aunque sus impecables trajes no se hayan mojado. Contra él recaen acusaciones por abuso de poder, intimidación política y por ser el autor intelectual de delitos. Hay testimonios de periodistas, que fueron víctimas de amenazas expresas practicadas por agentes a las órdenes de Bartlett, que le acusan de intimidarles⁴⁰. No es extraño que no pocos se pregunten qué significa ahora regeneración nacional⁴¹ y qué valor tiene la memoria de los periodistas asesinados, desaparecidos, atacados y silenciados para el gobierno de la cuarta transición.

Curiosamente, es incluso más llamativo si cabe que las palabras de rechazo a la designación de Bartlett sean los silencios. La mayoría de las críticas han estado centradas en su intervención en las fraudulentas elecciones presidenciales de 1988, pero casi nadie se acuerda del asesinato de Manuel Buendía y de los escándalos que rodearon la investigación y el juicio. Carlos Moncada Ochoa, un veterano y reconocido periodista mexicano, es una de las pocas personas que recuerda los asesinatos de periodistas durante el periodo en que Bartlett era secretario de la gobernación⁴². Recuerda, por supuesto, a Buendía, pero también a otros, entre los que se encuentran Javier Juárez Vázquez, Carlos Loret de Mola, Norma Figueroa Moreno, la primera mujer periodista asesinada en México, Ernesto Flores Torrijos y Linda Bejarano.

Carlos Moncada Ochoa en un artículo de denuncia, titulado *Manuel Bartlett tiene en las manos sangre de periodistas*, termina pidiendo perdón por su inoportuno atrevimiento. Pidiendo perdón por recordar a los periodistas asesinados y acusar a Bartlett de ser

³⁹ Disponible en <http://www.diariodechiapas.com/landing/opinion/la-experiencia-de-manuel-bartlett-debiera-ser-aprovechada-por-amlo-al-frente-de-la-secretaria-de-gobernacion-posee-caracter-y-destreza/>.

⁴⁰ Disponible en <https://www.pressreader.com/>.

⁴¹ Disponible en <https://www.sinembargo.mx/30-07-2018/3449582>. ¿Qué carajos hace Manuel Bartlett Díaz en el primer gobierno de izquierda en México? Díganme, por favor, ¿qué carajos tiene que ver él, justo él, con la «regeneración nacional»?

⁴² Disponible en <http://elportaldelagente.mx/manuel-bartlett-tiene-en-las-manos-sangre-de-periodistas/>.

responsable de estos crímenes. «Me disculpo por esta columna sangrienta. Quise demostrar que no solo se trata del fraude electoral de 1988».

Efectivamente no solo se debe recordar la caída del sistema de escrutinio en 1988 cuando los datos apuntaban una victoria de Cuauhtémoc Cárdenas. Un día después del asesinato de Buendía, en Coatzacoalcos en el estado de Veracruz, secuestraron, torturaron y finalmente mataron a Javier Juárez Vázquez, director de *Primera Plana*. Su cadáver apareció maniatado en la cuneta de una carretera. Su trabajo durante sus últimos días se había centrado en denunciar a las autoridades estatales y municipales de corrupción y colaboración con el contrabando. Cuatro meses después de su asesinato, *Excélsior* publicó que los autores intelectuales del crimen habían sido el alcalde de Coatzacoalcos y el líder de la sección 11 de sindicatos petroleros.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos remitió al gobernador del estado la recomendación 034/91, destacando la criminal inactividad de las autoridades obligadas a investigar. La última diligencia sobre el asesinato de Javier Juárez Vázquez se realizó el 11 de septiembre de 1984⁴³. Después de siete años, nada más se había hecho para intentar identificar a los culpables. Al parecer, Javier Juárez era en Veracruz una fuente de información de Manuel Buendía, por lo que algunas fuentes relacionan su crimen con la DFS⁴⁴. Nunca se juzgó a los responsables.

Otro de los casos relevantes que nunca se han terminado de aclarar fue la muerte de Carlos Loret de Mola, exdiputado del PRI, exgobernador de Yucatán y editorialista de *Excélsior* y de la revista *Impacto*. Murió en un supuesto accidente de tráfico el 5 de febrero de 1986 cuando viajaba con su secretaria. En el coche llevaba los borradores de dos libros que tenía intención de terminar *Que la nación me lo demande* y *El coronel*. Las circunstancias del accidente, la precipitada inhumación de los cadáveres y los resultados de la autopsia despertaron sospechas. Su familia siempre sostuvo que fue un asesinato de estado donde la DFS tuvo su parte.

Como obra póstuma se publicó el libro *Que la nación me lo demande*. Su hijo Rafael Loret de Mora es un reconocido periodista y escritor que ha publicado más de 34 libros con contenido político. Uno de ellos, titulado *Denuncia*⁴⁵, trata de la muerte de su padre.

⁴³ MONCADA OCHOA, Carlos. *Oficio de muerte: periodistas asesinados en el país de la impunidad*. México: Grijalbo 2012.

⁴⁴ HERNÁNDEZ, Anabel. *Los señores del narco*. México: Editorial Grijalbo 2014.

⁴⁵ LORET DE MORA, Rafael. *Denuncia*. México: Grijalbo 1995.

En *Denuncia* explica las circunstancias de la muerte de su padre, sus apreciaciones, vivencias, sus percepciones y conclusiones. La lectura del libro invita a pensar que al menos no fue prudente que la Procuraduría General y la Secretaría de Gobernación cerraran el caso tan rápidamente como una muerte en accidente de tráfico.

Rafael Loret de Mora implica directamente a Bartlett en el encubrimiento del crimen. «Quisieron chantajearme con el hecho de que mi padre viajara acompañado por una mujer joven para que no abundara en mis investigaciones». Manuel Bartlett Díaz «se esmeró en restregarnos a la cara este incidente»⁴⁶. Bartlett, en su despacho, presionó al hijo del periodista para cerrar el asunto como un desgraciado accidente de tráfico, evitando de esta manera que su familia, especialmente su madre, sus amigos y conocidos estuviesen al tanto de que la muerte de Carlos Loret de Mora se produjo en compañía de una mujer, su secretaria. Ante la reaparición del que fuera secretario de la Gobernación de la mano de Andrés Manuel López Obrador, Rafael Loret de Mora declaró: «No entiendo cómo puede ser ahora el perro faldero de Andrés Manuel»⁴⁷.

30 años después del asesinato de Carlos Loret de Mora, su hijo Rafael escribía un artículo denunciando la oleada de complicidades vergonzosas entre las autoridades políticas y los narcotraficantes. De los primeros apunta dos nombres: «El nefasto miguel de la madrid, cuya presencia en el inframundo maya, Xibalbá, es segura, y manuel bartlett, el cínico asesino y cobarde por esencia, entre otros» [sic]⁴⁸. Los nombres de uno y otro figuran en minúscula en el texto del artículo como señal de desprecio. Desprecio fácil de entender al descubrir, más adelante en el artículo, que el periodista y escritor acusa expresamente al presidente Miguel de la Madrid y a Manuel Bartlett de ser los autores intelectuales del asesinato de su padre.

La policía judicial federal disparó contra el coche del periodista Manuel Gómez Martínez el día 23 de julio de 1988, a la puerta de su casa, cuando regresaban de celebrar el cumpleaños de su madre. Los disparos provocaron la muerte de su esposa Linda Bejarano, de su madre y de un amigo de la familia. Linda Bejarano era también periodista. La explicación oficial fue que los disparos se debieron a un error policial. Sin

⁴⁶ Disponible en <https://www.proceso.com.mx/155378/coello-trejo-investiga-el-caso-de-carlos-loret-de-mola>.

⁴⁷ Disponible en <http://rubenluengas.com/2015/11/manuel-bartlett-antes-asesino-de-periodistas-hoy-perro-faldero-de-amlo-rafael-loret-de-mola/>.

⁴⁸ Disponible en <http://www.causaciudadana.com/1/desafio-viernes-5-de-febrero-de-2016/>.

embargo, son muchos los que piensan que la hipótesis de la confusión en la matanza de Ciudad Juárez no resiste la realidad⁴⁹.

La periodista, Norma Alicia Moreno Figueroa, y su editor, Ernesto Flores Torrijos, fueron asesinados el 17 de julio de 1984. Ernesto Flores recibió 24 tiros y Norma alguno menos. Fueron rematados con un tiro en la cabeza cuando se disponían a entrar en su periódico, *El Popular*. Después del asesinato, la Fiscalía tardó nueve meses en solicitar a la policía judicial un informe sobre el caso. La Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) solicitó a la procuraduría estatal, cuatro años después del crimen, el expediente judicial. La respuesta que recibió la CNDH fue que el expediente se había quemado. La CNDH en su recomendación 052/91 concluía que «la dilación constituye una clara denegación de justicia que ofende y causa agravio a la sociedad»⁵⁰. El periódico era el único de la ciudad de Matamoros en el estado de Tamaulipas, al noroeste del país, que se atrevía a denunciar la corrupción y malversación de fondos del alcalde en el Ayuntamiento. Roberto Guerra Velasco, alcalde de Matamoros, era familiar de varios destacados narcotraficantes⁵¹.

Entender la violencia en México exclusivamente como una guerra entre el estado de derecho y las organizaciones del crimen organizado es un error. La realidad es mucho más compleja. Durante los 70 años de Gobierno del PRI como partido único, los gobiernos toleraron y protegieron en ciertas zonas del país la producción y el tráfico de drogas. Durante mucho tiempo la política del Gobierno se acomodó a una realidad que pensaba podía controlar y que, en gran medida, pudo hacerlo durante mucho tiempo.

La corrupción progresivamente se fue extendiendo, creando un sistema que se caracterizó por establecer una relación de negocio y trabajo entre las autoridades y los patrones de los carteles de la droga⁵². El avance del pluralismo político durante la década de los 90 desequilibró el acomodo entre las partes que había existido durante los gobiernos del PRI. La democratización, sin saberlo, exacerbó la violencia relacionada

⁴⁹ Disponible en <https://www.proceso.com.mx/151080/la-hipotesis-de-la-confusion-en-la-matanza-de-juarez-no-resiste-la-realidad>.

⁵⁰ Disponible en <https://www.proceso.com.mx/144182/en-matamoros-todos-conocen-a-los-asesinos-pero-se-esfumaron>.

MONCADA OCHOA, Carlos. *Oficio de muerte: Periodistas asesinados en el país de la impunidad*. México: Grijalbo 2012.

⁵¹ Disponible en <https://www.milenio.com/opinion/alejandro-evaristo/pa-no-molestar/el-periodismo-no-es-cuestion-de-genero-pero>.

⁵² BEITTEL, June. «Mexico: Organized Crime and Drug Trafficking Organizations». Congressional Research Service. Washington 2018.

con las drogas; poniendo fin a la capacidad de garantizar la impunidad de los narcos y regular la competencia en el mercado de la droga que, en otro tiempo, habían ofrecido ciertas autoridades y funcionarios. La pérdida de vigencia del sistema de control social, político, judicial, informativo y económico del PRI, que aseguraba su permanencia en el poder, reconfiguró la forma de hacer negocios de los grupos del crimen organizado. El verdadero cambio en México en los últimos años no ha sido el tráfico de drogas, sino que ha surgido una nueva democracia donde el poder ahora lo otorgan las urnas. Los gobiernos libremente elegidos han luchado contra el crimen organizado, obstaculizados por la competencia electoral, la corrupción como de costumbre y la descentralización del poder político⁵³. El resultado ha sido un notable incremento de la violencia⁵⁴. El riesgo más grave de la violencia criminal de hoy es su capacidad de socavar los avances democráticos mañana.

En una sola semana, durante el verano de 2019, fueron asesinados tres periodistas en México que se añaden a una larga lista. México es uno de los países del mundo más peligroso para la prensa. La clasificación mundial de la libertad de prensa elaborada por Reporteros Sin Fronteras en 2018 sitúa a México en el puesto 147 de los 180 países estudiados⁵⁵. El informe de *Freedom of the Press* elaborado por Freedom House sitúa a México en el puesto 140 de los 199 Estados o territorios analizados⁵⁶. Committee Protect Journalist identifica a 122 periodistas asesinados en México desde 1994 a 2018⁵⁷. La distribución de los crímenes y las desapariciones de periodistas en este periodo sigue una tendencia creciente.

⁵³ Disponible en <https://www.foreignaffairs.com/articles/mexico/2009-07-01/real-war-mexico>.

⁵⁴ La trilogía de Don Winslow; que comenzó en 2005 con *El poder del perro*, continuó diez años después con *El Cártel* y ha terminado este año 2019 con *La frontera*, expone a través del género de la novela un relato de fondo que puede ayudar a entender el complejo mundo que relaciona la política, los negocios, el narcotráfico y la extrema violencia en México. Posiblemente Don Winslow no sea del todo consciente de la trascendencia que tendrán sus novelas en la configuración del relato nacional de la memoria de las futuras generaciones mejicanas.

⁵⁵ Disponible en <https://rsf.org/es/actions/informes-y-estadisticas>.

⁵⁶ Disponible en <https://freedomhouse.org/report/freedom-press/freedom-press-2017>.

⁵⁷ Disponible en https://cpj.org/data/location/?cc_fips=MX&start_year=1992&end_year=2019&report-builder-type=year&motiveConfirmed%5B%5D=Confirmed&motiveConfirmed%5B%5D=Unconfirmed&status%5B%5D=Missing.

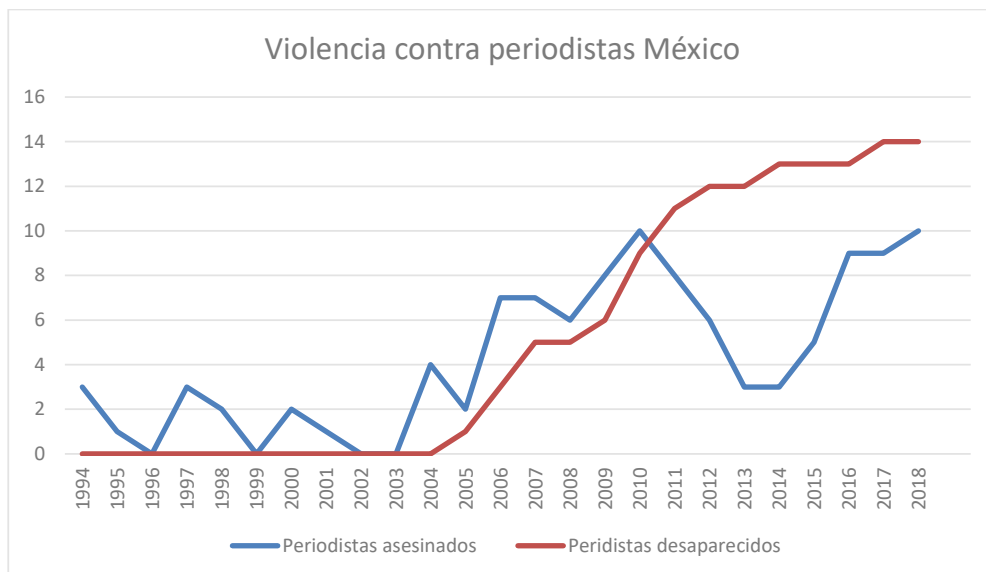


Figura 1. Evolución de la violencia contra periodistas.
Fuente: *Committee Protect Journalist*, elaboración propia.

Hace más de 30 años el periodista asesinado Carlos Loret de Mora escribía: «De pronto, esa renovación moral prostituida hace una pataleta. Rabia enfurecida. Se han carcajeado de ella en toda la República. Da lástima verla, parece una meretriz enmariguada después de una dura noche de pecado. Y hay que lavarle la cara. Cuestiones de imagen, ¿saben ustedes? Esos malditos periodistas no aprenden. Ni siquiera porque ya lo de Buendía lleva casi dos años de cuentos y mentiras»⁵⁸.

Conclusiones y panorama

Transparencia Internacional en su informe anual sobre la corrupción sitúa a México en el puesto 138 de 180 países analizados. La percepción de la corrupción en los últimos cinco años en México ha empeorado, lo que ha venido acompañado de un descenso de su posición en el *ranking* internacional de corrupción. El informe coloca a México como el país más corrupto de la OCDE. Situándose a nivel regional en peor posición que Brasil o Argentina que han tenido que encarar grandes escándalos judiciales como el de Lava Jato o los cuadernos de la corrupción. El informe de Transparencia Internacional señala que uno de los puntos débiles de México es la libertad de prensa, marcada por los

⁵⁸ LORET DE MORA, Rafael. *Denuncia*. México: Grijalbo 1995.

homicidios a periodistas. «Sin una prensa libre que vigile al gobierno, la habilidad para prevenir y denunciar la corrupción está limitada».

Samuel Huntington, en su libro *El orden político en las sociedades en cambio*, sostiene que las funciones de la corrupción, así como sus causas son similares a las de la violencia. A ambas las fomenta los procesos de modernización, ambas son síntomas de debilidad institucional, las dos constituyen un método por el cual los individuos y los grupos se relacionan con el sistema político y participan de él violando sus normas. De ahí que la sociedad con una elevada capacidad para la corrupción la posea también para la violencia. La corrupción como la violencia aparecen cuando la ausencia de oportunidades fuera de la política, junto con la falta de instituciones fuertes y flexibles, obligan a los que viven al margen del sistema a canalizar sus comportamientos por estas vías si aspiran a tener opciones para mejorar su situación⁵⁹.

La prensa tiene un papel relevante en la difícil tarea de deshacer la oscura trama que vincula a estos dos grandes males, violencia y corrupción, tan arraigados en la cultura política y social mexicana. La prensa genera debates y estimula a la opinión pública a impulsar los cambios necesarios en el sistema para facilitar la integración de los que pudieran sentir la tentación, sino la necesidad de recurrir a la violencia o a la corrupción.

El 15 de abril de 2019, el presidente de México, Andrés Manuel López Obrador, en una rueda de prensa contestó a una pregunta de uno de los periodistas acreditados relacionada con las objeciones del columnista Jorge Ramos a los datos de violencia ofrecidos por el presidente. La respuesta del presidente en México puede significar muchas cosas. López Obrador, después de criticar la profesionalidad de Jorge Ramos, dijo: «Aquí les están viendo y si ustedes se pasan pues ya saben, ¿no? lo que sucede...»⁶⁰. Es evidente que los periodistas saben lo que sucede cuando no son «prudentes» o «buenos periodistas» según el criterio de algunos.

La relación entre el presidente y la prensa la definió con claridad. «Será con respeto y mensajes de ida y vuelta porque también eso es importante, porque dicen: es que el presidente no debe desacreditar a los medios. Ah, ¿los medios sí pueden desacreditar

⁵⁹ HUNTINGTON, Samuel. *El orden político en las sociedades en cambio*. Buenos Aires: Editorial Paidós 1968.

⁶⁰ Disponible en <https://www.efe.com/efe/usa/mexico/criticas-contra-lopez-obrador-por-sugerir-a-periodistas-que-sean-prudentes/50000100-3953616>.

al presidente y el presidente no se debe defender?, ¿se tiene que quedar callado? Eso sí, voy a ejercer mi derecho de réplica, siempre con respeto»⁶¹.

La organización de periodistas artículo 19 condenó las palabras del presidente de México señalando que «el mensaje que está dando el presidente es una autorización y una instigación para realizar cualquier ataque u hostigamiento contra los periodistas»⁶².

Al día siguiente López Obrador quiso explicar el sentido de sus palabras y la verdad es que lo dejó todo muy claro: «No hay cabida para la intransigencia, para el extremismo. Lo que dije ayer si un periodista se excede, pues la misma gente lo pone en su lugar, eso fue lo que quise dejar de manifiesto y se malinterpretó»⁶³.

Después de escuchar estas palabras, vista la situación y la historia de la profesión periodística en México, no muchas cosas pueden decirse y tampoco suficientes pueden hacerse.

Se me ocurre terminar parafraseando al gran capitán Hernán Cortés, dirigiéndose al emisario del emperador azteca: «Decir a vuestro gran Moctezuma que no sacrifique, ni mate, ni robe a sus vasallos, ni tome sus tierras y a todos los caciques les digo que dejéis vuestros sacrificios y no comáis la carne de vuestro prójimo, ni hagáis sodomías ni esas cosas feas que soléis hacer. Parésceme, señores, que ya no podemos hacer otra cosa, sino que se ponga una cruz»⁶⁴.

*Andrés González Martín***
Teniente coronel de Artillería
Analista del IEEE

⁶¹ Disponible en <https://america.periodistadigital.com/politica/20190416/amenaza-loopez-obrador-periodistas-pasan-sucede-noticia-689403845067/>.

⁶² Disponible en <https://expresion-sonora.com/mensaje-que-da-amlo-es-una-autorizacion-para-hostigar-a-periodistas-articulo-19/>.

⁶³ Disponible en <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/lopez-obrador-aclara-que-quiso-decir-con-su-amenaza-a-periodistas>.

⁶⁴ DÍAZ DEL CASTILLO, Bernal. *Historia verdadera de la conquista de la Nueva España*. Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia, 2016.

28/2019

9 de octubre de 2019

*Federico Aznar Fernández-Montesinos**

Bosnia y España al hilo de la lectura
del libro 'El canto del gallo' del padre
Francisco Gómez García-Fidalgo

Bosnia y España al hilo de la lectura del libro 'El canto del gallo' del padre Francisco Gómez García-Fidalgo

Resumen

El libro *El canto del gallo* del vicario castrense Francisco Gómez García Fidalgo da pie a una amplia reflexión sobre el papel de nuestras Fuerzas Armadas en los Balcanes y las dificultades que debieron de afrontar. Pero también a las causas de este, el papel de la religión en sus orígenes, la necesidad de justicia y reconciliación para su resolución y la necesidad de reconstruir el Estado en tal empeño.

Palabras clave

Bosnia-Herzegovina, paz, justicia, reconciliación, factores polemológicos, identidad, reconstrucción del Estado, misión de paz.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Análisis** son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Bosnia and Spain with regard to the book 'El canto del gallo' from Francisco Gómez García-Fidalgo

Abstract

The book 'El canto del gallo' by the Military Vicar Francisco Gómez García-Fidalgo provoked a broad reflection on the role of our Armed Forces in Balkan conflict and the difficulties they had to face. But also, to the causes of it, the role of religion in its origins, the need for justice and reconciliation for its resolution and the need to rebuild the State in such an endeavour.

Keywords

Bosnia-Herzegovina, peace, justice, reconciliation, polemological factors, identity, reconstruction of the State, peace mission.

*«Solamente son justas las guerras que son necesarias;
y son piadosas las armas cuando no hay esperanza fuera de ellas».*

*MAQUIAVELO, Nicolás
Historia de Florencia, libro V, capítulo VIII, cita de Tito Livio*

A finales de 2017, la guerra de Bosnia –una guerra ya olvidada en nuestro país por más que queden militares españoles todavía sobre lo que había sido antaño el terreno de enfrentamiento– volvía a ser noticia de la mano de Slobodan Praljak, un antiguo dramaturgo croata venido en general en el contexto de aquel conflicto. Este, como tal, fue responsable de crímenes de guerra y delitos de lesa humanidad, así como de la destrucción del emblemático puente de Mostar, a su juicio «solo un puente viejo», por más que fuera un símbolo de unión entre las comunidades que entonces se pretendía disgregar y que era, además, patrimonio de la humanidad.

El ya exgeneral Praljak cometió suicidio ingiriendo cianuro ante las cámaras y delante del tribunal de apelación cuando este ratificaba una condena a 20 años de prisión que le había sido impuesta por el Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia mientras aseveraba no ser un criminal de guerra y rechazaba por ello el fallo de la sala. Su muerte dio pie a manifestaciones que congregaron a algunos miles de personas en Croacia. Este tribunal, en su imprescindible labor, ha emitido 83 sentencias firmes sobre 161 acusados en 154 procesos, cerrándose su sede en La Haya el último día de 2017 para convertirse en centro de investigación.

La guerra en Bosnia ha sido planteada como un conflicto interreligioso. Sin embargo, tal cosa es desacertada. El conflicto es más bien todo un ejemplo de instrumentación y ensanchamiento de las fracturas existentes en la sociedad por parte de unos aprendices de brujo con ambiciones desmedidas e intereses tiranos.

Por más que Milosevic pudiera estar consagrado como sacerdote ortodoxo, la religión fue solo una excusa con la que se intentó patrocinar una demencial e irresoluble enfrentamiento entre comunidades. El hombre asume discursos contradictorios y ama la humanidad con la misma naturalidad con la que odia al vecino de enfrente. Como dice G. K. Chesterton: «El internacionalismo más amplio y más noble, nos amalgama con todas las naciones, excepto con la más próxima. En ciudades y en capillas aprendí con leve esfuerzo a amar a todos los prójimos, y a odiar a mi vecino».

Las cuestiones étnicas son, en sí mismas y entendidas en el sentido más amplio, importantes factores polemológicos en la medida en que permiten la clasificación en grandes grupos de seres humanos y la creación de masas tectónicas en una sociedad. Y es que sin grupos no hay conflicto. No obstante, ello no presupone la fricción, se precisa de una voluntad instrumentadora que genere un dilema de seguridad que dé pie a ella. No es la identidad la que moviliza a los individuos, sino los individuos los que movilizan la identidad para justificarse. De los más de 180 Estados que existen, solo unos 20 son étnicamente homogéneos.

Etnia, lengua, religión y cultura son etiquetas, es decir, elementos de definición identitaria al tiempo que planos habituales para el conflicto. Actúan como mecanismos de polarización promoviendo el alineamiento de la población de modo dicotómico y excluyente, según la lógica de clasificación dentro-fuera. La cuestión es que se encuentran entrelazados de un modo difícilmente dissociable en todos los casos. Por más que teóricamente se definan con nitidez, en términos prácticos tal diferenciación es muy compleja. Y es que raramente los conflictos tribales estallan por sí solos, suelen producirse previa incitación para quedar después atrapados por las respuestas recíprocas. Así, en la antigua Yugoslavia, el 45 % de las familias procedían de varias etnias, pero dichos grupos étnicos parecían la única protección contra la amenaza de otros grupos¹. Del mismo modo, y en otro ámbito geográfico, «resulta más difícil imaginar dos grupos humanos en el continente que tengan más en común en términos de lengua y cultura, historia y organización social que los hutus y tutsis»².

El caso más paradigmático, no obstante, es el de los judíos que, habiendo abandonado el gueto, la judería, e integrado plenamente en la sociedad alemana, vieron cómo el nazismo fue capaz de levantar una barrera biológica entre dos razas y dos culturas, a partir de solo uno de los elementos definidores de su identidad, que además pertenece en Occidente a la intimidad.

Se trata de un sentimiento comúnmente reconocido que cuanto más inseguro se siente el hombre más se afirma en su identidad, siendo en consecuencia las sociedades donde resultan particularmente estrechas las identificaciones entre sus miembros aquellas en

¹ GLOVER, Jonathan. *Humanidad e inhumanidad*. Madrid: Ediciones Cátedra 2001, p. 173.

² ALONSO BERRIO, Miguel. «Los Estados fallidos». En VV. AA. *Cuaderno de Estrategia* n.º 120/2002, p. 212.

las que más enconadas son las disputas. Las grandes disputas se producen, recordando a Freud, no entre las grandes diferencias, sino entre las diferencias menores que posibilitan el reconocimiento, pero no la alteridad. Cuanto menor es la diferencia, mayor será el uso de la violencia, pues esta es utilizada para exhibirla.

Es lo que Ignatieff, retomando una concepción freudiana, llama el narcisismo de la diferencia menor: «La característica más acusada de la mirada narcisista... el narcisista no tiene interés por los demás, salvo en aquellos aspectos que le reflejan», la intolerancia no es más que un sistema de referencia que además obedece a la siguiente lógica:

«Es fácil considerar la guerra étnica como un repunte atávico del tribalismo... cuando los individuos viven en los Estados consolidados –aunque sean pobres– no necesitan la protección del grupo. La desintegración de los Estados y el miedo hobbesiano resultante es lo que produce la fragmentación étnica y la guerra», para afirmar que «primero cae el Estado, que está por encima de las partes; luego aparece el miedo hobbesiano; en seguida la guerra. La desintegración del Estado es lo primero, la paranoia nacionalista viene después»³.

Las características identificadoras son «comparativamente neutrales», pero contienen un elemento mítico. Son «portadoras de una carga emocional» y además se construyen mediante un relato selectivo sobre el pasado con elementos de agravio y de victoria que sirve de trasfondo para juzgar los actos nuevos. Se produce una transferencia de sacralidad, una transferencia de lo sagrado desde la religión a la nación⁴.

Así, y sin entrar en otras consideraciones, los habitantes de Bosnia-Herzegovina, durante ese periodo, podrían identificarse con la idea de «ciudadanía bosnia» como antes lo habían hecho con la yugoslava, pero que sin embargo eligen mayoritariamente la identificación serbobosnia, bosniocroata o bosniaca; y, entre los dos primeros, muchos se identifican respectivamente con Serbia y Croacia.

Cualquier guerra, y más que ninguna las civiles, se presenta (o es presentada) por las partes como justa. La reconciliación pasa necesariamente por una auténtica justicia; y es que una paz duradera no es posible sin lograr la reconciliación. Para ello debe eliminarse la impunidad en las violaciones graves de los derechos humanos cometidos

³ IGNATIEFF, Michael. *El honor del guerrero*. Madrid: Editorial Taurus 1999, pp. 12 y 13.

⁴ GLOVER, Jonathan. *Humanidad e inhumanidad*. Madrid: Ediciones Cátedra 2001, p. 203.

por miembros de cualquiera de las partes en conflicto mediante procedimientos que, simultáneamente, pongan al descubierto la verdad de lo sucedido. No puede haber impunidad para el genocidio, los crímenes de guerra, los crímenes contra la humanidad y los graves incumplimientos de las Convenciones de Ginebra. De esta manera, se ha confirmado la conexión entre un sistema de responsabilidad penal individual y el mantenimiento de la paz.

En la guerra de Bosnia-Herzegovina entre 1992 y 1996, se produjeron 102.621 víctimas, más de la mitad civiles, así como 30.000 violaciones perpetradas contra mujeres musulmanas y un número indeterminado de mujeres serbias. Alguna justicia era necesaria, en nombre del presente, de la humanidad y, también, del futuro.

¿Cómo tratar tanto crimen? Kant sostenía *Fiat iustitia ruat caelum* («hágase justicia y que se hundan los cielos»). La justicia, así vista, se presenta como un valor por sí misma, un absoluto moral. En esta lógica, Stalin proponía, tras la Segunda Guerra Mundial, fusilar 150.000 oficiales alemanes como medida de reparación. Sus crímenes, no obstante, son como poco comparables a los de Hitler. Otros pretendían hacer de Alemania un inmenso pastizal dedicado a la agricultura. Es por ello, que se debe evitar caer en la falacia del justo castigo.

Estamos ante una tarea compleja y transaccional, pues la justicia está en relación con la sociedad a la que sirve, pero también con la sociedad internacional en su conjunto. Además, aúna presente y futuro. La justicia transaccional tiene por objeto evitar que las sociedades que salen de una situación de posconflicto tengan que elegir entre paz y justicia. Cuando «la justicia real no es posible... la verdad, la reconciliación y la justicia deberían considerarse cuestiones que se refuerzan mutuamente... las víctimas deberían estar implicadas como parte del proceso para alcanzar una reconciliación y una paz duradera»⁵.

No juzgaremos los hechos del general Praljak, pues ya lo han sido y, felizmente, no nos cumple tal tarea, sino que le compadeceremos, no más que a aquellos que padecieron sus decisiones. Tal vez con su acto de protesta –cruelmente banalizado y convertido en meme– tratará de reivindicarse como hombre o como personaje. Eso es ya irrelevante, su caso pertenece a la historia. Una historia que, como experiencia y sacando algo bueno

⁵ MARTÍNEZ, Mónica. «Hacer justicia: Rendición de cuentas y la complementariedad entre tribunales». FRIDE, Documento de Trabajo n.º 60/2008, p. 16.

de lo terrible, convendría no olvidar como fórmula para evitar una repetición o reedición de una guerra inútil y carnicera. El problema es, recordando a Mark Twain, que la historia si no se repite, rima.

Ir a la guerra a buscar la justicia es tarea ciertamente difícil por contradictoria con los actos con los que esta se lleva a cabo. A medios impuros corresponden fines impuros. Así, la idea de «guerra justa» plantea un debate irresoluble en la medida en que la guerra pertenece, recordando a Clausewitz, al terreno de la política; y lo que es justo, por su parte, o bien a la ética o al derecho. Es decir, la idea de una guerra justa mezcla planos diferentes generando con ello una suerte de bucle melancólico, imposible de cerrar por su propia naturaleza.

Además, la argumentación moral de la guerra encarna un grave peligro y es que las guerras justas puedan convertirse en una cruzada, en la que se lucha demasiado tiempo y con excesiva brutalidad, persiguiendo un solo fin: la rendición incondicional del otro, cuando no su aniquilación. Se mata más cuando se piensa que se está haciendo el bien o se está apresurando su advenimiento. Las guerras con sentido son así las más sangrientas. Estas guerras siembran justicia y cosechan muerte.

Y es que la finalidad de una guerra, si tiene alguna, es la paz, no la justicia. Ambos términos, guerra y paz, pertenecen a la política. Ciertamente, y como hemos visto, la paz no es posible sin una cierta justicia, pero aquella se asienta más realmente en la injusticia que resulta soportable a las partes que han participado en una contienda que en la propia justicia, entendida a modo de bien supremo. Como decía Dilthey: «A la naturaleza se la explica, al hombre se le comprende».

La guerra de Bosnia-Herzegovina fue una guerra en la frontera de la Unión Europea, en sus *limes* y que esta fue incapaz de evitar. España se implicó en este conflicto desde el principio con el envío de una agrupación táctica compuesta por 714 militares en el año 1992 –en una primera y brillante experiencia al servicio de Naciones Unidas– y cuando la contienda alcanzaba su momento más álgido hasta los tres presentes hoy en día. Han pasado más de 46.000 soldados por aquel país en el que perdieron la vida 22 miembros del Ejército de Tierra, uno de la Guardia Civil y un intérprete. El buen hacer de nuestras tropas y su valerosa actuación son bien recordados aún por la población local.

Estas misiones de paz de la ONU pertenecen a lo que se ha venido a llamar la tercera generación de misiones y que, desde 1994, son más complejas y politizadas:

«Los soldados de la paz supervisan elecciones, encauzan ayuda, protegen a la población, restablecen el orden público... ciertas misiones resultan arriesgadas, incoherentes, impopulares... por primera vez, la opinión pública llega a ser un factor determinante en la formulación y dirección de misiones... esta injerencia hizo deslizar el mantenimiento de la paz hacia la imposición de la paz... la misión y la ambición de consolidar la paz son amplios: restablecer el orden, desarmar y desmovilizar a los combatientes; proceder a la eliminación de las minas; constituir una fuerza policial y formarla, apoyar el proceso político y supervisar las elecciones, administrar e implantar un sistema judicial...»⁶.

Durante un tiempo colaboré con algunos de los antiguos capitanes allí desplegados en los momentos más álgidos. Ellos, entonces, me hicieron partícipe de su entregada labor y su complejidad, una información de extrema utilidad para mi trabajo académico. Su mayor éxito fue que las partes, con todo, aceptasen el carácter objetivo de su proceder convirtiendo su misión (con sus bajas) en un éxito.

Uno de los miembros de este contingente era el *pater* (tal es su trato específico) Francisco Gómez García-Fidalgo, capellán castrense desplegado con la agrupación española Aragón en la zona de operaciones. Tuve la oportunidad de coincidir con él en 2006 en el CESEDEN ya como coronel y vicario del Estado Mayor de la Defensa. De hecho, fue él quien ofició mi boda ese año.

Los capellanes castrenses son figuras muy relevantes de nuestras Fuerzas Armadas. Conviven con el personal militar y comparten buena parte de su labor cotidiana –riesgos, trabajos y dificultades– prestando sus servicios pastorales y reconfortando espiritualmente a los miembros de la fuerza a los que, en no pocas ocasiones, acompañan durante sus labores humanitarias y sociales. Su acción ministerial es de gran transcendencia. Es más, esta repercute en beneficio de la misión al contribuir a mantener y elevar la moral de sus miembros.

Del trato personal con él resalta sobremanera el peso que ha tenido en su trayectoria profesional su paso por unidades de infantería (la cultura corporativa de los ejércitos

⁶ DAVID, Charles-Philippe. *La guerra y la paz*. Barcelona: Icaria 2008, p. 370.

marca el carácter de sus miembros; en el Ejército de Tierra, el carácter delata la pertenencia a sus armas y, significativamente, a quienes pertenecen a la Infantería), en lo más granado de ella, desde la Legión hasta la Academia de Toledo. Ingresó en las Fuerzas Armadas en 1976 y en ellas se mantuvo hasta su pase a la reserva en 2006. Es, sin duda, un sacerdote de infantería, un militar en la línea San Martín Tours, aquel caballero que partiera la capa con un pobre y fuera declarado santo protector de los soldados.

La obra que nos ocupa lleva por título *El canto del gallo* y ha sido editada en 2019 por la editorial Punto Rojo Libros. El autor la define como una novela histórica queriendo de este modo significar la naturaleza real de los sucesos que sirven como marco, pero también el carácter ficticio con el que se hilvanan; al tiempo que su intención de respetar la intimidad de sus protagonistas señalando cada momento, pero desvinculando a las personas de los sucesos. Estas, en su mayor parte, conservan el anonimato al ser sus protagonistas identificados con su cargo y letras del alfabeto griego.

El título del trabajo alude a lo que el autor identifica como «el gallo de Medugorje» cuyo canto enérgico y piadoso es una constante que acompaña a los protagonistas de la obra en su día a día y que le lleva a personificarse en un amplio elenco de caracteres. Por más que el título se corresponda con un cierto gallo de corral que «hacía de su cante, para algunos, de mosca provocadora». Es, muy probablemente también, una metáfora de la llamada a la oración del almuecín, característica de las ciudades musulmanas y que va marcando el discurrir de sus horas.

De esta manera, el autor recoge la experiencia novelada que durante la preparación para la misión —en Jaca— y los seis meses en que la Agrupación Táctica Aragón —integrada fundamentalmente por tropas de alta montaña— estuvo desplegada en zona de operaciones en Bosnia-Herzegovina implementando los acuerdos de Dayton que, a partir del 21 de diciembre de 1995, trajeron la paz al territorio.

Las tropas allí desplegadas pasaron, tras ser estos suscritos de estar bajo el control operativo de la ONU, a situarse bajo el de la OTAN y de una Agrupación Táctica; a constituirse en brigada con el cambio de rol que tal cosa trajo consigo. Se encontraban ante un escenario evanescente y que podía resultar muy evolutivo.

San Agustín definía la paz como la «tranquilidad en el orden» y entendía el orden como la disposición en su lugar de las cosas semejantes o dispares. Etimológicamente la palabra paz, del latín *pax*, es un derivado de *pacari*, apaciguar; y este a su vez de la raíz *pac-*, de la que procede la palabra pacto. Al ser la paz un pacto entre partes expresa el acatamiento a la convivencia, sea esta aceptada de buen grado o impuesta⁷. La paz es así una solución de compromiso y se encuentra permanentemente y por definición en un estado precario que solo el tiempo permite consolidar. El papel de las Fuerzas Armadas españolas fue criticado en tal empresa.

Fue un tiempo crucial para el país por más que excepcionalmente difícil. Con esta obra, vivida en primera persona, el autor pretende dar voz al dolor y al recuerdo, pero también poner en valor el coraje y la humanidad de muchos de los desplazados a esos territorios para conseguir la paz y asistir a las víctimas de tan absurda violencia. Como dijera Shakespeare: «Dad palabras al dolor porque el dolor que no habla gime en el corazón hasta que lo rompe».

Y es que una cosa es ver la guerra desde una perspectiva estratégica, racionalmente y como un todo, sobrevolando los acontecimientos y evitando el contacto o, mejor aún, el contagio emocional con ellos. Esto, que es lo que en no pocas ocasiones me ocupa, permite si no entenderla, sí captar las referencias precisas para su correcto análisis. La guerra es así vista, desapasionadamente, solo mapas, decisiones y estadísticas, cuando realmente es algo intensamente humano y dionisiaco.

Pero el autor toca la realidad, baja al terreno táctico, al de los hechos concretos y la realidad tangible mientras se sitúa «en estado de vigilia permanente» que diría el capitán Íñigo de Loyola.

Entra en contacto con víctimas con cuya sangre y tragedia se mancha y, a veces también, con verdugos a los que pone frente a sus propias contradicciones intelectuales y religiosas. Lo hace a través de diálogos de los que se sirve para apuntalar el mensaje que pretende enviar.

Y es que la vida, lejos de estar hecha de grandes actos –en ese tiempo de la guerra tampoco hubo grandes batallas– se compone de lo que comparativamente puede

⁷ DE SALAS LÓPEZ, Fernando. *La utopía de la paz y el terror de la guerra*. Servicio de Publicaciones de EME. Editorial Adalid, p. 23.

presentarse como pequeñas cosas, pero que en realidad son un universo para el microcosmos en el que los hechos tienen lugar: la construcción y dotación de una residencia de ancianos, gentes violadas, iglesias católicas destruidas hasta sus cimientos, la prestigiosa biblioteca de Sarajevo arrasada, etc.

La vida interior de la unidad encuentra reflejo en la obra adquiriendo con ello el trabajo con tintes costumbristas: problemas de disciplina, disensos y pequeñas disputas anodinas que implican al propio autor, vacaciones navideñas fuera del propio país, la semana de descanso en la rotación de la misión, la convivencia con la población local, visitas turísticas controladas a zonas estabilizadas aprovechando momentos de asueto en áreas con restos aún visibles de la guerra, el contacto con militares de otros países, la transformación de la agrupación en brigada, con la ampliación de sus misiones... En resumidas cuentas: las dificultades de la tropa en su día a día –lo que Clausewitz llamaba la fricción– y que tan difíciles resultan de entender desde la distancia geográfica y psicológica. Son hombres, grandes profesionales superando un duro día a día.

El realismo incorpora esas servidumbres. El éxito está en superarlas e impedir que afecten a los cometidos asignados; la visita a pueblos asolados y el recuerdo de la guerra ayuda sin duda a ello. Lo heroico no se encuentra en afrontar lo excepcional, sino en sobrellevar con normalidad la dureza de lo cotidiano. Como decía Aristóteles: «Somos lo que hacemos día a día. De modo que la excelencia no es un acto, sino un hábito». Y, de este modo, la obra da cuenta de la excelencia en el proceder de las tropas españolas, felizmente reconocido por la dedicación a nuestro país de un lugar emblemático, de una plaza en Mostar: la Plaza España. En las palabras con reminiscencias evangélicas que el obispo de Mostar dirige a las fuerzas españolas durante la administración del sacramento de la confirmación de algunos de sus miembros y que recoge el autor: «Por eso, como artesanos de la justicia y de la paz, el Señor, les llama bienaventurados a todos Vds.».

También refleja en la obra la labor religiosa y pastoral que realiza, las confirmaciones y todos sus preparativos, las misas, los contactos con otros clérigos o con el propio obispo de Mostar, la colocación de cruces en los emplazamientos en que fallecieron cuatro españoles, la labor de reparto de ayuda de Cáritas y hasta de regalos.

Al mismo tiempo, el padre Francisco da voz a las víctimas. Su drama, recordando a Camus, es que aburren. Su realidad es intemporal, ajena a nuestras propias emociones y sentimientos e inmodificable; el tiempo pasará y ello quedará allí. El uso de la violación como arma de guerra no es solo una retórica, cuenta a la postre con nombres y apellidos.

Se busca la humillación permanente de la víctima. De esta manera también, se pone en valor la labor anónima, constante y callada de quienes las asisten y son copartícipes de tan cruda realidad. Estos, por el contrario, pocas veces pueden contar con publicidad y menos aún con reconocimiento alguno para una labor tan importante, ingrata y abnegada. Y es que la relevancia de víctimas y victimarios ahoga su voz con lo que, pocas veces, su trabajo es puesto en valor; cosa que, por otra parte, tampoco pretenden por más que sea merecido. Su premio es así bíblico. El único bien real del ser humano es su tiempo. Recordando el Talmud: «Salvar a un solo hombre es ya salvar a toda la humanidad».

Y es que la experiencia de colaboración entre Fuerzas Armadas y organizaciones humanitarias ha evolucionado favorablemente hasta convertirse en un elemento clave en cualquier respuesta de crisis.

En Bosnia-Herzegovina la experiencia fue positiva porque ambas fueron percibidas como partes no integrantes en el conflicto y su presencia conjunta no ponía en peligro ni el trabajo ni la asistencia a las víctimas. En Kosovo pudo hacerse porque las Fuerzas Armadas actuaron como fuerzas de interposición aceptadas por los dos bandos a las que daba seguridad. Sin embargo, en Irak, esto no fue así por las circunstancias y falta de consenso con que se produjo el conflicto⁸. Para la actuación coordinada entre Fuerzas Armadas y ONG debe de existir, en primer término, acuerdo en los fines y, después, en los medios. En consecuencia, la relación entre las organizaciones de ayuda humanitaria y las Fuerzas Armadas depende, en parte, de la naturaleza de las actuaciones en que se encuentren implicadas. Mucho se ha avanzado desde entonces.

Las misiones de aquel tiempo también fueron pioneras en lo que respecta a la cooperación entre las tropas y los distintos servicios (sanitarios, religiosos, etc.). La

⁸ DE DOMINGO ANGULO, José Jaime. «La labor de las ONG y la dificultad de coordinar la acción humanitaria». En SANTAMARTA DEL POZO, Javier (dir.). *La cooperación entre lo civil y lo militar*. Madrid: IUGM 2007, pp. 205 y ss.

acción sinérgica en todos ellos es un valor añadido y un factor de multiplicación de la misión.

La misión emprendida por la Agrupación Aragón, ya de vuelta en territorio nacional, tiene un *post scriptum* de la mano de las Hermanas Hospitalarias españolas que, a requerimiento de Cáritas de Zénica (Sarajevo), se desplazan a la zona de operaciones y deciden levantar una casa-hogar para ancianos de 90 plazas. El autor gestiona la solicitud con la junta de Castilla-La Mancha y luego otras para conseguir equipamiento adicional para la misma. En ella se implicaron entidades como la Asociación de Damas de la Inmaculada, todo lo cual posibilitó que en el año 2000 fuese inaugurada la residencia Padre Cristóbal. Su funcionamiento posterior ha sido apoyado desde España con suministros y fondos. La paz es algo concreto. Recordando la frase Itzhak Stern en *La Lista de Schindler*: «Mire, esta lista es el bien absoluto. Esta lista es la vida. Más allá de sus márgenes se halla el abismo».

La guerra es, recordando a Clausewitz, un choque de voluntades que se resuelve en el campo de batalla, y no un choque de identidades para el que este no ofrece solución alguna salvo la aniquilación. No puede tratarse tampoco de ganar una guerra, sino de algo mucho más complejo y costoso por prolongado, como es ganar la paz. Y eso pasa por arreglar lo que está roto que es la sociedad. Tal labor debe hacerse reforzando el Estado y encarna una acción pedagógica de gran calado en la que se aúna justicia, reconciliación y que principia con acabar con la cultura de violencia. Tal labor es complejísima, como prueba que 27 años después, y por pocas que sean, aún quedan fuerzas en Bosnia.

España realizó, a través de sus Fuerzas Armadas, un magnífico trabajo en unos momentos particularmente complejos, pero el éxito de tal hazaña ha sido silenciado al normalizarse. Estamos ante la delicada implementación de uno de los pocos acuerdos de paz habidos en los últimos años. No podemos permitir que su saber hacer caiga en el olvido. Debemos sentirnos orgullosos de su éxito y recordarlo. Quienes se dejaron la vida en ello lo merecen, «una vela no pierde su luz por compartirla con otra».

Bienaventurados los que tuvieron la oportunidad de estar allí. Su vida ya ha tenido sentido.

Federico Aznar Fernández-Montesinos**
Analista del IEEE

Entender el juego geopolítico europeo (I)

Resumen

Para poder entender la situación y tendencias actuales en el escenario europeo, así como los posibles desarrollos futuros, es necesario profundizar en la evolución de las perspectivas geopolíticas de Estados Unidos, Reino Unido, Francia y Alemania, potencias que han marcado la evolución de la OTAN y de la política común de seguridad y defensa. Dada la extensión del estudio, este se divide en dos entregas, la primera de ellas dedicada a EE. UU. y Reino Unido.

Palabras clave

Europa, Unión Europea, OTAN, Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia, Alemania, geoestrategia, Rusia, política común de seguridad y defensa, PCSD, Unión Europea Occidental (UEO).

Understanding the European geopolitical game (I)

Abstract

In order to understand the current situation and trends in the European scenario, as well as possible future developments, it is necessary to deepen into the evolution of the geopolitical perspectives of the United States, Great Britain, France and Germany, powers that have marked the evolution of NATO and the Common Security and Defense Policy. Given the extension of the study, it is divided into two instalments, the first dedicated to the USA and United Kingdom.

Keywords

Europe, European Union, NATO, United States, United Kingdom, France, Germany, geostrategy, Russia, Common Security and Defence Policy, CSDP, Western European Union (WEU).

Introducción

El largo y fructífero periodo de paz del que ha disfrutado Europa desde 1945, tan solo roto por episodios esporádicos (protagonizados por el régimen soviético o su sucesor) y por la guerra de los Balcanes, ha sido en gran parte debido a la estabilidad que tanto la OTAN como la Unión Europea (UE)¹ han proporcionado. La sinergia que ambas organizaciones han creado ha sido el gran éxito de Europa y Estados Unidos (EE. UU.). La primera se constituyó como una organización defensiva y la segunda como una organización para la prosperidad económica.

Parte de la opinión pública percibe una imagen idílica de dos organizaciones en sintonía, cuyos miembros cooperan de manera altruista para alcanzar los fines comunes que, al fin y al cabo, benefician a todos por igual. Pero un análisis más minucioso de la realidad muestra dos organizaciones cuya evolución ha sido el resultado de los intereses de las grandes potencias que aún hoy las impulsan, adaptan y transforman en una constante interacción entre dos tendencias opuestas: la cooperación necesaria para afrontar juntos las amenazas de cada momento geopolítico y la competición alentada por los intereses geoestratégicos nacionales, no siempre convergentes y a veces contrapuestos, que han estado y siguen estando presentes. De hecho, la UE también fue vista por algunos países europeos como una forma de compensar su excesiva dependencia de los EE. UU., o de equilibrar la balanza europea hacia sus intereses nacionales.

Así cada nación europea conserva su identidad y se apoya sobre sus propias especificidades, geopolíticas y geoestratégicas, y aunque la mayoría están sujetas a similares presiones y amenazas; el contexto es interpretado de manera distinta, producto de su geografía e historia. Estas diferencias se manifiestan en visiones e intereses diferentes, que cuando coinciden producen la sinergia de la cooperación, pero que cuando se contraponen imponen importantes limitaciones a la misma, tanto en la OTAN como en la UE, llegando incluso a interpretarse desde una óptica de competición mutua.

¹ La UE como heredera de la Comunidad Económica Europea (CEE), organización que la precedió y de la que heredó su acervo jurídico e institucional.

Para poder entender la evolución de ambas organizaciones y su mutua influencia, profundizaremos en las perspectivas geopolíticas del Reino Unido, Francia y Alemania, ya que estas han marcado, y continúan marcando, el paso a las demás por su capacidad económica, diplomática, demográfica y militar. Ello nos permitirá entender el porqué de la situación y tendencias actuales en el escenario europeo, así como nos proporcionará las claves de las líneas generales de evolución y posibles desarrollos futuros.

Pero antes de emprender dicho estudio, debemos primero analizar la evolución de la política exterior de EE. UU., ya que dicha potencia ha influido de manera determinante sobre las otras tres europeas, siendo la fuente de los desacuerdos y coincidencias que han definido la evolución en ambas organizaciones.

La evolución estadounidense

Tras la Segunda Guerra Mundial, el poderío militar norteamericano y su implicación política crearon el entorno que permitió la recuperación de Europa Occidental sobre los cimientos de la democracia y el libre comercio. El desarrollo económico impulsado en primera instancia por el Plan Marshall y sucesivamente por la CECA² y la CEE, reforzó la implantación del orden occidental en el viejo continente. Aun así, la grave amenaza de los ejércitos soviéticos precisaba aunar todos los esfuerzos disponibles, lo que obligó en primer lugar a la no partición y posterior remilitarización de Alemania. Para tranquilizar los recelos franceses, dicha remilitarización se hizo bajo dos premisas: control militar germano bajo la OTAN e integración económico-industrial en la CEE. De esa manera, se daba salida a la necesidad alemana de aceptación por la comunidad internacional, a la vez que se garantizaba su «sumisión» al nuevo orden europeo diseñado por Washington.

La situación se mantuvo así, para satisfacción de todos, hasta el final de la Guerra Fría. Tras la caída del Muro de Berlín y hasta mediados de la primera década del 2000, el contexto geopolítico se caracterizó por la expansión de Occidente. En Europa, de manera particular, con la incorporación a la OTAN y la UE de gran parte de los países que componían el bloque soviético occidental. Pero dicha expansión también tuvo lugar a nivel global, siendo las intervenciones en Kuwait, Irak y Afganistán su máximo exponente, para lo que Washington remodeló sus fuerzas según un modelo «expedicionario», más desplegables y flexibles, exigiendo lo mismo a sus aliados. En dicha época también

² CECA, Comunidad Económica del Carbón y el Acero.

comenzó un cierto distanciamiento progresivo de EE. UU. respecto del viejo continente, al desvanecerse la amenaza que pesaba sobre el mismo.

Los ataques del 11S supusieron un nuevo movimiento tectónico en la política exterior de Washington, definido por dos tendencias fundamentales:

- La práctica de un nuevo unilateralismo con preponderancia en el uso de la herramienta militar.
- La acentuación del distanciamiento progresivo respecto de Europa.

Ambas tendencias estaban íntimamente relacionadas, ya que la implicación militar simultánea en los teatros de Afganistán e Irak supuso una demanda creciente de recursos militares, económicos y diplomáticos, que necesariamente forzaron a un mayor distanciamiento estadounidense de Europa, para redirigir su esfuerzo hacia donde más lo precisaba. Las potencias europeas reaccionaron de manera diferente ante la nueva situación, buscando mitigar las amenazas y explotar las oportunidades derivadas del cambio en el contexto geopolítico.

Los problemas creados por las campañas de Irak y Afganistán, debidos a la incapacidad occidental de estabilizar la zona a pesar de las aparentes victorias militares, manifestaron los límites del unilateralismo militar estadounidense. Para los halcones de Washington quedó claro que la fuerza militar por sí sola era insuficiente para garantizar un entorno seguro y estable. Así, podemos decir que el entorno geopolítico generado por los conflictos en Irak y en Afganistán, claramente adverso para Washington y sus socios (mayoritariamente occidentales), fue el motivo del cambio de la política exterior del hegemon norteamericano.

EE. UU. decidió prestar más atención al punto de vista de la UE que, liderado por Alemania y Francia, fue muy crítico con el unilateralismo militar norteamericano. Este giro estadounidense se escenificó con la visita del presidente Bush (hijo) a las instituciones europeas en febrero de 2005, donde apoyó firmemente los beneficios del multilateralismo y llamó a trascender los límites de los aspectos militares en la gestión de crisis. Quedaba claro que el unilateralismo militar acarreaba unos costes económicos, militares, diplomáticos y políticos que Washington no podía soportar. Podemos hablar, por lo tanto, de un nuevo periodo denominado «post-Irak» en el que el multilateralismo volvió al escenario geopolítico mundial, acompañado de un nuevo componente, el

«enfoque global³» (*comprehensive approach*), en detrimento del empleo único de la herramienta militar incapaz de alcanzar una situación final segura y estable.

Finalmente, el último cambio ha venido forzado por el surgimiento de las nuevas potencias (o el regreso de alguna de ellas), fundamentalmente China y Rusia que, si bien ha acentuado la necesidad norteamericana de conceder prioridad al escenario asiático, ha obligado a Washington a volver a prestar cierta atención al escenario europeo⁴.

La excepcionalidad británica

El Reino Unido ha sido una potencia marítima (talasocracia) cuyos dos ejes geoestratégicos tradicionales han sido:

- El mantenimiento de un equilibrio en Europa que le sea favorable.
- La proyección de su poder marítimo para permitir el libre acceso de su comercio a las rutas marítimas a nivel global.

El proceso de progresivo declive que comenzó con la Primera Guerra Mundial se acentuó tras la Segunda, pero no fue hasta el fiasco de la empresa militar para intentar retomar el control del canal de Suez, tras su nacionalización por Egipto en 1957 (que llevó a cabo junto a Francia), cuando quedó claro que ya no podría proyectar poder militar, de manera global, sin la ayuda y aquiescencia estadounidense.

A partir de ese momento, los británicos fueron conscientes de sus limitaciones, por lo que decidieron reorientar su enfoque estratégico hacia una política exterior alineada con Washington, tanto en sus capacidades militares como en sus esfuerzos diplomáticos. Sus objetivos para aplicar dicha política eran:

- Aprovechar la potencia norteamericana como garante de sus dos ejes geoestratégicos tradicionales.
- Servir como puente indispensable entre Europa y EE. UU. (el denominado «vínculo transatlántico»).

Los tres vectores estratégicos (los dos ejes geoestratégicos tradicionales y su alineamiento cuasi mimético con EE. UU.) han canalizado, y nos permiten entender, las decisiones británicas a la hora de impulsar o no, las diferentes iniciativas que se han dado durante los últimos 60 años en el seno de la OTAN y de la UE. Si bien los dos

³ Utilización simultánea de toda la panoplia de herramientas civiles (la diplomacia, la ayuda económica al desarrollo, la desmovilización e integración, ayuda humanitaria, reforma del sector de la seguridad, etc.) y militares para la resolución de crisis, donde la militar es una más entre ellas y no la más importante.

⁴ PONTIJAS CALDERÓN, José Luis. Documento de análisis IEEE n.º ¿? /2019. «¿Está EE. UU. abandonando Europa?».

primeros se han mantenido invariables desde hace más de 200 años, son los vaivenes de las necesidades geoestratégicas norteamericanas los que han provocado cambios en la política exterior británica, dado que el vínculo transatlántico se convirtió en la clave para preservar sus intereses geoestratégicos tradicionales.

Tras el final de la Segunda Guerra Mundial, Londres fue consciente de que carecía de los recursos para garantizar un equilibrio favorable en Europa. Por lo tanto, el Reino Unido insistió en devolver a Francia su estatus como potencia (incluido un sitio en el Consejo de Seguridad de la recién creada ONU), convenció a los estadounidenses para que mantuvieran una presencia militar sustancial en el continente y maniobró para integrar Alemania en el sistema occidental económico y militar. El objetivo era contrarrestar la amenaza soviética y a la vez mantener controlado cualquier posible resurgimiento militar y/o económico de la nación germana. Mientras, la cooperación estrecha con EE. UU. a nivel global, pasó a un plano fundamental, ya que compensaba las limitaciones de la autonomía estratégica británica, que seguía manteniendo sus ambiciones globales.

En el periodo entre el final de la Segunda Guerra Mundial y la caída del Muro de Berlín, la posición británica quedó plasmada por la frase de Churchill cuando afirmaba que el Reino Unido estaba «con Europa, pero no en ella, conectada pero no comprometida, asociada pero no absorbida».

Transformación tras la caída del muro de Berlín

Tras la caída del muro de Berlín, la incuestionable hegemonía de EE. UU. confirmó aún más la importancia del vínculo transatlántico, ya que el Reino Unido entendió dicha hegemonía como la de Occidente, ofreciendo enormes posibilidades a Londres para aumentar su influencia y poder globales. Esto requirió transformaciones militares de gran calado para convertir sus fuerzas militares en expedicionarias, que sería así un socio indispensable para el *hegemon* norteamericano, a la vez que mantenía su capacidad para emprender operaciones militares autónomas en aquellos casos donde sus intereses estuvieran comprometidos, sin estarlo los estadounidenses.

Sus objetivos principales del periodo post Guerra Fría fueron:

- Mantener el vínculo transatlántico con EE. UU., garante de sus dos ejes geoestratégicos tradicionales.
- Impulsar y contribuir a la expansión geopolítica global occidental.

Para ello, Londres estuvo a la vanguardia de la expansión de la OTAN y de la UE hacia el Este, así como cooperó militar y diplomáticamente con los esfuerzos estadounidenses en Irak, Afganistán y otros teatros. También promovió numerosas iniciativas de cooperación en el seno de la Alianza (Partenariado por la Paz, Diálogo Euro-Mediterráneo, etc.) y abogó por la expansión de esta como gestor de crisis en el ámbito global durante la cumbre de Washington de 1999.

Por otro lado, para neutralizar cualquier intento de desarrollar una capacidad europea de defensa autónoma, Londres promovió el desarrollo de la identidad de defensa y seguridad europea (ESDI, por sus siglas en inglés). La idea era fortalecer la voz de los europeos en el seno de la Alianza, a la vez que se ofrecía una forma de planear y conducir operaciones de la Unión Europea Occidental (UEO) a través de los acuerdos «Berlín +» OTAN-UEO.

Al mismo tiempo fue consciente de que el progresivo distanciamiento de Washington del teatro europeo precisaba de un incremento de la dimensión europea en seguridad y defensa, capaz de defender los intereses europeos no compartidos por el amigo americano. El periodo entre la caída del muro de Berlín y el 11S refleja la tensión entre la necesidad de conservar la coherencia transatlántica y la necesaria estimulación de la dimensión de defensa y seguridad europea, pero sin poner en riesgo el vínculo transatlántico.

Así Londres vetó la fusión de la UEO y la UE en las cumbres sucesivas de Maastricht (1993) y Ámsterdam (1997). No fue hasta la reunión bilateral de Saint Malo, en 1998, cuando el Reino Unido se unió a Francia para impulsar la política común de seguridad y defensa (PCSD), cuyo fin, según la primera, no era otro que estimular la transformación militar para mejorar las capacidades expedicionarias europeas que, a su vez, apoyaran el esfuerzo expansivo occidental (norteamericano). En ningún caso se duplicarían las instituciones o los medios estratégicos que pudieran competir con los ya existentes en la OTAN. Así pues, en la cumbre de Helsinki de diciembre de 1999, Londres aceptó la propuesta francoalemana para la creación de las instituciones de la Unión que pudieran supervisar la PCSD: el Comité Político y de Seguridad (PSC, por sus siglas en inglés), el Comité Militar de la UE (EUMC) y el Estado Mayor Militar de la UE (EUMS), este último muy reducido e incapaz de conducir operaciones militares.

Como hemos mencionado, los ataques del 11S de 2001, supusieron un nuevo movimiento tectónico en la política exterior de Washington que giró hacia un unilateralismo de acentuado carácter militar y aceleró su distanciamiento del escenario europeo. El giro copernicano norteamericano empezó a crear una importante fisura entre EE. UU. y sus aliados europeos, más propensos al multilateralismo (Francia) y/o el poder blando (Alemania). La política británica de alineamiento casi total con Washington llevó a Londres a una difícil situación para poder mantenerse como el puente natural entre EE. UU. y Europa. Así, se esforzó por preservar su vínculo especial con la potencia norteamericana para garantizar su propia influencia global. Para ello, continuó profundizando el desarrollo de la capacidad expedicionaria de sus fuerzas militares. Esta elección tuvo su reflejo sobre los enfoques que intentó implantar tanto en la OTAN como en la UE.

De esta manera se entiende el énfasis británico en la necesidad de reforzar las capacidades expedicionarias de los miembros de la OTAN, impulsando la agenda de transformación aprobada en la cumbre de Praga de 2002, que incluyó la creación del Mando Aliado para la Transformación⁵ (ACT, por sus siglas en inglés) y la Fuerza de Reacción de la OTAN⁶ (NRF, por sus siglas en inglés). Además, Londres abogó de manera decidida por enlazar ACT a su homólogo doctrinal norteamericano, el Mando de la Fuerza Conjunto (JFCOM, por sus siglas en inglés) para impulsar aún más la interoperabilidad entre las fuerzas estadounidenses y sus aliadas europeas. En el campo de las capacidades, Londres también impulsó el denominado Compromiso de Capacidades de Praga (PCC, por sus siglas en inglés), una iniciativa que pretendía facilitar la transformación de las capacidades de los aliados europeos hacia unas fuerzas más flexibles y ligeras, facilitando así su despleabilidad para misiones expedicionarias fuera del territorio de la OTAN, tal y como deseaba Washington. Londres incluso llegó a apoyar decididamente la propuesta del secretario de Estado norteamericano, Donald

⁵ *Allied Command for Transformation*: organismo compuesto por unos 1.200 efectivos dedicados única y exclusivamente al desarrollo doctrinal; está situado en Norfolk, EE. UU. y liderado por un general de tres estrellas.

⁶ NATO Response Force: fuerza compuesta por fuerzas de alta capacidad de reacción y despleabilidad, capaz de apoyar las misiones de la OTAN que así se decidan por el Consejo Atlántico. Está compuesta de una fuerza de respuesta inmediata (IRF, por sus siglas en inglés) y unas fuerzas de aumento (RFP, por sus siglas en inglés).

Rumsfeld, para desplegar la NRF en Afganistán, algo a lo que Alemania y Francia se opusieron decididamente, por lo que no prosperó.

Con respecto a la UE, Londres también insistió en la necesidad de transformar las fuerzas europeas de forma que la PCSD se convirtiera en otra forma de coadyuvar a su agenda «post-11S» hacia una mayor capacidad expedicionaria de los europeos y, por ende, de la OTAN. Así impulsó en 2003 la iniciativa de los grupos de combate⁷ (BG, por sus siglas en inglés) y un nuevo objetivo de fuerza (HLG, por sus siglas en inglés), ambos ahondando en la idea de la capacidad militar de reacción rápida. También lideró el aumento de la cooperación entre la OTAN y la UE en el campo operacional, impulsando los acuerdos «Berlín+» en 2002, y en el desarrollo de capacidades militares y civiles de la Unión, las primeras de las cuales se esforzó por situar en sinergia y coordinación con el PCC de la OTAN. A su vez, y para evitar que cualquier desarrollo dentro de la Unión pudiera competir con la Alianza, se esforzó por neutralizar todo avance hacia una mayor autonomía estratégica de Bruselas. Concretamente, vetó los aspectos industriales de la EDA (bloqueando su expansión y el aumento de su presupuesto) para restringirla al ámbito del desarrollo de capacidades, e impidió la creación de un cuartel militar para el planeamiento y conducción de las operaciones (con el apoyo de Alemania y en contra de Francia) neutralizando cualquier iniciativa en formato PESCO⁸.

En el campo de las operaciones militares en 2002 bloqueó la iniciativa francoalemana de lanzar la primera operación de PCSD autónoma en la República de Macedonia (que no fue lanzada hasta 2003 y bajo los acuerdos «Berlín+», por lo tanto, bajo mando y control OTAN) y declinó participar en 2003 en la primera operación militar autónoma de la UE, EUFOR Artemis, que se desarrolló en la República Democrática del Congo (liderada por Francia). No fue hasta 2004 cuando Londres decidió participar de manera decidida en su primera operación militar de la UE, EUFOR Althea en Bosnia y Herzegovina, aportando además un contingente mayoritario, 700 efectivos. La participación británica en dicha operación (que también se concibió enmarcada en los acuerdos «Berlín+» y por lo tanto bajo mando y control de la OTAN) se explica porque su comandante en jefe

⁷ Battle Groups: iniciativa en la que, por turno, naciones o grupos de ellas, ponen a disposición de la UE una fuerza expedicionaria rápidamente desplegable, de unos 1.500 efectivos, capaz de operar autónomamente durante seis meses en un ambiente austero y hostil.

⁸ Ambas iniciativas fueron presentadas por Alemania, Bélgica, Francia y Luxemburgo en el denominado Comunicado de Tervuren.

debía ser el DSACEUR⁹, puesto ocupado en aquel momento por un británico, el general David Leakey.

Adaptación tras el 11S

El contexto «post-11S» para el Reino Unido significó el descubrimiento de la dimensión global de las amenazas por lo que, con el objetivo de preservar sus intereses, decidió unirse al esfuerzo norteamericano facilitando la transformación de la Alianza Atlántica y asegurando una mayor coherencia entre la misma y la CSDP, pero sin que esta última perturbase los intereses de la primera. Ante las demandas de una mayor autonomía estratégica europea, desencadenadas por el unilateralismo militar estadounidense, la prioridad británica fue que dichas demandas no se plasmaran en un reforzamiento de la PCSD que pudiera poner en riesgo la evolución y las capacidades de la OTAN.

Como hemos dicho, las necesidades de atender Afganistán y sobre todo de Irak, acentuaron el alejamiento estadounidense de Europa. Así el segundo mandato de George W. Bush se caracterizó por un nuevo giro en la política estadounidense hacia una revalorización de las herramientas no militares y a un mayor énfasis en la necesaria coordinación de las dimensiones civil y militar en las gestiones de crisis, y operaciones de estabilización, aplicando el mencionado «enfoque global».

El cambio geoestratégico estadounidense ofreció a Londres la oportunidad de restaurar la cohesión transatlántica, ya que Washington estaba dispuesto a prestar más atención al papel que los europeos podían jugar en su contribución a la seguridad y estabilidad mundiales. De esta manera, el Reino Unido volvería a recuperar un papel importante como puente entre ambas orillas del Atlántico, proporcionando así a Londres una mayor influencia a nivel regional y una mayor capacidad de influencia sobre Washington en su agenda mundial.

De este modo, el Reino Unido impulsó el desarrollo de un enfoque integral para la gestión de crisis dentro de la OTAN y también contribuyó a mejorar la relación de la Alianza con otras organizaciones internacionales y actores civiles. Pero también impulsó una mayor coordinación civil y militar dentro de la UE, comprendiendo el gran valor añadido que dicha organización poseía como actor global de seguridad, en el campo diplomático y en

⁹ Deputy Supreme Commander Europe: segundo al mando de las fuerzas de la OTAN en el continente europeo, es un puesto en el que rotan Gran Bretaña y Alemania y es la primera opción para ejercer el mando de aquellas operaciones que se desarrollen en el marco de los acuerdos «Berlín+».

el de la gestión civil de crisis. Y, por supuesto, impulsó una mayor coordinación y acercamiento entre ambas organizaciones.

En lo relativo a la PCSD, entendió la promoción de gestión civil de crisis y la integración civil militar como una oportunidad de reforzar el cambio de paradigma norteamericano y de contribuir a restablecer la cohesión transatlántica, deteriorada tras la fractura por la segunda guerra de Irak. Sin embargo, y precisamente para preservar el vínculo transatlántico, se resistió a impulsar cualquier otra iniciativa que pudiera promocionar la autonomía estratégica de la Unión. Así durante la presidencia británica de la UE (segundo semestre de 2005), su primera prioridad en el campo de la PCSD fue el desarrollo de su dimensión civil. Para ello, propuso la creación de la Capacidad Civil de Planeamiento y Conducción (CPCC, por sus siglas en inglés)¹⁰ y promocionó operaciones civiles en Irak, Indonesia, Palestina, Sudán, así como una misión policial en Afganistán (en coordinación complementaria con la misión que allí ejecutaba la OTAN) que le proporcionaron por primera vez un perfil global a la PCSD, y una mayor presencia internacional a la UE. Los británicos participaron en todas estas misiones civiles de manera sustancial, a diferencia de su escasa o nula participación en las misiones militares, en claro apoyo de sus líneas estratégicas.

La segunda prioridad británica para la PCSD fue el impulso de la coordinación civil-militar, para lo que generó la creación del Directorado de Planeamiento y Gestión de Crisis (CMPD, por sus siglas en inglés), establecido en 2008 para la coordinación y planeamiento integrado civil y militar en la gestión de crisis.

Por otro lado, continuó neutralizando cualquier otro avance hacia una mayor autonomía estratégica, bloqueando cualquier incremento de la capacidad de planeamiento militar, evitando que la EDA desbordara el marco de la coordinación del desarrollo de capacidades hacia el ámbito industrial (Londres siempre ha rechazado la cooperación europea en armamento, considerándolo una forma de proteccionismo industrial que pudiera socavar los intereses norteamericanos y por lo tanto, el vínculo transatlántico) y participando de manera anecdótica en tan solo una operación militar, EUNAVFOR Atlanta, una operación marítima.

En el ámbito de la OTAN, por el contrario, continuó promocionando el papel de la Alianza como actor global en seguridad. Consciente de que la mejor forma de garantizar la

¹⁰ Civilian Planning and Conduct Capability: organismo pionero creado para el planeamiento y coordinación de las herramientas civiles de gestión de crisis.

influencia global británica y su propia seguridad era acompañar a los estadounidenses en la primera línea del mantenimiento del sistema occidental, Londres continuó reforzando su relación especial con Washington y jugando el papel de nación pivote en su relación con la OTAN. Así se explica que durante el periodo se involucrara en Afganistán de manera creciente, pasando de 1.000 efectivos en 2002, a 9.000 en 2009 (contribución solo superada por EE. UU.), desempeñando un papel muy activo en las operaciones de contrainsurgencia y animando constantemente al resto de aliados europeos a hacer lo mismo. Este esfuerzo militar, diplomático y económico fue la razón por la que Londres insistió tanto en un mayor reparto equitativo de cargas en la Alianza (el conocido *burden sharing*, retomado posteriormente por las administraciones Obama y Trump).

Posicionamiento ante el surgimiento de nuevas potencias y el *brexít*

La nueva situación geopolítica mundial que se está configurando con la creciente presencia e influencia china y la mayor determinación y agresividad rusa, no han hecho sino acentuar el posicionamiento británico anterior como socio y aliado de excepción de EE. UU. a nivel global y con una participación decidida y destacada del Reino Unido en la nueva postura de la OTAN que enfatiza la disuasión defensiva de la Alianza. Sin embargo, el anuncio del *brexít* ha dejado a Londres sin apenas capacidad de influencia en la PCSD, que parece estar recibiendo un nuevo impulso (todavía por confirmar con hechos que vayan más allá de las declaraciones y las intenciones), tras la desaparición del tradicional freno británico.

Queda por ver el papel que a partir del *brexít* va a jugar el Reino Unido, apoyando su desarrollo o, por el contrario, entorpeciéndolo desde el seno de la OTAN, organización desde la cual seguirá contribuyendo a la defensa del continente, apostando por el vínculo transatlántico.

José Luis Pontijas Calderón

Coronel de Artillería

Doctor en Economía Aplicada (Univ. Alcalá de Henares)

Analista del IEEE en el Área de Seguridad Euroatlántica

Entender el juego geopolítico europeo (II)

Resumen

Para poder entender la situación y tendencias actuales en el escenario europeo, así como los posibles desarrollos futuros, es necesario profundizar en la evolución de las perspectivas geopolíticas de Estados Unidos, Reino Unido (RU), Francia y Alemania, potencias que han marcado la evolución de la OTAN y de la política común de seguridad y defensa (PCSD). Dada la extensión del estudio, este se divide en dos entregas, la primera de ellas¹ fue dedicada a EE. UU. y Reino Unido. Esta segunda, está dedicada a Francia y Alemania, junto a unas conclusiones finales.

Palabras clave

Europa, Unión Europea, OTAN, Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia, Alemania, geoestrategia, Rusia, política común de seguridad y defensa, PCSD, Unión Europea Occidental, UEO.

¹ PONTIJAS CALDERÓN, José Luis. «Entender el juego geopolítico europeo (I)». Documento de Análisis IEEE 29/2019. http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2019/DIEEEA29_2019JOSPON_EEUU.pdf. Consultado el 30/10/2019.

Understanding the European geopolitical game (II)

Abstract

In order to understand the situation and current trends in the European scenario, as well as possible future developments, it is necessary to deepen the evolution of the geopolitical perspectives of the United States, the United Kingdom, France and Germany, powers that have marked the evolution of NATO and the Common Security and Defense Policy. Given the extension of the study, it is divided into two installments, the first of which was dedicated to the USA and the United Kingdom. This second one is dedicated to France and Germany, together with some final conclusions.

Keywords

Europe, European Union, NATO, United States, Great Britain, France, Germany, geostrategy, Russia, Common Security and Defence Policy, CSDP, Western European Union (WEU).

Introducción

Tras el final de la Segunda Guerra Mundial, a pesar de asumir su indiscutible pertenencia al bloque occidental y de reconocer que el marco de la OTAN era indispensable para la seguridad de Europa Occidental frente a la amenaza soviética, Francia y Alemania nunca abandonaron la idea de forjar su propio espacio durante la Guerra Fría. El deseo común de mejorar su inferioridad económica y excesiva dependencia del eje anglosajón formado por EE. UU. y el RU, que los excluía de los escalones superiores del sistema occidental, los llevó a impulsar un doble proceso. Por un lado, incrementar progresivamente la integración económica europea y por otro, su cooperación política. Pero lejos de alcanzar un acuerdo común, cada uno impulsó dichos avances siguiendo las líneas marcadas por sus propios intereses, a veces convergentes, a veces divergentes.

La evolución de la posición francesa

A diferencia del RU, Francia es una «potencia híbrida», en parte marítima y en parte continental, que sostiene ambiciones europeas, regionales y, en menor grado, globales. Pero desde el surgimiento de Alemania en la segunda mitad del siglo XIX, su mayor esfuerzo geoestratégico se tuvo que concentrar en el viejo continente, que absorbió la mayor parte de sus energías. Tras el final de la Segunda Guerra Mundial, el panorama geoestratégico cambió con la derrota de Alemania, por lo que pudo volver a retomar en gran parte su tradicional enfoque como potencia híbrida, utilizando para ello a las dos grandes organizaciones europeas, la OTAN y la entonces CEE.

Por un lado, la Alianza Atlántica le resolvió el tradicional problema de Alemania, al integrarla en dicha organización, por lo que su rearme militar (necesario para contrarrestar la amenaza soviética) quedaba bajo la tutela estadounidense. Además, la amenaza soviética servía a modo de contrapeso a un excesivo dominio norteamericano sobre Europa y distraía los esfuerzos de defensa alemanes. Por su parte la CEE le ayudó a cubrir el lado económico del resurgimiento germano, ya que puso a su disposición un mayor control de los recursos industriales que propiciaron el despegue alemán previo al anterior conflicto mundial. Además, la necesidad que sentía Alemania de recibir aceptación en el entorno occidental, fuera del entorno de la OTAN, propició que cediera el protagonismo a París, facilitando así a Francia el liderazgo de la CEE.

Por otro lado, Francia siempre luchó por preservar un alto grado de independencia respecto de los dictados de Washington, que utilizando la Alianza Atlántica como

plataforma se imponían a Europa Occidental, con el fin de preservar sus intereses regionales (en África Occidental, Magreb y Sahel) y globales (no podemos olvidar que detenta un sitio con derecho a veto en el Consejo de Seguridad de la ONU, sostiene una red global diplomática junto a una amplia red de inteligencia, territorios soberanos en América Central y el Pacífico, y una armada de capacidad oceánica).

Así, París ha buscado siempre maximizar los beneficios que se podían obtener de su doble pertenencia a la OTAN y a la (hoy) Unión Europea. Por un lado, precisaba una Alianza que mantuviera controlada a Alemania y a la vez consolidara la seguridad de Europa, pero de una manera tal que no permitiera carta blanca al dominio estadounidense en el continente. Por otro lado, necesitaba una autonomía estratégica europea que le permitiera canalizar sus esfuerzos hacia sus zonas de interés regional en el Mediterráneo y África, su tradicional atención a su «eje sur». Estas dos tendencias, clarifican las respuestas que Francia ha ido dando ante la evolución geopolítica norteamericana y europea.

Así, tras el colapso de la Unión Soviética y la rápida reunificación de Alemania, París se encuentra ante un cambio de escenario geoestratégico. Su respuesta fue, por un lado, intentar implicar a la nueva Rusia en el marco de seguridad europeo, resistirse a la expansión de la OTAN (tanto geográfica, como a su nuevo enfoque expedicionario) e impulsar la autonomía estratégica de la CEE. Estos tres impulsos estaban claramente orientados a disminuir el dominio estadounidense (recuperando a Rusia como contrapeso en el continente y aumentando la capacidad militar europea independiente de la OTAN) y mantener Alemania controlada dentro de los marcos institucionales internacionales (OTAN y UE). Su demanda de mayor autonomía europea se vio reforzada por el nuevo enfoque que Washington dio a su política exterior, practicando el unilateralismo apoyado por el empleo militar preventivo, en detrimento del multilateralismo del periodo anterior y su alejamiento progresivo del continente europeo. Sin embargo, sus aspiraciones para una mayor autonomía estratégica europea la enfrentaban directamente con las británicas, que no querían poner en riesgo el vínculo transatlántico y, por ende, la cohesión del bloque occidental. Por otro lado, una autonomía estratégica europea precisaría de un componente militar, lo que suponía enfrentarse al énfasis en el «poder blando» que Alemania deseaba para la CEE.

El 11S ofreció una doble oportunidad. Por un lado, puso de manifiesto un nuevo escenario de amenazas, que las limitaciones de una política europea basada únicamente en el poder blando no podían neutralizar y ello requería una transformación de las fuerzas armadas de los países europeos hacia una mayor capacidad expedicionaria en doctrina y medios. Por otro, el unilateralismo acentuado de EE. UU. y su progresivo distanciamiento del escenario europeo, enfatizó también la necesidad de una mayor autonomía estratégica europea.

Ante este escenario, París decidió poner en práctica una doble estrategia: sumarse al impulso de transformación doctrinal y de capacidades, que Washington y Londres impusieron en la OTAN para obtener y emplear unas fuerzas expedicionarias dotadas de tecnología punta y capacidad de combate de alta intensidad (ya que beneficiaba también la transformación militar de las capacidades y doctrina de empleo de las fuerzas de los países europeos), y al mismo tiempo agrupar oposición política en Europa contra el unilateralismo militarista estadounidense. La defensa del multilateralismo fue uno de los objetivos principales de la política exterior de Francia durante el periodo posterior al 11S. De esta manera, es fácil entender por qué París apoyó con entusiasmo el proceso de transformación que la OTAN impulsó tras la cumbre de Praga de 2002, ya que, al fin y al cabo, dicha transformación redundaría a su vez en una mayor capacidad de los ejércitos europeos, lo que iría en beneficio de una mayor autonomía europea. También podemos entender, por qué, sin embargo, Francia se opuso (en este caso apoyada por Alemania) a que la Fuerza de Respuesta de la OTAN (NRF, por sus siglas en inglés) fuera empleada en Afganistán, durante la cumbre de Estambul en 2004. Con estas dos jugadas, París favorecía indirectamente la autonomía europea y neutralizaba un excesivo unilateralismo norteamericano, que deseaba utilizar la OTAN como marco dinamizador. Para París, la transformación de la Alianza era un medio para mejorar las capacidades militares europeas, mejorando la PCSD de manera indirecta.

Así mismo, también se entiende por qué París impulsó el desarrollo de instituciones e iniciativas europeas relacionadas con la PCSD, buscando con fin último aumentar la autonomía estratégica de la Unión: la Agencia Europea de Armamento (luego Agencia de Defensa Europea, la EDA por sus siglas en inglés), la Cooperación Estructurada Permanente para la PCSD, la creación de los Grupos de Combate (lanzada inicialmente por RU como complemento a la transformación OTAN tras 2002) y la primera operación

militar de la UE en la República Democrática del Congo («EUFOR Artemis», junio-septiembre 2003). Incluso llegó a liderar (junto a Alemania, Bélgica y Luxemburgo) la iniciativa de crear un cuartel general militar operacional que liderara las operaciones militares de la Unión, durante la cumbre europea de Tervuren en abril de 2003, propuesta rechazada de plano por el RU. Como ya hemos mencionado, en dicha cumbre se crearon la EDA y se acordó la aplicación de la PESCO² para asuntos de PCSD.

Al igual que el caso británico, el cambio de política de Washington tras los elevados costes económicos, diplomáticos y militares que supuso su unilateralismo, significó una nueva situación, ante la que París reaccionó a su vez, ya que, el declive estadounidense (y en general, occidental) amenazaba con afectar su «eje sur». Muchos analistas en Francia se dieron cuenta de que el fracaso estadounidense en su «guerra contra el terror» era una amenaza mayor contra sus intereses que el unilateralismo del periodo anterior. Además, el nuevo enfoque que Washington imprimió a su política exterior, más cautela, multilateralidad, en el que las capacidades de la UE podrían jugar un papel más destacado, fue muy bienvenido en el Elíseo.

Por otro lado, deseaba reorientar la política exterior europea, considerada como excesivamente orientada a la utilización del poder blando. Pero dicha visión, chocaba frontalmente con la que tanto la Unión, como Alemania, tenían especialmente tras el empantanamiento militar occidental en Iraq y Afganistán. Esto iba precisamente contra la idea francesa de una mayor autonomía estratégica europea apoyada precisamente en una fuerza militar creíble y disuasoria. El problema no hizo sino agravarse a medida que nuevos miembros del ex bloque soviético se incorporaban a la Unión y a la OTAN, ya que una nueva Alemania comenzaba a tomar conciencia de su mayor autonomía y a actuar con creciente confianza en sí misma. Así, la peor pesadilla de la diplomacia francesa comenzaba a perfilarse, al desplazar el centro de gravedad europeo hacia el centro del continente, alejándose de París. Además, la total preferencia de Alemania en una política exterior europea limitada a las herramientas blandas reducía la influencia de Francia sobre la dirección estratégica de la Unión. Por otra parte, no debemos olvidar que simultáneamente Washington incrementó su alejamiento de Europa y comenzó a aumentar la inestabilidad en el «eje sur» de prioridad estratégica para París.

² De sus siglas en inglés Cooperación Estructurada Permanente.

Todo ello influyó en un cambio radical respecto a la política francesa con respecto a la OTAN. En 2008 el Elíseo emitió un *Libro Blanco* en el que llamó a un «renovado partenariado estratégico entre Europa y EE. UU.» junto al anuncio de la reincorporación francesa a la estructura militar de la Alianza (que abandonó en 1966) y que ocupó en abril de 2009. Por su parte, la Casa Blanca reaccionó dando la bienvenida a Francia y con una política de acercamiento y coincidencia con los intereses franceses en el «eje sur» (entre otras cosas, ambos países firmaron un acuerdo de intercambio de inteligencia en el Sahel y África Occidental en 2008, se intensificó la cooperación en el Cuerno de África y el golfo Pérsico, además de aumentar la presencia norteamericana en la base francesa con sede en Djibouti).

La nueva política atlantista francesa tenía dos objetivos: por un lado, maniobrar contra la fijación europea en una mentalidad exclusiva de «poder civil»; por el otro, aumentar su influencia en Europa, al poner en relieve el triángulo estratégico Washington-París-Londres que obligaría a Berlín a reaccionar, estimulando un mayor compromiso germano en la autonomía estratégica europea. Así pues, Francia entendió y sigue entendiendo, la relación transatlántica como un proceso complementario que favorece la autonomía estratégica europea. Además, la integración política europea es vista como una herramienta fundamental para mantener a Alemania atada institucionalmente, preservando así la estabilidad del continente³. Por otra parte, una mayor autonomía estratégica europea resaltaría el liderazgo francés en la Unión, dado el nivel de excelencia de sus fuerzas militares y le permitiría mantener con mayor facilidad su influencia sobre su zona de prioridad estratégica, su «eje sur».

Así, París continuó impulsando el establecimiento de cuartel general militar para planeamiento y dirección de operaciones y el fortalecimiento de la EDA. También promovió varias operaciones y misiones militares en su eje sur (EUFOR RDC Congo en 2006, EUFOR Chad y EUNAVFOR Atlanta en 2008). A cambio, aceptó mayor cooperación entre la PCSD y la OTAN. Sin embargo, con respecto a la EDA, si bien deseaba impulsar la cooperación industrial en la fabricación de armamento y de tecnología de doble uso civil-militar, siempre ha impedido la liberalización del sector, como desean el RU y Alemania, ya que abriría el mercado europeo al mundo exterior,

³ PONTIJAS CALDERÓN, José Luis. «Europa y la cuestión alemana». Documento de Análisis IEEE 10/2019. http://www.ieeee.es/contenido/noticias/2019/05/DIEEEI10_2019JOSPON-Alemania.html. Consultado 15/11/2019.

donde los americanos, rusos y chinos (entre otros) ocupan una posición preeminente y podrían dañar los intereses económicos franceses. De esta manera, entendemos por qué el Eliseo sostiene constantemente la necesidad de una política industrial estrictamente europea, que también contribuya a una mayor autonomía estratégica de la Unión.

Con respecto a la OTAN, el enfoque galo reflejó (y lo sigue haciendo) la tensión entre su nuevo atlantismo y su compromiso con la autonomía estratégica europea. No cabe duda, que su incorporación a la estructura militar de la Alianza supuso una mayor atención en recursos económicos, personal y atención política y diplomática. Pero por otro lado y argumentando que deseaba fortalecer una mayor coherencia dentro de las estructuras de la Alianza, dicha integración le permitió impulsar el fortalecimiento del pilar europeo dentro de ella. En cualquier caso, supuso un aumento sustancial de las fuerzas francesas en Afganistán y promocionar la iniciativa sobre helicópteros en el seno del grupo OTAN-UE de capacidades. Pero, como no podría ser de otra manera, París se ha esforzado en que el papel de la OTAN en labores de reconstrucción y «poder blando» sea lo más limitado posible, con el objetivo de impedir que la UE pudiera jugar un papel subsidiario de la Alianza en dicho dominio y en que la OTAN siga siendo una alianza de naturaleza fundamentalmente militar, focalizada en Europa, limitando al máximo su posible papel como actor global.

La nueva situación geopolítica, unida al *brexít*, ha proporcionado a París la oportunidad de impulsar la PCSD de manera decidida, en su tradicional búsqueda por aumentar la autonomía estratégica de la UE. Así, el viejo anhelo de crear un cuartel general militar para operaciones se ha cumplido en parte con la creación de la unidad denominada Capacidad de Conducción y Planeamiento Militar (MPCC por sus siglas en inglés), que dentro del Estado Mayor Militar de la Unión Europea está dotada de 60 efectivos, con la posibilidad de recibir otros 90 de aumento en caso de necesidad. Por otro lado, se han lanzado 34 iniciativas enmarcadas en la PESCO y orientadas hacia la PCSD. Pero no nos engañemos, ya que queda por ver hasta donde se puede avanzar sin el freno de Londres, dado que los problemas internos propios de la Unión (diferente percepción de las amenazas y prioridades para atenderlas, diferente cultura en cuanto a empleo de la fuerza militar como herramienta de política exterior, naciones que prefieren depositar su confianza en la OTAN o que simplemente no desean más integración europea, etc.) no desaparecerán con la salida británica.

El proceso de liberación progresiva de Alemania

Alemania es una potencia claramente continental, una geocracia, con sus intereses claramente definidos en el centro y este de Europa, además de una vocación comercial a nivel global, que le permita exportar los productos de su flamante industria. Tras fracasar en sus dos grandes envites para forjar su propio espacio (la Primera y la Segunda Guerra Mundial) se encontró con que su espacio natural estaba ocupado por la entonces Unión Soviética y ocupada y sometida a las potencias occidentales, además de aislada del resto del mundo, debido a los crímenes y excesos del desaparecido nazismo. Así pues, precisaba romper como fuera la prisión económica y diplomática en la que se encontraba.

Para ello, se le ofrecieron dos oportunidades que aprovechó con gusto. Por un lado, la aplastante amenaza soviética obligó a los occidentales (capitaneados por EE. UU.) a permitir el rearme alemán e incluir Alemania en la recientemente creada Alianza Atlántica, con el objetivo de reforzarla. Por otro lado, a cambio de permitir su recuperación como «uno de los nuestros» en el concierto occidental, aceptó su pertenencia a la CECA, lo que de facto permitía una supervisión de su producción industrial, asegurando así, que se volvería a la situación previa a la Segunda Guerra Mundial, en la que su despegue económico-industrial exponencial la llevó a una posición desde la que intentó el dominio por la fuerza del viejo continente. Esta doble inclusión, militar y económica, permitió un nuevo despegue económico alemán que, a su vez, contribuyó a dinamizar el del resto de países de la órbita europea occidental. La situación se mantuvo así, para satisfacción de todos hasta el final de la Guerra Fría.

La caída del muro de Berlín supuso un movimiento tectónico en Europa, pero especialmente importante fueron sus consecuencias para Alemania, ya que permitió su reunificación el 3 de octubre de 1990, a pesar de las reticencias iniciales británicas, francesas y soviéticas, gracias al impulso decidido de Washington. La posterior desaparición de la URSS propició la ascensión de EE. UU., al rango de hegemon unipolar global y la ausencia de una amenazada directa en el continente europeo, proporcionando a Alemania la oportunidad de ocupar su ansiado *mittellage*⁴ que las derrotas en las guerras mundiales y la Guerra Fría le habían negado.

⁴ Espacio geográfico del centro y este de Europa tradicionalmente considerado por Alemania como perteneciente a su esfera de influencia casi exclusiva.

De esta manera nos encontramos con dos factores (el colapso de la Unión Soviética y la perspectiva de una Europa Central y del Este abiertas a la integración política y económica con la CEE) que apuntaban en la misma dirección: una Alemania que de nuevo se convertiría en la gran potencia europea. Además, la presencia norteamericana en el continente garantizaba la seguridad, lo que permitiría a Berlín liberar sus energías del esfuerzo militar que correspondería a su estatus económico y seguir jugando un papel de potencia comercial global y cooperadora de perfil pacifista, respetuosa con las instituciones y reglamentación internacionales.

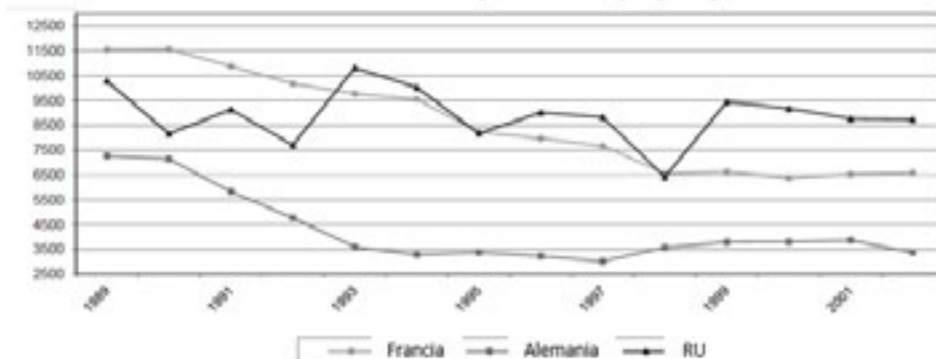
Alemania consideró acertadamente que para que todo esto fuera aceptado por las naciones europeas (incluida Rusia) y por el bloque occidental en general (liderado por EE. UU.), se precisaba el cumplimiento de cinco condiciones:

- Continuación de su integración dentro del marco euroatlántico de cooperación económica y militar, en el que la OTAN seguiría siendo la referencia para la seguridad y defensa.
- Apoyo a la expansión en el Este y Centro de Europa.
- Fortalecimiento de las relaciones con Rusia.
- Una fuerza militar muy por debajo de sus posibilidades.
- Una política exterior basada en el «poder blando», prácticamente exenta de la utilización de la herramienta militar.

De esta manera, se tranquilizaría a las naciones europeas de su entorno, al hegemon norteamericano y a Rusia, mientras continuaba su expansión económica y comercial a nivel global y en el *mittellage*. Es en este contexto en el que entendemos el énfasis germano en la diplomacia, el comercio y la economía, aferrándose a una narrativa de preponderancia del poder civil, rechazando el empleo de la fuerza para impulsar una cierta imagen de neutralidad. Este, hasta cierto nivel, eclecticismo geoestratégico le permite establecer relaciones más fácilmente con las potencias neutrales y especialmente con las revisionistas (tales como China o Rusia).

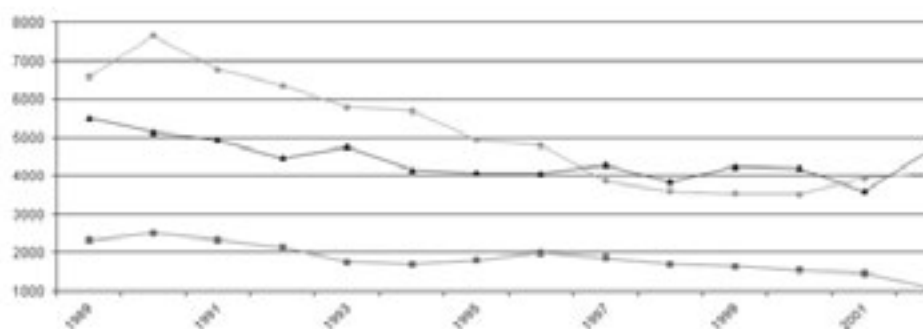
Así, tras el final de la Guerra Fría, sus compromisos con el marco transatlántico le llevaron a abrazar el proceso de transformación de la Alianza que buscaba una doctrina y unas fuerzas militares expedicionarias, si bien este proceso fue menos intenso que en Francia o RU. Esto queda de manifiesto en el presupuesto de defensa alemán, que pasó de ser similar al de RU o Francia en la década de los 80, a ser considerablemente inferior a partir de los 90 (ver figura).

Gasto militar en compra de equipo y material



Source : SIPRI Yearbooks.

Gasto militar en I+D



Por otro lado, aunque a ampliara su foco de actuación geográfica y doctrinal, abarcando misiones «fuera de área». Este cambio de actitud se produjo como agradecimiento al apoyo que Washington proporcionó a la unificación alemana, venciendo las reticencias francesas y británicas. De hecho, en 1994 la Corte Constitucional había dado su aprobación para el despliegue de fuerzas militares fuera del territorio de la Alianza, propiciando la participación en misiones de gestión de crisis (Bosnia, Kosovo y Afganistán), pero donde su labor quedaba restringida a un perfil bajo, permitiendo conjugar el difícil equilibrio entre sus deberes como miembro de la OTAN y sus instintos de poder blando. Como hemos visto, el papel jugado por Alemania en la Alianza trataba de mostrar su voluntad de cooperación con la misma, pero atemperado por su necesidad de mostrar un perfil militar lo más bajo posible.

Por el contrario, la Unión Europea jugó un papel mucho más determinante al proporcionar el marco institucional ideal para la estrategia germana de expandir su influencia hacia el

Centro y Este de Europa. Así, las políticas alemanas hacia la PCSD buscaron mantener un difícil equilibrio entre su compromiso con la integración europea en dicho dominio (impulsada firmemente por Francia, como ya sabemos, y con la que deseaba mantener una relación especial para apaciguar sus resquemores tras la reunificación), su pertenencia a la Alianza (en la que deseaba seguir gozando del paraguas norteamericano y mostrar su deseo de seguir dentro de su marco cooperativo militar) y su apuesta firme por el poder blando.

Así, apoyó decididamente la creación de la política exterior y de seguridad común (PESC) en Maastricht, la creación de la figura del alto representante, impulsando a la vez constantemente las capacidades civiles de la Unión. Por otro lado, fue una firme impulsora de las entidades que sustanciaron la PCSD (la creación del Comité Político y de Seguridad, el Comité Militar de la Unión Europea (EUMC), el Estado Mayor Militar de la Unión Europea (EUMS), el Centro de Satélites, la Agencia Europea de Defensa y el Instituto para Estudios de Seguridad). Además, fue una decidida impulsora y participante en la iniciativa de Grupos de Combate.

Si bien, todo este apoyo hacia el avance de la PCSD, no podemos olvidar que Alemania ha jugado tradicionalmente con varias importantes objeciones hacia la misma:

- Su voluntad de proteger y mantener su imagen de poder blando.
- Su compromiso con el mantenimiento de su relación transatlántica con EE. UU.
- Su deseo de mantener la primacía de la OTAN en asuntos militares.

Estas tres objeciones han conseguido que tradicionalmente haya intentado evitar una potencial «militarización» de la UE, que se debía concentrar en mantenimiento de la paz y gestión de crisis de bajo perfil, junto a las tareas humanitarias y de ayuda al desarrollo. De este modo, la PCSD siempre ha ido acompañada por el desarrollo de una dimensión civil, apoyando junto al Objetivo de Fuerza militar (Headline Goal), un Objetivo de Fuerza civil y el desarrollo y puesta en marcha de herramientas de apoyo para las misiones civiles y la financiación de ayuda al desarrollo (el CMPD, el CPCC, el Fondo de Desarrollo Africano, el Fondo para Instalación de la Paz, etc.).

Tras el 11S la relación transatlántica resultó muy tóxica para Alemania, dado el unilateralismo militar norteamericano, apoyado por RU. La reacción alemana fue precisamente la contraria a la francesa. En su caso Berlín reaccionó con desconfianza doctrinal (no compartía la filosofía agresiva que Washington quería imprimir a la OTAN y a sus relaciones internacionales) pero a su vez, con un acercamiento político, para mostrar su solidaridad, pero manteniendo su preferencia por el multilateralismo, la diplomacia y la prevención. Esta situación hace que Alemania abrace decididamente el concepto de «autonomía estratégica» para la Unión y comience a aunar esfuerzos junto a Francia para impulsar la PCSD, siempre entendida como defensa colectiva más que como la posibilidad de realizar empresas expedicionarias. Así, según la visión alemana, la PCSD contribuirá a la integración europea, lo que redundará en un orden internacional más multilateral, lo que al final beneficiará sus intereses comerciales. Además, una PCSD así entendida, apenas dañará su imagen de poder blando cooperativo.

La nueva situación geopolítica ha incentivado aún más la apuesta alemana por la autonomía estratégica de la UE, de la que la PCSD no es sino una faceta más, pero no la más importante y siempre entendida como un complemento a la Alianza Atlántica, nunca como una competición por los mismos recursos. A medida que la nueva geopolítica se va consolidando, parece que su relación con Francia podría ir perdiendo preponderancia, lo que tendrá su impacto en el proyecto europeo

Alemania, como poder continental ha buscado tradicionalmente extender su influencia hacia el centro y este de Europa. Tras fracasar en sus intentos de lograrlo por la fuerza ha cambiado su estrategia buscando un entendimiento paneuropeo, a través de la diplomacia, la economía y el comercio, así como una narrativa en la que desea forjar una imagen como poder blando, que tranquilice a sus vecinos y a las otras grandes potencias. Así pues, autocontención y multilateralismo son las condiciones *sine qua non* para el ejercicio de su poder e influencia. Para ello, se mantiene en un equilibrio entre, por un lado, su pertenencia a la OTAN y su relación con EE. UU., y por el otro, su pertenencia a la UE. Por otro lado, su deseo de crear un espacio paneuropeo de entendimiento le hace buscar un estrechamiento de sus relaciones con Rusia.

Conclusiones

A lo largo de este estudio hemos podido comprobar que tanto la evolución de la OTAN, como la de la PCSD de la UE, lejos de ser el fruto de una voluntad de cooperación idílica y desinteresada, lo ha sido de la adaptación de las potencias europeas a los cambios de dirección impuestos por el hegemon norteamericano. En dichas evoluciones, podemos ver un patrón constante y fluctuante de cooperación, junto a otro de competición entre posturas enfrentadas, producido por la defensa circunstancial de los intereses particulares que cada actor ha entendido en su momento.

La evolución está muy lejos de haber terminado y continuará sin duda, en función de la evolución del contexto geopolítico regional y global, pero ahora estamos en mejores condiciones para prever cómo reaccionarán dichas potencias ante las nuevas situaciones y cuáles serán sus preferencias y prioridades.

Así pues, ante el progresivo distanciamiento de EE. UU. de la OTAN (distanciamiento, que no abandono⁵), producto de su alejamiento del continente europeo, podríamos deducir que Alemania seguirá mostrando su solidaridad política con la organización atlántica, mientras que procurará mantener bajo su perfil militar en la misma. Por su parte, Francia se situará en la posición opuesta, es decir, cercanía militar pero distanciamiento político. A su vez, Reino Unido intentará modernizar y organizar sus fuerzas armadas siguiendo los cánones marcados por Washington, en su empeño de seguir siendo un socio indispensable y pilar fundamental del «vínculo transatlántico».

Ante el agravamiento del entorno geopolítico europeo, Alemania seguirá prefiriendo potenciar y usar las herramientas blandas de la PCSD, en detrimento de las herramientas duras (la militar incluida), continuando así su empeño de venderse como una potencia no agresiva y comercial, para preservar sus intereses comerciales a nivel global. El caso contrario será el de Francia, quien seguirá potenciando el ámbito militar de la PCSD y su empleo en el eje geográfico que tradicionalmente ha atraído en mayor grado su atención, Magreb-Sahel-Oriente Próximo y Medio. En este sentido, intentará impulsar cualquier iniciativa que eleve el grado de autonomía estratégica de la Unión Europea, diplomática, económica y militar. Por su parte, Londres deberá elevar sus esfuerzos de cooperación en el campo de la PESC, incluyendo la PCSD, si desea desempeñar algún papel

⁵ PONTIJAS CALDERÓN, José Luis. «¿Está EE. UU. abandonando Europa?». Documento de Análisis IEEE 19/2019.

http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2019/DIEEEA19_2019JOSPON_EEUU.pdf.

Consultado el 30/10/2019.

relevante tras el *brexít*, participando en iniciativas que deberá negociar caso por caso, cuando coincidan simultáneamente sus intereses con los de la Unión.

Así, en lo relativo al futuro de la PCSD, podríamos ser optimistas en el campo industrial e I+D y, sin embargo, debemos ser más pesimistas en cuanto a los avances en autonomía estratégica, tanto en el campo diplomático como militar.

En un principio insistió en que la Alianza se concentrara en su misión principal de defensa del territorio según marcaba el art.º 5 del tratado de Washington (algo que defendió entre las cumbres de 1990 hasta 1999), finalmente acabó cediendo a los deseos estadounidense y británico de que la Alianza

José Luis Pontijas Calderón

Coronel de Artillería

Doctor en Economía Aplicada (Univ. Alcalá de Henares)

Analista del IEEE en el Área de Seguridad Euroatlántica

¡Rusia en el Mediterráneo!: ¿Guerra Fría 2.0?

Resumen

Durante milenios, el Mediterráneo ha sido una zona en disputa entre pueblos, culturas y civilizaciones por su posición entre tres continentes y por permitir la posibilidad de acceso a aguas abiertas para muchos de sus países ribereños.

Durante la llamada «Guerra Fría», en sus aguas y en sus costas, las grandes potencias, Estados Unidos y la URSS, maniobraban para obtener una posición de ventaja, en un peligroso «juego suma cero» que se libraba a escala global.

Actualmente, en un mundo que tiende a ser multipolar, en el Mediterráneo se encuentran presentes, de una manera no excluyente, muchas de las viejas y nuevas potencias.

Un somero planteamiento de estas cuestiones y una reflexión final conforman el presente documento.

Palabras clave

Mediterráneo, Guerra Fría, norte de África, Oriente Medio, Rusia, energía.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Análisis** son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

*Russia in the Mediterranean! Cold War 2.0?**Abstract*

For millennia, the Mediterranean has been a disputed area among peoples, cultures and civilizations, due to its position between three continents and for allowing the possibility of access to open water for many of its coastal countries.

During the so-called «Cold War», in its waters and on its coasts the great powers, the United States and the USSR, maneuvered to obtain a position of advantage, in a dangerous “zero sum game” that was being fought on a global scale.

Currently, in a word that trends to be multipolar, many of the old and new powers are present in the Mediterranean in a non-exclusive way.

A brief approach to these issues and a final reflection make up this document.

Keywords

Mediterranean, Cold War, North Africa, Middle East, Russia, energy.

El *Mare Nostrum*... ¿y ahora?

El Mediterráneo, segundo mar interior más grande del planeta –después del Caribe– ha sido objeto de tránsito y disputa desde hace milenios, por su posición entre tres continentes y por constituir la vía natural de salida a aguas abiertas para la mayor parte de sus países ribereños, a través del estrecho de Gibraltar, hacia el océano Atlántico.

Su interior, plagado de penínsulas e islas, confieren a este mar y a sus algo más de 2,5 millones de kilómetros cuadrados –realmente pocos, comparado con los 166, los 82,5 o los 73,5 millones de kilómetros cuadrados del océano Pacífico, Atlántico o Índico respectivamente– una multiplicidad de espacios, canales y puntos clave para el tránsito de buques. Y, por consiguiente, como puntos y espacios claves, su control ha resultado objeto de deseo de manera secular.

A su vez, en su parte oriental, los estrechos de Dardanelos y Bósforo, cuyas orillas se encuentran en Turquía permiten –o niegan– el paso del Mediterráneo al mar Negro y viceversa, constituyendo la única opción de Rusia de alcanzar el Mediterráneo desde su territorio, en sentido este-oeste.



Figura 1. Panorámica general del Mediterráneo.

Fuente. Wikipedia y elaboración propia.

La apertura del canal de Suez en tierras de Egipto en el año 1869, magna obra no exenta de polémica¹, posibilitó un nuevo acceso al exterior del Mediterráneo, en este caso al mar Rojo, y de ahí al Índico y al Pacífico, evitando

la salida a través del estrecho de Gibraltar y tener que rodear toda África para alcanzar el Pacífico, incrementando de esta forma el valor

geoestratégico de esta zona del Mediterráneo oriental.

Las disputas por el control de sus costas y puntos de paso, de sus rutas y agua, han jalonado la historia de gran parte de la humanidad; y sus aguas, desde hace milenios, cubren infinidad de pecios de docenas de culturas, civilizaciones e imperios.

La Roma antigua fue la única potencia en la historia que llegó a dominar todas sus orillas, convirtiendo al mar en un lago interior que permitía una fácil interconexión entre

¹ En este sentido «9 fascinating facts about the Suez Canal». *HISTORY*, 15 de abril de 2019. Disponible en <https://www.history.com/news/9-fascinating-facts-about-the-suez-canal>.

NOTA: Todos los vínculos de Internet del presente documento se encuentran activos a fecha 18 de noviembre de 2011.

las diferentes partes del Imperio, convirtiéndose en su principal vía de comunicación. Pero, salvo esa excepción, desde hace milenios las disputas en y por el mismo entre diferentes actores han sido constantes².

En la actualidad, en un planeta en plena reconfiguración geopolítica, tras el fin de los dos grandes bloques que durante medio siglo alinearon a la mayor parte de las naciones del mundo, viejos y nuevos actores emplean sus capacidades y fortalezas para lograr una posición de ventaja en el nuevo orden que se está creando ante nuestros ojos. Y, aunque el centro de gravedad se ha desplazado en gran medida a Asia-Pacífico, el redescubrimiento y resurgimiento de África en una escala creciente y los afanes rusos por recuperar el estatus de gran potencia, entre otras cuestiones, han alimentado las comparativas entre la situación actual y la llamada Guerra Fría, el período que, *grosso modo*, se extiende desde el fin de la Segunda Guerra Mundial (1945) hasta la caída del Muro de Berlín (1989)³.

Es por ello por lo que cabe la pregunta: ¿nos encontramos ante una nueva Guerra Fría en el Mediterráneo?

Guerra Fría: ¡Solo puede quedar uno!

Durante la Guerra Fría, las naciones se encontraban abocadas a realizar una suerte de opción estratégica: debían elegir uno u otro modelo político, una u otra potencia –si bien posteriormente se abrió una tercera vía, en el marco del Movimiento de los No Alineados⁴–. Y esa decisión estratégica no era cuestión baladí, pues los sistemas político-económicos de cada una de las opciones eran absolutamente diferentes, las economías de ambos bloques apenas interactuaban; y esa disputa, aparentemente, solo podía finalizar con la victoria de uno de los modelos y la derrota del otro.

² Un relato pormenorizado de la historia del Mediterráneo puede consultarse en ABULAFIA, David. *The great sea: a human history of the Mediterranean*. Londres: Penguin Books 2014.

³ Este medio siglo no constituyó un período homogéneo y estable, sino que, bajo la amenaza constante de una confrontación nuclear entre las dos superpotencias –Estados Unidos y la Unión Soviética–, el planeta se encontraba sujeto a un proceso de cambios y convulsiones, desde el proceso de descolonización que vio nacer a muchas nuevas naciones a crisis como el bloqueo de Berlín o la de los misiles en Cuba, pasando por la guerra de Corea y la de Vietnam... Puede obtenerse una visión más completa del período en MCMAHON, Robert J. *La guerra fría*. Madrid: Alianza Editorial 2016.

⁴ El «Movimiento de los No Alineados», cuyo origen se sitúa en la Conferencia de Bandung de 1955, impulsado por Tito, Nehru y Nasser, líderes de Yugoslavia, India y Egipto respectivamente, como una alternativa a la pertenencia a uno u otro bando en la Guerra Fría. «El Movimiento de los países No Alineados». [historiasiglo20.org](http://www.historiasiglo20.org/GLOS/noalineados.htm). Disponible en <http://www.historiasiglo20.org/GLOS/noalineados.htm>.

La Guerra Fría, por tanto, se libraba a escala planetaria según el modelo de «juego suma cero». Y el Mediterráneo, obviamente, no iba a permanecer ajeno a dicha pugna.

Los intentos de expansión soviéticos por el Mediterráneo

La URSS, que contaba con prestigio en muchas naciones del mundo por haber sido capaz de pasar de ser un imperio agrícola a una superpotencia industrial en una generación, hecho que sumado a una narrativa que la hacía mostrarse como una nación que nunca había sido colonialista y que se encontraba comprometida con el desarrollo de los pueblos y la difusión del modelo marxista, consiguió un alto grado de penetración en el mundo árabe ribereño, frente al bloque occidental.

A mayor abundamiento, el nacimiento del Estado de Israel en 1948 genera un ciclo de guerras entre la nueva nación hebrea y los países árabes, disputas en las cuales las potencias no son ajenas; tras los momentos iniciales –ambas superpotencias reconocieron rápidamente al Estado de Israel–, el apoyo sostenido de los Estados Unidos a la nación hebrea y el recuerdo constantemente avivado del pasado colonial europeo dificultaban la aproximación de Occidente a la ribera sur mediterránea.

En la pugna por la hegemonía global, se ponen en juego las diferentes herramientas que conforman cualquier estrategia (elementos diplomáticos, informativos, militares, económicos, etc.). Así, se instrumentaliza desde el otorgamiento del reconocimiento a las naciones que van alcanzando su independencia plena durante el proceso de descolonización hasta la venta de armas y ayuda militar, la concesión de préstamos a bajo interés, el otorgamiento de apoyo internacional, etc. Todo vale para atraer hacia un bando u otro a las naciones ribereñas del Mediterráneo, especialmente a las de la franja sur y este, dado que los países de la ribera norte, en su mayoría, forman parte del bloque occidental.

Y, las naciones ribereñas aprovechan esa disputa para obtener concesiones de uno u otro bando, especialmente de la URSS, ávida de contrarrestar la gran influencia de los Estados Unidos. Los soviéticos dedican muchos recursos esperando obtener esa contrapartida de apoyo, con un criterio básicamente ideológico, intentando obtener la atracción y control de dichas zonas sin que la rentabilidad económica de las inversiones y préstamos fuera un aspecto clave.

Aunque la presencia de buques norteamericanos en el Mediterráneo tiene una larga data, en el año 1950 nace la VI Flota, poderosa unidad operacional naval entre cuyas zonas de responsabilidad se encuentra el Mediterráneo.

La entrada en la OTAN (creada en 1949) de Turquía y Grecia en el año 1952, posibilitó el control del acceso de la URSS al Mediterráneo desde el mar Negro. Y el bloque occidental también controlaba el acceso al Mediterráneo desde el oeste, con una España –posteriormente nación aliada, con un pie en cada continente y que contaría con bases estadounidenses en su territorio– y con Gran Bretaña posicionada en el peñón de Gibraltar. Todo ello motivó que el flanco sur de la OTAN, si bien contaba con tensiones y momentos complejos, fuera un frente inicialmente secundario en la dinámica compleja y global de la Guerra Fría, no comparable a Europa central u oriental, por ejemplo⁵, ni con la secuencia de conflictos habidos en Asia (Corea, Vietnam, etc.).

La Unión Soviética, con una visión naval secularmente menos puntera que la norteamericana, cuenta inicialmente con unas fuerzas navales con capacidades más limitadas, pero intenta expandirse por la zona; en 1958 submarinos soviéticos hacen su aparición en Valona (Albania), país con el que la URSS tiene una buena relación (hasta que en el año 1961 Albania rompe con Moscú). Finalmente, la preocupación soviética por los submarinos equipados con misiles nucleares estadounidenses y el intento de «mostrar la bandera» en aguas mediterráneas, además de ser capaz de ejercer presión y desarrollar diplomacia naval, condujo a Moscú a la creación formal de la V Skadra en 1965, que si bien en capacidades no podía rivalizar en plano de igualdad con la VI Flota, sí que supondría un nuevo desafío para Occidente en aguas mediterráneas.

La necesidad de tener un cierto grado de control sobre el canal de Suez, las disputas en torno al conflicto palestino-israelí y el siempre inestable Oriente Medio, así como la intención de proporcionar una cierta cobertura del mar Negro, espacio clave para la URSS, motivaron que las actividades y despliegue de las flotas se centrasen, en mayor medida, en el Mediterráneo oriental.

⁵ GARCÍA HERNANDO, José Luis. «La proyección mediterránea de la Alianza Atlántica: España y Marruecos, una encrucijada de intereses en la frontera sur de la OTAN y de la UE (de 1981 a nuestros días)». Tesis Doctoral. Universidad de Valladolid, 2014, p. 33. Disponible en <https://foroparalapazenelmediterraneo.es/wp-content/uploads/2018/12/2014-Tesis-doctoral-sobre-Mediterraneo.pdf>.

Las dificultades para la flota soviética eran grandes, dado que no contaba con puertos de apoyo; pero a partir de la firma del acuerdo con Egipto en 1968 –el Egipto de Nasser que no obtuvo apoyo occidental para la construcción de la presa de Asuán y que recibió una rápida respuesta por parte soviética–, y ya con posibilidad de acceso a puertos y bases aéreas egipcias, sus capacidades crecen en gran medida, así como su radio de acción. En 1972, y ya siendo el presidente egipcio Sadat, comienzan las tensiones con los soviéticos, a los que se les rescinden las facilidades de acceso en 1976, adoptando El Cairo una postura prooccidental que comenzaría tras la guerra árabe-israelí del Yom Kippur de 1973.

Por tanto, desde ese año, la URSS continúa buscando puertos y bases aéreas por la costa sur este del Mediterráneo, especialmente en Siria, Libia y también en la Yugoslavia de Tito⁶. Consigue ciertas concesiones, destacando en Siria el puerto de Tartus y la base aérea de Latakia, las únicas instalaciones que se han mantenido hasta nuestros días para uso, ya, de Rusia.

El desplazamiento del centro de gravedad de las disputas entre los bloques hacia otros escenarios –interior de África, invasión soviética de Afganistán en 1979, etc.– motivarían la reducción del interés por el Mediterráneo, aunque la URSS seguía contando con el firme apoyo de Siria y mantenía vínculos con otras naciones, como la Libia de Gadafi, básicamente por medio del suministro de armamento. Y sin el apoyo de Egipto, se complicaba la posibilidad de cortar el flujo de petróleo a Europa.

¡El intento de estrangular la principal arteria energética hacia Europa!

Acabada la Segunda Guerra Mundial, y establecidos los dos grandes bloques liderados por los Estados Unidos y la Unión Soviética, el petróleo se conforma como un recurso clave para la economía y para la defensa –baste recordar el papel esencial que tuvo en el desarrollo de la propia contienda–, por lo que el mantenimiento del control sobre los flujos de hidrocarburos se configura como una prioridad de primer orden.

Por ello, además de contar con la posibilidad de acceso a dicho recurso en los países productores –en ese sentido, resulta paradigmático el «Acuerdo del Quincy» entre los

⁶ PEÑAS MORA, Julián. «Efectivos del Pacto de Varsovia en el sur de Europa». *Cuadernos de Estrategia* n.º 20, capítulo IV. Madrid, 1990, pp. 83-116.

Estados Unidos y Arabia Saudí⁷—, el mantenimiento de la libertad de tránsito por las rutas marítimas, una de las principales vías de llegada del crudo a través de petroleros, se conforma como un interés vital. Y la procedente del golfo Pérsico hacia Europa resultaba clave. Y, por ello, la posibilidad de estrangular la economía europea al controlar las rutas petrolíferas centraba la presencia de la URSS en el Mediterráneo oriental⁸.

Para conseguirlo, la URSS intentó tener rutas de acceso hacia el golfo Pérsico y penetrar en las zonas de (en aquel entonces) influencia británica, como el canal de Suez, Siria, Libia y Palestina, para ser capaz de controlar el flujo de llegada de crudo a Europa; y, además de esa pretensión de acceso físico a la zona, se plantea apoyar al creciente nacionalismo árabe como medio para conseguir el fin de provocar una crisis de petróleo en Europa⁹.

Todo ello, y centrado en el Mediterráneo, llevaba aparejado la presencia física en la zona, mantener una capacidad naval creíble y contar con un buen número de países aliados que posibilitara, entre otras cuestiones, esa capacidad de control sobre el flujo del petróleo.

De ahí el papel fundamental de Egipto, el país del canal de Suez, que posibilitaba, de un lado, el fácil y rápido acceso a la flota norteamericana hacia Arabia Saudí y el estrecho de Ormuz, así como el flujo de barcos petroleros hacia Europa —una de las principales vías de llegada de crudo en esas fechas—; el hecho tanto de contar con el país como aliado, como con la existencia de bases navales y aéreas soviéticas en el mismo suponían una seria amenaza potencial sobre dicho flujo de petróleo en caso de conflicto, aunque fuera un «simple» conflicto regional¹⁰ de los varios que acontecieron en la región.

⁷ Dicho acuerdo es fruto de una reunión mantenida en el acorazado de los Estados Unidos Quincy entre el presidente Roosevelt y el rey Saud, iniciada el 14 de febrero de 1945 (con la segunda guerra mundial todavía en curso), por el cual el reino saudí proporcionaría acceso a sus recursos petrolíferos a los EE. UU. a cambio de apoyo cuasi pleno —incluyendo el militar— por parte de Washington. «The first time a U. S. President meet a Saudi King». *The Washington Post*. 27 de enero de 2015. Disponible en <https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2015/01/27/the-first-time-a-u-s-president-meet-a-saudi-king/>.

⁸ CASTILLO CÁCERES, Fernando. «La presencia de la URSS en el Mediterráneo (1945-1990)». *Boletín de Información* n.º 234. Madrid: Ministerio de Defensa 1994, p. 15.

⁹ PÉREZ DEL POZO, María Josefa. «La política exterior de Rusia en Oriente Medio. ¿Continuidad o cambio?». *Revista UNISCI*, n.º 41. Mayo 2016, pp. 140-142. Disponible en <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-72408/UNISCIDP41-NUMEROENTERO.pdf>.

¹⁰ Un interesante resumen sobre el canal de Suez puede consultarse en «Suez: un canal en pleno desierto» *La Vanguardia*. 27 de julio de 2019. Disponible en

Por otra parte, y según avanzaban las prospecciones, se descubrían nuevas bolsas de hidrocarburos y se tendían oleoductos y gasoductos a través del Mediterráneo; y la Unión Soviética seguía maniobrando, intentando controlar ese flujo de energía hacia Europa a través de la fidelización de sus aliados, y firmando acuerdos con los potenciales países que pudieran abastecer a Europa¹¹.

La Unión Soviética, con un comercio exterior muy limitado a sus países satélites y aliados, y que les proveía, casi en exclusividad, de petróleo, no realizaba apenas intercambios comerciales fuera de ese ámbito¹², por lo que la necesidad de crudo europeo no era una oportunidad económica, sino, simplemente, una debilidad a explotar en la lucha mundial.

Y, en esa lucha mundial, armar a los aliados resultaba un factor clave.

¡Armas para la revolución mundial!

La cooperación militar y la entrega y venta de armas constituía uno de los pilares de la acción exterior soviética; así, a finales de los sesenta, el coste de la ayuda militar soviética (a todo el continente africano) sobrepasaba el dedicado a la ayuda al desarrollo económico¹³.

El suministro de armas por parte de las potencias a sus aliados, además de contribuir a su mantenimiento como tales y evitar que fueran derrotados por el adversario y, por tanto, caer en manos de la potencia rival, también servía de campo de pruebas reales del armamento, especialmente de aviones y carros de combate y sistemas de defensa aérea y contracarro, sistemas de armas principales en un potencial enfrentamiento entre ambas potencias.

En el marco del conflicto árabe-israelí, las armas soviéticas equiparon a muchos de los países árabes; así, y respecto a Egipto, país clave para la URSS, a finales de los

<https://www.lavanguardia.com/historiayvida/mas-historias/20190719/47314133755/suez-un-canal-en-pleno-desierto.html>.

¹¹ En este sentido resulta significativa esta noticia, entre otras, fechada en 1981: «Argelia y la URSS firman varios acuerdos de cooperación energética». *El País*. 15 de mayo de 1981. Disponible en https://elpais.com/diario/1981/05/15/economia/358725616_850215.html.

¹² En este sentido SANZ GARCÍA, José María. «Algunos comentarios geoeconómicos a las relaciones URSS-COMECON en Europa». *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, n.º 1. Madrid 1981, pp. 73-93.

¹³ En este sentido LEBOEUF, Aline. «La compétition stratégique en Afrique. Approches militaires américaine, chinoise et russe». *IFRI, Focus stratégique* 91. Abril de 2019, p. 14. Disponible en https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/leboeuf_competition_strategique_afrique_2019.pdf.

sesenta, las peticiones de armamento de Nasser para contrarrestar la superioridad militar israelí fueron atendidas, al principio, tímidamente por los soviéticos, que tampoco querían verse arrastrados a una guerra global por el enfrentamiento entre Israel y Egipto. Sin embargo, el hecho de que los aviones israelíes, de tecnología occidental, fueran capaces una y otra vez de perforar la defensa aérea egipcia, establecida sobre la base de material soviético, fue motivando la entrega de un número creciente de sistemas de armas y el despliegue de «asesores», en número que llegaría hasta los 15.000, para manejar dicho material, además de conseguir, de esta forma, tener directamente tropas en las proximidades del canal de Suez y en el Mediterráneo oriental¹⁴.

No solo Egipto; tras la guerra árabe-israelí de los Seis Días (1967), las entregas de armas soviéticas a los países árabes y mediterráneos crecieron exponencialmente; y entre estos últimos, destacaban el ya citado Egipto, Siria y Argelia.

Argelia, país que sufrió una dura guerra de independencia respecto a la metrópoli, Francia, finalizada en 1962, es apoyada inmediatamente por la URSS; y la nación argelina, entre otros apoyos recibió unos 11.000 millones de dólares en equipamiento militar de la Unión Soviética¹⁵.

Este –y otros apoyos a otros países– deberían ser financiados por préstamos a muy bajo interés y, en algunos casos, a cambio de contrapartidas de otro tipo; el escaso despegue económico de las naciones apoyadas dificultó el pago de las cantidades real o supuestamente adeudadas por las mismas, lo que fue generando disensiones, especialmente en los años finales de la URSS en los que su economía estaba poco boyante y en clara desventaja respecto al bloque occidental.

Por otra parte, la constatación de la superioridad técnica del armamento occidental respecto al soviético también supuso un factor de desgaste y de pérdida de prestigio

¹⁴ PÉREZ GONZÁLEZ, Carmen y SÁNCHEZ HERRÁEZ, Pedro. «El conflicto palestino-israelí II». *Conflictos internacionales contemporáneos*, nú.º 16. Madrid: Ministerio de Defensa 2012, p. 120. Disponible en https://publicaciones.defensa.gob.es/media/downloadable/files/links/c/o/conflicto_palestino_israeli_iicba69c5e5502fe1e36c3aed4.pdf.

¹⁵ KATZ, Mark N. «Russia and Algeria: Partners or competitors?». *Middle East Policy Council*, volumen 14, n.º 4. Invierno 2007. Disponible en <https://www.mepc.org/journal/russia-and-algeria-partners-or-competitors>.

para Moscú, que paulatinamente fue perdiendo apoyos o, al menos, siendo estos menos firmes de lo deseado.

Ya a finales de los ochenta, el cambio del foco geopolítico mundial, sumado a las dificultades económicas que atravesaba la URSS, fueron motivando la reducción de la presencia y las aportaciones a estas naciones, la reducción de efectivos soviéticos y actividades de la V Skadra y en todo el Mediterráneo, tendencia que culminó con la casi total desaparición de la presencia militar tras la disolución de la Unión Soviética en 1991 y el cese casi total del suministro de armamento y equipo a terceros.

Finalmente, equipar a «la revolución», la entrega de armamento sobre la base de criterios exclusivamente ideológicos había supuesto una fuerte carga económica para la Unión Soviética.

Guerra Fría 2.0... ¿O la nueva pugna por un (buen) lugar bajo el sol?

Ni la Guerra Fría fue un periodo monolítico, ni la situación tras la misma ha sido un paréntesis hasta nuestros días, pues, paulatinamente, tras la desaparición de la URSS y el mundo bipolar, nuevas fuerzas y tensiones aparecen o renacen para ocupar los vacíos y espacios que surgen en un nuevo entorno geopolítico; tras la década de los noventa, la década que parecía sería la del «fin de la historia», trufada de conflictos como la descomposición de Yugoslavia, que llevaba a recordar que «la historia siempre vuelve», la llegada de Putin al poder, a principios del nuevo milenio, con la misión declarada de «salvar a Rusia», va llevando a esta nación, de nuevo, a la arena internacional.

El planeta, libre del encorsetamiento de la Guerra Fría –sin ánimo de ser exhaustivos y centrándose en los efectos que tiene para el área mediterránea–, ve aparecer nuevos actores –el surgimiento de China como gran potencia, al menos económica, una Turquía que retoma una política neootomana, etc.–, contempla el estallido de la llamada Primavera Árabe, el giro de los Estados Unidos hacia Asia-Pacífico y el «relativo abandono» de Europa y África, la aparición de las tensiones intraeuropeas, la anexión de Crimea y Sebastopol por parte de Rusia y el conflicto con Ucrania, la fuerza creciente de África, entre otros... Todo ello conlleva un realineamiento de posiciones y valoración de nuevas opciones para las naciones ribereñas mediterráneas.

En ese nuevo entorno, en un mundo que Moscú define reiteradamente como multipolar¹⁶ o policéntrico, África vuelve a ser un escenario de competición estratégica, en el que las viejas potencias, junto a una renacida Rusia y una poderosa China, entre otros actores, pugnan por ocupar espacios y áreas en el continente, si bien las aproximaciones de cada nación no son idénticas al emplear diferentes bazas y herramientas dentro de sus capacidades y potencialidades¹⁷. Y una Rusia sujeta a duras sanciones por la anexión de Crimea y Sebastopol en el año 2014, muestra un gran interés por crear nuevas relaciones y alianzas. El norte de África, la costa mediterránea, en la actualidad, tampoco constituye una excepción de esta realidad.

Rusia, una potencia energética, y que cuenta con un poderoso y renovado complejo industrial militar y un desarrollado sector de la seguridad, emplea estas fortalezas, entre otras, en sus intentos de recuperar su estatus de potencia global.

El retorno: algo más que una presencia testimonial en el Mediterráneo

Desde la llegada de Putin al poder, Rusia está trabajando activamente para recuperar el estatus de gran potencia; pero es preciso tener en cuenta, cuando se plantea que lo que pretende realmente es ocupar el vacío dejado por la extinta Unión Soviética, que sus capacidades iniciales son mucho menores de lo que eran las de la URSS, y sus objetivos finales tampoco son los mismos. Rusia no es la URSS, ni tampoco presenta un modelo ideológico y político económico absolutamente opuesto y confrontado con el modelo capitalista; la economía rusa se encuentra plenamente integrada en la del resto de Europa y, de manera creciente, con la del resto del mundo; Rusia no plantea «la opción opuesta» a la de «occidente», ni empeña recursos ingentes y a fondo perdido para conseguirlo, sino que utiliza las oportunidades y los vacíos que dejan otras potencias para, empleando sus fortalezas, lograr ese ascenso en la escala de potencias globales, pero con una visión pragmática compatible también con la obtención de intereses y beneficios económicos.

¹⁶ Sin ir más lejos, en la Declaración inicial de la primera Cumbre Rusia-África el 24 de octubre de este año. «Declaration of the First Russia Africa Summit». Summit Economic Forum Russia Africa. 24 de octubre de 2019, punto 3. Disponible en <https://summitafrica.ru/en/about-summit/declaration/>.

¹⁷ En este sentido LEBOEUF, Aline. «La compétition stratégique en Afrique. Approches militaires américaine, chinoise et russe». *IFRI, Focus stratégique* 91. Abril de 2019, p. 6. Disponible en https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/leboeuf_competition_strategique_afrique_2019.pdf.

También emplea, y de manera exitosa, la baza de un pasado no colonial en la zona y la de un país que también se encuentra en crecimiento, así como la bandera de la lucha contra el terrorismo y la no injerencia en los asuntos internos de los Estados, por lo que llega a acuerdos sin realizar ningún tipo de apostilla relativa a si se cumplimentan aspectos tales como los derechos humanos o si intentar establecer la democracia.

Con esas premisas, y en este entorno, Rusia vuelve al Mediterráneo; pero para ello ha de competir con otros países y actores en la zona, en la que especialmente China ha realizado un poderoso desembarco en los últimos años, centrado, entre otros aspectos, en el campo de construcción de infraestructuras, en el marco de su megaproyecto global de la Nueva Ruta de la Seda. Y Rusia aprovecha un relativo desgaste de la imagen de China en el área, así como la retirada parcial realizada por los Estados Unidos, para postularse en los campos en los que es fuerte; y ello es posible porque, a diferencia de los tiempos de la Guerra Fría, los países pueden optar por mantener lazos con varias potencias simultáneamente, sin la exclusividad existente en la etapa previa¹⁸.

El éxito de su intervención en Siria (iniciada en 2015) en apoyo de Asad ha permitido que Rusia se posicione como un actor clave en la zona; y también posibilita que desde las bases sirias pueda proyectar su poder sobre el Mediterráneo Este, los Balcanes y parte de Oriente Medio, así como crear zonas de negación de área para potenciales rivales¹⁹.

Así, en el año 2017, consigue que Siria prorrogue la presencia de fuerzas navales permanentes en el país, durante 49 años más, en la base de Tartus, acuerdo que permite la presencia de 11 buques rusos de manera simultánea, incluyendo también autorización para buques con propulsión nuclear²⁰, así como operar en una base aérea, Khmeimim, ubicada cerca de Latakia. Y aunque ya existía presencia (entonces soviética) en las mismas desde los años setenta, las capacidades que ofrecían dichas instalaciones eran escasas. A partir de este acuerdo, se va a ampliar ambas

¹⁸ LEBOEUF, Aline. «La compétition stratégique en Afrique. Approches militaires américaine, chinoise et russe». *IFRI, Focus stratégique* 91. Abril de 2019, p. 21. Disponible en https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/leboeuf_competition_strategique_afrique_2019.pdf.

¹⁹ «Russia's eastern Mediterranean strategy explained». *The Jerusalem Post*. 26 de septiembre de 2019. Disponible en <https://www.jpost.com/Middle-East/Russias-Eastern-Mediterranean-strategy-explained-603013>.

²⁰ «Russian Parliament ratifies naval base agreement with Syria». *The Times of Israel*. 21 de diciembre de 2017. Disponible en <https://www.timesofisrael.com/russian-parliament-ratifies-naval-base-agreement-with-syria/>.

instalaciones (naval y aérea) para proporcionar un mayor número de servicios y potencialidades a las fuerzas en ellas desplegadas²¹.

Con esa presencia naval permanente en el Mediterráneo, además de mostrar su voluntad de permanencia en la zona, Rusia constituye una primera línea de defensa del mar Negro y de la base de Sebastopol, así como Moscú va mostrando sus intenciones de crear una flota oceánica²².

En relación con Egipto, en noviembre de 2017, Moscú y El Cairo alcanzan un acuerdo preliminar que permite el empleo de bases aéreas egipcias por parte de la fuerza aérea rusa, lo que implica una ampliación sustancial de su presencia en el Mediterráneo²³, ya comparable a la existente en los tiempos de la Guerra Fría.

Esto puede entenderse como el intento de lograr la capacidad de proyección de poder en la zona, posibilitando además la presencia en un área de especial sensibilidad como es el entorno del canal de Suez; y también sobre Libia, nación con la que Egipto tiene frontera y que, desde la caída de Gadafi, se encuentra dividida y en guerra permanente²⁴.

Y, en septiembre de 2018, Rusia ha realizado su ejercicio naval más grande desde la época de la Guerra Fría, pretendiendo visibilizar su presencia naval en Mediterráneo, y desarrollarla²⁵.

Rusia ha vuelto al Mediterráneo y parece que es para quedarse.

La rentabilización del complejo industrial militar ruso

Rusia es el segundo productor de armas del mundo y ha conseguido un puesto relevante en las ventas hacia África y los países mediterráneos. Con un discurso basado en la lucha contra el terrorismo y en la capacidad de satisfacer las necesidades

²¹ «Russia begins development of Siria's bases to host nuclear warships & planes». *RT*. 26 de diciembre de 2017. Disponible en <https://www.rt.com/news/414261-russia-permanent-bases-syria-nuclear/>.

²² «Russia's Navy establishes permanent presence in Mediterranean Sea». *Strategic Culture Foundation*. 20 de mayo de 2018. Disponible en <https://www.strategic-culture.org/news/2018/05/20/russia-navy-establishes-permanent-presence-in-mediterranean-sea/>.

²³ «Russia expanding middle east footprint with Egypt bases». *The New Arab*. 15 de diciembre de 2017. Disponible en <https://www.alaraby.co.uk/english/indepth/2017/12/15/russia-expanding-middle-east-footprint-with-egypt-bases>.

²⁴ SÁNCHEZ HERRÁEZ, Pedro. «Libia: ¿el modelo de conflicto del siglo XXI?». *Documento de Análisis IEEE* 21/2019. 3 de julio de 2019. Disponible en http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2019/DIEEEA21_2019PEDSAN_Libia.pdf.

²⁵ «Russia announces 25-ship Mediterranean Sea drill». *Naval Today*. 30 de agosto de 2018. Disponible en <https://navaltoday.com/2018/08/30/russia-announces-25-ship-mediterranean-sea-drill/>.

de seguridad de los países de la zona, con sistemas de armas probados en combate y de manera exitosa (en referencia a su empleo en Siria), la alternativa rusa frente a otros suministradores se torna más atractiva si se le añaden préstamos a bajo interés o la condonación (o renegociación) de la deuda que muchos países africanos arrastran desde la era de la URSS²⁶.

Pero ello, siempre sin perder de vista el prisma del interés económico y diplomático mutuo, con una visión plenamente pragmática, distinta a la empleada antaño por la URSS, basada principalmente en criterios ideológicos y entregas de armamento casi a fondo perdido.

Así, plataformas aéreas (aviones y helicópteros), misiles e incluso submarinos (caso de Argelia) se encuentran entre los productos más demandados por los países mediterráneos²⁷, sin excluir ningún sector, como las capacidades satelitales.

Como ejemplo, en el marco de la colaboración entre Egipto y Rusia, en el año 2015, se alcanzó un acuerdo por el que Moscú vendería armas por valor de 3.500 millones de dólares a Egipto –una de las mayores ventas de armas desde tiempos de la Unión Soviética– incluyendo 50 aviones de combate MIG-29²⁸ y 46 helicópteros de ataque Kamov K-50²⁹. Y, también, Rusia ha puesto en órbita un satélite de observación egipcio³⁰.

Sin embargo, y por continuar señalando diferencias respecto a la Guerra Fría, Egipto ha sido provista de armas básicamente por los Estados Unidos desde los acuerdos de paz entre Egipto e Israel en el año 1979; y, recientemente, El Cairo también ha adquirido aviones de caza Rafale y dos buques Mistral (de procedencia francesa) con

²⁶ «2019 'année d'Afrique' pour les marchands d'armes russes». *Le Monde*. 24 de enero de 2019. Disponible en https://www.lemonde.fr/afrique/article/2019/01/24/2019-annee-de-l-afrique-pour-les-marchands-d-armes-russes_5413863_3212.html.

²⁷ LEBOEUF, Aline. «La compétition stratégique en Afrique. Approches militaires américaine, chinoise et russe». *IFRI, Focus stratégique* 91. Abril de 2019, pp. 60-61. Disponible en https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/leboeuf_competition_strategique_afrique_2019.pdf.

²⁸ «Russia to start moving 50 MIG 29 fighters to Egypt». *Egypt Independent*. 17 de septiembre de 2017. Disponible en <https://www.egyptindependent.com/russia-start-moving-50-mig-29-fighters-egypt-tass/>.

²⁹ «Black Shark attack helicopters to arrive in Egypt soon». *Egypt Independent*. 4 de junio de 2017. Disponible en <https://www.egyptindependent.com/attack-helicopters-egypt-russia/>.

³⁰ «Egyptian observation satellite launched by Russian rocket». *Spaceflight Now*. 21 de febrero de 2019. Disponible en <https://spaceflightnow.com/2019/02/21/egyptian-observation-satellite-successfully-launched-by-russian-rocket/>.

capacidad de actuar como portaaeronaves, lo que permite que el país de los faraones sea la primera nación árabe en contar con dicha capacidad³¹.

Argelia ha adquirido armas rusas por un valor de más de 26.000 millones de euros en los últimos años, y se plantea la creación de una empresa conjunta de fabricación de municiones, además de otras iniciativas anexas en otras áreas de la economía. Ello ha permitido que Rusia avance posiciones como socio comercial de Argelia, país en el que, ya en el año 2010, China había superado en ese ámbito a Francia, la antigua potencia colonial³².

Rusia y Argelia mantienen un acuerdo de partenariado estratégico en el marco del cual ambas partes han señalado su voluntad de profundizar en el mismo³³. Pero Argelia compra armas a otros países, no solo a Rusia³⁴, así como también mantiene otros partenariados estratégicos, como por ejemplo con China. Por consiguiente, existen varios y poderosos actores simultáneamente en el país, ofertando productos y servicios.

En una Libia dividida en dos –desde la intervención occidental en el año 2011 que pondría fin al régimen de Gadafi–, Moscú, aunque intenta negociar con ambas partes, apoya al general Haftar, que habla ruso y tiene buenos contactos en Moscú, y al que ha apoyado por medio de la compañía militar privada Wagner, proporcionando artillería, drones, vehículos blindados y municiones. De esta manera, espera que se mantengan, en caso de salir vencedor, los contratos de venta de armas (junto a otras cuestiones económicas como la venta de trigo, la construcción de ferrocarriles y el clave y potente sector de la energía libia) de varios miles de millones de euros firmados previamente con el anterior presidente Gadafi, aliado de Moscú tras la etapa soviética³⁵.

³¹ «Sea power: the significance of Egypt's Mistral deal». *Ahramonline*. 4 de octubre de 2015. Disponible en <http://english.ahram.org.eg/NewsContent/1/64/152072/Egypt/Politics-/Sea-power-The-significance-of-Egypt's-Mistral-deal.aspx>.

³² «L'offensive russe pour se positionner en Algérie». *Infoguerre*. 8 de febrero de 2019. Disponible en <https://infoguerre.fr/2019/02/l'offensive-russe-se-positionner-algerie/>.

³³ «Le partenariat stratégique entre l'Algérie et la Russie : un mouvement géopolitique affirmé?». *Brussels International Center*. 9 de abril de 2019. Disponible en <https://www.bic-rhr.com/fr/research/le-partenariat-strategique-entre-lalgerie-et-la-russie-un-mouvement-geopolitique-affirme>.

³⁴ «Armée Algérienne : à quoi va servir la hausse du budget de la défense?». *Jeune Africa*. 15 de noviembre de 2013. Disponible en <https://www.jeuneafrique.com/167260/politique/arm-e-alg-rienne-quoi-va-servir-la-hausse-du-budget-de-la-d-fense/>.

³⁵ «En Lybie, la Russie mise sur Haftar mais ménage ses intérêts». *Le Point*. 9 de abril de 2019. Disponible en https://www.lepoint.fr/monde/en-libye-la-russie-mise-sur-haftar-mais-menage-ses-interets-09-04-2019-2306556_24.php.

Por otra parte, necesario es recordar que la OTAN cuenta con el llamado Diálogo Mediterráneo³⁶, iniciativa nacida en 1994 y a la que pertenecen Marruecos, Mauritania, Argelia, Túnez, Egipto, Israel y Jordania, situación que no es óbice –con sus luces y sus sombras– para que acontezca lo anteriormente relatado respecto a las relaciones con Rusia. Y que incluso con Turquía, país al que Rusia se ha enfrentado sistemáticamente en más de diez guerras durante el siglo XIX en la búsqueda de salida hacia el Mediterráneo, Moscú mantiene una serie de acuerdos que posibilitan una alianza «táctica» en múltiples aspectos, siendo por otra parte ambas naciones potencias con afán de incrementar su estatus regional y global y compitiendo, en cierta medida, por espacios similares; y no solo Turquía, miembro de la OTAN, ha adquirido misiles antiaéreos S-400 rusos –provocando un gran revuelo³⁷–, sino que tropas rusas patrullan junto a tropas turcas para verificar la retirada de las fuerzas kurdas de la zona de seguridad establecida en Siria³⁸.

Por consiguiente, la venta de armas supone una poderosa fuente de ingresos y prestigio para Rusia, nación que, como señala un titular, en un mundo policéntrico gana posiciones³⁹. Y esas posiciones ¿pueden servir, en el entorno Mediterráneo, para alcanzar una posición de dominio pleno del mercado de la energía?

¿El intento de control de la energía hacia Europa desde el sur?

En la actualidad, la Unión Europea (no Europa en su conjunto) importa el 55 % de la energía que necesita, porcentaje que desglosado por recursos implica que de ese 55 %, el 30 % del petróleo, el 40 % del gas y el 39 % del carbón que es necesario incorporar desde el exterior, lo que hace que Rusia tenga una posición muy ventajosa de dominio en ese campo⁴⁰.

³⁶ «NATO Mediterranean Dialogue». *North Atlantic Treaty Organization, NATO*. Disponible en https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_60021.htm.

³⁷ «Turquía desafía a la OTAN al recibir misiles rusos S-400 de defensa antiaérea». *El País*. 12 de julio de 2019. Disponible en https://elpais.com/internacional/2019/07/12/actualidad/1562940531_896202.html.

³⁸ «Rusia da por terminada la retirada de milicias kurdas de la zona de seguridad siria». *La Vanguardia*. 29 de octubre de 2019. Disponible en <https://www.lavanguardia.com/politica/20191029/471282887030/rusia-da-por-terminada-retirada-de-milicias-kurdas-de-zona-de-seguridad-siria.html>.

³⁹ AGUIRRE, Mariano. «En un mundo policéntrico, Rusia gana posiciones». *Esglobal*. 29 de octubre de 2019. Disponible en <https://www.esglobal.org/en-un-mundo-policentrico-rusia-gana-posiciones/>.

⁴⁰ «From where do we import energy and how dependent are we?». *Eurostat*. 2017. Disponible en <https://ec.europa.eu/eurostat/cache/infographs/energy/bloc-2c.html>.

Las alternativas al suministro de energía de Europa desde el este pasan por varias vías, desde el incremento de la capacidad de autosuficiencia con energías alternativas al desarrollo de las importaciones de gas licuado e hidrocarburos procedentes del atlántico; pero la existencia de países productores en la cuenca sur mediterránea, así como los yacimientos recientemente puestos de manifiesto en la parte oriental del mismo, llevan a que la vía natural de llegada de dichos –sobre todo– hidrocarburos se produzca a través del Mediterráneo.

Y si a este hecho se le suma el siempre importante canal de Suez y las conexiones de oleoductos y gasoductos que permiten o permitirán, en función del desarrollo de los proyectos, la llegada de flujos directamente desde Oriente Medio o el mar Caspio e Irán, la importancia de la cuenca sur mediterránea como zona de tránsito se incrementa exponencialmente.

Casualidad o no, Putin realiza su primera visita a los países del Magreb en 2006, año que comienza la llamada –y no acabada⁴¹– crisis del gas en Ucrania, donde se pone de manifiesto la enorme importancia de los países de tránsito a efectos mantener el control sobre el flujo de hidrocarburos.

Los oleoductos y gasoductos existentes en cuenca sureste mediterránea, así como los que se encuentran en fase de proyecto, junto con la importancia capital de Turquía como punto de paso terrestre desde el Cáucaso e Irán –y desde la propia Rusia a través del mar Negro obviando Ucrania– hacia Europa, además de la capacidad de producción de Argelia y Libia, y su conexiones con Europa –desde España a Italia– con una red de oleoductos y gasoductos, proporcionan en su conjunto un buen paquete de alternativas a la dependencia europea existente respecto al gas ruso.

En caso de buscar suministradores y vías alternativas, obviamente los rendimientos económicos para Rusia se verían aminorados en la misma proporción que los flujos energéticos llegasen desde el sur y el este.

Rusia tiene firmados acuerdos en el campo de la energía nuclear y en diferentes grados de desarrollo con Turquía, Jordania, Egipto, Túnez y Argelia⁴², por medio de los

⁴¹ «Rusia y Ucrania se asoman a una nueva guerra del gas». *EFE*. 2 de marzo de 2018. Disponible en <https://www.efe.com/efe/espana/economia/rusia-y-ucrania-se-asoman-a-una-nueva-guerra-del-gas/10003-3540839>.

⁴² «Russia aims to exploit Africa's energy potential». *Oilprice.com*. 15 de mayo de 2019. Disponible en <https://oilprice.com/Alternative-Energy/Nuclear-Power/Russia-Aims-To-Exploit-Africas-Energy-Potential.html>.

cuales se pretende paliar el déficit energético existente en algunas de estas naciones, así como dedicar menos recursos en forma de hidrocarburos propios para producción de electricidad y así poder dedicarlos a la exportación.

Libia, país rico en hidrocarburos, donde ya se ha indicado que Rusia se postula para desarrollar el sector del petróleo y del gas (además de inversiones en otras áreas), reiterando el mensaje de que Rusia nunca ha sido un país colonizador en África⁴³. Y, por otra parte, con la intervención occidental en Libia, Rusia perdió unos 7.000 millones de dólares en contratos que tenía formados con el régimen de Gadafi; y que además de acabar con los terroristas islámicos, Moscú espera que con la estabilización del país consiga recuperar los contratos en petróleo y armas que tenía firmados con Libia. Ya en el año 2017 la empresa rusa Rosneft firmó un acuerdo con la Compañía Nacional de Petróleo de Libia para cooperar en la extracción de crudo⁴⁴.

En Argelia, desde el año 2017, Gazprom y Transneft han colaborado con la empresa estatal de hidrocarburos argelina, Sonatrach, en proyectos de construcción de oleoductos.

Y ante las posibilidades crecientes de los yacimientos descubiertos frente a las costas del Líbano e Israel, el titular es el siguiente: «Hidrocarburos y cooperación militar: la oferta de Rusia para el Líbano»⁴⁵.

Por tanto... ¿Nos encontramos, en el Mediterráneo, ante una nueva Guerra Fría o ante una nueva y feroz disputa económica que se libra a y en varias bandas?

¿A modo de reflexión?

Durante la Guerra Fría, en ese juego planteado inicialmente como «juego suma cero», las naciones ribereñas optaban por uno u otro bloque, opción que implicaba el rechazo del otro y el alineamiento, directa o indirectamente, en el marco del elegido.

⁴³ «Un ministre libyen: 'La Russie n'a jamais été un colonisateur en Afrique'». *Sputnik*. 24 de octubre de 2019. Disponible en <https://fr.sputniknews.com/afrique/201910241042319245-un-ministre-libyen-la-russie-na-jamais-ete-un-colonisateur-en-afrique/>.

⁴⁴ «Inside the Russia-Africa matryoshka: summitry, geopolitics and resources». *Working paper*. South African Institute of International Affairs, Octubre de 2019, pp. 22-23. Disponible en <https://saiia.org.za/research/inside-the-russia-africa-matryoshka-summitry-geopolitics-and-resources/>.

⁴⁵ «Hidrocarburos y cooperación militar: la oferta de Rusia para el Líbano». *Sputnik*. 27 de agosto de 2018. Disponible en <https://mundo.sputniknews.com/politica/201808271081513839-rusia-libano-cooperacion-hidrocarburos-armas/>.

Por ello, cada uno de los países, cada una de las piezas del tablero mundial, realizaba una «apuesta estratégica», pues esta se producía, y de manera excluyente, con uno u otro bando, si bien en ocasiones se producían cambios sobrevenidos que modificaban la situación existente y obligaban a nuevos esfuerzos e intentos de atracción de las potencias para intentar recuperar o al menos aislar a esa nación que pasaba automáticamente a convertirse en un nuevo rival.

Y, en esa pugna global, el Mediterráneo jugaba un papel de relativa importancia, pues las propias características que conducen a la importancia intrínseca de este mar, conducen también a las disputas por el mismo y que, sumadas a las propias dinámicas internas de los países ribereños y de su vecindario próximo –ni más ni menos que amplias partes de tres continentes–, eran susceptibles de generar una potencial gran complejidad de consecuencias imprevisible en la lucha entre las dos superpotencias.

En la actualidad, lejos –al menos de momento– el planeta y el Mediterráneo de la pugna constante entre dos bandos, una multiplicidad de actores se encuentra presente en sus costas, en esa nueva reconfiguración del planeta que se está produciendo desde la caída del Muro de Berlín.

Frente a esa panoplia actual de nuevas y viejas potencias, los países ribereños realizan «apuestas tácticas», apuestas que no son normalmente excluyentes y que evitan el alineamiento automático de los países en un «bando» u otro y la rivalidad con él o con los adversarios, pero que también, obviamente, los someten a una pléyade de intereses cruzados.

Y a ese incremento de complejidad en la región, fruto de esta situación, es preciso sumarle la complejidad añadida de los propios factores endógenos de los países ribereños, complejidad que en muchos aspectos ha tendido a incrementarse en los últimos años.

Por ello, hablar de «Guerra Fría 2.0», a partir de una réplica de la situación vivida en el siglo pasado, aparentemente no responde plenamente a la situación actual, y menos centrando esta cuestión poniendo la «carga de la prueba» en la Federación Rusa, en Rusia.

Ello no implica que, en el Mediterráneo, zona clave para Europa y para España, no se estén dando acontecimientos significativos y que estemos viviendo «tiempos interesantes», como reza el adagio. Pero sí implica que, si se sigue insistiendo en la

creación de una narrativa de «nueva Guerra Fría», este sea el camino más directo para que, de alguna manera, se acabe trasformando en una realidad.

Por ello, quizás sea necesario prestarle al Mediterráneo un grado de atención mayor y, desde Europa, mirar un tanto más hacia el sur, hacia la otra orilla de ese mar que une a ambas riberas.

*Pedro Sánchez Herráez**

Col. ET. Inf. DEM

Doctor en Paz y Seguridad Internacional

Analista del IEEE

¿Por qué nos importa Rusia?

Resumen

La Federación Rusa se enfrenta a retos demográficos, económicos y de liderazgo político post-Putin que debilitarán seriamente la posición como potencia global que la gran nación euroasiática ha sabido conquistar en este último lustro. No obstante, esto no impedirá que Rusia siga siendo un actor de gran relevancia en el orden internacional multipolar complejo al que el mundo se dirige. Las decisiones del Kremlin seguirán siendo determinantes en asuntos que habrán de ser abordados colectivamente como el del espacio exterior, el cambio climático o el terrorismo. Hay que hacer especial mención al tema nuclear, cuyo orden actual, procedente del final de la Guerra Fría, ya no guarda relación con el panorama geoestratégico global y donde Rusia parte de una posición muy fuerte. Por otra parte, sus enormes recursos naturales, su centralidad geográfica en Eurasia y su derecho de veto en el Consejo de Seguridad de la ONU siguen siendo importantes bazas a su favor. Por todo ello, la cooperación con Rusia será esencial para poder hacer frente a los desafíos que decidirán el porvenir global.

Palabras clave

Federación Rusa, orden internacional, potencia global, futuro, Putin, armas nucleares, demografía, economía.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Análisis** son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Why do we care about Russia?

Abstract

The Russian Federation faces challenges such as demography, economy and post-Putin political leadership that will seriously weaken the position as a global power that it has been able to conquer for the last five years. However, these shortcomings will not prevent Russia from remaining a major player in the complex multipolar international order toward which the world is heading. The Kremlin will continue to be decisive in matters to be addressed collectively such as outer space, climate change or terrorism. Special mention of the nuclear issue should be made. The current nuclear order, a heritage of the end of the Cold War, where Russia enjoys a very strong position, is no longer related to the global geostrategic landscape. Likewise, its enormous natural resources, its geographical centrality in Eurasia and its right of veto in the UN Security Council remain important assets in its favor. Cooperation with Russia will therefore be essential to meet the challenges that will determine the global future.

Keywords

Russian Federation, international order, global power, future, Putin, nuclear weapons, demography, economy.

Introducción

Mucho se ha escrito sobre si la Federación Rusa es o no una potencia global. También se debate sobre el futuro de Rusia y es evidente que hay serias razones para pensar que la gran nación euroasiática se está encontrando con enormes obstáculos para afrontar su porvenir. Podríamos pensar que las cuestiones rusas están acaparando excesiva atención y que ya es hora de dirigir nuestra atención hacia otros lugares, especialmente hacia China.

Sin embargo, no debemos caer en esta tentación y recordar que al igual que «Rusia nunca es tan fuerte como parece cuando parece fuerte, tampoco es tan débil como parece cuando parece débil» porque podríamos volver a tropezar con la misma piedra de infravalorar la importancia de Rusia. Ya se hizo después de la descomposición de la URSS, cuando las sensibilidades y los intereses rusos fueron en gran medida ignorados y esa ha sido, probablemente, la principal razón que nos ha llevado al actual estado de progresiva confrontación estratégica entre Moscú y las capitales occidentales. De igual manera, podemos recordar cómo la declaración del presidente de los EE. UU., Barak Obama, catalogando a la «Federación Rusa como una potencia regional» antecedió a la intervención del Kremlin en Siria y al consiguiente refuerzo de Rusia como potencia global.

En este momento, tal y como hace Tomas Graham¹ en su artículo «Let Russia be Russia», desde algunas instancias se está proponiendo una política más pragmática con el Kremlin para poder dedicar una mayor atención geoestratégica a China, así como para debilitar la asociación estratégica chino-rusa que tanto favorece a Pekín en su disputa con Washington por la supremacía mundial. También el politólogo norteamericano nos advierte que «aunque su poder relativo tienda a disminuir, Rusia seguirá siendo un actor clave en el escenario mundial gracias a su gran arsenal nuclear, sus recursos naturales, su centralidad geográfica en Eurasia, su derecho de veto en el Consejo de Seguridad de la ONU y su población altamente cualificada. Por ello, la cooperación con Rusia es esencial para hacer frente a desafíos globales críticos como el cambio climático, la proliferación nuclear y el terrorismo. Con la excepción de China, ningún otro país afecta

¹ GRAHAM, Thomas. «Let Russia be Russia. The Case for a More Pragmatic Approach to Moscow». *Foreign Affairs*. Noviembre/diciembre de 2019, p. 135.

más a las cuestiones de importancia estratégica y económica para los EE. UU. que Rusia y no hay ningún otro país capaz de destruir los EE. UU. en 30 minutos».

El contexto geopolítico global es complejo y Putin está demostrando una habilidad inusitada para navegar en estas aguas turbulentas. Hoy ya nadie duda de que el mundo está adquiriendo un perfil multipolar en el que la Federación Rusa reivindica su papel como uno de los actores globales. Este proceso de configuración de un mundo policéntrico es gradual. Además, las tendencias de 2018 y 2019 confirman el fraccionamiento de la sociedad internacional. Ni el equilibrio de poder ni la gobernanza basada en normas internacionales sirven como principios ordenadores. Las instituciones internacionales están siendo marginadas. Casi todas las cuestiones estratégicas internacionales de importancia se encuentran en un estado constante de negociaciones irresponsables, o artificial y peligrosamente congeladas. Los resultados son efímeros, parciales y luego sujetos a revisión. No hay un ritmo predecible en los asuntos internacionales. Los actores disruptores, como puede ser el caso de Rusia, llevan ventaja; aquellos que se aferran al *statu quo* están perdiendo el control².

A diferencia de la Guerra Fría, un enfrentamiento de grandes dimensiones entre las dos principales potencias, EE. UU. y China, no conducirá a la bipolaridad; más bien, facilitará la relevancia geopolítica de las potencias de segundo orden, ya que no hay frentes ideológicos y la dimensión económica cuenta más ahora que entonces. Cuanto más se vapuleen entre sí Washington y Pekín, mayor margen de maniobra tendrán otras potencias. El resultado podría ser un mundo de hegemonías regionales y esto podría ocurrir más pronto que tarde³.

En este orden internacional multipolar complejo, la Federación Rusa seguirá encontrando un espacio propicio para mantener, al menos por algún tiempo, su papel de potencia global un escalón por debajo de EE. UU. y China, pero claramente por encima de los demás Estados con aspiraciones y capacidad de influencia, los cuales únicamente podrán reivindicar el rango de potencias regionales. Todo esto cambiaría si Rusia, como ya ha ocurrido en otros momentos de la historia, conociera una grave crisis interna, lo que alteraría el panorama geoestratégico global y abriría escenarios de verdadera pesadilla, sobre todo si hubiera ruptura territorial. Sea para bien o para mal, lo que ocurra

² *Strategic Survey 2019*. IISS, octubre de 2019, p. 11.

³ WESTWARD, Odd Arne. «The Sources of Chinese Conduct. Are Washington and Beijing Fighting a New Cold War?». *Foreign Affairs*. Septiembre/octubre de 2019.

en Rusia y el papel que el Kremlin decida jugar en cada caso seguirá teniendo consecuencias de primer orden para la configuración y evolución del orden geopolítico global.

Este documento pretende, en primer lugar, presentar los obstáculos que oscurecen el futuro de la Federación Rusa para, a continuación, reflexionar sobre las razones por las cuales Rusia, a pesar de ello, seguirá teniendo un enorme protagonismo y relevancia en el devenir geoestratégico del mundo, llegando a la conclusión de que, si no se cuenta con el Kremlin, muchas de las grandes cuestiones que nos preocupan serán más difíciles de abordar.

Antecedentes

En estas dos últimas décadas, EE. UU. y sus aliados han llevado a cabo una estrategia frente a la Federación Rusa que pretendía incorporar a dicho Estado a su esquema general, forzándole a respetar los grandes parámetros que caracterizan el orden internacional establecido por Washington tras el final de la Segunda Guerra Mundial. El desenlace ha sido el contrario a pesar de que había importantes intereses en común entre Europa occidental y Rusia y de que no existían inicialmente razones objetivas para un enfrentamiento tan intenso. El Kremlin no solo no ha aceptado los parámetros del orden liberal basado en normas de inspiración norteamericana, sino que ha retado al orden hegemónico de EE. UU. y, con ello, ha contribuido a configurar un orden internacional multipolar.

La confrontación entre los Estados de la Alianza Atlántica y Rusia está llamada a durar años como consecuencia del antagónico choque de cosmovisiones existente entre ambos liderazgos. Cada una de las partes mantiene narrativas arraigadas y contradictorias sobre la amenaza, las transgresiones y los daños infligidos por la otra. La pérdida de confianza entre Rusia y los países de la OTAN es profunda y difícil de revertir⁴. El Kremlin desea separar a sus oponentes, especialmente a EE. UU. de Europa. Las relaciones con Rusia requieren un enfoque unitario y firme.

Paradójicamente, de la mano de Putin y a pesar de la desproporción de fuerzas, Rusia ha salido reforzada. Para competir con adversarios más poderosos, incluidos los Estados

⁴ KUBIAK, Katarzyna. *NATO-Russia Relationship*. Euro-Atlantic Security Report, febrero de 2019, p. 3.

Unidos, la UE y China, Moscú se basa tradicionalmente en su capacidad de generar y manipular la incertidumbre. La capacidad del Kremlin para mantener a sus interlocutores internacionales intentando adivinar sus intenciones dificulta que los rivales puedan adoptar una estrategia eficaz, maximizando así el propio margen de maniobra de Moscú. En dicho contexto, el Kremlin procura mantener la ventaja de llevar la iniciativa y ser el primero en actuar, para poder calcular los riesgos y ventajas antes que sus adversarios⁵.

Desde 2017, tras los éxitos obtenidos en la guerra de Siria, Moscú está reivindicando su papel de gran potencia de ámbito global. En Oriente Medio, el Kremlin ha sabido tejer una red de vínculos e intereses geopolíticos, económico-energéticos y militares que le han convertido en un actor indispensable para la paz y los equilibrios de poder en la región y le han reposicionado como gran potencia. Gracias a ello, Rusia ha ensanchado sus horizontes diplomáticos y está expandiendo su influencia en el Mediterráneo oriental, África subsahariana y América Latina poniendo a prueba su capacidad para luchar en múltiples guerras, proyectar fuerza más allá de su región inmediata y llevar a cabo una influencia encubierta y otras operaciones. Ahora parece lista para abordar una fase de consolidación. La expansión geopolítica que Moscú ha llevado a cabo por todo el mundo ha demostrado ser sostenible y rentable, trayendo dividendos tanto financieros como políticos. Sin embargo, el impulso para nuevas iniciativas ha disminuido⁶.

Se suele afirmar que con un PIB de 1,6 billones de dólares⁷ con el que ocupa el puesto 12 entre Corea del Sur y España (EE. UU. 21, China 14,2, España 1,4 billones de dólares), difícilmente se comprende que la Federación Rusa –con una economía quince veces inferior a la de EE. UU.– pretenda ser una potencia global. No obstante, si lo consideramos desde la perspectiva del PIB por paridad de capacidad adquisitiva con 4,4 billones de dólares⁸ (China 27,3, EE. UU. 21,3, España 1,9 billones de dólares), lo que le sitúa en sexto lugar y un quinto de economía de EE. UU., la valoración es distinta. Sigue siendo una economía muy inferior a la de EE. UU., pero si le añadimos su rango nuclear, su determinación y eficacia a la hora de emplear la fuerza, su resiliencia frente

⁵ *Strategic Survey 2019*. IISS, octubre de 2019, pp. 253 y 254.

⁶ *Ibidem*, p. 255.

⁷ Fondo Monetario Internacional, según informe del World Economic Outlook Database (2019). FMI. Consultado el 5 de noviembre de 2019. Disponible en <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2019/01/weodata/weorept.aspx?>

⁸ Según datos del Fondo Monetario Internacional de abril de 2019. *Report for Selected Country Groups and Subjects (PPP valuation of country GDP)*. Disponible en <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2019/01/weodata/weorept.aspx>.

a las adversidades, su posición estratégica y la ventaja que tienen las autocracias para forjar estrategias de largo plazo, no cabe duda de que Rusia cuenta con suficientes ingredientes para jugar en las grandes ligas, siempre que cuente con un líder sólido y juegue sus cartas con habilidad y pocos escrúpulos, tal como estamos viendo.

El talón de Aquiles ruso

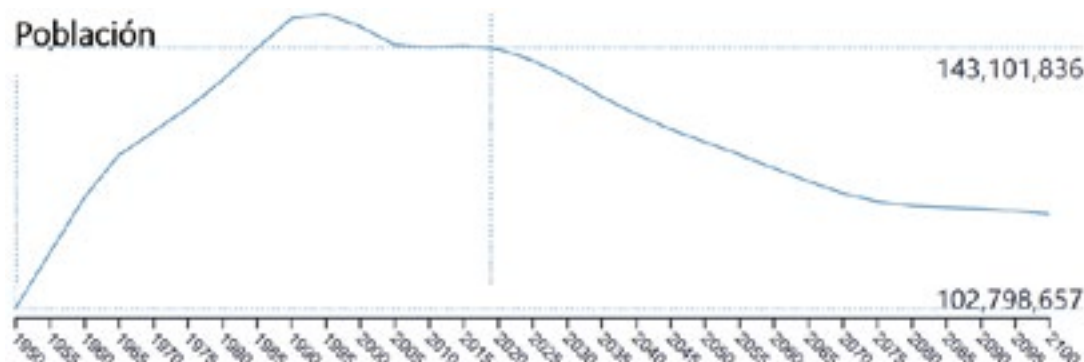


Figura 1. Evolución de la demografía en la Federación Rusa.
Fuente: elaboración propia con información de PopulationPyramid.net

Ciertamente, el futuro de Rusia presenta importantes incertidumbres, la principal de ellas es la demografía. Eberstadt describe a la Federación Rusa como un país que, desde la perspectiva demográfica, fue y sigue siendo altamente anómalo⁹. Dicha situación tiene su origen en la caída de la URSS y en la crisis general de la sociedad soviética que antecedió a dicho acontecimiento y que, en gran parte, lo propició. Los índices de natalidad cayeron entre 1987 y 1993 en un 46 %. A la crisis de natalidad se sumó un incremento de la mortalidad como consecuencia de la debacle de un sólido sistema de salud. Aparecieron problemas sociales como el suicidio, el consumo de drogas, el alcoholismo –que ya era bastante alto– y repuntaron algunas enfermedades como el VIH, la sífilis o la tuberculosis. Entre 1987 y 1993, los índices de mortalidad aumentaron en un 28 %¹⁰. La consecuencia de todo ello está siendo no solamente la reducción de la población (figura 1), sino fundamentalmente su envejecimiento con un impacto muy negativo en la cantidad y calidad de personas en edad laboral, agravado por la fuga de

⁹ EBERSTADT, Nicholas. *Russia's Peacetime Demographic Crisis: Dimensions, Causes, Implications*. The national bureau of Asian research, NBR project report, mayo de 2010.

¹⁰ BERMAN, Ilan. «Moscow's Baby Bust?». *Foreign Affairs*. 8 de julio de 2015.

cerebros, un reto suplementario para el mantenimiento de la élite científica. Otra gran anomalía que lastra la demografía rusa es la gran diferencia entre hombres y mujeres que se aprecia en la pirámide poblacional. En su conjunto hay 67.848.167 varones (46,3 %) frente a 78.637.189 mujeres (53,7 %). La esperanza de vida de los varones es de 67,51 años frente a las mujeres 77,64 años¹¹.

Además, la estructura demográfica de la Federación Rusa es extremadamente compleja y supone un esfuerzo adicional para el desarrollo del Estado. La inmigración es la única esperanza para que el volumen de la población no caiga en picado. Pero, al mismo tiempo, la diferencia desfavorable de fecundidad de las mujeres de etnia rusa en relación con las de las demás etnias de la Federación, terminará transformando las relaciones étnicas y religiosas y, consecuentemente, la realidad social rusa, amenazando la cohesión nacional y territorial. El devenir de la población musulmana dentro de las fronteras de la Federación Rusa que, alrededor del 2050 podría representar casi un tercio de sus habitantes, será uno de los principales retos y el más relevante factor de transformación de la nación rusa. Por otra parte, el desequilibrio demográfico entre Rusia y China en la frontera del oriente lejano ruso, que no deja de crecer en favor de China, es una gran preocupación del Kremlin y tiene el potencial de distanciar a Moscú de Pekín. Putin es muy consciente de todo ello y ha dado una gran prioridad a las políticas demográficas, las cuales están muy condicionadas por el desarrollo económico del país.

La segunda gran vulnerabilidad de la Federación Rusa es la económica. En la figura 2 se puede observar cómo, incluso observándolo desde la perspectiva del PIB por paridad de capacidad adquisitiva, desde 2008 y, sobre todo, a partir de 2012, Rusia muestra una tendencia al estancamiento económico, con crecimientos claramente por debajo de China y de EE. UU. No hay signos de que esto vaya a cambiar. Para 2019, el Fondo Monetario Internacional calcula el crecimiento de la economía rusa en un 1,2 % sobre un 3,2 % del crecimiento mundial, con un 1,9 % para 2020 sobre un 3,5 % del crecimiento mundial¹². Ciertamente, el Kremlin ha sido capaz de reconducir la economía después de la profunda crisis de 2014, pero esta tiene problemas estructurales debido tanto al excesivo intervencionismo del Estado por razones geoestratégicas, como a los mecanismos extraoficiales de poder que restan dinamismo a la economía y condicionan

¹¹ PARDO DE SANTAYANA, José. «Retos demográficos de la Federación Rusa». *Global Affairs Journal* n.º 1. Enero de 2019, p. 18.

¹² *Informe de Perspectivas de la Economía Mundial julio de 2019*. Fondo Monetario Internacional. Disponible en <https://www.imf.org/es/Publications/WEO/Issues/2019/07/18/WEOupdateJuly2019>.

seriamente la seguridad jurídica. Por otra parte, la reforma económica tan necesaria y tantas veces anunciada no termina de llegar.

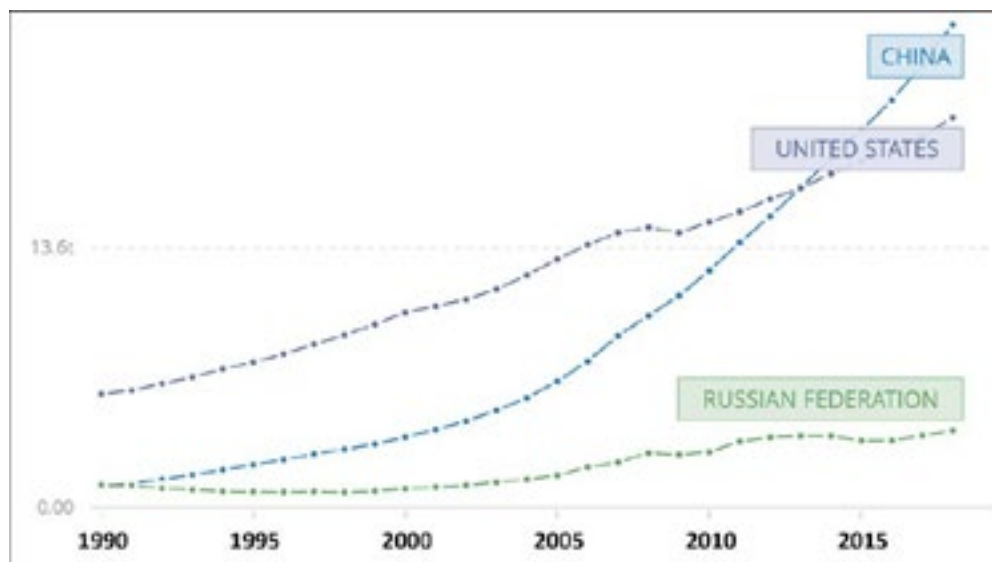


Figura 2. Evolución de PIB por paridad de capacidad adquisitiva. Fuente: data.worldbank.org

Por último, Rusia se enfrenta al final de la presidencia de Putin en 2024 tras 20 años llevando las riendas con mano firme. Se plantea el interrogante de si intentará alguna maniobra para seguir en el poder, pero antes o después tendrá que dejarlo. El actual presidente ruso es la gran pieza clave tanto de los equilibrios políticos internos como del diseño de la política exterior rusa. Va a resultar muy difícil llenar ese vacío. Existe el peligro de entrar en un periodo más o menos prolongado de luchas y rivalidades por el poder político en Rusia, con el reforzamiento de los magnates de las empresas estatales, los oligarcas y los líderes territoriales, con un desenlace difícil de prever. En ese caso, sería incluso probable que muchos detractores del actual presidente terminaran añorando su gestión. En el caso más desfavorable de que un periodo de inestabilidad terminara dando lugar a la ruptura territorial o a una guerra civil, los escenarios tendrían perfiles de pesadilla que emularían a gran escala la crisis de los Balcanes, derivada de la descomposición de Yugoslavia.

Además, incluso con un relevo en la presidencia de la Federación Rusa que dé continuidad a la vida política rusa, al nuevo líder le resultará extremadamente complicado manejar los hilos de una política exterior donde la diplomacia energética se entreteje con

los intereses de la exportación de armamento y las complejas cuestiones geopolíticas; todo ello en un contexto de sobreextensión del compromiso ruso por el mundo. El castillo de naipes que Putin ha levantado con sutiles juegos de equilibrio se le podría venir abajo a su sucesor, dejando en su retirada más inestabilidad y mayores rivalidades que las que conocemos en la actualidad, muy especialmente en la castigada región de Oriente Medio.

Los grandes retos del futuro

Country	Year of first nuclear test	Deployed warheads ^d	Stored warheads ^b	Other warheads	Total inventory
United States	1945	1 750 ^e	2 050 ^d	2 650 ^e	6 450
Russia	1949	1 600 ^f	2 750 ^g	2 500 ^e	6 850
United Kingdom	1952	120	95	–	215
France	1960	280	10	10	300
China	1964	–	280	–	280
India	1974	–	130–140	..	130–140
Pakistan	1998	–	140–150	..	140–150
Israel	..	–	80	..	80
North Korea	2006	–	..	(10–20)	(10–20) ^h
Totalⁱ		3 750	5 555	5 160	14 465

Figura 3. Fuerzas nucleares en el mundo, enero de 2018. Fuente: SIPRI, World Nuclear Forces.

Una de las cuestiones geoestratégicas más importantes que se ha derivado del advenimiento de un nuevo orden internacional multipolar y de la vuelta de las rivalidades entre las grandes potencias ha sido el retorno del protagonismo de las armas nucleares que el final de la Guerra Fría había hecho olvidar. No obstante, ahora nos encontramos con que el volumen de los diferentes arsenales nucleares responde en lo esencial al equilibrio de fuerzas del final de la Guerra Fría y ya no refleja ni por asomo la realidad geoestratégica actual. Según el SIPRI (figura 3), sobre un total de 14.465 cabezas nucleares, Rusia dispone de 6.850 y EE. UU. de 6.450, China de 280 y la India de 130 a 140¹³. En un mundo donde China es ya la segunda potencia con vocación y potencial para llegar a ser la primera, donde la India llama a la puerta para posicionarse en una o dos décadas en tercer lugar; y donde Asia está llamada a ser el teatro

¹³ SIPRI Yearbook 2018. SIPRI, World Nuclear Forces. Oxford University Press, 2018, p. 235. Disponible en <https://www.sipri.org/sites/default/files/SIPRIYB18c06.pdf>.

estratégico principal de las relaciones de poder global, tarde o temprano tendrá que haber un reajuste completo del equilibrio de capacidades nucleares. Siendo la Federación Rusa todavía una superpotencia nuclear y un Estado euroasiático clave, por tanto, en las ecuaciones de los teatros nucleares heredado y futuro, cualquier acuerdo o negociación tendrá que pasar por el reconocimiento y el concurso de Moscú. En un escenario de estricta confrontación, el Kremlin bloqueará toda posibilidad de avance. Además, la no proliferación estará estrechamente ligada a la evolución de los acuerdos o desacuerdos nucleares entre las principales potencias.

Otro tema que preocupa es que el espacio exterior se está convirtiendo en un controvertido escenario de rivalidad estratégica. La incidencia que tendría si se llegara a la confrontación sería enorme. Somos casi tan dependientes de los satélites como lo somos del mismo sol; estos son la infraestructura de nuestra infraestructura, sirviendo de soporte para la televisión, Internet, las telecomunicaciones, la energía, las redes comerciales y financieras...

En realidad, el espacio ha sido un dominio de disputa militar desde el principio, con una cierta tregua tras el colapso de la URSS. La primera arma antisatélite fue probada por EE. UU. en 1959, apenas dos años después del lanzamiento del Sputnik, y tanto Moscú como Washington continuaron desarrollando y probando armas satelitales de varios tipos a lo largo de la Guerra Fría. La diferencia ahora es que la capacidad de las potencias para impedir los ataques contra los sistemas espaciales se ha vuelto más incierta y están proliferando una amplia gama de armas para uso en el espacio tanto por parte de actores estatales, como no estatales, todo ello en un contexto bastante opaco¹⁴.

Debido al dominio de la URSS en el ámbito espacial durante la Guerra Fría y al consiguiente lanzamiento a la órbita de más cargas útiles que todos los demás países juntos (figura 4), Rusia sigue siendo hoy una potencia espacial prominente. La Federación Rusa heredó tres puertos espaciales soviéticos activos. Desde 1991, Rusia ha lanzado con éxito objetos espaciales desde otras tres instalaciones. Si bien Rusia ya no es responsable de la mayoría de los lanzamientos espaciales, en 2014 logró el mayor número de lanzamientos orbitales con éxito. En 2018, Rusia cayó por detrás de China con solo 19 lanzamientos, frente a los 38 de China y los 34 de EE. UU. A pesar del

¹⁴ HARRISON, Todd y JOHNSON, Kaitlyn. *Space Threat Assessment 2019*. CSIS, abril de 2019, p. 1. Disponible en https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/190404_SpaceThreatAssessment_interior.pdf.

deterioro de las relaciones diplomáticas y militares en los últimos años, Rusia y los EE. UU. mantienen una sólida asociación en el espacio civil, en gran parte debido a la colaboración en vuelos espaciales humanos¹⁵.

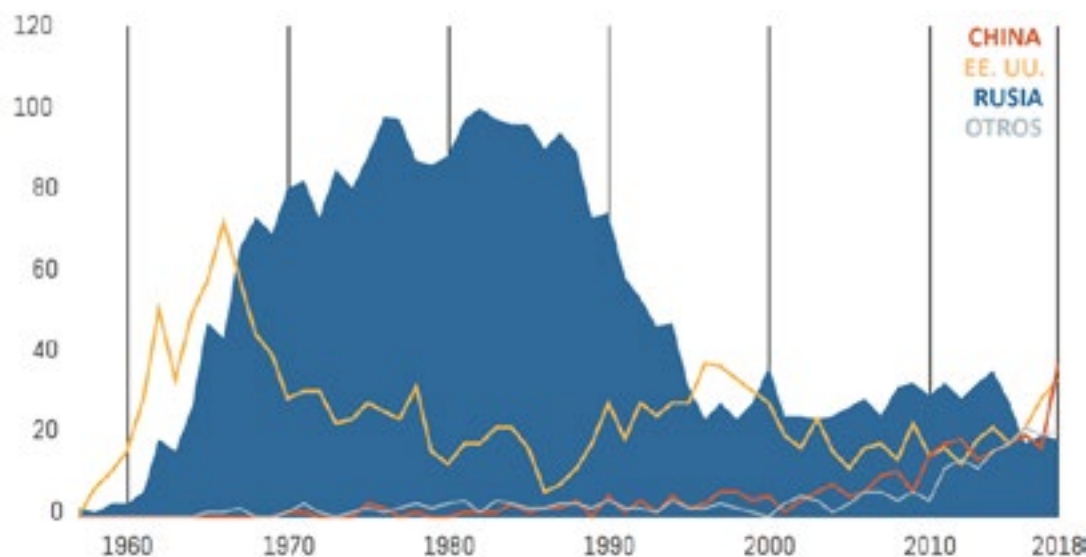


Figura 4. Número de lanzamientos orbitales con éxito al año entre 1960 y 2018.

Fuente: CSIS Space Threat Assessment 2019.

China, por el contrario, mantiene en el espacio una actitud mucho más retadora frente a EE. UU. En 2015, la *Estrategia Militar China* afirmó que el espacio ultraterrestre y el ciberespacio se han convertido en nuevos ámbitos de mando en la competencia estratégica entre todas las partes. Muchos analistas creen que esta declaración es una designación formal del espacio y del ciberespacio como nuevos dominios de enfrentamiento militar. Por su parte, Moscú, debido a su posición privilegiada en el espacio ultraterrestre y a la asociación estratégica que ha desarrollado con Pekín, será un actor determinante en todo lo referente a la configuración geoestratégica del espacio ultraterrestre, un ámbito en el que todavía hay bastante margen de maniobra.

En el ámbito específico de la energía y el cambio climático, la Federación Rusa ocupa un lugar desproporcionado con un 26,3 % de las exportaciones mundiales de gas en 2018, 15,9 % de las de carbón, 12,8 % de las de petróleo, el 7,6 % de la producción

¹⁵ Ibídem, pp. 17 y 18.

nuclear y el 4,6 % de las emisiones de CO₂ derivadas de estos hidrocarburos¹⁶. Solo por eso, Rusia se ha ganado un lugar de privilegio para todo lo que tenga que ver con la geopolítica de la energía y la transición energética, cuestiones que siempre requerirán un enfoque multilateral.

El terrorismo radical yihadista, amenaza global donde las haya, siempre necesitará que se unan los esfuerzos internacionales. La Federación Rusa es no solo uno de los lugares donde este ha golpeado con mayor dureza, sino también un país donde ha echado raíces y que cuenta con un importante número de terroristas. Entre 2002 y 2017, Rusia contó 3.852 víctimas mortales por causa del terrorismo; en el mismo periodo de tiempo, el resto de Europa sufrió 2.436¹⁷. Con un 20 % de población musulmana dentro de sus fronteras, el Estado ruso ha establecido una gran prioridad en combatirlo. En octubre de 2019, con motivo de la cumbre ruso-africana de Sochi, Putin se ha comprometido a ayudar a combatir el terrorismo en el Sahel¹⁸. Poco a poco Rusia va extendiendo sus tentáculos, en este caso podría resultar positivo.

Rusia seguirá teniendo una influencia global mucho mayor que la que representan su economía y su población. A lo anteriormente citado hay que añadir sus enormes recursos naturales, sin rival en el mundo, su posición como potencia euroasiática vecina de Europa, del Mediterráneo, de Oriente Medio, de Asia meridional y oriental, su posición dominante sobre el océano Ártico, sus extendidas redes de relaciones diplomáticas, energéticas y militares y su derecho de veto en el Consejo de Seguridad de la ONU.

¹⁶ BP Statistical Review of World Energy 2019, 68.º edición. Disponible en <https://www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/energy-economics/statistical-review/bp-stats-review-2019-full-report.pdf>.

¹⁷ Global Terrorism Index 2018. Institute for Economics & Peace, p. 34. Disponible en <http://visionofhumanity.org/app/uploads/2018/12/Global-Terrorism-Index-2018.pdf>.

¹⁸ BARLUET, Alain. «Vladimir Poutine s'engage à aider le Sahel contre le terrorisme». *Le Figaro*. 24 de octubre de 2019.

Conclusiones

A pesar de que inicialmente no había razones objetivas para ello, los países de la OTAN y la Federación Rusa han llegado a un alto grado de enfrentamiento como consecuencia de no incorporar las sensibilidades rusas, la violenta reacción defensiva del Kremlin y la convicción del liderazgo ruso de que solo recuperando la condición de gran potencia Rusia conseguiría que sus intereses fueran respetados. Ciertamente, tras sus éxitos en Siria, Putin ha logrado posicionar a Rusia en un lugar destacado del orden internacional multipolar, permitiendo que la gran nación euroasiática disfrute, al menos por un tiempo, del rango de potencia global.

Sin embargo, la demografía, la economía y el relevo que antes o después tendrá que producirse en la cúpula del poder ruso amenazan el devenir de la Federación Rusa como potencia de primer orden. A pesar de ello, sigue habiendo un conjunto de factores, ya citados, que convergen para que esta nación siga teniendo un papel destacado a la hora de abordar los grandes retos que el futuro depara al mundo.

Muchos en Occidente apuestan por mantener la presión sobre una Rusia que terminará claudicando o sucumbiendo; otros proponen buscar un acercamiento con Moscú para debilitar la asociación estratégica chino-rusa. El debate tiene la problemática añadida de que puede dividir al bloque occidental. El Kremlin, al que la situación de confrontación incomoda seriamente pero que no está dispuesto a someterse a los designios de Washington, parece querer transmitir el mensaje de que «contra Rusia se vive peor». Las tensiones siguen incrementándose, pero hasta donde el futuro nos permite otear su horizonte encontramos buenos motivos para reconducir las relaciones con Rusia, aplacar las pasiones y buscar el entendimiento allí donde sea posible.

*José Pardo de Santayana**

Coronel de Artillería DEM

Coordinador de Investigación del IEEE

Qassem Soleimani: el líder al otro lado de la colina

Resumen

Qassem Soleimani es uno de los actores más importantes y controvertidos de todo Oriente Medio. De origen humilde, ascendió rápidamente durante los años posteriores a la Revolución Islámica iraní. Durante la guerra contra Irak, su valor en el combate y su destacada agudeza táctica, unido a la propaganda institucional, le convirtieron en una leyenda. Tras la caída del régimen de Sadam Husein en Irak, Soleimani se convirtió en uno de los artífices del posicionamiento de Irán como una importante potencia regional. La actuación de Soleimani se extendería a otros escenarios entre los que cabe destacar el de Siria durante las llamadas Primaveras Árabes. Soleimani ha sido capaz de gestionar el entorno de conflicto permanente que se vive en la región en beneficio de su país, llegando a ser en este uno de los personajes más populares y admirados.

Palabras clave

Qassem Soleimani, David Petraeus, liderazgo, Irán, Irak, Siria.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Análisis** son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Qassem Soleimani: The Leader on the other side of the hill

Abstract

Qassem Soelimani is one of the most important and controversial actors in the whole Middle East. Of humble origin, he arose rapidly during the years following the Iranian Islamic Revolution. During the war against Iraq his combat courage and outstanding tactical awareness, coupled with institutional propaganda, made him a legend. After Saddam Hussein's regime fall in Iraq, Soleimani became one of the architects of Iran's positioning as an important regional power. Soleimani's performance would be extended to other scenarios, including Syria during the so-called Arab springs. Soleimani has been able to manage the regional permanent conflict environment in benefit of his country, becoming one of the most popular and admired personalities.

Keywords

Qassem Soleimani, David Petraeus, leadership, Iran, Iraq, Syria.

*«El campo de batalla es el paraíso perdido de la humanidad,
el paraíso en el que la moral y la conducta humana están en su punto álgido...
Los hombres imaginan un tipo de paraíso de arroyos,
hermosas doncellas y paisajes exuberantes.
Pero hay otro tipo de paraíso: el campo de batalla».*
Qassem Soleimani

Introducción

Qassem Soleimani ha participado a lo largo de su vida en el crecimiento y consolidación de Irán como potencia regional, extendiendo su poder a lo largo de toda la región que configura el gran Oriente Medio.

La formación de su carácter, en condiciones de precariedad e injusticia, le confirieron una voluntad férrea que se combinó con una acendrada religiosidad. Los primeros años de la Revolución Islámica iraní le dieron la posibilidad de posicionarse en una estructura en la que podía escalar peldaños. Casi providencialmente logró sobrevivir en la guerra contra el régimen iraquí de Sadam Husein, lo que le situaría en los más altos empleos del escalafón en la Guardia de la Revolución Islámica.

La caída de los dos principales enemigos de los iraníes, por un lado, el régimen de Sadam en Irak y, por el otro, el Gobierno talibán en Afganistán dejó al nuevo adversario estadounidense a ambos lados de la frontera iraní.

Soleimani comprendió a la perfección cómo enfrentarse a una potencia global buscando contextos de asimetría y utilizando todas las herramientas del poder, al tiempo que contribuía a situar a su país en las condiciones de ser una gran potencia regional. Manteniendo constante este objetivo ha sabido utilizar, manipular, extorsionar o enfrentarse a todos los actores que han intervenido en la región, obteniendo siempre una gran ventaja sobre estos.

Aunque la acción de Soleimani se extiende por diversos puntos del globo, este documento se centra en la región del Oriente Medio y, más concretamente, en aquellos casos en los que la actuación de este líder ha constituido un factor especialmente crítico para la supervivencia de Irán. Es por ello por lo que fundamentalmente se centra en la guerra de Irán-Irak y los conflictos posteriores de Irak y Siria. No obstante, y por razones de extensión, no se profundizará en otros también importantes, como pueden ser Afganistán, Líbano o Yemen.

La forja de un líder

Qassem Soleimani nació en 1957 en la pequeña villa de Rabord en la provincia iraní de Kerman, cercana al desierto del Vacío o *Dasht-e-Lut*, una de las zonas más inhóspitas de la región¹. El hecho de haber nacido en el seno de una familia pobre, con una fuerte estructura tribal, condicionaría su carácter y le haría comprender en un futuro muchas de las características de las sociedades involucradas en los conflictos a los que tendría que enfrentarse.

El programa de reparto de tierras de la Revolución Blanca que el sah implantó en Irán a principios de los años sesenta proporcionó terrenos a los Soleimani, pero pronto los campesinos se empobrecieron aún más de lo que estaban cuando la distribución desigual de la riqueza petrolífera disparó la inflación y la corrupción. Al tiempo, terratenientes y clérigos se opusieron a un programa secular que les perjudicaba abiertamente².

En 1970, con apenas 13 años, a Qassem no le quedó otro remedio que trasladarse a la capital de la provincia para emplearse en la compañía de aguas de Kerman como trabajador de la construcción. Este entorno de dureza, represión e injusticia en los primeros años de su vida, hicieron que el joven Soleimani simpatizase con los revolucionarios y se uniese a ellos a partir de 1976, postulándose como seguidor del clérigo Hojjat al-Eslam Reza Kamyab. La relación con Kamyab, alumno en la provincia de Jorasán del clérigo Ali Jamenei, futuro líder iraní, posiblemente proporcionó al joven Qassem un punto de apoyo crucial en la rápida carrera que siguió a continuación³.

Cuando la Revolución Islámica triunfó en Irán, Qassem quería servir a la causa y decidió unirse a los Guardianes Honorarios, precursores del Cuerpo de Guardianes de la Revolución Islámica o Pasdarán (IRGC, por sus siglas en inglés). Tan pronto como recibió un entrenamiento militar básico fue enviado a Mahabad, para reprimir el

¹ O'HERN, Steven. *Iran's revolutionary guard: the threat that grows while America sleeps*. Potomac Books, Inc., 2012, p. 85.

² ALGAR, Hamid. *Islam and revolution: Writings and declarations of Imam Khomeini*. Berkeley [Calif.]: Mizan Press 1981, p. 17.

³ ALFONEH, Ali. «Iran's Secret Network. Major General Qassem Suleimani's Inner Circle». American Enterprise Institute, March 3, 2011. Disponible en <https://www.aei.org/research-products/report/irans-secret-network/>. Fecha de la consulta 19/11/2019.

levantamiento étnico de los kurdos entre 1979 y 1980, lo que le otorgaría un estatus especial dentro de los propios Pasdarán ⁴.

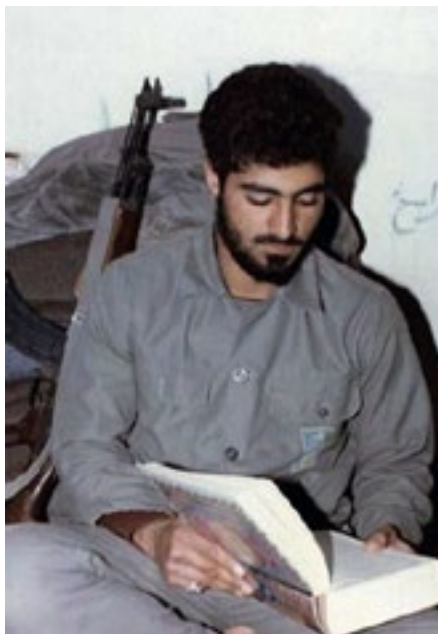


Figura 1. Foto de Soleimani, en actitud piadosa, en la época inmediata postrevolucionaria. Fuente: MERAT, Arron. «In an attack on Iran, misunderstanding Qasim Soleimani could be America's downfall». *Prospect*. October 10, 2019. Disponible en <https://www.prospectmagazine.co.uk/magazine/iran-us-uk-relations-qasem-soleimani>. Fecha de la consulta 24/11/2019.

Es posible que durante su estancia en Mahabad Soleimani mantuviese una relación profesional con Mahmud Ahmadinejad, futuro presidente iraní, y dos de sus más estrechos colaboradores, Mojtaba Samareh Hashemi y Esfandiar Rahim-Mashaie. Por este motivo se entiende que Soleimani defendiese a Ahmadinejad después de las controvertidas elecciones del año 2009⁵.

El nacimiento de la leyenda: la guerra Irán-Irak

Tras la vuelta de Mahabad, Soleimani estuvo al cargo de la guarnición del IRGC de Kerman, donde preparó varios contingentes de tropas para enviar al frente sur de la guerra que había comenzado entre Irak e Irán. Posteriormente, él mismo sería enviado

⁴ FILKINS, Dexter. «The Shadow Commander». *The New Yorker*. September 23, 2013. Disponible en <https://www.newyorker.com/magazine/2013/09/30/the-shadow-commander>. Fecha de la consulta 19/11/2019.

⁵ ALFONEH, Ali. «Iran's Secret Network. Major General Qassem Suleimani's Inner Circle». *Op. cit.*

al mando de una compañía a la población de Sousangerd, donde resistiría los embates iraquíes en el frente de Malekiyeh, en el Juzestán iraní⁶.

El joven Qassem se distinguió por su valor en el combate, infiltrándose a menudo tras el despliegue de los iraquíes en misiones de reconocimiento. Preocupado por las penalidades que sufrían sus hombres, a la vuelta de estas misiones solía traer ganado, por lo que se granjeó el apodo de «ladrón de cabras»⁷. Antes de cada ofensiva, Qassem arengaba a sus hombres y les abrazaba uno por uno, usando consciente o inconscientemente las emociones para fomentar su moral⁸.

A medida que Soleimani participó en las principales batallas de la guerra, ascendió en el escalafón. Entre sus intervenciones destacan la Operación Tarigh al-Ghods para la liberación de Bostan (del 11 de noviembre de 1981 al 6 de diciembre de 1981); Operación Fath al-Mobin, que liberó el oeste de Dezfoul y Dehloran, al tiempo que protegía Andimeshk, Shoush, y la vía de comunicación entre Andimeshky Ahwaz (del 3 al 30 de marzo de 1982); Operación Kheibar, en la que intentó infructuosamente tomar la ciudad iraquí de Basora (del 22 de febrero al 12 de marzo de 1984); Operación Karbala I, en la que se liberó Mehran (del 30 de junio al 10 de julio de 1986).

La Operación Karbala V (8 de enero a 26 de febrero de 1987), en la que se tomó la ciudad iraquí de Shalamchah y se avanzó de nuevo sobre Basora sin llegar a conquistarla, configuraría definitivamente la leyenda de Soleimani. Qassem se encontraba al mando de la 48.ª División en la más sangrienta de todas las batallas de la guerra y frente a sus hombres a pie se enfrentaba, en el camino hacia Basora, un dispositivo mecanizado iraquí en un terreno altamente fortificado. Tras detener el avance iraní, las fuerzas iraquíes del general Adnan Kheyrallah contraatacaron con inusitada violencia y superioridad de medios frente a la infantería ligera iraní, que se vio desbordada. El propio Soleimani relata que habían caído parte de sus líneas y su compañero Morteza Ghorbani, jefe de la 25.ª División, había comenzado a escribir su testamento. Cuando todo parecía perdido apareció Soleimani en su motocicleta poniendo orden en un caos producido tras la baja en combate del jefe de logística Mirza Ali. Este cambio de situación sería calificado por Soleimani como un hecho espiritual, en

⁶ ALFONEH, Ali. «Brigadier General Qassem Suleimani: A Biography». *Middle Eastern Outlook*, n.º 1. American Enterprise Institute, January 2011, p. 4.

⁷ FILKINS, Dexter. «The Shadow Commander». *Op. cit.*

⁸ ALFONEH, Ali. «Iran's Most Dangerous General». *Middle Eastern Outlook*, n.º 1. American Enterprise Institute, January 2011, p. 2.

el que «Dios está por encima de todos ellos... Esta operación fue una bendición de Dios»⁹. Sin embargo, un estudio más en profundidad podría concluir que no llegó a producirse el desastre para los iraníes por el empleo de los misiles TOW utilizados por los equipos contracarro y los helicópteros Cobra, combinado con un uso masivo de la artillería¹⁰. A pesar de ello, la leyenda de Soleimani ya se había consolidado.

En la fase final de la guerra, Soleimani combatió en el Kurdistán iraquí en la operación Nasr IV, donde el avance iraní hacia Sulaymaniah fue frenado por empleo de armas químicas por parte de los iraquíes. Las fuerzas iraníes estuvieron cercadas hasta que Soleimani, al mando de la 41.ª División *Tharallah* (venganza de Dios) rompió el cerco (21 de junio a 5 de julio de 1987). Igualmente participó en la Operación Beit al-Moghadas IV, conquistando las alturas de Shakh-e Shemiran¹¹.

Es posible que, durante esta fase, Soleimani hubiese vuelto a ver en Ramazan a Ahmadinejad, quien se encontraba en la Fuerza Qods, una nueva unidad que los Pasdaran habían creado para entrenar a las milicias kurdas de Irak que, mandadas por el mulá Mustafá Barzani, combatían al presidente iraquí Sadam Husein¹². Los iraníes también se apoyaron en los chiíes iraquíes para combatir a Sadam, por lo que fomentaron la creación de una milicia chií denominada organización Badr, a la que se hará una referencia expresa en el siguiente epígrafe.

Soleimani se caracterizó por ser un líder pragmático con una especial visión táctica, que se acrecentaba con la experiencia, en la que confiaba más que en las órdenes de sus mandos. De naturaleza intrépida, opinaba que la ofensiva era la mejor defensa y, tras percatarse de las carencias tácticas de sus superiores en un ejército que había sido purgado de oficiales de carrera, intentaba que su opinión prevaleciese a toda costa. Una de sus características en el planeamiento y conducción de las operaciones era la

⁹ AL SALAMI, Jassem. «Karbala-5 Was Iran's Bloodiest Battle». *War Is Boring*. Mar 8, 2015. Disponible en <https://medium.com/war-is-boring/karbala-5-was-iran-s-bloodiest-battle-f38c9431c202>. Fecha de la consulta 20/11/2019.

¹⁰ FARROKH, Kaveh. *Iran at war: 1500-1988*. Bloomsbury Publishing 2011, p. 394.

¹¹ O'HERN, Steven. *Iran's revolutionary guard: the threat that grows while America sleeps*. Op. cit., pp. 86-87.

¹² SAHIMI, Muhammad. «Profile | The Canny General: Quds Force Commander Ghasem Soleimani». Theran Bureau. 31 Dec 2011. Disponible en <https://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/tehranbureau/2011/12/profile-the-canny-general-quds-force-commander-ghasem-soleimani.html> Fecha de la consulta 20/11/2019.

implementación de operaciones de decepción con el fin de ocultar sus verdaderas intenciones¹³.

Qassem, de espíritu agresivo y cuyas unidades sufrieron elevadas bajas, no compartía con el resto de generales de la Guardia Revolucionaria el sacrificio sin sentido de vidas humanas, llorando incluso por sus camaradas muertos a los que pedía perdón por no haberse unido a ellos en el martirio¹⁴. Esta actitud le costaría enfrentamientos, destacando su oposición frontal a las operaciones en la pantanosa península de al-Faw y Majnoun que, entre abril y julio de 1988, acabaron siendo un desastre para los iraníes y consolidando el final de la guerra¹⁵.

Al concluir la guerra Soleimani volvió con su división a Kerman, donde sus misiones se centraron en combatir la amenaza del este, constituida por el narcotráfico y los ataques de los grupos insurgentes suníes de la cercana provincia de Sistán-Baluchistán. Durante el tiempo que Soleimani permaneció en la región, esta se encontró en el periodo menos conflictivo de su historia reciente. Debido a los méritos acumulados, el líder supremo le nombró jefe de la Fuerza Qods a principios de 1998¹⁶.

Con Irak muy debilitado desde la Primera Guerra del Golfo en 1991, los iraníes focalizaron su atención en la amenaza del régimen talibán en Afganistán que desde mediados de los noventa controlaba importantes zonas de este país. Soleimani se encargó de reforzar la frontera afgana empleando métodos militares no convencionales, al tiempo que realizaba acciones subversivas contra los talibanes desde Tayikistán y los territorios afganos que controlaba la Alianza del Norte, empleando elementos infiltrados y grupos afines¹⁷.

¹³ ALFONEH, Ali, Iran's Most Dangerous General, Op. Cit. p.3.

¹⁴ Ibid

¹⁵ ALFONEH, Ali, Brigadier General Qassem Suleimani: A Biography, Op. Cit. p.4.

¹⁶ ZIMMT, Raz, *Portrait of Qasem Soleimani, commander of the Iranian Islamic Revolutionary Guards Corps' Qods Force, Instigator of Iranian Subversion and Terrorism in the Middle East and around the Globe*, The Meir Amit Intelligence and Terrorism Information Center, Tel Aviv, 2015, p.10.

¹⁷ Ibid.

El choque de voluntades: Petraeus contra Soleimani

La expulsión de los talibanes del Gobierno de Afganistán y la eliminación del régimen de Saddam Hussein en Irak en el año 2003, por parte de sendas coaliciones lideradas por los EE. UU., liberó a los iraníes de sus más importantes rivales. Sin embargo, a partir de entonces, tuvieron a los estadounidenses a ambos lados de sus fronteras. Uno de los norteamericanos que combatieron en Irak en aquella ocasión sería David Petraeus, al frente de la 101ª División aerotransportada. Al ascender a teniente general recibiría la misión de formar las nuevas fuerzas de seguridad iraquíes.

Esta nueva situación se planteaba como un reto para Irán, ante el que podría conseguir el liderazgo en la región protegiendo a los pueblos oprimidos o *mostazafin* más allá de sus fronteras, tal como recoge la Constitución iraní (artículos 3.16 y 154). La experiencia de la guerra con Irak había dejado de manifiesto que una expansión sustentada sobre la base de un ejército convencional sería una tarea casi imposible, pero esta podía ser llevada a cabo mediante otros instrumentos de poder e influencia. En este nuevo entorno, nadie como Qassem Soleimani sería más adecuado para llevar a cabo los planes de la Revolución Islámica en el exterior de Irán.

Entre 2003 y 2004, las milicias chiíes de la anteriormente citada organización Badr, afines a Irán, no actuaron contra la coalición debido a que la situación favorecía sus intereses. Sin embargo, los chiíes menos favorecidos del bloque sadrista que habían formado una milicia denominada Jaysh al-Mahdi (Ejército de Liberación del Mahdí), se alzaron en sus bastiones de Bagdad, Nayaf, Kerbala y Kut, buscando hacerse con el poder. La rebelión sadrista tuvo que ser sofocada con una intervención armada estadounidense¹⁸. Ambas organizaciones además contribuían a desestabilizar la situación combatiendo a los suníes que, hostigados, se alistaban en la insurgencia. Esta se encontraba encabezada por Al Qaeda, a la que se habían sumado los restos del ejército de Saddam y todos los acólitos del antiguo régimen, que habían sido expulsados de la vida pública por haber pertenecido al partido Baaz¹⁹.

Los estadounidenses deseaban el autogobierno en Irak y buscaron traspasar la autoridad del embajador Paul Bremer a un ejecutivo nacional. Sin embargo, tras la

¹⁸ WRIGHT, Donald. La batalla por el nuevo Irak: 2003-2004. *Desperta Ferro: Contemporánea*, 2015, no 10, p. 6-13.

¹⁹ Katzman, Kenneth. (2009). *Iran's Activities and Influence in Iraq*. Washington, D.C.: Congressional Research Service. pp. 1-2.

«des-Baazificación» norteamericana, a los iraníes les resultó fácil influir para que el gobierno que se formase les beneficiase. De este modo, en las elecciones de 2005 quedaría triunfadora la alianza chií, de la que el partido Da'wa (Llamamiento Islámico) proporcionaría al primer ministro Nouri al-Maliki, que se mantuvo en el poder hasta 2014. En la selección de Maliki intervendría activamente Qassem Soelimani, quien se infiltró en la zona verde de Bagdad para negociar con los líderes chiíes, asegurándose que el elegido fuese del agrado iraní²⁰.

Maliki se dedicaría vehementemente a aplicar una política sectaria en favor de los chiíes, lo que causó un verdadero sentimiento de frustración entre las tribus sunníes que nutrían los distintos grupos terroristas, del que uno de los mayores exponentes sería Al Qaeda en Irak, liderado por Abu Musab al Zarqawi²¹.

Para ese entonces, muchos miembros de las clases chiíes más acomodadas se habían infiltrado en las estructuras de gobierno, militares y policiales. Entre tanto, los sadristas, que representaban a las clases chiíes menos favorecidas y contrarias a la influencia iraní, seguían oponiéndose frontalmente a los estadounidenses.

Las desavenencias entre norteamericanos y sadristas fueron aprovechadas por Soleimani para minimizar las capacidades de estos últimos y que las fuerzas proiraníes fuesen las únicas verdaderamente hegemónicas. Para ello, es más que probable que utilizase a Maliki.

La actuación de Maliki se materializó en la Operación *Saulat al-Fursan* (Carga de los Caballeros) que, a principios de 2008, barrió prácticamente a las fuerzas del Mahdi de Basora y Bagdad. La operación se maquilló para contentar a los norteamericanos con la huida a Irán de varios grupos proiraníes que, sin embargo, volverían antes de 2010²². Prueba del éxito iraní fue que el propio Soleimani fue el mediador del alto el fuego entre las milicias chiíes²³. Esta actuación pudo haber sido igualmente reforzada con un

²⁰ ALLAM, Hanna; LANDAY, Jonathan S.; STROBEL Warren P.; «Iranian outmaneuvers U.S. in Iraq, MCCLATCHY NEWSPAPERS, APRIL 28, 2008. Disponible en <https://www.mcclatchydc.com/news/nation-world/world/article24482134.html>. Fecha de la consulta 23/11/2019.

²¹ KELLY, Marie Louise. «Zarqawi Leaves Bloody Legacy in Iraq, Beyond». *NPR*. June 8, 2006. Disponible en <https://www.npr.org/templates/story/story.php?storyId=5459826>. Fecha de la consulta 23/11/2019.

²² EISENSTADT, Michael; KNIGHTS, Michael; ALI, Ahmed. *Iran's Influence in Iraq: Countering Tehran's Whole-of-government Approach*. Washington, D. C.: Washington Institute for Near East Policy 2011, pp. 3-4.

²³ CORDESMAN, Anthony H. «Sadr and the Mahdi Army Evolution, Capabilities, and a New Direction». Centre for Strategic and International Studies, August 4, 2008. Disponible en <https://www.csis.org/analysis/sadr-and-mahdi-army>. Fecha de la consulta 22/11/2019.

acuerdo con los kurdos, ya que al parecer Soleimani se reunió con el presidente Talabani, de origen kurdo, para que se plegase a sus intereses²⁴.

Sin embargo, la lucha de voluntades entre Petraeus y Soleimani era más que manifiesta. Cuando las milicias chiíes bombardearon la zona verde de Bagdad, donde se encontraba la embajada estadounidense, Soleimani quería dejar claro al general norteamericano quién era el que mandaba. Mediante un mensaje telefónico le recalcó textualmente «general Petraeus, debe saber que yo, Qassem Soleimani, controlo la política de Irán para Irak, Siria, Líbano, Gaza y Afganistán y, de hecho, el embajador en Bagdad es un miembro de la Fuerza Quds. El individuo que va a reemplazarlo es un miembro de la Fuerza Quds»²⁵.

Petraeus se limitó a enviarle la lacónica contestación «golpearás la arena». Con el tiempo Petraeus reconoció en sus memorias que Soleimani era un individuo ingenioso, capaz, que sabía jugar bien sus cartas y que había sido un digno rival²⁶.

La situación a partir de 2008 parecía encontrarse apaciguada, ya que la población suní se encontraba sometida, sus milicias desarticuladas y muchos de sus líderes eliminados. A la vez parecía que las desavenencias entre chiíes habían desaparecido tras las negociaciones impulsadas por Soleimani. En este contexto, el futuro presidente Obama, nuevo candidato a la Casa Blanca, se había comprometido al repliegue de las tropas norteamericanas de Irak, en contra de la opinión de Petraeus y para satisfacción de Soleimani²⁷.

Las últimas operaciones de combate estadounidenses se produjeron en 2010, año en el cual se volvieron a producir elecciones en Irak. Aunque la coalición secular Al-Iraqiyya

²⁴ ALLAM, Hanna; LANDAY, Jonathan S.; STROBEL Warren P. «Iranian outmaneuvers U. S. in Iraq». *McClatchy Newspapers*, op. cit.

²⁵ CHULOV, Martin. «Qassem Suleimani: the Iranian general 'secretly running' Iraq». *The Guardian*. Thu 28 Jul 2011. Disponible en <https://www.theguardian.com/world/2011/jul/28/qassem-suleimani-iran-iraq-influence>. Fecha de la consulta 24/11/2019.

²⁶ LAMOTHE, Dan. «Animosity between David Petraeus and Iranian commander, Qassem Soleimani, still on display». *The Washington Post*. March 20, 2015. Disponible en <https://www.washingtonpost.com/news/checkpoint/wp/2015/03/20/animosity-between-david-petraeus-and-iranian-commander-qassem-soleimani-still-on-display/>. Fecha de la consulta 21/11/2019.

²⁷ MCASKILL, Ewen. «Bush limits Iraq troop withdrawal to 8,000 and orders 'quiet surge' in Afghanistan». *The Guardian*. 10 Sep. 2008. Disponible en <http://www.theguardian.com/world/2008/sep/10/iraq.usa>. Fecha de la consulta 23/11/2019. Petraeus consideraba el repliegue de Irak como algo precipitado, ya que el nuevo ejército iraquí no estaba preparado para proporcionar seguridad al país por sí mismo. Además consideraba que la actuación sectaria de Maliki conduciría a un nuevo conflicto por no haber sido capaz de conquistar los «corazones y mentes» de los iraquíes. Sin embargo, la situación internacional favorecería los intereses iraníes ya que los americanos deberían hacer frente al conflicto de Georgia, la independencia de Kosovo y el aumento de la inseguridad en Afganistán.

obtuvo la mayoría, Maliki convenció a los otros grupos chiíes para evitar que formase gobierno. A finales de año, y tras muchos meses de disputa, posiblemente fuese Soleimani quien desbloquease la situación, forzando a chiíes y kurdos a elegir de nuevo a Maliki²⁸.

La influencia en el Levante

La importancia de Soleimani no se circunscribía a los territorios inmediatos a Irán, sino que para él todo Oriente Medio constituía su principal área de operaciones. Al poco tiempo de que los norteamericanos abandonasen Irak, este quedó bajo su influencia gracias al segundo mandato de Maliki.

Sin embargo, el surgimiento de las llamadas primaveras árabes en el año 2011 afectó de lleno al régimen sirio de Bashar al-Assad. Ante esta situación crítica, si Soleimani jugaba bien sus cartas podría extender el dominio iraní hasta conseguir la continuidad con los territorios libaneses, donde el grupo Hizbulá era un fiel aliado²⁹.

Soleimani viajó a Damasco junto a Hossein Hamedani, jefe de los Pasdarán en Teherán y que había sofocado protestas similares en la capital iraní dos años antes, cuando fue reelegido presidente Ahmadinejad. Ambos advirtieron a Assad que las revueltas deberían ser sofocadas con la policía y no con el ejército. Desoyendo los consejos de Soleimani Assad empleó el ejército, convirtiendo las protestas en una insurrección³⁰.

El escenario partía con el régimen de Assad prácticamente derrotado y aislado internacionalmente. En Irán, sus autoridades se debatían entre los que creían que Assad era un caso perdido, como el todavía presidente Ahmadinejad, o los que consideraban que si no intervenían serían los iraníes los próximos en caer ante una futura revuelta patrocinada por EE. UU. Entre estos últimos se encontraba Soleimani, que apoyó el lema del clérigo Mehdi Taeb: «Si perdemos Siria, no podremos quedarnos con Teherán»³¹.

²⁸ NADER, Alireza. «Iran's Role in Iraq Room for U.S.-Iran Cooperation?». *Perspective*. Santa Monica, CA: Rand Corporation 2015, p. 6.

²⁹ Hassan Nasrallah, líder de Hizbulá en el Líbano, tenía ahora la oportunidad de contribuir a la causa común participando en el conflicto sirio en apoyo de los intereses iraníes. Además Irán tradicionalmente ha apoyado al grupo en contra de su enemigo común israelita.

³⁰ MERAT, Arron. «In an attack on Iran, misunderstanding Qasim Soleimani could be America's downfall». *Prospect*, October 10, 2019. Disponible en <https://www.prospectmagazine.co.uk/magazine/iran-us-uk-relations-qasem-soleimani>. Fecha de la consulta 24/11/2019.

³¹ SADJADPOUR, Karim. *Iran's Unwavering Support to Assad's Syria, Syria. A Wicked Problem for All*, Combating Terrorism Center Sentinel, August 2013. SPECIAL ISSUE. Vol. 6. Issue 8, p. 11. Taeb era uno

Para empezar a recomponer el caos, los iraníes establecieron un puente aéreo para suministrar al Gobierno sirio armamento, pero sobre todo medios de ciberdefensa y guerra electrónica contra el soporte de Internet y teléfonos móviles de los insurrectos³².

Aunque los primeros triunfos se decantaban del lado de los rebeldes, estos no se encontraban organizados, por lo que solían cambiar a menudo de liderazgo, lealtades y composición. Sin embargo, Soleimani con la ayuda de Hizbulá había formado poco a poco una estructura consolidada de unidades chiíes al estilo de las milicias Basij iraníes. Su principal exponente era el grupo Jaysh al-Sha'bi (Ejército del Pueblo), que llegó a alcanzar una fuerza de 50.000 combatientes³³. Estas fuerzas eran abastecidas a través de una red que partía de la terminal aérea de Damasco³⁴.

La experiencia adquirida de los norteamericanos sirvió a Soleimani para establecer en Damasco un cuartel general multinacional desde el que se dirigía la guerra junto a los jefes del ejército sirio, un comandante de Hizbulá y el responsable de las milicias chiitas. Para ello, empleó como coordinador a Hamedani quien, al igual que su camarada Shatteri, moriría en el conflicto de Siria³⁵.

de los consultores espirituales de Jamenei, por lo que se puede deducir que Soleimani se movía en círculos muy próximos al líder.

³² TISDALL, Simon. «Iran helping Syrian regime crack down on protesters, say diplomats». *The Guardian*. Mon 9 May 2011. Disponible en <http://www.theguardian.com/world/2011/may/08/iran-helping-syrian-regime-protesters>. Fecha de la consulta 24/11/2019.

³³ FULTON, Will; HOLLIDAY, Joseph; WYER, Sam. *Iranian strategy in Syria*. AEI's Critical Threats Project, 2013, pp. 19-20.

³⁴ DE YOUNG, Karen; WARRIK, Joby. «Iran, Hizbulá build militia networks in Syria in event that Assad falls, officials say». *The Washington Post*. February 10, 2013, disponible en http://www.washingtonpost.com/world/national-security/iran-Hizbulá-build-militia-networks-in-syria-in-event-that-assad-falls-officials-say/2013/02/10/257a41c8-720a-11e2-ac36-3d8d9dcaa2e2_story.html. Fecha de la consulta 24/11/2019.

³⁵ FILKINS, Dexter. «The Shadow Commander». *Op. cit.*



Figura 2. Hamedani y Soleimani en presencia del líder Jamenei. Fuente. RAZ, Zimmt, Who Was Hossein Hamedani, the Senior IRGC Commander Killed in Syria, The Meir Amit Intelligence and Terrorism Information Center, 13/10/2015. Disponible en <https://www.terrorism-info.org.il/en/20883/>. Fecha de la consulta 24/11/2019.

El punto de inflexión en la contienda siria llegó en 2013 con la liberación de Qusayr, cercana a la frontera libanesa. A lo largo de los años 2014 y 2015, nuevas fuerzas chiíes a las que se unieron combatientes de Afganistán, Líbano, Yemen y Paquistán recuperaron gran parte del territorio, mientras las fuerzas regulares sirias quedaban relegadas a misiones secundarias³⁶. En esta contienda, Soleimani se convirtió en el interlocutor internacional iraní cuando, en verano de 2015, viajó a Moscú. Aunque varios autores citan que Soleimani fue a convencer a Putin para que interviniese en Siria, parece ser que el mandatario ruso ya lo había acordado con el líder Jamenei y que Soleimani fue el artífice de la coordinación³⁷. Sea como fuere, después de la visita de Soleimani comenzaron las acciones masivas de la campaña aérea rusa, coincidiendo con la extensión del Dáesh en territorio sirio.

El vencedor del Dáesh

Volviendo al año 2013, y mientras la situación empeoraba en Siria, en Irak Maliki se afianzaba en el poder. No obstante, observaba con temor los acontecimientos en el país

³⁶ PARKER, John W. *Putin's Syrian Gambit: Sharper Elbows, Bigger Footprint, Stickier Wicket*. Government Printing Office 2017, pp. 6-7.

³⁷ BASSAM, Laila; PERRY, Tom. «How Iranian general plotted out Syrian assault in Moscow». *Reuters*, October 6, 2015. Disponible en <https://www.reuters.com/article/us-mideast-crisis-syria-soleimani-insigh/how-iranian-general-plotted-out-syrian-assault-in-moscow-idUSKCN0S02BV20151006>. Fecha de la consulta 24/11/2019.

vecino, por lo que se acercó más al régimen iraní buscando seguridad. Los iraníes no estaban satisfechos con la actuación sectaria del primer ministro iraquí, pero ante la posibilidad de que la coalición secular Iraquiya y los kurdos desplazasen del poder a los chiíes, optaron por seguir apoyando a Maliki³⁸.

Ese mismo año, Abu Bakr al Bagdadi, líder del grupo dependiente de Al Qaeda, el Estado Islámico en Irak, decidió escindirse y, en 2014, proclamar desde la región suní de Mosul el califato islámico, en un entorno de rechazo hacia Maliki por parte de suníes y kurdos³⁹.



Figura 3. Octavilla iraní que representa a un bondadoso Qassem Soleimani conteniendo el peligro del Dáesh en Siria, causado por el presidente norteamericano Trump y sus aliados sionistas. Fuente: <https://www.scoopnest.com/user/fpleitgenCNN/1059000316505583616-qasem-soleimani-grabbing-president-trump-by-the-war-one-of-the-many-flyers-and-signs-at-the-demo-in>. Fecha de la consulta 24/11/2019.

Tal y como predijo Petraeus, el ejército iraquí no estaba ni mucho menos preparado para afrontar una amenaza como la del Dáesh. Además, la organización se consolidaba tras la frontera oeste en Raqqa, donde las fuerzas gubernamentales sirias no eran capaces de ejercer su influencia.

En el otoño de 2014, el Dáesh se encontraba a las puertas de Bagdad y miles de soldados y policías iraquíes, faltos de instrucción y mando, habían huido de sus posiciones. Soleimani y sus aliados chiíes se vieron de nuevo en la necesidad de actuar,

³⁸ International Crisis Group. *Déjà Vu All Over Again: Iraq's Escalating Political Crisis*. Crisis Group Middle East Report, 126, 2012, pp. 11-15.

³⁹ GUNTER, Michael; ZAGROS, Nahro. «Why can't we defeat ISIS». *Hurst*, 17 October 2014. Disponible en <https://www.hurstpublishers.com/cant-defeat-isis/>. Fecha de la consulta 25/11/2019.

por lo que el general realizó una maniobra por líneas interiores, trasladando parte de los contingentes que poseía en Siria hacia Irak⁴⁰.

Además, comenzaron a formarse diversas milicias chiíes bajo el paraguas de la denominación de Fuerzas de Movilización Popular (PMF, por sus siglas en inglés), en muchos casos controladas por Soleimani. El apoyo internacional a la crisis vino de nuevo liderado por EE. UU., dentro de la coalición Inherent Resolve. Sin embargo, Soleimani fue lo suficientemente inteligente como para aprovechar las acciones estadounidenses en favor de las milicias que controlaba, ganando de este modo mayores cuotas de poder⁴¹.

Aunque el Dáesh dejó de dominar los territorios que ocupaba, con la excepción de algunos preocupantes santuarios, lo cierto es que las PMF continúan desplegadas en el territorio iraquí. El primer ministro entre 2014 y 2018, Haider al Abadi, se refirió a ellas como «la esperanza del país y de la región». Muchas de las milicias, principalmente proiraníes, no se reconocen bajo la autoridad del primer ministro y realizan sus acciones en favor de los intereses de Irán⁴².



Figura 4. Qassem Soleimani junto a los líderes de las milicias chiíes Hadi al Amiri, Akram al Kaabi y Abu Mahdi al Muhandis coordinando acciones en Fallujah. Fuente. NADA, Garrett; ROWAN, Mattisan. «Pro-Iran Militias in Iraq». *Wilson Centre*. Apr 27, 2018. Disponible en <https://www.wilsoncenter.org/article/part-2-pro-iran-militias-iraq>. Fecha de la consulta 25/11/2019.

⁴⁰ DEHGHANPISHEH, Babak. «Special Report: The fighters of Iraq who answer to Iran». *Reuters*. November, 12, 2014. Disponible en <https://www.reuters.com/article/us-mideast-crisis-militias-specialreport/special-report-the-fighters-of-iraq-who-answer-to-iran-idUSKCN0IW0ZA20141112>. Fecha de la consulta 25/11/2019.

⁴¹ SOUFAN, Ali. «Iran's Power Player: Qassem Soleimani Unique Regional Strategy». *CTC Sentinel*, volume 11, Issue 10. Westpoint, November 2018, p. 5.

⁴² Ibid. p.6.

El actual primer ministro, Abdel Abdul Mahdi, sigue estando bajo la influencia iraní. Prueba de ello es que, a pesar de las protestas populares por la ineficiencia del gobierno que se han producido en 2019, los iraníes no han consentido su derrocamiento. En ello ha tenido un importante papel la actuación de Soleimani, quien recientemente ha mantenido una reunión con los líderes de las milicias chiíes pidiéndoles que continúen apoyando a Mahdi⁴³.

Conclusiones

Qassem Soleimani ha llegado a ser una de las más importantes personalidades en todo el gran Oriente Medio. Esto ha llegado a ser así debido a una serie de circunstancias que desde su infancia forjaron su carácter, unido a una inteligencia prodigiosa y unas importantes dosis de suerte que, con la mentalidad iraní, podrían interpretarse como un designio de la providencia.

Su conocimiento innato de las sociedades tribales de la región le permite una comprensión del entorno estratégico y operativo que muchas de las autoridades políticas y militares de los países intervinientes no poseen, permitiéndole de este modo partir de una posición de ventaja respecto a ellos.

Una importante cualidad es su capacidad adaptativa, unida a la facilidad de aprendizaje y aplicación de la experiencia adquirida. Esto le ha permitido sobrevivir en conflictos convencionales de alta intensidad, aunque también cambiar de mentalidad en una época en que Irán se siente llamada a ser una importante potencia regional, pero en la que la proyección de su poder no se puede realizar mediante recursos militares convencionales por encontrarse en inferioridad de medios con respecto a las grandes potencias globales.

Soleimani ha asimilado a la perfección la gestión del conflicto en la llamada «zona gris», donde la ambigüedad del contexto no permite diferenciar claramente si las acciones que se realizan se dirigen hacia objetivos claramente militares, políticos, económicos o sociales. Por ello ha sido un excelente coordinador de acciones de *hard* y *soft power* al

⁴³ REUTERS. «Exclusive: Iran intervenes to prevent ousting of Iraqi prime minister-sources». October 31, 2019. Disponible en <https://www.reuters.com/article/us-iraq-protests-iran-exclusive/exclusive-iran-intervenes-to-prevent-ousting-of-iraqi-prime-minister-sources-idUSKBN1XA2DI>. Fecha de la consulta 26/11/2019.

mismo tiempo, mientras ha mantenido constante su objetivo de extender el chiismo en la región, en apoyo de los necesitados o *mostazafin*.

El general, aunque manifiesta todas las cualidades que envuelven a los líderes, posee por añadidura ciertos aspectos que no se contemplan en la mentalidad occidental. En primer lugar, es un líder fervientemente piadoso, lo cual es un auténtico referente en un entorno en que la religiosidad es trascendental.

Unido a lo anterior, se encuentra el concepto del martirio. Aunque siempre ha intentado que no se pierdan vidas en combate, no duda en que estas sean sacrificadas en aras de la consecución del bien supremo. Esto se pone de manifiesto en la pérdida bajo sus órdenes de varios de sus más queridos camaradas y que incluso haya expuesto su propia vida en numerosas ocasiones.

Soleimani desconfía de otros colaboradores menos inmediatos, debido a que su experiencia le ha mostrado que en muchos casos cometieron errores que él intentó evitar. Como ejemplos significativos cabe destacar las intervenciones infructuosas en la guerra contra Irak o los fallos de percepción en la gestión de conflictos, como le sucedió a Assad en Siria o en Irak a Maliki. Por ello, es posible que determinadas decisiones las base únicamente en su propia percepción del problema.

Otra cualidad a la que hace referencia la literatura occidental es su habilidad para realizar «operaciones de decepción». Esto no es de extrañar en el contexto de la mentalidad iraní, en la que la disimulación y el engaño del oponente es una práctica habitual, denominada *Ketman*. Soleimani no ha hecho sino trasladar magistralmente este concepto al ámbito de los conflictos armados.

Sus éxitos y su adhesión incondicional al régimen iraní han sido excelentemente aprovechados para crear sobre la personalidad de Soleimani un auténtico mito, que ha ocasionado que sea uno de los personajes más populares y admirados en todo Irán y gran parte del mundo chií.

La figura de Soleimani es un referente para las autoridades iraníes, lo que unido a su amplia experiencia le facultan y consolidan para continuar durante mucho tiempo en un cargo de tanta responsabilidad como el que ostenta, asumir el mando de todos los Pasdarán o incluso, si fuese necesario, dar el salto a un importante puesto en el ámbito político.

*José Ignacio Castro Torres**

Col. ET. Inf. DEM

Doctor en Estudios de Paz y Seguridad Internacional

Analista del IEEE

34/2019

11 de diciembre de 2019

Jesús Díez Alcalde

Primer ministro Abiy: del Nobel a la
paz etíope y regional

Primer ministro Abiy: del Nobel a la paz etíope y regional

Resumen

En octubre, el Comité Noruego anunció la concesión del Premio Nobel de la Paz 2019 al primer ministro de Etiopía, Abey Ahmed, en reconocimiento a su afán reformista para restaurar las libertades civiles y, en especial, por la firma de la paz con Eritrea tras casi dos décadas de tensión militar y bloqueo diplomático. Desde su llegada al poder en abril de 2018, Abiy ha centrado todo su esfuerzo en avanzar hacia una democracia efectiva e inclusiva, en erradicar la violenta rivalidad étnica que se extiende por todo el país y en promover la integridad regional. Para conseguirlo, es imprescindible abordar la reforma del fallido régimen federal de 1994, así como revisar el programa económico e industrial del país. Además, en un clima creciente de descontento social, el primer ministro debe preparar al país para unas elecciones generales «pacíficas, democráticas y plurales», previstas para mayo de 2020. Con todo, aún queda un complicado y largo camino para consolidar la paz interior y la estabilidad regional: las urnas determinarán si Abey Ahmed es el elegido para liderar esta andadura. La cuenta atrás ha comenzado.

Palabras clave:

Etiopía, primer ministro Abiy Ahmed, rivalidad étnica, sistema federal, economía, elecciones generales, Premio Nobel.

*Prime Minister Abiy: from Nobel to Ethiopian and regional peace**Abstract*

In October, the Norwegian Committee announced that Prime Minister of Ethiopia, Abiy Ahmed, has been awarded the Nobel Peace Prize 2019, acknowledging his reformist will to restore political and civil freedom and, especially, to the resumption of peace talks with Eritrea, after almost two decades of military tension and diplomatic blockade. Since coming to power in April 2018, Abiy has focused all his efforts into building an effective and inclusive democracy, eradicating ethnic violence and promoting regional integration. In order to achieve this, it is essential to address the reform of the failed federal regime of 1994, as well as review the national economic and industrial program. In addition, in the midst of growing social unrest, the Prime Minister must prepare the country for a «peaceful, democratic and plural» general election, scheduled for May 2020. However, the road to consolidate the national peace and regional stability is long and complicated, and the polls will determine if Abiy Ahmed is the chosen one to lead this journey. The countdown has begun.

Keywords

Africa, jihadism, Libya, Mali, Nigeria, Somalia, security, development and governance.

Introducción: un giro inesperado e incierto para Etiopía

En febrero de 2018, Etiopía comenzó a escribir un capítulo inesperado de su historia. Tras la dimisión del primer ministro Hailemariam Desalegn –forzada por las graves revueltas sociales, así como por una contundente presión de la comunidad internacional ante la cruenta represión gubernamental–, el nombramiento de Abiy Ahmed como nuevo líder del devenir nacional generó una enorme expectación entre la mayoría de la población etíope, frustrada por décadas de mala gobernanza, subdesarrollo e injusticia social. Desde su llegada al poder, el primer ministro Abiy decretó unas contundentes medidas para restituir las libertades públicas, liberó a cientos de políticos y periodistas encarcelados, y legalizó a grupos armados de oposición exiliados fuera del país; al tiempo que inició un ambicioso programa de reformas políticas, económicas y sociales para consolidar una democracia plural e inclusiva en Etiopía como base para el desarrollo. Además, y como eje principal de una renovada política exterior, reanudó las relaciones diplomáticas con Eritrea, que –tras finalizar el conflicto armado en 2000– estaban bloqueadas por una disputa fronteriza e inmersas en una frágil situación de «no guerra, no paz».

Sin embargo, en lugar de avanzar hacia la pacificación y estabilización de Etiopía, las reformas del gobierno de Abiy han agudizado los enfrentamientos étnicos en todo el país, así como las reclamaciones de las regiones federales, que denuncian la enorme desigualdad social, la escasa distribución de la riqueza y la injerencia de Adís Abeba en los asuntos periféricos. Aunque este escenario de creciente inestabilidad era previsible –por motivos políticos y económicos internos, pero también por factores externos–, el primer ministro sigue firme en su propósito de celebrar unas elecciones democráticas, plurales y pacíficas en mayo de 2020. Mientras prepara el camino, y como aspectos fundamentales de su «hoja de ruta», continúa con sus propuestas para, por un lado, reformar el fallido sistema federal instaurado en la constitución de 1994; y, por otro, afianzar un crecimiento económico sostenible como sustento del desarrollo equitativo de todo el país.

En este escenario de luces y sombras, y frente a los grandes desafíos que enfrenta el futuro de Etiopía, el último apoyo al primer ministro Abiy Ahmed llegó desde el exterior el pasado 11 de octubre, con la concesión del Premio Nobel de la Paz 2019. Un

reconocimiento —en palabras del Comité Noruego de los Premios Nobel— a «su decidida iniciativa para resolver el conflicto fronterizo con la vecina Eritrea. Por otro lado, este premio también está destinado a reconocer a todos aquellos que trabajan por la paz y la reconciliación en Etiopía y en las regiones del este y noreste de África»¹. Sin duda, la corta y meritoria trayectoria política del reformista Abiy ha supuesto un punto de inflexión —inédito y esperanzador— en la reciente historia del país y de la región del África Oriental. No obstante, es igualmente cierto que ha abierto un proceso incierto y plagado de riesgos y obstáculos, que está determinando el presente del país y —mucho más importante— cuyo resultado final condicionará su futuro.

Con estos parámetros, este análisis profundiza en los logros conseguidos por el galardonado primer ministro, tanto en el ámbito interno como más allá de las fronteras nacionales; además de valorar los principales retos que debe confrontar —en medio de una espiral de turbulencia política y conflicto social— para asegurar que las elecciones de 2020 se conviertan en el eslabón fundamental que garantice la democratización y el desarrollo de Etiopía. De lo contrario, y muy lejos del escenario de paz que todos esperan, la derrota de Abiy Ahmed en los próximos comicios —o, incluso, la mala gestión de su victoria— podrá derivar en una espiral de inestabilidad y caos de consecuencias impredecibles para el país y toda la región.

Abiy: el líder sorpresivo y sus frentes internos

A mediados de febrero de 2018, después de casi tres años de revueltas sociales cruelmente reprimidas por parte de las fuerzas de seguridad, Hailemariam Desalegn presentó, de forma sorpresiva, su dimisión como primer ministro de Etiopía; y también como líder del Frente Democrático Revolucionario del Pueblo Etíope (EPRDF), cargos que ostentaba desde la muerte del primer ministro Meles Zenawi en 2012. Su renuncia llegó cuando el país estaba inmerso en un represivo estado de emergencia —el segundo desde 2016—, y en medio de una crisis política dentro del EPRDF, coalición formada por cuatro partidos basados mayoritariamente en la representación étnica: el Frente de

¹ «Nobel Peace Prize: Ethiopia PM Abiy Ahmed wins». *BBC*, 11/10/19. Disponible en <https://www.bbc.com/news/world-africa-50013273>. Fecha de consulta: 10/12/19.

Liberación del Pueblo de Tigray (TPLF), el Partido Democrático Amhara (ADP), el Partido Democrático Oromo (ODP) y el Movimiento Democrático de los Pueblos Etíopes del Sur (SEPDM)², que desde 1991 –tras el derrocamiento del dictador Mengitsu– había dirigido los designios del país y de una población que supera los 105 millones de habitantes.

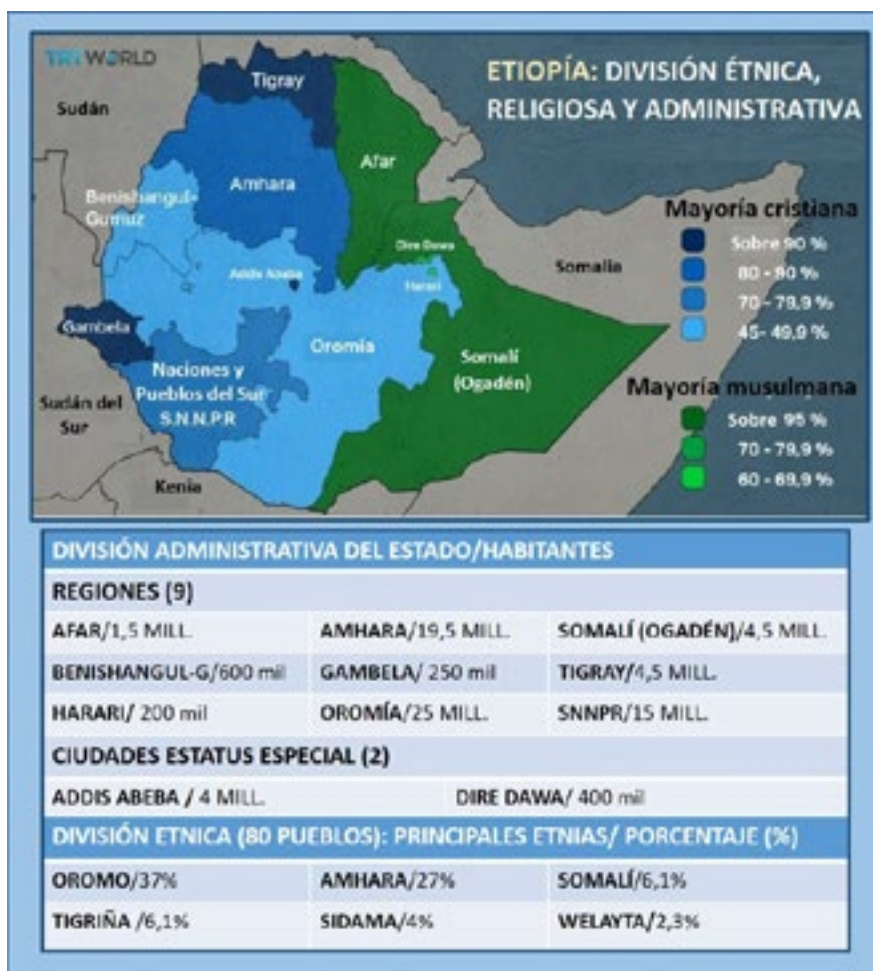


Figura 1. República Democrática Federal de Etiopía.
Fuente: TRTWORLD elaboración del autor.

En 2016, las manifestaciones populares en Adis Abeba se extendieron por todo el territorio etíope, con especial relevancia entre las regiones de los dos grupos étnicos mayoritarios: los oromo (35 % de la población), que denunciaban las restricciones

² Todas las siglas de los partidos políticos responden a su denominación en inglés.

permanentes de sus libertades públicas, así como la paralización de los planes urbanísticos estatales que pretendían extender los límites territoriales de Adis Abeba; y los amhara (27 %), que exigían reformas democráticas y más inversión pública para su desatendida región, siempre supeditada a los abusos del omnipresente poder de los tigríña (6 %). Esta creciente e imparable protesta social, junto con las férreas críticas internacionales a la brutal represión gubernamental (cientos de muertos en apenas tres años, y decenas de miles de arrestados), agudizaron las trifulcas internas en la coalición EPRDF –aggravadas tras la muerte de Meles Zenawi–, que clamaban por una profunda reforma para delimitar el dominio tigríña –todos los primeros ministros etíopes desde 1991 pertenecen a esta etnia–, acabar con las políticas excesivas personalistas en la gestión del país y redefinir la relación del poder central con las nueve regiones etíopes, que sufren la injerencia constante e insoportable de Adis Abeba en sus responsabilidades autonómicas.

En este convulso escenario, y tras fracasar en sus numerosos intentos de enderezar el rumbo del país, Hailemariam Desalegn –acusado por la élite política de una falta absoluta de liderazgo– decidió que era el momento de dar paso a un «un nuevo líder» capaz de «llevar a cabo reformas que conduzcan a una paz y una democracia sostenibles»³.

Apenas un mes después, el EPRDF dio un giro radical e imprevisto, aunque no exento de críticas internas, al elegir al presidente del OPD, Abey Ahmed –un desconocido para la mayoría de la sociedad etíope, pero con una intensa carrera militar y política a sus espaldas⁴–, como líder de la coalición y, por consiguiente, primer ministro de Etiopía tras

³ «Ethiopia PM Hailemariam Desalegn in surprise resignation». *BBC*. 15/02/18. Disponible en <https://www.bbc.com/news/world-africa-43073285>. Fecha de consulta: 27/09/18.

⁴ ABIY Ahmed, con tan solo 15 años, se afilió a la Organización Democrática del Pueblo Oromo (OPDO). En 1993, se alistó al ejército etíope, y participó en la guerra con Eritrea (1998-2000) como jefe de una unidad de inteligencia. Años después, y tras alcanzar el empleo de teniente coronel, concluyó su licenciatura en informática en la Universidad de Adis Abeba. En 2008, fundó la Agencia de Seguridad e Información de Etiopía, de la que fue director hasta 2010, cuando –además de dejar el ejército– fue elegido parlamentario por la región de Oromía. Entre 2015 y 2016, fue ministro federal de Ciencia y Tecnología, hasta que regresó a su región natal para convertirse, en octubre de 2017, en el presidente del OPDO, que después él mismo transformó en el Partido Democrático de Oromía (OPD). En el ámbito personal, ser hijo de un oromo musulmán y una cristiana amhárica le ha llevado al convencimiento de que la reconciliación entre los más de 80 pueblos etíopes debe ser la base de la convivencia política y social en Etiopía. Fisher, J. «A Shining Example for the Horn? Abiy Ahmed's Surprising Leadership in Ethiopia». *Leaders for a new Africa*, cap. 2, pp. 26-50. Disponible en https://www.ispionline.it/sites/default/files/pubblicazioni/ispireport_africa2019_web1.pdf#page=26. Fecha de consulta: 10/12/19.

la aprobación del parlamento, que llegó finalmente el 2 de abril. Por primera vez, un político oromo –con 47 años, el dirigente nacional más joven del continente africano– se convertía en el máximo responsable del devenir de Etiopía. La reacción de la gran mayoría de los etíopes fue tan entusiasta como desmedida, y –de esta forma– Abiy se encontró con un inmenso respaldo de la población –especialmente en la región de Oromía– que le obligaba a reaccionar, con total inmediatez, para frenar la alarmante deriva política, económica y social que amenazaba con hundir al país en un absoluto y violento caos.

Y el nuevo primer ministro no falló a las expectativas: en su discurso de investidura, una comprometida declaración de buenas intenciones, subrayó que «en un régimen democrático, el gobierno debe permitir que sus ciudadanos se expresen libremente sin temor»⁵, una promesa dirigida a los movimientos sociales en todo el país y que subrayaba su pretensión de acabar con la represión gubernamental. Al mismo tiempo, acuñaba el término *medemer* –adición o sinergia en el idioma amhárico– como lema que aúna los tres pilares de su gobierno: «una democracia vibrante, vitalidad económica e integración regional y apertura al mundo»⁶, y como base de la pretendida reconciliación nacional, en un país donde la diversidad –80 nacionalidades y 80 lenguas– siempre ha sido un factor de discordia y enfrentamiento.

Desde entonces, los cambios en Etiopía han sido tan rápidos como extraordinarios –empezando por el levantamiento inmediato del estado de emergencia–, lo que ha proporcionado al primer ministro un enorme reconocimiento internacional, así como un apoyo masivo de sus conciudadanos: «Abiy se ha mostrado magnánimo, liberando a miles de prisioneros políticos y despenalizando a partidos de oposición y grupos armados que alguna vez fueron etiquetados como terroristas, incluido un movimiento, el Frente de Liberación Oromo (OLF), con un historial mucho más histórico que el OPD y que pretende representar el nacionalismo oromo»⁷. Además, fortaleció la libertad de prensa

⁵ «Transcript of Ethiopian Prime Minister Abiy Ahmed's Inaugural Address». *All Things Ethiopia*, 05/04/18. Disponible en <http://www.allthingsethiopia.com/ethiopia-news/2760/>. Fecha de consulta: 27/09/18.

⁶ WOLDIE, E. «ABIY Ahmed makes his case at World Economic Forum, Ethiopia to host 2020 meeting». *ESAT News*, 23/01/19. Disponible en <https://ethsat.com/2019/01/abiy-ahmed-makes-his-case-at-world-economic-forum-ethiopia-to-host-2020-meeting/>. Fecha de consulta: 10/12/19.

⁷ «A Shining Example for the Horn? Abiy Ahmed's Surprising Leadership in Ethiopia». *Op. cit.*

—aunque muchos periodistas critican que la censura todavía sigue vigente⁸—, defenestró a los líderes sospechosos de corrupción —un mal endémico en la administración etíope— e incrementó el papel de la mujer en la esfera social y política, en especial apoyando la elección parlamentaria de Sahlework Zewde como presidenta de Etiopía —la única en África— y otorgando la mitad de las carteras ministeriales a reconocidas profesionales y políticas.

A pesar de todos estos éxitos iniciales, su liderazgo político —ahora más cuestionado tanto en el ámbito político como comunitario— ha tenido que asumir sus primeros fracasos. Entre otros, y principalmente, su incapacidad para frenar los enfrentamientos étnicos y religiosos⁹, que han provocado más de dos millones de desplazamientos internos¹⁰; además de superar una tentativa de golpe de estado en la región de Ahmara el pasado junio, que se cobró la vida del presidente regional y dos generales¹¹. En este contexto de luces y sombras, Abiy focaliza hoy todos sus esfuerzos en tres ámbitos: la revisión del estado federal, que permita la reconfiguración política del Estado sobre la base de una mayor integración y representación de las regiones periféricas; la reforma económica y la consolidación de una estructura industrial, para conseguir el desarrollo sostenible del país y mayores cuotas de igualdad social; y, por último, la celebración de las elecciones democráticas previstas para 2020, que —entre otras muchas derivadas— podrán suponer su revalidación como máximo líder de Etiopía.

⁸ MUMO, M. «Under Abiy, Ethiopia's media have more freedom but challenges remain». *CPJ*. 29/04/19. Disponible en <https://cpj.org/blog/2019/04/ethiopia-abiy-ahmed-press-freedom-reform.php>. Fecha de consulta: 10/12/19.

⁹ «Existe una creciente preocupación de que el primer ministro de Etiopía no ha logrado abordar las crecientes tensiones y la violencia étnicas». GEDAMUS, Y. «Abiy's year one: Ethiopia faces the threat of ethnic conflict». *Aljazeera*. 02/04/19. Disponible en <https://www.aljazeera.com/indepth/opinion/abiy-year-ethiopia-faces-threat-ethnic-conflict-190401081955303.html>. Fecha de consulta: 10/12/19.

¹⁰ Etiopía, con 2,1 millones de desplazados internos, está entre los 10 países con mayor número de desplazados internos como resultado del conflicto y la violencia a finales de 2018. *World Migration Report 2020*. IOM, 2019. Disponible en <https://www.iom.int/wmr/es>. Fecha de consulta: 10/12/19.

¹¹ «Ethiopian army chief killed by bodyguard and regional leader dead in coup attempt». *The Guardian*. 23/06/19. Disponible en <https://www.theguardian.com/world/2019/jun/23/ethiopia-coup-attempt-leaves-army-chief-shot-says-pm>. Fecha de consulta: 10/12/19.

La reconfiguración del sistema federal

Durante casi tres décadas, la estructura federal de Etiopía, consagrada en la constitución del país de 1994, ha sido defendida por la coalición gobernante, el EFDR, pero siempre bajo el poder dominante de los dirigentes tigríñas del TLPF. Como consecuencia directa, el país transitaba desde un régimen fuertemente centralizado hacia un sistema federal de base étnica y territorial, con el objetivo de paliar las fuertes divisiones sociales que – desde la instauración del régimen socialista *Derg* en 1974 y hasta el derrocamiento del dictador Mengistu en 1991¹²– habían acrecentado la desigualdad, el subdesarrollo y la injusticia en todo el país. Pero lejos de solventar la discriminación étnica, la administración estatal –formada por nueve regiones y dos ciudades con estatus especial (Adis Abeba y Dire Dawa), aunque dominada de forma opresiva por el TPLF– ha agravado la rivalidad entre las distintas comunidades, al tiempo que ha crecido la desconfianza en el gobierno central, especialmente por parte de los pueblos oromo y amhara, que juntos constituyen el 62 % de la población etíope.

Conocedor de esta situación, el primer ministro Abiy ha intentado revisar el sistema federal desde el inicio de su mandato, con la pretensión de avanzar hacia la reconciliación nacional y, como paso previo, consolidar la división de poderes entre Adis Abeba y las regiones periféricas. Sin embargo, son muchos los que se oponen a abrir este trascendental debate y renegociar la distribución del poder político, porque temen que pueda agravar la inestabilidad nacional; y tampoco hay instituciones sólidas eficaces –tanto políticas como judiciales– que permitan garantizar el éxito de una reforma de tanto calado. Además, el hecho de que todas las regiones estén administradas por partidos étnicos genera excesivas fuerzas centrífugas –más fuertes si estos partidos no pertenecen a la coalición gobernante–, que están dificultando las intenciones de refundar el sistema federal, además de empeorar la precaria situación de seguridad e incrementar el número de desplazamientos debido a la violencia étnica.

¹² Tras la revolución etíope en 1974, se instauró el Consejo Administrativo Militar Provisional (CAMP), más conocido por Derg o Dergue (Consejo en amhárico), liderado por una junta militar comunista, que destituyó y encarceló al emperador Haile Selassie en 1975 (asesinado pocos meses después). En 1987, se conformó la República Democrática Popular de Etiopía, que se mantuvo bajo el poder dictatorial de Mengistu Haile Mariam hasta su derrocamiento en 1991 por el movimiento rebelde Frente Democrático Revolucionario del Pueblo Etíope de Meles Zenawi.

En este escenario de creciente inestabilidad, y a pesar de las enormes discrepancias que imperan en la Administración central, Abiy debe redoblar sus esfuerzos para promover la confianza entre las distintas regiones y de estas hacia el gobierno –sobre la base de una negociación integral e inclusiva–; mitigar la rivalidad entre las etnias y paliar sus enormes desigualdades sociales y económicas, a través de una redistribución más equitativa del poder y la riqueza; y, en fin, convencer a unos y otros de que la unidad nacional –desde el respeto a la diversidad– es la única forma de garantizar la viabilidad de Etiopía.

La reforma económica e industrial como base del desarrollo nacional

«Durante los últimos 15 años –asegura Arkebe Oqubay¹³, ministro y asesor especial del primer ministro Abiy–, la economía ha crecido anualmente al 10,5 %. Etiopía es el segundo país más poblado de África, y esto significa que el crecimiento económico es clave para reducir la pobreza y generar oportunidades de empleo [...]. Para el actual Gobierno y nuestro primer ministro, uno de los retos más importantes es cómo asegurar un crecimiento rápido, pero también que sea equitativo». Con este objetivo, el actual gobierno pretende transformar un desarrollo económico centrado en la acción del Estado en una economía de libre mercado, donde el desarrollo industrial se oriente a la exportación, tal y como el propio Abiy Ahmed proclamaba en el Foro Económico Mundial de Davos, el pasado mes de enero: «Etiopía está experimentando reformas institucionales significativas para mejorar la facilidad de hacer negocios y para aumentar nuestra competitividad global. El sector privado debería ser parte integral de nuestra economía. Estamos comprometidos a abrir la economía»¹⁴.

Aunque el primer ministro ha impulsado el neoliberalismo como clave del desarrollo económico, Etiopía ya había iniciado un profundo proceso de reformas estructurales y económicas a principios del presente siglo. En 2003, se promovió «una estrategia integral de desarrollo industrial que enfatizó el trato preferencial para los sectores orientados a

¹³ SIETEIGLESIAS, E. y ARKEBE Oqubay: «Si no se invierte en África, la migración será un asunto primordial para Europa y se crearán condiciones fértiles para el terrorismo». *La Razón*. 01/12/19. Disponible en <https://www.larazon.es/internacional/20191201/vh2cizdq3faqhajpmbfkytj62u.html>. Fecha de consulta: 10/12/19.

¹⁴ ABIY Ahmed makes his case at World Economic Forum, Ethiopia to host 2020 meeting. *Op. cit.*

la exportación e intensivos en mano de obra, la inversión gubernamental en infraestructuras –y parques industriales– para apoyar el rápido crecimiento económico y el desarrollo de pequeñas empresas para fomentar la creación de empleo»¹⁵. Un proyecto supeditado, en gran medida, a la necesidad de incrementar la inversión extranjera directa (IED) –en 2017, Etiopía lideró las ganancias por IED en África¹⁶–, pero que también ha provocado, desde 2008, un crecimiento progresivo y excesivo de la deuda pública (en 2018, el 61,04 % del Producto Interior Bruto de Etiopía¹⁷).

Sin embargo, las reformas económicas emprendidas por el gobierno etíope para asentar un desarrollo sostenible se enfrentan –según Abebe Aemro Selassi, director del Departamento de África del Fondo Monetario Internacional– a «factores adversos externos e internos que lastran las perspectivas de crecimiento. La expansión mundial está perdiendo fuerza [...]. En algunos países, la vulnerabilidad vinculada a la deuda pública se mantiene elevada». Por tanto, en Etiopía –al igual que en otros países africanos con rápido crecimiento, como Benín o Senegal– «es preciso que el sector público entregue las riendas del crecimiento al sector privado»¹⁸; tal y como ya preconiza el primer ministro Abiy a través de la apertura o la privatización de sectores estratégicos hasta ahora bajo control estatal: telecomunicaciones, energía, aviación, ferrocarriles o parques industriales. No obstante, tampoco debe olvidar que un factor trascendental para garantizar el éxito de su política económica es que esté respaldada –como concluye el analista Giovanni Faleg– «por un acuerdo político entre los principales grupos étnicos. A

¹⁵ «Public policies for productive transformation in East Africa». *Africa's Development Dynamics 2019*. OECD Development Centre. 05/11/19, pp. 177-203. Disponible en https://www.oecd-ilibrary.org/development/africa-s-development-dynamics-2019_c1cd7de0-en. Fecha de consulta: 10/12/19.

¹⁶ Informe elaborado por la firma de servicios profesionales Ernst and Young, que determina que las cifras más altas en IED fueron impulsadas por el interés en la manufactura, la infraestructura y la generación de energía. «Etiopía lidera ganancias por inversión extranjera directa en África». *Wanafrica News*. 31/10/18. Disponible en <http://www.wanafrica.com/destacados/etiopia-lidera-ganancias-por-inversion-extranjera-directa-en-africa/>. Fecha de consulta: 10/12/19.

¹⁷ «Sube la deuda pública en Etiopía». *Expansión*. 2019. Disponible en <https://datosmacro.expansion.com/deuda/etiopia>. Fecha de consulta: 10/12/19.

¹⁸ *El FMI expone políticas para la recuperación económica en un entorno de elevada incertidumbre*. FMI. 12/04/19. Disponible en <https://www.imf.org/es/News/Articles/2019/04/12/pr19111-ssa-reo-imf-lays-out-policies-for-economic-recovery-amid-elevated-uncertainty>. Fecha de consulta: 10/12/19

falta de un consenso político sobre cómo se redistribuirá la riqueza [...], los disturbios políticos socavarán los esfuerzos del gobierno para reformar la economía»¹⁹.

Elecciones 2020: democracia plural y la revalidación de Abiy

Según lo previsto, Etiopía celebrará unas elecciones generales en mayo de 2020, lo que –entre otras cosas– va a suponer la prueba definitiva para medir el respaldo social al primer ministro Abiy, aunque el gobierno se obsesione en repetir que este no es el principal objetivo de esta convocatoria electoral: «Lo más crítico es el proceso en sí, no el resultado –subraya el ministro Arkebe Oqubay–. Tenemos que asegurar que las elecciones sean justas, muy tranquilas, en las que todos los partidos acepten el resultado. Esto construirá tradición democrática y los partidos entonces competirán en las siguientes elecciones, que tendrán lugar cinco años después»²⁰.

Por otro lado, y con la anunciada pretensión de romper con la importancia del factor étnico en la política etíope, el primer ministro Abiy ha disuelto de facto el omnipresente EPRDF con la creación del Partido de la Prosperidad (PP)²¹. Bajo estas siglas, se han fundido tres de los cuatro grupos políticos que conforman la coalición gobernante: el Partido Democrático Amhara, el Partido Democrático Oromo, y el Movimiento Democrático de los Pueblos Etíopes del Sur, y también otros grupos políticos minoritarios; mientras que el Movimiento de Liberación de los Pueblos de Tigray se negó a unirse a una digresión política que califica como una fusión «ilegal»²². Por su parte, también diez partidos de la oposición han acordado un plan conjunto –del que aún no han trascendido los detalles– para aunar esfuerzos ante la convocatoria electoral. Entre los signatarios de este acuerdo, destacan el Frente de Liberación de Oromo (OLF) y Frente de Liberación Nacional de Ogaden (ONLF), otrora considerados grupos terroristas

¹⁹ FALGE, G. *Resetting Ethiopia*. European Union Institute for Security Studies, October 2019. Disponible en <https://www.iss.europa.eu/content/resetting-ethiopia>. Fecha de consulta: 10/12/19.

²⁰ Sieteiglesias, *op. cit.*

²¹ YIBELTAL, K. «Ethiopia's Abiy Ahmed gets a new ruling party». *BBC*. 22/11/19. Disponible en <https://www.bbc.com/news/world-africa-50515636>. Fecha de consulta: 10/12/19.

²² «Due Process Followed to Establish Prosperity Party - PM Abiy Ahmed». *Ezega News*. 28/11/19. Disponible en <https://www.ezega.com/News/NewsDetails/7489/Due-Process-Followed-to-Establish-Prosperity-Party-PM-Abiy-Ahmed>. Fecha de consulta: 10/12/19.

y que fueron legalizados como partidos políticos por el primer ministro Abiy tras su llegada al poder²³.

A pocos meses de las elecciones, esta controvertida maniobra de Abiy ha sido bien recibida por buena parte de la sociedad etíope: aquella que considera que el Partido de la Prosperidad no defenderá los intereses de ningún grupo étnico sino de todo el pueblo etíope, pues representa el sentido pleno de la «unidad» que el país reclama; pero también ha sido desacreditada por muchos, incluso miembros del partido del primer ministro. Entre otros motivos, los más críticos consideran que esta formación no está asentada en una ideología política común; que minimiza –en un momento extremadamente complicado– la importancia de la representatividad étnica, de la autonomía política y cultural de las regiones; y que puede significar el regreso del centralismo en el país²⁴. Unas consideraciones que, en caso de resultar ganador de los comicios, Abiy debería tener muy presentes, en especial para conciliar los intereses nacionales con el respeto a la diversidad étnica y a los derechos políticos, económicos y sociales de las regiones federales. De lo contrario, esta iniciativa política unificadora –pero también plagada de riesgos– podrá convertirse en el mayor obstáculo para la transición democrática de Etiopía.

Las alianzas estratégicas y los desafíos externos de Abiy

Además de sus reformas internas, la nueva política exterior del primer ministro Abiy se ha convertido en un eje fundamental de su programa de gobierno. Por un lado, a través de nuevas alianzas estratégicas –especialmente con Arabia Saudí y Emiratos Árabes Unidos– y de una mayor apertura al mercado internacional, el líder etíope pretende incrementar las inversiones externas para consolidar un crecimiento económico sostenible; y, por otro, su particular mirada al exterior persigue resolver las ancestrales disputas fronterizas de Etiopía con Eritrea y Somalia para consolidar la paz dentro y fuera

²³ SHABAN, A. «Ten Ethiopian opposition parties agree to work together in 2020 polls». *African News*. 07/12/19. Disponible en <https://www.africanews.com/2019/12/07/ten-ethiopian-opposition-parties-agree-to-work-together-in-2020-polls/>. Fecha de consulta: 10/12/19.

²⁴ ALLO, A. «Why ABIY Ahmed's Prosperity Party could be bad news for Ethiopia». *Aljazeera*. 05/12/19. Disponible en <https://www.aljazeera.com/indepth/opinion/abiy-ahmed-prosperity-party-bad-news-ethiopia-191204130133790.html>. Fecha de consulta: 10/12/19.

de las fronteras nacionales, además de hacer causa común con Sudán, Sudán del Sur, Yibuti o Kenia en la resolución de sus crisis y conflictos. Todo ello sin perder la confianza de su gran aliado internacional, Estados Unidos, que –a pesar del apoyo tácito y sin fisuras que siempre prestó al régimen de Meles Zenawi– ahora considera que los cambios pretendidos por el primer ministro Abiy son esenciales para el futuro del país y de la región, y también para continuar con la inquebrantable lucha de la Administración americana contra el terrorismo de carácter yihadista.

En este contexto internacional, avanzar en las negociaciones con Eritrea y alcanzar un acuerdo justo con Egipto para la gestión del recurso hídrico del Nilo son los dos desafíos más importantes para el actual gobierno de Etiopía.

Etiopía y Eritrea: el lento progreso del acuerdo de paz de 2018

En 1991, y después de una larga rebelión armada, los movimientos de liberación de Eritrea y Etiopía derrocaron al dictador Mengistu. Como consecuencia, Eritrea alcanzó su anhelada independencia dos años después, en 1993. Sin embargo, la no delimitación de una frontera internacional entre los dos gobiernos soberanos derivó en una cruenta guerra en 1998, que concluyó con el Acuerdo de paz de Argel en 2000: ambos países aceptaron el arbitraje internacional para demarcar la frontera común, que sería «definitiva y vinculante». Pero la decisión final, adoptada en 2002, fue frustrante para Etiopía: Badme –la pequeña ciudad donde empezó el conflicto– era reconocida como parte de Eritrea. La negativa etíope a aceptar el dictamen internacional provocó el inicio de un tenso periodo de «no guerra, no paz», que no solo provocó el bloqueo de las relaciones bilaterales, sino que se convirtió en un factor desestabilizador para toda la región del África Oriental.

De forma inesperada, todo cambió pocos meses después de la renovación del gobierno en Etiopía. En julio de 2018, después de unas vertiginosas y discretas negociaciones, el primer ministro Abiy Ahmed y el presidente Afwerki se reunieron en Asmara para rubricar una Declaración Conjunta de Paz y Amistad²⁵ que ponía fin a casi dos décadas de

²⁵ *Eritrea and Ethiopia: A Joint Declaration of Peace and Friendship*. Documento oficial. Disponible en <https://eri-platform.org/wp-content/uploads/2018/07/Eritrea-and-Ethiopia-A-Joint-Declaration-of-Peace-and-Friendship.pdf>. Fecha de consulta: 27/09/18.

conflicto entre ambos países. Con este acuerdo, ambos gobiernos proclamaban el final del «estado de guerra» y su intención de «forjar una estrecha cooperación política, económica, social, cultural y de seguridad que promueva los intereses vitales de sus pueblos»; y lo más importante, se comprometieron a que «la decisión de la frontera entre los dos países será implementada». A partir de entonces, se sucedieron los gestos de reconciliación por ambas partes: entre otros, la retirada de fuerzas militares de la frontera, el intercambio de delegaciones diplomáticas o la apertura de vías de comunicación terrestres y aéreas²⁶.

El 17 de septiembre, los dos países revalidaron su compromiso en Arabia Saudí – destacado valedor del acuerdo, junto a Estados Unidos– en presencia del secretario general de Naciones Unidas, António Guterres, y de representantes de la Unión Africana y Emiratos Árabes Unidos. Además, y como previsible efecto dominó del acuerdo en toda la región, tan solo un día después y en el mismo escenario, los presidentes de Eritrea y Yibuti se comprometieron a restablecer el diálogo para resolver las disputas territoriales que mantienen desde 2008²⁷; y, en diciembre de 2018, la primera visita del presidente eritreo a Somalia supuso el restablecimiento de las relaciones bilaterales, que estaban bloqueadas por el supuesto apoyo del gobierno eritreo de Afwerki a los grupos islamistas somalíes²⁸.

Sin embargo, cuando se ha cumplido el primer aniversario de la firma del histórico acuerdo –que ha supuesto el máximo reconocimiento internacional para el primer ministro Abiy con la concesión del Nobel de la Paz–, su implantación definitiva está aún muy lejos de cumplir las expectativas que suscitó. Por el contrario, hoy la frustración de la población a los dos lados de la frontera crece de forma alarmante. Durante un tiempo,

²⁶ Más información sobre el conflicto y el acuerdo de paz: Díez Alcalde, J. «Etiopía-Eritrea: nueva oportunidad para solventar un largo conflicto fronterizo». *Panorama Geopolítico Conflictos 2018 (IEEE)*, capítulo 4, pp. 83-109. Disponible en <http://www.ieee.es/publicaciones-new/panorama-geopolitico-de-los-conflictos/2018/PGC2018.html>. Fecha de consulta: 10/12/19.

²⁷ «Ethiopia, Eritrea sign peace deal at Saudi Arabia summit». *Al Jazeera*, 17/09/18. Disponible en <https://www.aljazeera.com/news/2018/09/ethiopia-eritrea-sign-peace-deal-saudi-arabia-summit-180917055913813.html> y *UN chief welcomes meeting between leaders of Djibouti and Eritrea*. Naciones Unidas, 18/09/18. Disponible en <https://news.un.org/en/story/2018/09/1019642>. Fecha de consulta: 27/09/18.

²⁸ «El presidente de Eritrea llega a Mogadiscio para reunirse con líderes de Somalia y Etiopía». *Reuters/EP*. 13/12/19. Disponible en <https://www.europapress.es/internacional/noticia-primera-viaje-oficial-presidente-eritrea-somalia-reunirse-lideres-etiofes-somalies-20181213090909.html>. Fecha de consulta: 10/12/19.

muchos creyeron en las palabras del presidente eritreo Isaias Afwerki durante su primera visita a Etiopía tras el acuerdo bilateral: «cualquiera que piense que los etíopes y eritreos estarán separados de ahora en adelante es un ingenuo»²⁹. Sin duda, la libre circulación de personas y productos entre ambos países –por tierra y aire– fue el signo más notorio del restablecimiento de las relaciones bilaterales hasta que, en julio de 2019, Eritrea cerró definitivamente las fronteras terrestres, sin mediar justificación oficial alguna y cuando ni siquiera se había establecido la comisión conjunta pactada en el acuerdo.

Para el gobierno eritreo, que no ha dado muestra alguna de aperturismo político durante este tiempo, parece que tanta libertad se ha convertido en una pesada rémora que interfiere en el férreo control que aún ejerce sobre la población; aunque tampoco se ha hecho un gran esfuerzo desde el lado etíope para revertir la parálisis del acuerdo, más preocupado ahora en resolver sus problemas internos que en afianzar unas relaciones más sólidas y estrechas con su vecino del norte³⁰, cuando tampoco se ha avanzado en la delimitación fronteriza acordada en 2002. En gran medida, como señala la analista Susan Stigant: «La paz se ha mantenido en las élites políticas y entre los presidentes Abiy e Isaias, pero aun siendo importantes las relaciones individuales, estas son insuficientes para construir la paz. Incluso, si estas se deterioran, pueden suponer un riesgo para mantener la paz y evitar un retorno al conflicto a medio plazo»³¹.

Sin duda, y aunque la apertura de relaciones entre ambos países ha promovido las negociaciones de Eritrea con Somalia y Yibuti, será necesario reforzar el diálogo – convenios de comercio, impuestos, divisas, seguridad y nacionalidad– y abrir nuevos cauces de entendimiento para despejar cualquier duda sobre la viabilidad y estabilidad del acuerdo bilateral, que es imprescindible para fortalecer la estabilidad regional: «La concesión del Nobel –señala el director de *Vanguard Africa*, Jeffrey Smith– debería

²⁹ «Eritrea's Leader Visits Ethiopia for First Time in Over 20 Years». AP, 14/07/18. Disponible en <https://www.nytimes.com/2018/07/14/world/africa/eritrea-ethiopia-afwerki-abiy.html>. Fecha de consulta: 10/12/19.

³⁰ KIDANE, S. y PLAUT M. *Eritrea and Ethiopia: A year of peace, a year of dashed hopes*. African Arguments, 08/07/19. Disponible en <https://africanarguments.org/2019/07/08/eritrea-and-ethiopia-a-year-of-peace-a-year-of-dashed-hopes/>. Fecha de consulta: 10/12/19.

³¹ STIGANT, S. y PHELAN, M. *A Year After the Ethiopia-Eritrea Peace Deal, What Is the Impact?* United States Institute of Peace, 29/08/19. Disponible en <https://www.usip.org/publications/2019/08/year-after-ethiopia-eritrea-peace-deal-what-impact>. Fecha de consulta: 10/12/19.

alentar al primer ministro Abiy y al nuevo régimen de Etiopía tanto o más que el progreso ya conseguido»³².

La Gran Presa del Renacimiento de Etiopía, y la convulsa crisis con Egipto

Más allá de las controversias fronterizas con los países vecinos, la construcción de la Gran Presa del Renacimiento de Etiopía (GERD, por sus siglas en inglés) sobre el Nilo Azul se ha convertido en el mayor factor de disputa entre los gobiernos etíope y egipcio –incluso, en una amenaza latente para la paz regional– y, al mismo tiempo, también en la prueba más compleja para demostrar el talante negociador y pacificador del primer ministro Abiy. Por un lado, Egipto subraya que la puesta en marcha de la presa es una amenaza insoportable para la supervivencia del país y su población; mientras que Etiopía no quiere renunciar a un proyecto esencial para el desarrollo nacional. Con todo, como sentencia con acierto el periodista José Naranjo, la presa etíope «es uno de los proyectos más ambiciosos que se desarrollan en África, pero su camino está sembrado de peligros»³³ pues, entre otras secuelas, va a cambiar los acuerdos de explotación del recurso hídrico del Nilo –firmados por Reino Unido como potencia colonial con Egipto y Sudán– que han prevalecido durante casi un siglo, y de los que Egipto ha sido el gran beneficiario.

Bajo el gobierno de Meles Zenawi, en 2011 Etiopía comenzó la construcción de esta presa, que va a proporcionar 6.000 megavatios de energía eléctrica y cuya plena operatividad está prevista para 2022, después de un largo y litigado periodo de llenado. Desde el inicio de las obras, su construcción –financiada en un 30 % por China y adjudicada a una constructora italiana– se ha convertido en una cuestión de orgullo nacional, y hasta los funcionarios han aceptado la reducción de sus salarios para poder sufragar este descomunal proyecto. Ante la más que previsible controversia que iba a generar su puesta en funcionamiento, el parlamento etíope ratificó un tratado³⁴ que

³² TAYLOR, A. «Why Eritrea didn't win a Nobel for its peace accord when Ethiopia did?». *The Washington Post*. 11/10/19. Disponible en <https://www.washingtonpost.com/world/2019/10/11/why-eritrea-didnt-win-nobel-its-peace-accord-when-ethiopia-did/>. Fecha de consulta: 10/12/19.

³³ NARANJO, J. La batalla por la gran presa del Nilo amenaza con desatar una crisis regional. *El País*. 06/10/19. Disponible en <https://bit.ly/2OKPbTg>. Fecha de consulta: 10/12/19.

³⁴ «Ethiopia ratifies River Nile treaty amid Egypt tension». *BBC News*. 13/06/19. Disponible en <https://www.bbc.com/news/world-africa-22894294>. Fecha de consulta: 10/12/19.

contravenía los acuerdos de la época colonial (1929 y 1959): unos acuerdos que distribuían las aguas del Nilo entre Egipto y Sudán –más del 90 % del flujo total del río– y, además, otorgaban a Egipto el derecho a vetar cualquier represa que afectase al suministro hídrico fluvial³⁵.

Como reacción, el entonces presidente egipcio Mohamed Morsi –tras constatar que Etiopía estaba desviando el cauce del Nilo Azul– se opuso al tratado parlamentario etíope, así como a la consecución de un megaproyecto que tendría unos devastadores daños sociales y económicos al país. De hecho, y según su propia valoración, la presa supondría una reducción del 25 % del agua potable en Egipto: un agravio que, como defendían *sottovoce* algunos políticos egipcios, era razón suficiente para desencadenar un conflicto armado con Etiopía³⁶. Por su parte, Sudán se ha mantenido en una postura menos combativa, ya que podría beneficiarse de la energía producida por la presa etíope y los efectos de la reducción del agua serían menos dañinos que para Egipto; mientras que los otros países de la cuenca del Nilo –Tanzania, Ruanda, Burundi, Uganda, Kenia, República Democrática del Congo y Sudán del Sur– han mostrado su total respaldo al proyecto etíope, al tiempo que apoyan la revisión de los arbitrarios acuerdos coloniales. De esta forma, se plantea un escenario extremadamente amenazante para Egipto, que podría ver definitivamente reducido su suministro de agua si todos los países bañados por el Nilo deciden desarrollar sus propios proyectos de irrigación y generación de energía hidroeléctrica.

³⁵ En 1929, Egipto y el Reino Unido –en representación de sus colonias río arriba– firmaron un pacto que concedía al país árabe la mayoría de los 84 billones de metros cúbicos que llegan anualmente a la parte baja del río Nilo. Posteriormente, en 1959 –tres años después de la independencia de Sudán de la metrópoli británica– se modificó dicho acuerdo de 1929, con la asignación definitiva de 55,5 billones de metros cúbicos a Egipto y 18,5 a Sudán. Este acuerdo colonial ha regido la distribución de los recursos hídricos del Nilo hasta nuestros días y, al mismo tiempo, ha evitado el aprovechamiento del recurso fluvial por parte del resto de los países que conforman la cuenca de este río africano. Con anterioridad, en 1902, Etiopía firmó otro acuerdo con Reino Unido por el que se comprometía a no realizar obras que afectasen al curso de agua fluvial, excepto si había un pacto previo entre ambas naciones. En la actualidad, Egipto y Sudán esgrimen que el acuerdo de 1929 no solo afecta a las antiguas colonias británicas, sino también a Etiopía en virtud del pacto firmado en 1902.

³⁶ MAHHER, A. «Egyptian politicians caught in on-air Ethiopia dam gaffe». *BBC News*. 04/06/13. Disponible en <https://www.bbc.com/news/world-africa-22771563>. Fecha de consulta: 10/12/19.



Figura 2. Egipto-Etiopía: disputa por el recurso hídrico del río Nilo. Elaboración del autor.

En la Declaración de Principios firmada en Jartum (Sudán) en 2015, los presidentes de los tres países –por entonces, Al Sissi, Al Bashir y Hailemariam Desalegn– acordaron, sobre la base de la cooperación mutua y la resolución pacífica de las disputas, repartir los recursos hídricos del Nilo de forma equitativa y razonable, e implementar los resultados del Comité Técnico según las consideraciones del Panel Internacional de Expertos, con especial atención al relleno inicial de la presa y a la seguridad de la misma³⁷. Esta Declaración supuso un gran avance tras cuatro años de tensión entre Egipto y Etiopía; sin embargo, para el gobierno egipcio, el hecho de que no hubiese una referencia clara a sus derechos históricos sobre las aguas del Nilo, ni se garantizase una reducción de la capacidad de almacenamiento de la gran presa etíope, eran un peaje

³⁷ *Official Text: Egypt, Ethiopia, Sudan – Declaration of Principles*. 25/03/19. Disponible en <http://aigaforum.com/documents/full-text-of-egypt-sudan-ethiopia-agreement-on-nile-use.pdf>. Fecha de consulta: 10/12/19.

excesivamente oneroso. Por todo ello, solo la plasmación de los principios de entendimiento en acuerdos técnicos equilibrados haría factible generar confianza entre las partes involucradas, compartir los beneficios de la represa y reducir el impacto negativo de su puesta en marcha. Un escenario que, a pesar de los múltiples encuentros del comité tripartito, nunca ha mostrado claros visos de realidad.

En noviembre 2017, el cruce de acusaciones alcanzó su punto más álgido y grave, si bien el gobierno de Egipto seguía descartando cualquier acción militar para resolver la disputa. Por entonces, el presidente Al Sissi –tras advertir que era urgente realizar un análisis externo e independiente sobre los posibles efectos del proyecto etíope en Egipto y Sudán– señaló que la activación de la presa «destruirá parte de sus tierras de cultivo, y esto afectará a 96 millones de egipcios, que ya enfrentan una severa escasez de agua [...]. El agua es una cuestión de vida o muerte»³⁸. Por su parte, el gobierno etíope también consideraba –con iguales términos– que el funcionamiento de la presa era un asunto vital para el desarrollo nacional, y que «no necesitaban obtener permiso de nadie para usar sus propios recursos naturales [...] pues no reconocían el tratado de 1959 ya que Etiopía no era parte de un acuerdo suscrito en la época colonial»³⁹.

Después de múltiples y fallidos encuentros del Comité Técnico Tripartito (Egipto, Sudán y Etiopía) –cinco en este 2019, de los nueve inicialmente programados–, las negociaciones siguen hoy en punto muerto, aunque es cierto que la tensión política se ha reducido en los últimos meses y los «tambores de guerra» –por el momento– siguen silenciados. En los márgenes de la cumbre África-Rusia celebrada en Sochi el pasado mes de octubre, los mandatarios de Egipto y Etiopía mostraron su predisposición a reanudar las reuniones entre los tres países, así como a valorar el arbitraje internacional –Putin se ofreció a mediar en las negociaciones– para alcanzar un acuerdo «justo y equilibrado» sobre el llenado inicial de la presa y el reparto final de las aguas del Nilo⁴⁰. A pesar de ello, el presidente Abiy reitera que, bajo ningún concepto, se puede

³⁸ «Egypt warns Ethiopia Nile dam dispute 'life or death'». *AP*. 19/11/17. Disponible en <https://www.dawn.com/news/1371430>. Fecha de consulta: 10/12/19.

³⁹ GETACHEW, A. «Nile dam 'matter of life or death for Ethiopia too'». *Anadolu Agency*. 23/11/17. Disponible en <https://www.aa.com.tr/en/africa/nile-dam-matter-of-life-or-death-for-ethiopia-too/976799>. Fecha de consulta: 10/12/19

⁴⁰ «Sisi, Ethiopia's PM Discuss Nile Dam on Sidelines of Sochi Summit». *Asharq Al-Awsat*, 24/10/19. Disponible en <https://aawsat.com/english/home/article/1959711/sisi-ethiopia%E2%80%99s-pm-discuss-nile-dam-sidelines-sochi-summit>. Fecha de consulta: 10/12/19.

interrumpir el trabajo del comité técnico para valorar el impacto del proyecto y que este –pese a las inalterables reclamaciones de Egipto– «beneficiará a toda la región al proporcionar electricidad y regular el flujo del río para evitar inundaciones»; mientras que el presidente Al Sissi aseguraba que el Nilo «arteria de cooperación, hermandad y desarrollo», no debía convertirse en una fuente de conflicto, pero que no iba a renunciar a su derecho histórico de una parte del río⁴¹.

En la actualidad, y mientras Estados Unidos se ha erigido en el mediador principal de esta crisis⁴², se mantiene la vía del diálogo como la única salida para resolver de forma definitiva esta compleja disputa regional. En la última reunión en El Cairo, celebrada el pasado 2 de diciembre, las partes volvieron a negociar las principales discrepancias: en especial, la cantidad que la presa debe liberar anualmente y la necesidad de alargar el periodo de llenado, todo ello con el objetivo de garantizar el suministro de agua a Egipto y Sudán. Como aspecto más destacado, y aunque no llegaron a ningún acuerdo definitivo, los tres países convinieron el 15 de enero como fecha límite para alcanzar un acuerdo definitivo. En este corto espacio de tiempo, será necesario consolidar la buena voluntad como base para generar confianza entre los tres países, en particular entre Egipto y Etiopía, reforzar la vía diplomática e incrementar el apoyo internacional, siempre con el objetivo de cerrar en firme esta disputa regional sobre la base de la Declaración de 2015. Es obvio que la resolución de esta crisis pondrá más presión a la capacidad negociadora del flamante Nobel Abiy, aunque –como es lógico– no cederá en la infranqueable «línea roja» etíope: la finalización y puesta en marcha –con el inicio del llenado en 2020– del faraónico proyecto que está llamado a convertirse en el sustento del desarrollo nacional, la Gran Presa del Renacimiento.

Conclusión: la cuenta atrás para el Nobel Abiy Ahmed

«Habrá gente que piense –señalaba Reiss-Andersen, presidenta del Comité Noruego de los Nobel– que el premio de este año se ha entregado demasiado pronto, aunque el

⁴¹ GEBRE, S. y MANEK, N. «Ethiopia's Abiy says talks with Egypt can resolve Nile dispute». *Bloomberg*. 23/10/19. Disponible en <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-10-24/ethiopia-s-abiy-says-talks-with-egypt-can-resolve-nile-dispute>. Fecha de consulta: 10/12/19.

⁴² «Trump says talks on Nile dam dispute 'went well'». *Aljazeera*. 06/11/19. Disponible en <https://bit.ly/2LhuFqX>. Fecha de consulta: 10/12/19.

comité cree que es ahora cuando los esfuerzos de Abiy Ahmed merecen reconocimiento y aliento»⁴³. Sin duda, la enorme expectación y esperanza que suscitó su llegada al poder, así como el impacto mediático de sus tempranas e inéditas reformas –a pesar de que sus oponentes políticos las consideran tan simbólicas como superficiales– han sido extraordinarios. Sin embargo, también es constatable que la situación de seguridad y estabilidad no ha mejorado –muy al contrario– desde que Abiy tomase las riendas de Etiopía, pues la violencia étnica se ha incrementado de forma alarmante y las distintas regiones periféricas han elevado el nivel de sus reivindicaciones de mayor autonomía ante la prevista reforma del régimen federal.

Desde esta perspectiva, la concesión del premio Nobel de la Paz al primer ministro etíope –como ya ocurriera con el presidente Obama en 2009– podría considerarse una medida preventiva para fortalecer su liderazgo interno y, también, para impulsar su acción pacificadora en el exterior. A pesar de ello, es imposible vaticinar el grado de influencia que este –quizás desproporcionado– reconocimiento internacional tendrá en los votantes etíopes, en principio más preocupados en resolver sus problemas diarios: seguridad, justicia y desarrollo, que en celebrar el apoyo externo que concita Abiy Ahmed, ahora candidato a las elecciones previstas para mayo de 2020. Pero, es irrefutable que este destacado galardón pretende alentar la ola de democratización –nunca carente de riesgos y de inevitables episodios de inestabilidad– que se extiende no solo por Etiopía, sino por otros muchos países en el continente africano; además, subraya la imperiosa necesidad de empoderar a la sociedad civil a través de su participación activa en las reformas política, económica y social de sus respectivos países.

Con todo, la cuenta atrás ha empezado, y el primer ministro tiene apenas cinco meses para recuperar la confianza de la población –en un momento de claro declive de su prestigio inicial– y para recibir el respaldo de una mayoría destacada de los etíopes, que le otorguen suficiente legitimidad para culminar la democratización del Etiopía sobre la base de una imprescindible reconciliación nacional, un nuevo régimen federal consensuado con los poderes periféricos y las distintas etnias, y un crecimiento

⁴³ *Nobel Peace Prize: Ethiopia PM Abiy Ahmed wins. Op. cit.*

económico más equitativo. El camino hacia la paz y la estabilidad de Etiopía y de África Oriental será largo y tortuoso, pero –más allá de resultado del proceso electoral– es incuestionable que Abiy Ahmed pasará a la historia como el artífice de haber iniciado esta travesía. Por el bien de la población etíope y regional, sería deseable que su esfuerzo obtenga los resultados que su determinación merece.

Nota del autor:

El día 10 de diciembre, se celebró el acto oficial de entrega y aceptación del premio Nobel de la Paz 2019 en el ayuntamiento de Oslo (Noruega). Sin ambages, las palabras de Berit Reiss-Andersen –presidenta del Comité Nobel de Noruega– y del galardonado primer ministro Abiy Ahmed merecen ser bien leídas y mejor recordadas:

Berit Reiss-Andersen⁴⁴: «Al reconocer su trabajo y otorgarle el Premio Nobel de la Paz, no estamos expresando nuestra opinión sobre cómo, o si, debería dirigir al pueblo etíope en el futuro [...]. Habéis elegido un camino que creemos consolidará la paz y la prosperidad en vuestro país».

Abiy Ahmed Ali⁴⁵: «Acepto este premio en nombre de los africanos y los ciudadanos del mundo para quienes el sueño de la paz a menudo se ha convertido en una pesadilla de guerra [...]. La paz requiere buena fe para crecer en prosperidad, seguridad y oportunidad [...]. En esencia, *medemer* es un acto de paz que busca la unidad de nuestra humanidad común. Es buscar la paz practicando los valores del amor, el perdón, la reconciliación y la inclusión».

*Jesús Díez Alcalde**

Teniente coronel. Analista IEEE

⁴⁴ Award ceremony speech. Presentation Speech by Berit Reiss-Andersen, Chair of the Norwegian Nobel Committee. Oslo, 10 December 2019. The Nobel Prize, 10/12/19. Disponible en <https://www.nobelprize.org/prizes/peace/2019/ceremony-speech/>. Fecha de consulta: 10/12/19.

⁴⁵ *ABIY Ahmed Ali – Nobel Lecture*. The Nobel Prize. 10/12/19. Disponible en <https://www.nobelprize.org/prizes/peace/2019/abiy/109716-lecture-english/>. Fecha de consulta: 10/12/19.

35/2019

18 de diciembre de 2019

Felipe Sánchez Tapia

¿De qué ha servido la ofensiva de
Turquía en Siria?

¿De qué ha servido la ofensiva de Turquía en Siria?

Resumen

La ofensiva de Turquía en el norte de Siria ha tenido profundas consecuencias en el plano estratégico. Por un lado, Turquía ha sido capaz de satisfacer parcialmente sus necesidades en materia de seguridad, limitando la capacidad operativa del YPG/PYD y debilitando su relación con los EE. UU. Estos últimos, por su parte, han visto su credibilidad en la región seriamente perjudicada, mientras para Rusia y el régimen de Asad, cuyas posiciones han resultado claramente reforzados, se han abierto nuevas oportunidades para extender su influencia.

Palabras clave

Siria, Turquía, Estado Unidos, Rusia, PYD, YPG.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Análisis** son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

What has achieved Turkey's offensive in northern Syria?

Abstract

Turkey's offensive in northern Syria has had profound implications at strategic level. On the one hand, Turkey has been able to partially address its security concerns by reducing the military capabilities of the YPG/PYD and by limiting US' support. On the other hand, the credibility of the latter throughout the region has been seriously damaged. Meanwhile, Russian and Assad's regime positions have been reinforced, thus obtaining further opportunities to extend their influence.

Keywords

Syria, Turkey, United States, Russia, PYD, YPG.

Introducción

El pasado 9 de octubre, el ejército turco cruzaba la frontera siria dando con ello comienzo a la Operación Fuente de Paz. La finalidad de la operación era doble: en primer lugar, establecer una zona de seguridad de, al menos, 30 km de profundidad a lo largo de toda la frontera libre de presencia de combatientes de Unidades de Protección Popular (YPG)¹, milicia dependiente del Partido de Unión Democrática (PYD)², filial siria del Partido de los Trabajadores del Kurdistan turco (PKK)³. Las conexiones entre PKK y PYD son conocidas⁴ por lo que, para Turquía, esta última es, simple y llanamente, una organización terrorista que es necesario combatir. Interrumpir la continuidad geográfica entre organizaciones a uno y otro lado de la frontera es parte integral de las operaciones militares y policiales que Turquía lleva a cabo contra el PKK en su territorio.

Como segundo objetivo, el Gobierno anunció su intención de reasentar en esa zona liberada a parte de los más de 3.600.000 refugiados de origen sirio que actualmente acoge. La situación, además de suponer una carga económica considerable para las autoridades turcas, empieza a plantear serios problemas de integración y, sobre todo, de seguridad interior. La presión interna por esta causa va en aumento y la apertura en Siria de espacios seguros que permitan el regreso de estos sectores de la población ha pasado a formar parte de las prioridades del Gobierno turco.

Los más de dos meses transcurridos desde el inicio de las operaciones militares proporcionan suficiente perspectiva como para intentar realizar un primer balance de su resultado. ¿Qué ha ocurrido desde entonces? ¿Se han alcanzado los objetivos? Y, sobre todo, ¿cómo ha cambiado el panorama estratégico en Siria? Estas son cuestiones relevantes que, a lo largo de este documento, trataremos de responder.

¹ YPG: Yekîneyên Parastina Gel.

² PYD: Partiya Yekitiya Demokrat.

³ PKK: Partiya Karkerên Kurdistan.

⁴ El Ministerio del Interior de la República Federal de Alemania lo considera «organización hermana del PKK». *Verfassungsschutzbericht 2018*, p. 238. Disponible en <https://www.verfassungsschutz.de/de/oeffentlichkeitsarbeit/publikationen/verfassungsschutzberichte/vsbericht-2018>. Consultado en diciembre de 2019.

¿Qué ha ocurrido desde entonces?

La situación sobre el terreno en Siria es enormemente fluida y son numerosos los acontecimientos con repercusiones a nivel estratégico que han tenido lugar durante este tiempo. A modo de resumen podemos destacar:

1. Si en anteriores ocasiones los EE. UU. habían sido capaces de disuadir a Turquía de emprender unilateralmente acciones militares, el nuevo anuncio de retirada de Siria efectuado por el presidente Trump tras haber mantenido una conversación telefónica con su homólogo turco Erdoğan (el 6 de octubre), fue interpretado como la señal inequívoca de un acuerdo implícito al desarrollo de la operación. Así las cosas, tan pronto como las fuerzas estadounidenses iniciaron su repliegue y, tras un intenso bombardeo, tropas turcas cruzaron la frontera siria entre las localidades de Tal Abyad y Ras al-Ayn (figura 1).

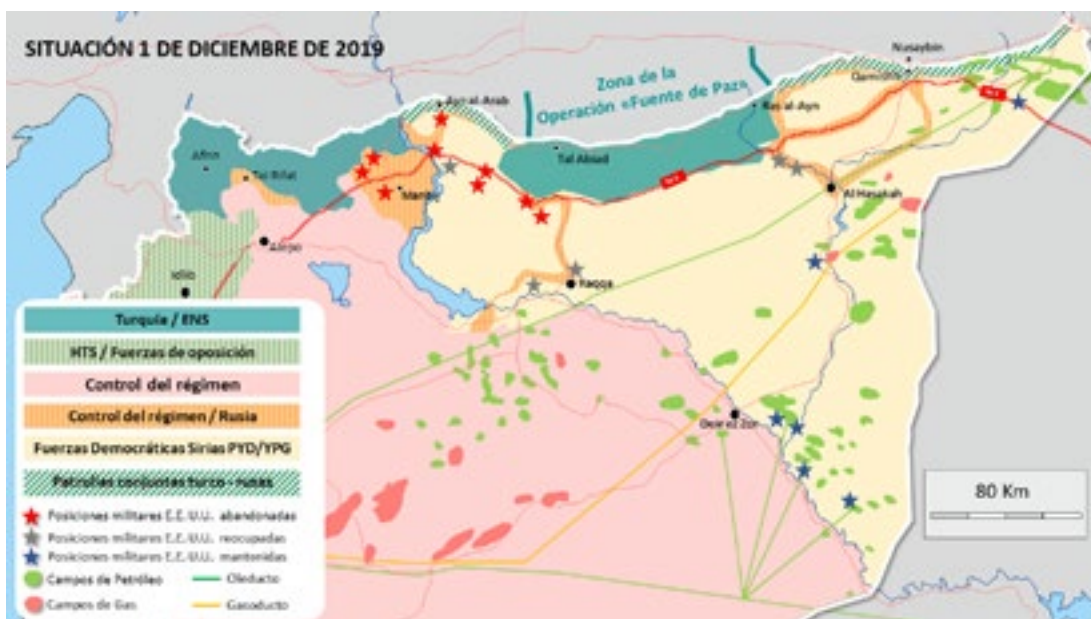


Figura 1. Control territorial en el norte de Siria. Fuentes diversas: elaboración propia.

2. Las operaciones fueron llevadas a cabo por las Fuerzas Armadas turcas (TSK, por sus siglas en turco) en cooperación con el grupo denominado Ejército Nacional Sirio (SNA, por sus siglas en inglés), formado en diciembre de 2017 sobre la base de milicias integradas en el Ejército Libre Sirio (FSA, por sus siglas en inglés). Como

indican las cifras de bajas sufridas (11 bajas turcas frente a 224 bajas de las milicias), el peso de las operaciones recayó en el SNA⁵.

3. Para las fuerzas turcas el desarrollo de las operaciones fue satisfactorio, pudiendo alcanzar en menos de una semana la autopista M-4 que, transcurriendo en dirección este-oeste en paralelo a la frontera a unos 30 km de esta, constituía la línea de objetivos⁶. No obstante, una fuerte presión internacional obligó a limitar su duración y, con ello, el alcance territorial de la operación. De forma casi unánime, los líderes de los países europeos se expresaron en términos condenatorios respecto a la acción de Turquía. Y aún más contundente se mostró, sorprendentemente, EE. UU. El 14 de octubre, sometido a las duras críticas del Congreso, el presidente Trump se vio forzado a revertir su decisión y firmar una orden ejecutiva imponiendo sanciones a miembros del Gobierno y administración turcos en tanto en cuanto no se detuviera la ofensiva⁷.
4. Una intensa actividad diplomática llevó al vicepresidente Pence a Ankara, donde, el 17 de octubre, consiguió un acuerdo de alto el fuego que garantizaba el pretendido establecimiento de una zona de seguridad libre de la presencia del YPG⁸. Significativamente, el acuerdo hacía referencia directamente al YPG y no a las Fuerzas Democráticas Sirias (FDS)⁹. El acuerdo consiguió un alto el fuego temporal por un periodo inicial de 120 horas, que pudo prolongarse indefinidamente después de que el 22 de octubre EE. UU. confirmara la retirada de las fuerzas del YPG de la zona acordada¹⁰. Conforme a lo pactado, EE. UU. revocó la aplicación de las sanciones impuestas.

⁵ GURCAN, Mettin. «Ankara seeks to discipline proxies in northeast Syria». *Al Monitor*. 26 de noviembre de 2019. Disponible en <https://www.al-monitor.com/pulse/originals/2019/11/turkey-syria-ankara-tries-to-discipline-its-proxies.html#ixzz66TBZgbeN>. Consultado en noviembre de 2019.

⁶ En las horas previas a la publicación de este análisis se ha informado que las fuerzas turcas y del ENS se han retirado a 1 km al norte de la autopista M-4, cuyo control en su totalidad ha pasado a manos del Ejército sirio.

⁷ *Executive Order of October 14, 2019. Blocking Property and Suspending Entry of Certain Persons Contributing to the Situation in Syria*. Disponible en https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/syria_eo_gl3.pdf. Consultado en noviembre de 2019.

⁸ *The United States and Turkey Agree to Ceasefire in Northeast Syria*. Web de la Casa Blanca. Disponible en <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/united-states-turkey-agree-ceasefire-northeast-syria/>. Consultado en noviembre de 2019.

⁹ Oficialmente, desde 2015 el apoyo norteamericano a la oposición siria no se realizó directamente sobre el YPG, sino que se canalizó través de las Fuerzas Democráticas Sirias (FDS), constituidas con el YPG como columna vertebral y sobre el que se concentraron otras milicias árabes.

¹⁰ Las autoridades turcas rehusaron denominar alto el fuego, o tregua, a esta detención de las operaciones.

5. Las fuerzas estadounidenses abandonaron en los primeros momentos de la operación ciertas posiciones militares en la zona próxima a la frontera, aunque posteriormente han reocupado algunas de ellas. Sin embargo, mantuvo presencia militar en aquellas posiciones en el interior del país desde las que se ejerce control sobre los yacimientos petrolíferos y gasísticos (figura 1). La reducción de sus efectivos, que no retirada, se completó a primeros de diciembre, quedando en aproximadamente 600 los militares presentes en Siria¹¹. Una vez más, la anunciada retirada no ha llegado a producirse y el interés por los recursos energéticos del país se ha puesto de manifiesto de manera explícita.
6. Rusia no ha permanecido indiferente a estos acontecimientos. Simultáneamente a la retirada norteamericana, Rusia facilitó la negociación de un acuerdo entre el YPG/PYD y el régimen que permitió a las fuerzas de este último, en coordinación con fuerzas rusas, ocupar vías de comunicación y puntos clave en la zona controlada por las FDS, incluyendo posiciones en la frontera turco-siria al este y al oeste de la zona objeto de la ofensiva turca. No se conocen los pormenores de este acuerdo, pero el hecho es que, de esta manera, fuerzas rusas y del régimen han podido ocupar sin oposición posiciones anteriormente guarnecidas por fuerzas norteamericanas. Durante todo este proceso, fuerzas norteamericanas han entrado en contacto con fuerzas rusas y sirias sin que se hayan producido incidentes.
7. En paralelo a la actividad diplomática estadounidense, el mismo 22 de octubre se reunieron en Sochi el presidente ruso, Vladimir Putin, y el turco, Recep Tayyip Erdoğan, para alcanzar un acuerdo que aseguraba la permanencia de fuerzas turcas en la zona comprendida entre Tal Abyad y Ras al-Ayn en una profundidad de 32 km. Las fuerzas rusas garantizaban la retirada del YPG a una distancia de 30 km en el resto de la frontera, donde, además, se realizarán patrullas conjuntas ruso-turcas en una franja de 5 km de profundidad (figura 1). Este pacto ha desempolvado el conocido como acuerdo de Adana de 1998, establecido entre los Gobiernos turco y sirio para coordinar la lucha contra el PKK y que, en su día, permitió la expulsión de Siria del líder del PKK, Abdullah Ocalan. Rusia ha venido abogando en los últimos meses con

¹¹ «Exclusive: U. S. military completes pullback from northeast Syria, Esper says». *Reuters*. 5 de diciembre de 2019. Disponible en <https://www.reuters.com/article/us-mideast-crisis-usa-syria-exclusive-idUSKBN1Y90CU>. Consultado en diciembre de 2019.

dar nueva vida a este acuerdo como base de la cooperación antiterrorista entre ambos países.

8. En lo esencial, el control territorial de cada una de las partes en conflicto se ha mantenido desde entonces sin variaciones. Ello no impide que continuamente se produzcan escaramuzas y enfrentamientos armados entre YPG y fuerzas turcas y milicias afines. En algún caso incluso se ha producido algún enfrentamiento entre fuerzas del régimen en sus nuevas posiciones y elementos del ENS.
9. En las fases iniciales de la operación se temió por una fuga masiva de prisioneros de Dáesh retenidos en centros de detención custodiados por el YPG¹². Sin embargo, aunque ciertamente se han producido casos, su número parece ser considerablemente inferior a lo inicialmente estimado. El presidente Trump se refirió en rueda de prensa tras el acuerdo entre Turquía y EE. UU. a un número muy reducido de casos verificados y, en su mayoría, habían vuelto a ser detenidos¹³.
10. En un ambiente de tensas relaciones entre ambos países, el presidente Trump recibió el pasado 13 de noviembre en Washington al presidente Erdoğan. Durante este encuentro, en el que Siria fue tan solo una de las numerosas cuestiones que se abordaron, Trump expresó apoyo explícito a Erdoğan en su intervención en Siria. A pesar de ello, sendas iniciativas legislativas en el Congreso¹⁴ y Senado¹⁵ norteamericanos continúan su curso y amenazan con la imposición de sanciones que pretenden no solo dañar la economía turca, sino el patrimonio personal de miembros del Gobierno turco, incluyendo el presidente Erdoğan. El ministro de Asuntos Exteriores ha manifestado que, si las sanciones llegan a aplicarse, Turquía podría decidir la expulsión de las fuerzas norteamericanas estacionadas en la base de Incirlik, en la que, además de fuerzas convencionales, EE. UU. almacena armas nucleares.

¹² En total se estiman en 10.000 los militantes custodiados por las FDS y en 70.000 los miembros de familiares o simpatizantes.

¹³ *Remarks by President Trump on the Situation in Northern Syria*. The White House. 23 de octubre de 2019. Disponible en <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-situation-northern-syria/>. Consultado en diciembre de 2019.

¹⁴ H. R. 4695 - *Protect Against Conflict by Turkey Act*. Disponible en <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/4695/text>. Consultado en diciembre de 2019.

¹⁵ S. 2641 - *Promoting American National Security and Preventing the Resurgence of ISIS Act of 2019*. Disponible en <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/senate-bill/2641>. Consultado en diciembre de 2019.

Fuera de este escenario geográfico, la guerra en el resto del país sigue su curso. Tras una pausa inicial forzada por la incursión de Turquía, la posterior estabilización de la situación ha permitido a las fuerzas del régimen, con apoyo de Rusia, reanudar con intensidad las operaciones sobre los núcleos de resistencia en la provincia noroccidental de Idlib. Fue precisamente en esta zona donde el 26 de octubre fuerzas norteamericanas acabaron con la vida del líder de Dáesh, Abu Bakr al-Baghdadi. Aún se desconocen muchos detalles de la operación, pero de alguna manera Turquía contribuyó a la misma. Turquía, además de Rusia, Siria e Irak, fue uno de los países objeto del agradecimiento expreso del presidente Trump durante la rueda de prensa posterior a esta operación¹⁶.

Con todas estas consideraciones sobre la mesa, cabe preguntarse:

¿Se han alcanzado los objetivos?

Parcialmente. La proclamada zona de seguridad no ha llegado a establecerse a lo largo de toda la frontera, pero las garantías proporcionadas tanto por EE. UU. como por Rusia tienen el mismo efecto. Siempre que se respeten los pactos, claro está. Turquía no puede proclamar haber alcanzado los objetivos al 100 %, pero el resultado final obtenido es razonablemente satisfactorio. Considerando el control que, *de facto*, ya ejercía sobre la zona occidental como resultado de operaciones anteriores, la Operación Fuente de Paz ha ampliado este control a más de la mitad de los 911 km de frontera.

Con ello, las aspiraciones del YPG/PYD a establecer una administración independiente o, como mínimo, autónoma, en el noreste de Siria se han visto seriamente perjudicadas, quizás de forma irreparable. Y, además, las autoridades turcas han manifestado haber capturado una parte sustancial del arsenal del YPG, lo que, de confirmarse, supondría un duro golpe a las capacidades operativas de la organización¹⁷.

Pero si el balance de las operaciones militares es en líneas generales positivo, no puede decirse lo mismo de la batalla planteada en el frente informativo. Con la intención de

¹⁶ *Statement from the President on the Death of Abu Bakr al-Baghdadi*. The White House. 27 de octubre de 2019. Disponible en <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-president-death-abu-bakr-al-baghdadi/>. Consultado en diciembre de 2019.

¹⁷ «Turkey collecting 33,000 weapons given to YPG in Syria, Erdoğan says». *Daily Sabah*. 22 de noviembre de 2019. Disponible en <https://www.dailysabah.com/war-on-terror/2019/11/22/turkey-discovered-33000-weapons-given-to-ypg-in-syria-erdogan-says>. Consultado en diciembre de 2019. La cantidad de 33.000 a que hace referencia este artículo resulta algo confusa. En realidad, se refiere al número de camiones cargados con armamento que, según declaraciones anteriores del Gobierno turco, EE. UU. habría suministrado al YPG desde el inicio de su colaboración en la guerra de Siria.

ganar el apoyo de la comunidad internacional, especialmente de los países miembros de la OTAN y de la UE, el Gobierno turco diseñó y puso en marcha una amplia campaña de comunicación estratégica tratando de explicar sus motivaciones cuyos resultados, no obstante, han sido discretos.

Aparte de la tolerancia, que no exactamente apoyo, de Rusia y, parcialmente, de EE. UU. (únicamente del presidente), las muestras de apoyo recibidas de la comunidad internacional han sido escasas. China clamó desde un primer momento por la contención¹⁸ y los países europeos, salvo Hungría, han manifestado en mayor o menor grado su desaprobación o condena, en algún caso con inusitada vehemencia, promoviendo el embargo a las exportaciones de armamento y material militar susceptibles de ser utilizados en el conflicto¹⁹.

Las razones que han movido a los países europeos a adoptar esta actitud hostil hacia la Operación Fuente de Paz varían. En general, son los potenciales efectos adversos de la intervención de Turquía en la lucha contra Dáesh los que se han esgrimido como principal motivo de las críticas, aunque los hechos posteriores no han acabado de validar este argumento. Lo que está fuera de toda duda es que la deportación de combatientes de Dáesh de origen europeo en prisiones turcas o centros de detención en Siria a sus países de origen ha sido causa de nuevas fricciones entre Turquía y ciertos miembros de la UE²⁰.

Razones humanitarias, como la posible ola de refugiados y desplazados que la operación podría haber provocado y sus repercusiones sobre territorio europeo, es otra de las causas que se ha esgrimido en varias ocasiones, aunque, como ocurría en el caso anterior, los temores iniciales no han sido sustentados por cifras concluyentes. Y tampoco puede descartarse que sean los posibles efectos negativos de esta operación en los intereses que sobre los recursos energéticos mantienen algunos países europeos, en particular Francia y Reino Unido, uno de los factores que ha provocado el rechazo

¹⁸ «China urges «restraint» on Turkey's military operations in Syria». *CGTN*. 10 de octubre de 2019. Disponible en <https://news.cgtn.com/news/2019-10-10/China-urges-restraint-on-Turkey-s-military-operations-in-Syria--KFZXG9N7Ve/index.html>. Consultado en noviembre de 2019.

¹⁹ «Macron: Turkey's military campaign in Syria helping ISIS build caliphate». *Euronews*. 10 de octubre de 2019. Disponible en <https://www.euronews.com/2019/10/10/macron-turkey-s-military-campaign-in-syria-helping-isis-build-caliphate>. Consultado en noviembre de 2019.

²⁰ «Turkey starts 'sending home' detained foreign fighters». *Euractiv*. 12 de noviembre de 2019. Disponible en <https://www.euractiv.com/section/politics/news/turkey-starts-sending-home-detained-foreign-fighters/>. Consultado en diciembre de 2019.

europeo²¹. Sea por una u otra causa, son muy pocos los Gobiernos que han comprendido, y menos justificado, las consideraciones de seguridad que han motivado la actuación de Turquía que, en este sentido, se ha quedado prácticamente sola.

La diplomacia turca, con su presidente a la cabeza, ha tratado de romper este aislamiento durante la reciente cumbre de la OTAN en Londres (3-4 de diciembre), en cuyos márgenes ha celebrado un encuentro a cuatro bandas con los jefes de Estado y de Gobierno de Francia, Alemania y Reino Unido. El cuarteto se ha comprometido a reunirse al menos una vez al año para tratar sobre Siria, con la primera de las cumbres prevista para el mes de febrero de 2020 en Estambul. Aparte de eso, poco más se ha obtenido. Las intenciones turcas giraban en torno a la designación del YPG/PYD como organización terrorista, evidente para Turquía por las visibles conexiones con el PKK turco pero que EE. UU. y la UE se resisten a considerar. Pero como el propio ministro turco de Defensa, Hulusi Akar, reconocía en declaraciones posteriores, tampoco en esta ocasión los esfuerzos turcos han obtenido el resultado deseado²².

A pesar de todo, los parámetros con los que se juzga la actuación de los Estados en una zona del mundo, como Oriente Medio, donde el uso de la fuerza actúa como auténtica *lingua franca*, no tienen por qué coincidir con los occidentales. En un artículo de opinión publicado en el *Wall Street Journal* el presidente turco afirmaba que «Turquía había alcanzado el límite... [y como] la comunidad internacional no se decidía a actuar, Turquía trazó su propio plan para el norte de Siria»²³. Sin duda, la decidida actuación unilateral de Turquía en defensa de sus intereses vitales es un poderoso mensaje que ha reverberado por toda la región.

²¹ En estos momentos, las operaciones de las compañías energéticas europeas en Siria están detenidas por el embargo impuesto al gobierno de Assad. El Gobierno que pueda resultar tras el conflicto será determinante en la futura explotación de los recursos de Siria. A estos efectos, con anterioridad al conflicto y desde 2008 la compañía francesa Total operaba en el yacimiento de Deir el-Zohr en joint venture al 50 % con la Syrian Petroleum Company. Ver «Total Signs Three Oil and Gas Agreements in Syria». Total. 4 de septiembre de 2008. Disponible en <https://www.total.com/en/media/news/press-releases/syrie-total-signes-trois-accords-petroliers-et-gaziers>. Consultado en diciembre de 2019. Por otro lado, la anglo-neerlandesa Shell mantenía un 32 % en el consorcio Al-Furat Petroleum Company. La británica Gulfsands Petroleum es la operadora del Bloque 26 en el noreste de Siria. Ver *Block 26, Syria*, Disponible en <https://www.gulfsands.com/projects/325/>. Consultado en diciembre de 2019.

²² «NATO allies left Turkey alone in fight against terrorism, Defense Minister Akar says». *Daily Sabah*. 6 de diciembre de 2019. Disponible en <https://www.dailysabah.com/war-on-terror/2019/12/06/nato-allies-left-turkey-alone-in-fight-against-terrorism-defense-minister-akar-says>. Consultado en diciembre de 2019.

²³ «Turkey Is Stepping Up Where Others Fail to Act». *Wall Street Journal*. 15 de octubre de 2019. Disponible en <https://www.wsj.com/articles/turkey-is-stepping-up-where-others-fail-to-act-11571093850>. Consultado en diciembre de 2019.

El análisis en el plano interior presenta un panorama algo distinto y, una vez más, la perspectiva occidental difiere de la turca. Como demuestran las encuestas, el apoyo popular a la operación militar, tanto de seguidores del partido del Gobierno como de la oposición, ha sido masivo (tabla 1)²⁴.

Pregunta: ¿Considera un éxito la operación «Fuente de Paz»?

PARTIDO		SI	NO	NS/NC
AKP	Conservador. En el poder.	97,6 %	1 %	1,4 %
CHP	Kemalista. Oposición.	63,8 %	21,4 %	14,8 %
HDP	Pro-kurdo. Oposición.	16,8 %	68,3 %	14,9 %
IYI Parti	Nacionalista. Oposición.	97 %	3 %	0
MHP	Nacionalista. Apoyo (no en coalición) al AKP en el Gobierno.	95 %	5 %	0

Tabla 1. Resultados de la encuesta publicada por Türkiye Raporu el 18 de octubre de 2019 sobre la aceptación de la Operación Fuente de Paz. Fuente: Türkiye Raporu.

A pesar de ello, el efecto de este apoyo en la valoración global del presidente Erdoğan ha sido limitado y, aunque se aprecia una leve mejora respecto a meses anteriores tras la puesta en marcha de la operación, los niveles de aprobación alcanzados distan de los máximos experimentados en ocasiones anteriores, como los picos de popularidad obtenidos a raíz de su actuación durante el intento de golpe de Estado de julio de 2016 y con anterioridad al año 2014 (figura 2).

²⁴ «Barış Pınarı Harekatı başarılı». *Türkiye Raporu*. Disponible en <https://www.turkiyeraporu.com/bp-ekim1>. Consultado en diciembre de 2019.



Figura 2. Encuesta de la empresa METROPOLL: valoración de la actuación del presidente Erdoğan.
Fuente: Metropoll.

El segundo de los objetivos de la operación, el reasentamiento de parte de los 3.600.000 refugiados que Turquía acoge en su territorio, resulta mucho más difícil de alcanzar. En primer lugar, porque para llevarlo a cabo se requiere contar con la voluntariedad de los propios refugiados. A este respecto, si el regreso de los originarios de la zona puede considerarse viable, no lo es tanto el reasentamiento de personas oriundas de otras zonas de Siria, que no podrá llevarse a cabo más que de manera forzada.

Y, en segundo lugar, porque, sea de forma voluntaria o forzosa, el reasentamiento en Siria requiere la reconstrucción de infraestructuras para que la zona alcance unas condiciones mínimas de habitabilidad. Únicamente en la zona ocupada por el ejército turco serían necesarios, según estimaciones del Gobierno, al menos 27.000 millones de

dólares²⁵, cantidad que se eleva hasta los casi 400.000 millones si nos referimos a la reconstrucción en todo el país²⁶. Aunque Turquía anunció su intención de proponer durante la reciente cumbre de la OTAN la celebración de una conferencia internacional de donantes para abordar esta cuestión, nada ha trascendido posteriormente sobre este particular²⁷.

Lo cierto es que la reconstrucción no podrá acometerse a escala nacional sin el concurso de la comunidad internacional, especialmente de los países occidentales, y la UE ha dejado meridianamente claro que no participará en ello mientras la transición política en el país no avance con firmeza.

Y a modo de conclusión: ¿cómo ha cambiado el panorama estratégico en Siria?

La Operación Fuente de Paz ha sido un auténtico terremoto cuyos efectos aún se dejan sentir por toda la región. Con su ejecución, Turquía ha dado respuesta parcial a sus preocupaciones de seguridad, obteniendo el consentimiento del presidente de EE. UU. y de Rusia para prolongar su presencia en el norte de Siria y, sobre todo, obteniendo su compromiso para mantener al YPG/PYD alejado de su frontera. Y eso no es poco.

A pesar de todo, el éxito de la operación dista de ser absoluto. Aunque la relación privilegiada de EE. UU. con el YPG/PYD, verdadero objetivo de la operación, ha resultado seriamente debilitada, esta no puede darse por concluida. Además, tampoco se ha conseguido eliminar definitivamente la sombra de sanciones adicionales a Turquía por parte del Congreso y Senado norteamericanos, lo que hace presagiar tensiones adicionales. Una respuesta de Turquía que incluyese medidas como la expulsión de las fuerzas norteamericanas de la base de Incirlik, nos llevaría a un nuevo escenario de tensión extrema entre ambos con gravísimas consecuencias para sus relaciones. En la

²⁵ «Turkey plans \$27 billion housing project in northeast Syria: broadcaster TRT». Reuters. 27 de septiembre de 2019. Disponible en <https://www.reuters.com/article/us-syria-security-turkey/turkey-plans-27-billion-housing-project-in-northeast-syria-broadcaster-trt-idUSKBN1WC1V2>. Consultado en diciembre de 2019.

²⁶ *Experts discuss post-conflict reconstruction policies after political agreement in Syria*. UN Economic and Social Commission for Western Asia (ESCWA). 7 de agosto de 2018. Disponible en <https://www.unescwa.org/>.

²⁷ «Turkey to propose a donors' conference for Syria at NATO meet». *Hurriyet Daily News*. 26 de noviembre de 2019. Disponible en <http://www.hurriyetdailynews.com/turkey-to-propose-a-donors-conference-for-syria-at-nato-meet-149136>. Consultado en diciembre de 2019.

vertiente europea, por otro lado, Turquía tampoco ha conseguido otra cosa que tensar aún más sus ya de por sí difíciles relaciones con los miembros de la UE.

EE. UU. ha mostrado, una vez más, las dificultades que experimenta para diseñar y poner en práctica una estrategia coherente en la región. Y ello es debido en gran parte a las ostensibles divergencias existentes entre el presidente Trump y el poder legislativo. En declaraciones realizadas tras el acuerdo alcanzado con Turquía, el presidente dio las claves de lo que ya podemos considerar «doctrina Trump»²⁸: «Únicamente debemos empeñar fuerzas militares en combate cuando estén en juego intereses nacionales vitales y cuando dispongamos de un objetivo claro, un plan que nos lleve a la victoria y una estrategia de salida. [...] No es tarea de nuestras Fuerzas Armadas ejercer de gendarme del mundo».

Una crítica a la actuación de administraciones anteriores que, en su opinión, han llevado a EE. UU. a un callejón sin salida. En estos momentos, la contención de Irán ha pasado a ser prioritaria para EE. UU. en el ámbito regional, por lo que resulta conveniente liberar no solo recursos militares, sino compromisos que en esa tarea pueden ser contraproducentes, como es la alianza con el YPG/PYD. Tengamos en cuenta que en el contexto actual la cooperación de Turquía resultaría mucho más productiva. De esta manera, los recursos podrán empeñarse en otros escenarios dentro de Oriente Medio, como el golfo Pérsico, y en teatros que en estos momentos son prioritarios, en particular la región de Asia-Pacífico, donde EE. UU. se ve impelido a confrontar el creciente poder militar de China²⁹.

Pero no son pocos los que, desde dentro de la administración, se oponen a realizar cambios radicales. Y es quizás debido a ello que, en parte, una vez más la anunciada retirada no ha llegado a producirse. El control de los recursos energéticos se ha presentado como la razón de este cambio de última hora, recursos sobre los que, como hemos visto, los aliados europeos también tienen interés. Pero ello ha proporcionado argumentos adicionales a quienes ya desde antes cuestionaban la legitimidad de la presencia norteamericana en el país.

²⁸ *Remarks by President Trump on the Situation in Northern Syria*. The White House. 23 de octubre de 2019. Disponible en <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-situation-northern-syria/>. Consultado en diciembre de 2019.

²⁹ «U. S. Pentagon Chief Wants to Reallocate Forces to Indo-Pacific». Bloomberg. 7 de diciembre de 2019. Disponible en <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-12-07/u-s-pentagon-chief-wants-to-reallocate-forces-to-indo-pacific>. Consultado en diciembre de 2019.

EE. UU. deberá reajustar sus objetivos en Siria y definir la situación final deseada tras el cese de hostilidades. Entre ellos debe igualmente considerarse el cómo abordar la eliminación de los grupos yihadistas que, además de Dáesh, amenazan con mantenerse e incluso reforzar sus posiciones en el noroeste del país, especialmente Hayat Tahrir al-Sham (HTS) y otros como Hurras al-Din, considerado el heredero de Al Qaeda en la provincia de Idlib.

El repliegue norteamericano del norte de Siria no ha supuesto la derrota definitiva del YPG/PYD, pero su posición y su capacidad de influencia han resultado muy debilitadas. Y una vez más, la oportunidad ha sido aprovechada por Rusia, que ha hecho valer su rol de interlocutor imprescindible. Por un lado, ha sido capaz de promover un acuerdo entre el régimen de Asad y el PYD que sienta las bases para una posterior expansión del control del régimen a la totalidad del país, control al que ha dejado claro que no renuncia. Pero, por otro lado, Rusia ha sido para el PYD su tabla de salvación. En estos momentos, el futuro del PYD depende de Rusia, prácticamente el único mediador que puede garantizarle el ejercicio de una autonomía mínima en ciertas zonas de Siria, eso sí, considerablemente más reducidas que la zona que hasta la incursión de Turquía había sido capaz de controlar con apoyo norteamericano. Rusia, no obstante, deberá manejar la situación con prudencia y limitar la expansión del PYD más allá de lo tolerable por Turquía, evitando con ello dañar una relación privilegiada construida, no sin dificultad, durante estos últimos años.

La doble acción militar y diplomática de Rusia le ha permitido no solo influir en la situación sobre el terreno, sino modelar a su conveniencia los términos, tiempos y desarrollo de las negociaciones sobre el futuro de Siria. De esta manera, el proceso de Astaná en el que participaron Turquía e Irán, además de representantes del régimen y de fuerzas de la oposición, consiguió recientemente acordar la composición del Comité Constitucional de 150 miembros que deberá redactar la futura Constitución. Con ello, los EE. UU. y los países europeos han quedado relegados en este proceso a ejercer un papel poco menos que testimonial.

Tras una primera reunión del Comité el pasado 30 de octubre en Ginebra, ya bajo los auspicios de las Naciones Unidas, los trabajos de detalle dieron comienzo el pasado 20 de noviembre. Sin embargo, el control que el régimen de Asad ejerce *de facto* sobre la mayoría de los miembros del Comité ha provocado las primeras interrupciones en el proceso. Por lo que parece, las intenciones de Asad buscan limitar el alcance la reforma constitucional a cuestiones meramente cosméticas, garantizando su permanencia en el poder hasta las elecciones presidenciales previstas en 2021 y en las que, considera, podrá imponerse con facilidad. En estos momentos nada garantiza la continuidad de los trabajos y no son pocos los que dudan seriamente de su conclusión.

La posición de Irán en Siria apenas se ha visto alterada por todos estos acontecimientos, aunque el debilitamiento del PYD no puede sino ser contemplado con buenos ojos desde Teherán. Es previsible que Irán mantenga su presencia en Siria en condiciones similares a como lo hace en la actualidad y que trate de favorecer, en la medida de sus posibilidades, la expansión territorial del régimen. Esta potencial expansión facilitaría la formación del ansiado corredor hacia el Mediterráneo que permita las conexiones terrestres desde Irán hacia el puerto de Latakia, en la costa de Siria, donde, por cierto, recientemente ha firmado un contrato de *leasing* para la gestión de su terminal de contenedores. La decisión estadounidense de mantener el actual despliegue de tropas en Siria podría contribuir a dificultar estos movimientos.

La Operación Fuente de Paz ha creado oportunidades para la expansión de la influencia de Asad y Rusia, que han visto sus posiciones considerablemente reforzadas. La presencia norteamericana en el norte de Siria aún presenta numerosas incógnitas y, siendo la primera potencia mundial, no es de esperar que se conforme con un papel secundario. De una u otra manera tratará de retomar la iniciativa, lo que incluye los trabajos del Comité Constitucional en el proceso de Ginebra. En definitiva, la operación ha supuesto un paso más hacia un final, aún lejano, de un largo conflicto que cada vez se inclina más hacia una solución que garantice la continuidad del régimen.

*Felipe Sánchez Tapia**
Coronel. Analista del IEEE

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documentos

OPINIÓN

Documentos **OPINIÓN**

- 218 Hacia un nuevo concepto de seguridad en un espacio multidominio: complejidad, guerra y seguridad transdominio. David García Cantalapiedra
- 232 Fuerzas auxiliares en el Ejército afgano: de los regimientos tribales a la fuerza territorial. Javier Ruiz Arévalo
- 247 Mercenarios rusos en África. César Pintado
- 260 La crisis política y humanitaria de Burundi. José Luis Juan Conesa
- 275 El futuro de la competición estratégica a través del ciberespacio. Manuel R. Torres Soriano
- 294 Instagram como arma de contrapropaganda. Javier Jaspe Nieto
- 307 Choque Seúl-Tokio. Los aliados clave de Washington afrontan su peor crisis bilateral en décadas. Ignacio M. García-Galán
- 323 El reto de adecuar las Fuerzas Armadas a las misiones que desempeñan en América Latina. ¿Cómo han de ser estas fuerzas? Sonia Alda Mejías
- 334 La gran tribu cristiana de Asia Occidental. Jesús Gil Fuensanta, Ariel James, Alejandro Lorca
- 349 Sudán, el avispero del Nilo. José Ignacio Contreras Valcárcel
- 362 Una aproximación a la política exterior de Donald Trump: hacia un nuevo enfoque. Pedro Francisco Ramos Josa
- 384 25 años de Wadi Araba: el ocaso de la paz entre Jordania e Israel. Victoria Silva Sánchez
- 403 El ejército europeo y la PESCO: OTAN o nada. Edgar Jiménez García
- 423 Itaipú: crisis política y camino a la renegociación. Mayumi Yasunaga
- 440 Tensiones entre Irán y Estados Unidos: causas y estrategias. Kamran Vahedi
- 461 ¿Cómo se puede estimular la desradicalización de los terroristas yihadistas? M.^a Teresa García Membrives
- 476 El régimen jurídico de las operaciones en el ciberespacio: estado del debate. Margarita Robles Carrillo

- 494 El poder mediático de las armas químicas. Elvira González-Sosa Suárez, Mar Hidalgo García
- 513 Energía autóctona distribuida: un desafío inaplazable. David Rubio González
- 529 El European Air Transport Command, un modelo exitoso en el ámbito de la cooperación de defensa europea. Juan Manuel Chomón Pérez
- 541 Terrorismo y crimen organizado en las estrategias de seguridad nacional españolas. Luis Miguel Sánchez Gil
- 561 Hezbollah ante un nuevo desafío: las protestas populares del Líbano. María González-Úbeda Alférez
- 579 Banderas de inconveniencia. Luis Perales Garat
- 591 China, ¿un gigante con los pies de barro? Carlos Javier Frías Sánchez
- 608 ¿Guerra en el golfo Pérsico? La razón por la que Estados Unidos no atacará Irán. Lluís Torres Amurgo
- 628 La eliminación de Al Bagdadi: un éxito previsible con unas consecuencias desconocidas. Fernando Prieto Arellano
- 646 Reglamento 2019/1896/UE sobre la guardia europea de fronteras y costas: ¿Frontex 3.0? Miguel A. Acosta Sánchez
- 667 ¿Estamos más cerca del Armagedón biológico? Alberto Cique Moya
- 687 El espacio europeo ante el desafío de la desinformación. Fernando Martín Cubel
- 700 Destrucción del patrimonio histórico y cultural. Tombuctú como encrucijada. Pedro José Oliva Jiménez
- 718 La década prodigiosa. Carlos Calvo González-Regueral
- 736 Código ético y sistema de gobierno en las Fuerzas Armadas. Luis Feliu Bernárdez

*David García Cantalapiedra**

Hacia un nuevo concepto de seguridad
en un espacio multidominio:
complejidad, guerra y seguridad
transdominio

Hacia un nuevo concepto de seguridad en un espacio multidominio: complejidad, guerra y seguridad transdominio

Resumen

En un escenario de transformación del Estado westfaliano y el concepto de la guerra, cada vez más influida por las amenazas híbridas y la guerra ilimitada; la integración de la seguridad interior y exterior, y un espacio de multidominio y competitivo, la concepción de la seguridad no parece ya la que se ha mantenido hasta ahora, sino buscando el objetivo del control de los dominios, sobre todo de los no físicos, en un concepto de seguridad transdominio. No obstante, ni la comunidad estratégica europea, los estudios de seguridad o las instituciones europeas han dado aún una clara respuesta teórica, estratégica o política a este transcendental cambio.

Palabras clave

Seguridad, defensa, guerra, dominios, orden internacional.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los *Documentos de Opinión* son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

*Toward a new security concept in a multi-domain space:
Complexity, War and Cross-domain Security*

Abstract

Due to a transformative scenario in the Westphalian State system and the concept of War, influenced by hybrid threats and Unrestricted Warfare; the integration process between Security and Defence, and a competitive and multi-domain space, the conception of Security is under a changing process, focused on the control of domains, above all regarding to the non-physical, toward a trans-domain security. Nevertheless, the European strategic community, Security Studies or EU institutions are not be able to offer a clear response to this transcendent process at any theoretical, strategic or political level.

Keywords

Security, defence, war, domains, international order.

Introducción: orden internacional, guerra y seguridad

El concepto de seguridad está cambiando más rápido de lo que piensan los políticos, militares y académicos. Así, la separación entre la seguridad interior y exterior se ha estado difuminando progresivamente y los ataques del 11 de septiembre de 2001 confirmaron esta dinámica. La seguridad comprehensiva ya se había utilizado desde principios de la década de 1990: «La seguridad es liberarse de la amenaza y ser capaz, bien sean los Estados y las sociedades de mantener su independencia en lo que se refiere a su identidad, y a su integridad funcional, frente a las fuerzas de cambio consideradas hostiles»¹. La lógica de la ampliación de este concepto de seguridad tras la Guerra Fría, mientras que sufrió un proceso de desmilitarización, paradójicamente, introdujo una extensa variedad de áreas para «securitizar», algunas de ellas apenas relacionadas con la seguridad «clásica» y que cerró la etapa de los estudios estratégicos. Sin embargo, abriría un intenso debate en los ámbitos político y académico debido a la problemática de esas nuevas amenazas y desafíos y provocaban en la estructura de la concepción general de ese modelo de seguridad. Esto impulsaría la creación del llamado «enfoque integral», y más tarde el uso de la resiliencia. Por lo tanto, una concepción que habría funcionado lo suficientemente bien después de la Guerra Fría fue duramente afectada cuando los ataques del 11 de septiembre produjeron una progresiva remilitarización de la seguridad llevada a cabo por Estados y actores no estatales. Sin embargo, esta remilitarización significaba evitar la «guerra convencional» con la mayoría de estos actores actuando bajo el nivel del concepto legal de guerra. Las lecciones de la guerra del Golfo, pero también las de Somalia o Kosovo, entre otras, habían quedado claras para ambos tipos de actores. Por un lado, para Rusia, China y otros Estados autoritarios y, por otro, para Al Qaeda, Talibán, ISIS y otras insurgencias. Pero también para otros como los poderosos grupos del crimen organizado transnacional. Esto provocaría un número importante de debates conceptuales, pero otros conceptos como la «guerra ilimitada» o sin restricciones (*Unrestricted Warfare*) y la «estrategia de las Tres

¹ BUZAN, Barry. «New Patterns of Global Security in the Twenty-First Century». *International Affairs*, vol. 67, n.º 3. July 1991, pp. 431-451.

Guerras» (*Three Warfare Strategy*)², o la insurgencia criminal³ no recibieron suficiente atención. Lo cierto es que ninguno de estos conceptos generó respuestas en la comunidad estratégica occidental. Además, las dinámicas y amenazas más «clásicas» como las armas nucleares también han recuperado un papel principal nuevamente en este escenario, pero sin el marco de «reglas» de la Guerra Fría. Este escenario sería aún más complejo debido al impacto de la militarización del espacio, la irrupción transversal del ciberespacio, la biotecnología y de la inteligencia artificial⁴. A pesar de ello, la comunidad académica de estudios de seguridad, la comunidad estratégica de la UE o hasta las instituciones de la UE apenas han abandonado o modificado sus enfoques principales. Incluso se han mantenido en posiciones ideológicamente bastante atrincheradas a pesar del fin del orden de seguridad europeo post Guerra Fría tras el abandono del Tratado sobre Fuerzas Convencionales en Europa por Rusia en 2007, la ruptura del Principio III del Acta Final de Helsinki (inviolabilidad de las fronteras) con la invasión de Georgia (2008) y Ucrania (2014), y la denuncia y fin del Tratado INF de 1987 en 2019. Solo tras la crisis de 2014 en Ucrania, hubo pasos tímidos centrados en cómo responder a la guerra de nueva generación de Rusia a través de las definiciones de la OTAN sobre la guerra híbrida. Finalmente, instituciones y organismos de la UE ofrecerían respuestas a estas dinámicas, pero no ofrecían un análisis sobre el impacto de la guerra ilimitada, ni una revisión real y profunda sobre nuestra concepción de la seguridad. El pensamiento estratégico europeo no ha reconsiderado seria y profundamente nuestra concepción de la seguridad respecto a una serie de temas clave, como son la relación concepto de la guerra-orden internacional liberal en declive; la incertidumbre como el problema central en un proceso de solapamiento entre seguridad y defensa; así como la gran estrategia a largo plazo en un contexto de competición⁵ y guerra ilimitada⁶. Sumado

² QIAO Liang and WANG Xiangsui. «Unrestricted Warfare». *Annual Report to Congress*. Beijing: PLA Literature and Arts Publishing House. February 1999; Office of the Secretary of Defense. Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2011. 16 August 2011.

³ SULLIVAN, J. & BUNKER, R. «Rethinking insurgency: criminality, spirituality, and societal warfare in the Americas». *Small Wars & Insurgencies*. 22:5, 2011, p. 742-763.

⁴ KISSINGER, H. et al. «The Metamorphosis». *The Atlantic*. August 2019. Disponible en [https://amp-theatlantic-com.cdn.ampproject.org/c/s/amp.theatlantic.com/amp/article/592771/](https://amp.theatlantic-com.cdn.ampproject.org/c/s/amp.theatlantic.com/amp/article/592771/). Fecha de consulta 25/08/2019.

⁵ BRANDS, Hal. «The Lost Art of Long-Term Competition». *The Washington Quarterly*, vol 41, 4. Winter 2019, pp. 31–51; CSIS. «Rebuilding Strategic Thinking». A Report of the *CSIS Transnational Threats Project*. October 2018.

⁶ Véase FERCHEN, M. «Assessing China's Influence in Europe through Investments in Technology and Infrastructure. Four Cases». *LeidenAsiaCentre*. Leiden University, December 2018; TOBIN, Liza.

a todo lo anterior, y coexistiendo con esta realidad (o interrelacionada con ella), la existencia de una red global de redes donde se juega, no a través de la negociación, sino mediante la construcción de conexiones y relaciones y en la dinámica de los sistemas no jerárquicos⁷.

Un nuevo sistema internacional, un nuevo concepto de seguridad

Viniendo del impulso del «fin de la historia», de un momento en que todavía parecía fácil establecer la diferencia entre guerra y paz, y entre la seguridad interior y la exterior, también fue fácil establecer un concepto de seguridad modular y una idea de complejo de seguridad en el que la seguridad de los Estados y los individuos estaban intrínsecamente vinculados como estableció la Escuela de Copenhague durante la década de los 90⁸. Esta aproximación partía de cierta idea de orden, realmente basada en un sistema westfaliano y un orden internacional liberal. Sin embargo, Hedley Bull ya establecía en su seminario *The Anarchic Society* de 1977, los cambios que podrían tener lugar en la estructura del sistema internacional donde los Estados, ese sistema de Westfalia, comenzarían a perder su dominio a través de una reducción progresiva de soberanía a favor de los actores no estatales que provocaría la aparición de la violencia privada y la pérdida de un monopolio sobre el uso de la fuerza, incluida la influencia de los actores transnacionales y la tecnología que podrían hacer desaparecer progresivamente las fronteras. Bull argumentó que, si ocurriera esta dinámica, entre otros, el sistema internacional podría volver a una situación *prewestfaliana* y que habría una serie completa de actores no estatales que no solo competirían con el Estado como entidades principales del sistema internacional, sino que incluso podrían reemplazarlo⁹. Así, la guerra consistía en violencia organizada entre Estados soberanos por normas o reglas, ya fueran legales o no, de los Estados. Sin embargo, si el sistema evolucionara a esa situación *prewestfaliana* que planteó Bull, ¿sería solo la violencia organizada de

«Underway. Beijing's Strategy to Build China into a Maritime Great Power». *Naval War College Review*, vol. 71, n.º 2, article 5. 2018; una postura especialmente realista y dura es la de WALT, Stephen. «Europe's Future Is as China's Enemy». *Foreign Policy*. January 22, 2019.

⁷ Véase la obra del profesor JERVIS, Robert. *System Effects*. Princeton, 1999.

⁸ BUZAN, B.; WAEVER, O. & WILDE, Jaap de. *Security: A New Framework for Analysis*. Lynne Rienner Publishers, 1998.

⁹ BULL, Hedley. *The Anarchical Society. a study of order in world politics*. New York: Columbia University Press, 1977.

las unidades políticas llevadas unas contra otras lo que consideraríamos guerra, o este concepto se ampliaría? ¿Qué pasaría si hubiera unidades políticas no estatales, o incluso unidades no políticas, desde el punto de vista de la definición de guerra? ¿Sería posible la guerra entre ellos y los Estados? Además, ¿sería posible la guerra en un sistema *prewestfaliano*? Bull articuló su concepto de guerra a través de la diferencia entre la guerra en el sentido material, es decir, las hostilidades reales; y la guerra en el sentido legal o normativo. Por ejemplo, si se habla de la guerra en el sentido legal, la distinción entre guerra y paz es absoluta. Por otro lado, la guerra en el sentido material es a veces difícil de distinguir de la paz. Pero Bull reconoció la imposibilidad de separar los dos conceptos, ya que la dinámica de las hostilidades a veces juega en contra de esa separación. Así, las «amenazas híbridas» o la «zona gris» siempre han existido en diferentes formas, pero una falta de conciencia histórica también ha contribuido a nuestra falta de preparación conceptual¹⁰. Rosa Brooks afirma: «En un mundo donde presionar un botón puede permitir, en cuestión de segundos, la muerte de una persona determinada a más de 10.000 kilómetros de distancia, ¿es posible definir «guerra» con claridad? Más aún cuando los límites referidos al ámbito de lo militar y de la guerra son cada vez más borrosos, ¿pagaremos un precio por ello?»¹¹.

¹⁰ ECHEVERRIA, A. J. *Operating in the Gray Zone: An Alternative Paradigm for U.S. Military Strategy*. United States Army War College Press. Pennsylvania: Carlisle Barracks April 2016.

¹¹ BROOKS, R. *How Everything Became War and the Military Became Everything*. Simon and Schuster, 2016, p. 8.

La necesidad de un nuevo marco de análisis multidominio: amenazas híbridas, guerra ilimitada y un concepto de seguridad transdominio

Frank Hoffman¹², las Fuerzas Armadas de EE. UU.¹³, la UE¹⁴, el Centro de Excelencia sobre Amenazas Híbridas (HybridCoE)¹⁵ o la OTAN¹⁶ hacen aproximaciones y definiciones diferentes sobre las amenazas híbridas, y otros usan el término para describir la llamada doctrina Gerasimov¹⁷. Esta situación plantea una falta de consenso doctrinal y la existencia de grandes diferencias sobre el alcance material del concepto. Aurel Sari estima que establecer que las amenazas híbridas son actividades producidas por debajo del umbral de una guerra legalmente declarada sería, hasta cierto punto, ingenuo, y socavaría cualquier intento de definición claro, ya que estas «guerras» son ya una rareza¹⁸. Brooks declara: «De igual forma, luchamos para establecer la diferencia entre “civiles” y “combatientes”. ¿Cuál sería entonces un objeto civil protegido en el ciberespacio? ¿Cuándo puede un *hacker*, un financiero o un propagandista ser considerado un combatiente?»¹⁹. Cada vez más se difumina la distinción entre lo que es y lo que no es un campo de batalla: los llamados «espacios comunes» (*Global Commons*) son todos campos de batalla potenciales, pero también los espacios no físicos. Así, parece que no hay consenso sobre qué es un campo de batalla y qué no lo es, entre qué es paz y qué es guerra, cuál es el estado «normal» y cómo definiremos la seguridad. La doctrina ha debatido sobre la naturaleza y el impacto de estas amenazas, pero no existe un debate sobre el impacto de estas categorías en los estudios de seguridad, ni un intento real de ofrecer nuevos enfoques y la definición del concepto de

¹² HOFFMAN, F. «Hybrid Warfare and Challenges». *Joint Forces Quarterly*, n.º 52. 2009. Disponible en <http://smallwarsjournal.com/documents/jfqhoffman.pdf>. Fecha de consulta 20/07/2019.

¹³ ADRP 3-0. *Army Doctrine Reference Publication. No. 3-0*. Washington, D. C: Headquarters Department of the Army, 6 October 2017, pp. 1-3.

¹⁴ European Commission, Joint Framework on Countering Hybrid Threats: A European Union Response, JOIN (2016) 18 final (Apr. 6, 2016). Secretary-General of the European Commission, Joint Staff Working Document: EU Operational Protocol for Countering Hybrid Threats 'EU Playbook' 11034/16 (July 7, 2016).

¹⁵ Hybrid CoE. Countering Hybrid Threats 2019. Disponible en <https://www.hybridcoe.fi/hybrid-threats/>. Fecha de consulta 20/07/2019.

¹⁶ NATO. *Hybrid thr*. Disponible en https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_156338.htm?selectedLocale=en. Fecha de consulta 20/07/2019.

¹⁷ GALEOTTI, Mark. «The 'Gerasimov Doctrine' and Russian Non-Linear War». *Moscow's Shadow* (blog). July 6, 2014.

¹⁸ SARIA, A. *Hybrid Warfare, Law and the Fulda Gap*. Law School. Exeter, pp.14-15.

¹⁹ BROOKS, R. *Rule of Law in the Grey Zone*. Modern War Institute, July 2, 2018.

seguridad²⁰. Sin embargo, las concepciones anteriores al primer enfoque de Hoffman suponían ya un desafío incluso más importante: los coroneles del Ejército Popular de la RPC, Qiao Liang y Wang Xiangsui, definieron la guerra, en su libro de 1999, como «el uso de todos los medios, incluidas las fuerzas armadas o no armadas, militares y no militares, y medios letales y no letales para obligar a un enemigo a aceptar sus intereses»²¹. Así, la idea de limitar la guerra como concepto y objetivo no funcionaría tal y como ya fue desarrollado por Hedley Bull. Paradójicamente, a pesar de que las características y los medios de la guerra han evolucionado, esta sigue siendo, a la Clausewitz, «un acto de fuerza para obligar a nuestro enemigo a hacer nuestra voluntad», donde «para la aplicación de esa fuerza no hay límite». Sin embargo, no cabría pensar en esa aplicación desde el punto de vista de fuerza material y militar incremental, sino en la búsqueda de la expansión de los dominios de la guerra. Esto hace posible la expansión exponencial del concepto del campo de batalla más allá del dominio físico al eliminar sus restricciones geográficas, funcionales, políticas y legales permitiendo que se vuelva omnipresente. En respuesta a la pregunta «¿dónde está el campo de batalla?». Liang y Xiangsui responden simplemente que ahora está «en todas partes». Por lo tanto, esta aplicación podría ser cualitativa y no necesariamente cuantitativa en términos de escalada en el uso de la fuerza cinética militar, como se interpreta comúnmente. Esta expansión de los medios se hace a los diferentes dominios: todos estos actores, todas estas capacidades diferentes, significan extenderse a todos los dominios. Paradójicamente, al apuntar al control de estos dominios, esto también podría significar una tendencia a su «militarización», sobre todo por el impacto transversal del ciberespacio y la pérdida de diferencia entre lo civil y lo militar. Es sintomático este uso y la búsqueda de control de los dominios, sobre todo del ciberespacio, por parte de algunas grandes potencias²². Este proceso está en directa

²⁰ Excepto por algunos pocos intentos. Véase BARKAWI, T. «From War to Security: Security Studies, the Wider Agenda and the Fate of the Study of War». *Millennium: Journal of International Studies*, vol. 39, n.º 3. 2011, pp. 701-716.

²¹ QIAO Liang and WANG Xiangsui. *Unrestricted Warfare*. Beijing: PLA Literature and Arts Publishing House, February 1999, p. 7; HAROLD, S. «Defeat, Not Merely Compete. China's View of Its Military Aerospace Goals and Requirements in Relation to the United States». *Rand*. 2018. Disponible en https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR2588.html. Fecha de consulta 20/07/2019.

²² Véase, por ejemplo, BEHA, Patrick. «Civil-Military Integration in China: A Techno-Nationalist Approach to Development». *American Journal of Chinese Studies*, vol. 18, n.º 2. Octubre 2011, pp. 97-111; LASKAI, L. «Civil-Military Fusion: The Missing Link Between China's Technological and Military Rise». *Net Politics and Digital and Cyberspace Policy Program*. CFR. January 29, 2018. También en el uso de las fuerzas

relación con el otro aspecto que Bull señaló como una causa para el fin del sistema de Westfalia. La Cuarta Revolución Industrial-Tecnológica, el ciberespacio, la inteligencia artificial (IA) y la relación con los humanos, no solo en el Internet de las Cosas, sino en el «campo de batalla de las cosas» (*Battlefield of Things*). Como Alexander Kott establece: «¿Qué va a ocurrir en el campo de batalla del futuro cuando humanos y máquinas luchen unos contra otros, pero «piensen» de manera diferente? Esto va a hacer el campo de batalla más duro de comprender y manejar. Los combatientes humanos tendrán que enfrentarse a un mundo impredecible mucho más complejo donde las cosas tendrán su propia mente y llevarán a cabo acciones que puedan parecer inexplicables a los humanos»²³.

¿Cómo será la relación humano-IA? ¿Será una fuerza humana prescindible tácticamente para sostener estratégicamente una máquina-robot autónoma/IA, que ofrecerá la victoria en un enfrentamiento, batalla, guerra o conflicto general? En este sentido las expectativas para una IA podrían ser diferentes a las de los humanos. Al mismo tiempo, como los niveles de incertidumbre serán más y más altos en el campo de batalla, también lo serán en el ámbito de la seguridad: ¿quién entonces va a identificar una amenaza existencial y un objeto o ideal para proteger? ¿Será necesario persuadir a una audiencia? Más aún, ¿habrá un proceso situación normal-securitización-desecuritización de acuerdo con los parámetros de la Escuela de Copenhague?

Este nuevo «campo de batalla» está tan lleno de incertidumbre que hace casi imposible reconocer amenazas, objetos protegidos, estrategias claras o «actos discursivos». Esa incertidumbre nos empujaría a buscar el control de los dominios tanto como podamos para reducirla. En el campo de la defensa parece que esta situación conduce al campo de batalla y operaciones multidominio²⁴. Realmente nos acercamos a otro espacio de

armadas en la lucha contra el crimen organizado transnacional, véanse los estudios publicados por el Real Instituto Elcano y el Centro de Estudios Estratégicos del Ejército de Perú. En otro sentido, pero referido también a la «militarización» véase SCHLZKE, Marcus. «Necessary and surplus militarization: rethinking civil-military interactions and their consequences». *European Journal of International Security*, vol. 3, part 1. 2017, pp. 94-112.

²³ KOTT, A. «Challenges and Characteristics of Intelligent Autonomy for Internet of Battle Things in Highly Adversarial Environments». *2018 AAAI Spring Symposium Series*, p. 147. Disponible en https://www.researchgate.net/publication/324150694_Challenges_and_Characteristics_of_Intelligent_Autonomy_for_Internet_of_Battle_Things_in_Highly_Adversarial_Environments. Fecha de consulta 20/07/2019.

²⁴ See SHMUEL, Shmuel. «Multi-Domain Battle: AirLand Battle, Once More, with Feeling». *War on the Rocks*. 20 June 2017. Disponible en <https://warontherocks.com/2017/06/multi-domain-battle-airland-battle->

seguridad y, por ende, a un nuevo concepto. Estas dinámicas así podrían favorecer una convergencia en la «militarización» de la seguridad, y tal como advierte Lydia Kostopoulus, en una búsqueda de *predictive policing in Defense*²⁵, terminando definitivamente con la división entre seguridad interior y exterior. Sin embargo, los objetivos para la seguridad no parecen ser aquellos en los que se haya centrado hasta ahora. En primer lugar, ya no está claro el significado del Estado y, junto a las sociedades y los seres humanos, cómo compiten como receptores de esta protección, aunque haya una tendencia a priorizar la seguridad nacional de nuevo. En segundo lugar, la tecnología no es inherentemente civil o militar y hace que todos los conflictos sean conflictos multidominio/civil-militar. Y, por último, todos los dominios no tienen la misma importancia y no está claro que exista un «dominio» de cada dominio²⁶. La característica más importante de este nuevo espacio de seguridad transdominio es su naturaleza integrada, aunque asimétrica, con una tendencia que parece apuntar a controlar los dominios como objetivo principal: físico (tierra, mar, aire, espacio), información/cíber, cognitivo, moral y social²⁷. Los Estados y otros actores buscarán ese dominio, en función de sus capacidades, y no parece que todos tengan como objetivo la protección de las personas, sino su control. En este sentido los Estados, en general, tenderán hacia la seguridad nacional y los Estados autoritarios hacia la supervivencia del partido o grupo en el poder.

[once-more-with-feeling](#). Fecha de consulta 20/07/2019. Sin embargo, el US JOE 2035 excluye a propósito el ciberespacio de los *global commons* para darle un tratamiento exclusivo. Véase JCS. *Joint Operating Environment 2035: The Joint Force in a Contested and Disordered World*. July 14, 2016.

²⁵ «Predictive Policing: From Data to Actionable Intelligence». En KOSTOPOULUS, Lydia. *The Role of Data in Algorithmic Decision-Making. A Primer*. United Nations Institute for Disarmament Research (UNIDIR), 2019, p. 2.

²⁶ HEFTYE, E. «Multidomain confusion: all domains are not created equal». *The Bridge*. May 26, 2017.

²⁷ REED, D. «Beyond the War on Terror: Into the Fifth Generation of War and Conflict». *Studies in Conflict & Terrorism*, vol. 31. n.º 8. 2008, pp. 684-722.

En este caso la incertidumbre no tendrá como respuesta la resiliencia, sino una expansión del control interno por parte del Estado²⁸:

- Dominio(s) físico(s): son los dominios de tierra, mar, aire y espacio.
- Dominio de información: donde se crea, manipula y comparte la información. Se extiende por el dominio cibernético.
- Dominio cognitivo: donde residen la intención, la doctrina, las tácticas, las técnicas y los procedimientos.
- Dominio social: donde se interactúa, se intercambia información, se forma conciencia, comprensión compartida y se toman decisiones: *social media/networks are the foundation of commercial, political and civil life*²⁹.

Así, la seguridad³⁰ no parece que esté dividida en dimensiones espaciales globales, regionales o locales, sino en el dominio físico, sobre todo debido a la desaparición de la seguridad interior y exterior, y a que las «identidades» de los actores (Estados o actores no estatales) tampoco están claramente definidas. La incertidumbre y esta difusión en la identidad de los actores (en el fondo, de la soberanía) hace complicado el establecimiento de objetos referentes ya sean Estados, principios o personas, debido a la fuerte influencia que generaría el dominio social, con muchos actores entre población, empresas, gobiernos y otros actores no estatales; los sectores se establecerán en función de los dominios de información y cognitivo. Las dimensiones espaciales, sectores, identidades y la naturaleza de los objetos de referencia servirán para crear un marco que estudia los temas que «son representados como amenazas existenciales a los objetos de referencia por un actor de seguridad que genera el respaldo de las medidas de emergencia más allá de las reglas obligatorias legales del sistema de

²⁸ Véase la tendencia a la militarización en la policía china, ahora se ocupan de la seguridad interior, la marítima y apoyo al ejército en tiempos de guerra. BOYD, H. «China's People's Armed Police: reorganized and refocused». *Military Balance Blog*. IISS. June 21, 2019; «China spending puts domestic security ahead of defense Budget rise highest in western regions of Xinjiang and Tibet». *Nikkei Asian Review*. March 14, 2018; LIANG, F. *et al.* «Constructing a Data-Driven Society: China's Social Credit System as a State Surveillance Infrastructure». *Policy & Internet*, vol. 10, n.º 4. 2018. pp. 415-53.

²⁹ SINGER, P. and BROOKING, E. «LikeWar. The Weponization of Social Media». *HMH*. NY, 2018, p. 262.

³⁰ Según Buzan, Waever y Wide, la seguridad estaba dividida en varias dimensiones definidas por características espaciales (local, regional, y global), sectores (militar, político, económico, cultural, y medioambiental), identidades (estados, actores sociales, organizaciones internacionales), y la naturaleza de los objetos de referencia (estados, naciones, principios, naturaleza). BUZAN, B., WAEVER, O. & WILDE, Jaap de. *Security: A New Framework for Analysis*. Lynne Rienner Publishers, 1998.

gobierno democrático»³¹. ¿Quién va a identificar una amenaza existencial y un objeto o ideal por proteger? ¿Será necesario persuadir a una audiencia? Más aún, ¿habrá un proceso securitización-desecuritización, de acuerdo con los parámetros de la Escuela de Copenhague? Este nuevo «campo de batalla» está tan lleno de incertidumbre que hace muy difícil reconocer amenazas, establecer objetos protegidos y crear estrategias claras.

Conclusiones: consecuencias para la seguridad, la defensa y la disuasión

Siguiendo la conceptualización que nos da la guerra ilimitada y a su extensión a todos los ámbitos y dominios, tal como vemos las dinámicas actuales, paradójicamente parece que estas empujan realmente a una «militarización» de todos los dominios y, por ende, de la seguridad, como estamos viendo en la lucha contra los cárteles en Latinoamérica o contra las sinergias terrorismo-crimen organizado. En principio, la dinámica marcada en esta definición, junto con el uso de medios y actores no militares, parecería contradecir esa tendencia; sin embargo, el conflicto se mueve en todos los ámbitos y la pérdida de separación entre seguridad interior y exterior empuja a una fusión seguridad-defensa. Cuestiones como el tratamiento legal de acciones bajo el umbral de la guerra, la atribución de los ataques cibernéticos, ataques transdominios, la convergencia de crimen e insurgencia, hibridación, áreas desgobernadas y subgobernadas junto con la difusión de poder desde el Estado westfaliano hace que debamos replantearnos nuestra visión sobre la seguridad, la defensa y sobre la disuasión. ¿Cómo considerar un ciberataque que inutilice las centrales nucleares y eléctricas de un país? ¿Cómo saber qué tipo de objetivo o beneficio hay tras él? La atribución sería básica, pero saber las intenciones sería fundamental³², aunque ¿cómo reconocerla? Y responder con un ataque militar cinético a un ciberataque ¿sería una respuesta incremental o una opción aceptable?³³ ¿Sería esto un aumento de la beligerancia o sería un acto proporcional de respuesta y opcional en este escenario transdominio?³⁴ En este sentido, este paso de

³¹ BUZAN *et al.* p. 5.

³² Véase por ejemplo ROSATO, Sebastian. «The Inscrutable Intentions of Great Powers». *International Security*, vol. 39, n.º 3. 2015, pp. 48-88.

³³ «What Israel's strike on Hamas means for Cyberwar». *Wired*. May 6, 2019. Disponible en <https://www.wired.com/story/israel-hamas-cyberattack-air-strike-cyberwar/>. Fecha de consulta 8/08/2019.

³⁴ GARCÍA CANTALAPIEDRA, David. Incertidumbre, «militarización» y un nuevo espacio de seguridad: Seguridad multi/transdominio y defensa comprehensiva». Análisis. *Pensamiento estratégico en seguridad y defensa*. Centro de Estudios Estratégicos del Ejército de Perú. 3 de junio de 2019. Disponible en

un dominio a otro apunta a dicho espacio de seguridad transdominio. Por extensión, la disuasión será también transdominio, lo que implica el uso de capacidades de un tipo para contrarrestar amenazas o combinaciones de amenazas de otro tipo, a fin de evitar ataques inaceptables. En realidad, este tipo de disuasión también se producía durante la Guerra Fría, pero lo que ha cambiado es que la respuesta a un ataque cibernético destructivo no tiene por qué limitarse al dominio cibernético, sino que también puede incluir represalias «convencionales» o incluso nucleares. De acuerdo con Erik Gartzke y Jon Lindsay, esto cambia completamente el marco general y las implicaciones estratégicas de las acciones y sus consecuencias en cuanto al potencial de escalada, la interpretación de las señales, incluso los efectos de las operaciones³⁵. En este sentido, cuanto mayor sea la robotización (por ejemplo, *swarms*), los incentivos para tomar la ofensiva rápidamente y atacar primero aumentarán³⁶. No obstante, ni la comunidad estratégica europea, ni los estudios de seguridad, ni las instituciones europeas han dado aún una clara respuesta teórica, estratégica o política. Esto exigiría una revisión de la *Estrategia Global de Seguridad* de 2016 en profundidad, creando una gran estrategia más que una estrategia de política exterior o de seguridad³⁷. Lo que sí parece claro es que en este espacio multidominio y de competición, la concepción de la seguridad no parece ya la que se ha venido manteniendo hasta ahora. El tema central quizá ahora no es solo la incertidumbre o la AI, sino que el sector central vuelva a ser el aspecto militar de la seguridad como fue principalmente durante la Guerra Fría. El problema podría pasar a ser la expansión de lo militar en una búsqueda de control en todos los dominios.

<https://ceeep.mil.pe/2019/06/03/incertidumbre-militarizacion-y-un-nuevo-espacio-de-seguridad-seguridad-multi-trans-dominio-y-defensa-comprehensiva/>. Fecha de consulta 8/08/2019.

³⁵ GARTZKE, Erik and LINDSAY, Jon. «Cross-Domain Deterrence: Strategy in an Era of Complexity». Office of Naval Research Grant N00014-14-1-0071 and the Department of Defense Minerva Research Initiative. 15 July 2014. Véase también GARTZKE, Erik and LINDSAY, Jon. «Cross-Domain Deterrence: Strategy in an Era of Complexity». Oxford University Press, 2019.

³⁶ WORK, Robert and BRIMLEY, Shawn. «20YY Preparing for War in the Robotic Age». CNAS. January 2014, p. 34.

³⁷ GARCÍA CANTALAPIEDRA, David. «Realism, International Order and Security: time to move beyond the 2016 EUGS». En CONDE, E. *EU Handbook on law and security*. Routledge, 2019.

Paradójicamente, los estudios de seguridad, tal y como los conocemos, podrían sufrir un proceso de erosión que lleve de nuevo a la reaparición de unos nuevos estudios estratégicos redefinidos para este nuevo contexto.

*David García Cantalapiedra**

Departamento de RR. II. e Historia Global
Facultad de Ciencias Políticas, Universidad Complutense de Madrid

*Javier Ruiz Arévalo**

Fuerzas auxiliares en el Ejército afgano:
de los regimientos tribales a la fuerza
territorial

Fuerzas auxiliares en el Ejército afgano: de los regimientos tribales a la fuerza territorial

Resumen

La lucha contra la insurgencia en Afganistán se enfrenta, desde hace años, al reto de equilibrar las necesidades militares con las capacidades financieras, tratando de conseguir a largo plazo unas fuerzas armadas y de seguridad capaces de cumplir su misión, pero dentro de las posibilidades económicas del país. En esa línea, en 2018, vio la luz la fuerza territorial del Ejército afgano con la vocación de constituir un elemento auxiliar del ejército regular, más económico, pero capaz de sustituirle en alguno de sus cometidos menos demandados, permitiéndole así liberar parte de sus efectivos para los cometidos más demandados. En este artículo se exponen los antecedentes de este tipo de fuerzas en la historia del Ejército afgano, así como las características fundamentales de la fuerza recién creada: reclutamiento y empleo local, cuadros de mando del ejército regular, adiestramiento nacional e integración en la cadena de mando y control del ejército.

Palabras clave:

Afganistán, contrainsurgencia, Ejército afgano, Policía Local afgana, ejército territorial, milicias.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los *Documentos de Opinión* son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Auxiliary forces in the Afghan army. From the tribal regiments to the territorial force

Abstract

The struggle against the insurgency in Afghanistan for years has been facing the challenge of balancing military needs with financial capabilities, trying to achieve long-term armed and security forces capable of fulfilling their mission, but within the economic possibilities of the country. In 2018, the Afghan Army Territorial Force came to light, which aims to be a regular, more economical, auxiliary element of the army capable of replacing it in its least demanding tasks, thus allowing it to release some of its troops for the most demanding tasks. This article presents the background of this type of forces in the history of the Afghan army, as well as the fundamental characteristics of the newly created force: local recruitment and employment, regular army cadres, national training and integration into Army command and control structure.

Keywords

Afghanistan, counterinsurgency, Afghan Army, Afghan Local Police, Territorial Army, militias.

Introducción

Desde que en 2001 la comunidad internacional, liderada por EE. UU., se involucrara en derrocar al régimen talibán primero y en sustituirlo por otro que garantizara cierta estabilidad; uno de los aspectos más relevantes de este esfuerzo ha sido el de impulsar el desarrollo de unas fuerzas armadas y de seguridad afganas (ANDSF, por sus siglas en inglés)¹ que sean a la vez suficientemente potentes como para contener a la insurgencia sin apoyo internacional y suficientemente «económicas» como para que, en el largo plazo, sean sostenibles también sin apoyo —en este caso financiero— internacional². A lo largo de estos años ha sido necesario encontrar mecanismos que permitieran disponer de ciertas capacidades militares mientras se producía el lento desarrollo de las ANDSF. Conviene recordar que, a la caída de los talibanes, Afganistán carecía de un ejército regular por lo que, el gobierno provisional que les sucede no tenía los medios militares necesarios para estabilizar el país.

Ante esta situación, el principal aliado del nuevo gobierno, EE. UU., decide recurrir a las milicias armadas que abundan en el país, armando y financiando a aquellas que considera más afines a sus objetivos. Como veremos a lo largo de este trabajo, no será ni la primera, ni la última vez que se recurre a fuerzas auxiliares para suplir la ineficacia o escasez de fuerzas regulares.

Los regimientos tribales de la era soviética

El primer ejemplo de este tipo de unidades en la historia reciente de Afganistán lo constituyen los regimientos tribales. Creados durante la década de los 80 para combatir a los *muyahidines*, llegaron a contar con 60.000 efectivos, y supusieron un esfuerzo por atraerse a grupos tribales y *muyahidines* a través de la creación de milicias locales que, teóricamente, tenían cierta dependencia del ejército regular. Eran responsables de su propio reclutamiento y no se les exigió usar uniformes o integrarse en otras fuerzas del gobierno central. Los *muyahidines* que se pasaron al bando gubernamental de esta forma presionaron al Gobierno exigiendo armamento pesado y mayores retribuciones, amenazando con volver a la insurgencia. Así, un proceso reiterado de reconciliación y desertión hizo que estos regimientos tribales acabaran recibiendo mejores salarios y

¹ Bajo esta denominación se incluye a los ejércitos de Tierra y Aire, la Policía Nacional, la Dirección de Seguridad Nacional y, tras su creación, la Policía Local.

² De conformidad con la Declaración de la Cumbre de Varsovia sobre Afganistán, el Gobierno afgano debe poder asumir la responsabilidad financiera de su seguridad para 2024.

equipo que el propio ejército regular. La experiencia resultó ser un fracaso porque el gobierno nunca pudo controlarlos y sus intentos por incorporarlos al ejército afgano fueron infructuosos³.

El resultado de este proceso de formación de milicias patrocinado por el Gobierno fue una mejoría en la seguridad a corto plazo, pero supuso un fracaso a largo plazo. Los regimientos tenían poca, o ninguna, lealtad al Gobierno, y sus líderes abusaron de su autoridad para aumentar su propio poder personal. Se promocionó a caudillos cuya lealtad al Gobierno estaba supeditada a la recepción continua de dinero y armas y actuaban sin ningún respeto a las leyes y usos de la guerra⁴. Tras la retirada de las fuerzas soviéticas y el cese del apoyo económico al Gobierno de Kabul, este se vio imposibilitado de seguir financiándolos, por lo que los regimientos se amotinaron y ayudaron a derrocar al Gobierno central.

Los señores de la guerra en la lucha contra los talibanes

El recurso a las milicias tribales se repitió en los momentos inmediatamente posteriores a la caída de los talibanes. En los momentos iniciales de la intervención internacional, en el seno de la Administración de EE. UU. primó la idea de hacerlo sin implicar fuerzas militares propias. Para ello, ante la ausencia de un Ejército afgano al que recurrir para continuar la lucha contra Al Qaeda y los talibanes, se cometió el que posiblemente haya sido uno de los mayores errores de la intervención en Afganistán: utilizar a las milicias existentes, convenientemente equipadas y financiadas, como fuerzas auxiliares. Con un limitado apoyo aéreo y de información, fueron los señores de la guerra los que se aprovecharon de la necesidad de contar con aliados con capacidades militares sobre el terreno. Aunque, de acuerdo con lo estipulado en los acuerdos de Bon, se comenzó a trabajar en el desarrollo de las ANDSF, la realidad es que se afianzó el poder territorial de unos líderes cuya lealtad al Gobierno de Kabul era más que dudosa y que utilizaron este poder, en la mayoría de los casos, para reforzar su papel de «señores feudales» semiindependientes apuntalados, en muchos casos, por su papel en el tráfico de drogas.

³ Entre quienes que se integraron en estas milicias estaba la 53 División, bajo mando de Abdul Rashid Dostum, líder de la Alianza del Norte y futuro vicepresidente de Afganistán con Karzai. Esta unidad siguió evitando usar uniformes regulares, incluso después de la incorporación, prefiriendo el atuendo tribal tradicional.

⁴ «Casting Shadows: War Crimes and Crimes against Humanity: 1978-2001». *The Afghanistan Justice Project*. 2005, pp. 48 y ss.

Debieron de pasar un par de años antes de que los EE. UU., conscientes del problema que habían generado, asumieran la necesidad de desarmar a estas milicias e impulsaran de un modo efectivo la formación del Ejército afgano. La nueva estrategia buscaba fortalecer al Gobierno de Kabul, cuyos poderes se habían visto muy limitados hasta ese momento. Para ello, se acometió por fin la tarea de desarmar a los señores de la guerra y de crear un Ejército afgano.

La Policía Local afgana

Desde entonces, Afganistán ha protagonizado un esfuerzo continuado por desarrollar unas fuerzas de defensa y seguridad suficientemente numerosas y adecuadamente equipadas y adiestradas. El problema de este crecimiento cualitativo y cuantitativo es su coste económico: En 2009, los 12.000 millones de dólares estadounidenses del presupuesto para el desarrollo del Ejército Nacional Afgano (ANA, por sus siglas en inglés) equivalían a todo el PIB afgano. Se estimaba que el coste de mantener a largo plazo este nivel de fuerza, una vez que en 2014 se produjera la retirada de la Fuerza Internacional de Asistencia (ISAF, por sus siglas en inglés), sería de entre 4.000 y 6.000 millones de dólares estadounidenses anuales⁵.

El lento proceso de desarrollo de las ANDSF hace que haya zonas rurales del país en las que la población queda a merced de la insurgencia por falta de efectivos suficientes para garantizar su seguridad. Para paliar esta situación se recurre a la creación de una policía auxiliar, denominada Policía Local Afgana (ALP, por sus siglas en inglés), que nada tiene que ver con nuestro concepto de policía local.

Establecida en 2010 la ALP es una fuerza de aproximadamente 30.000 hombres, reclutada localmente y dependiente del Ministerio del Interior. Su cometido consiste en extender la seguridad a zonas a las que no llegaba el despliegue de las ANDSF, responsabilizando de ello a las propias comunidades locales. Para ello se creó una serie de milicias locales, armadas y financiadas por el Gobierno, que actúan bajo la dirección de los líderes comunales que responden ante el Ministerio del Interior. Son estos líderes locales quienes seleccionan al personal y responden de su actuación, mientras unidades de operaciones especiales de EE. UU. se encargaban de equiparlas y adiestrarlas.

⁵ BOONE, Jon. «Afghan National Army prepares for life after NATO». *The Guardian*. 20 julio 2011. Disponible en <https://www.theguardian.com/world/2011/jul/20/afghan-national-army-prepares-nato>.

Esta iniciativa presenta aspectos muy positivos, sobre todo por implicar a las comunidades locales en su propia seguridad, superando su papel de espectadores de un conflicto del que no parecían ser parte. Pero también presenta problemas; a pesar de los intentos por evitarlo, no se puede descartar que se esté alentando la reaparición o fortalecimiento de milicias tribales, sectarias y al servicio de los tradicionales señores de la guerra; de hecho, hay evidencias de que, en algunos casos, líderes como Mohammed Atta, gobernador de Balkh, aprovecharon este sistema para rearmar a sus milicias. Si esto fuera así, lo que parece una buena solución a corto plazo no haría sino generar mayores problemas en el futuro.

Otro inconveniente es que se centra demasiado en las tribus, quizá por estar inspirado en experiencias previas en Irak. Pero la afgana no es una sociedad tan tribal como la iraquí; centrarse excesivamente en las tribus para implicar a los afganos en su propia seguridad, supone pasar por alto el hecho de que la tribal es solo una de las formas de articularse socialmente que utilizan los afganos, particularmente los pastunes, pero no la única⁶. El apoyo de las tribus no debería considerarse *per se* sinónimo de apoyo de la comunidad en su conjunto⁷.

Pero, el mayor problema que plantean estas milicias es el de la ausencia de un control gubernamental efectivo y de una estructura administrativa que permita responsabilizarlas de sus actos, particularmente de las frecuentes denuncias por abusos que pesan sobre ellas⁸.

A pesar de cierto nivel de éxito a la hora de proporcionar seguridad local, la ALP carece actualmente de una supervisión y un apoyo suficientes del Ministerio de Interior y ha perdido la confianza de los EE. UU. por su implicación en ejecuciones sumarísimas, faccionalismo y corrupción⁹. Creada inicialmente como una fuerza estrictamente local, la ALP se limita a operar en la comunidad donde se reclutan sus fuerzas. Esto significa que opera en unidades de pequeña entidad y requiere apoyo cuando se enfrenta a una amenaza significativa. Al estar bajo el mando del jefe de la ANP del distrito, dependiente del Ministerio de Interior, les resulta complicado recibir apoyo de fuerzas militares, mejor

⁶ SIDDIQUE, Abubakar. «Risks Seen In Afghan Anti-Taliban Tribal Uprising Plans». *RadioFreeEurope*. 3 febrero 2010. Disponible en https://www.rferl.org/a/Risks_Seen_In_Afghan_AntiTaliban_Tribal_Uprising_Plans/1947852.html.

⁷ COOKMAN, Colin y WADHAMS, Caroline. «Governance in Afghanistan. Looking Ahead to What We Leave Behind». Center for American Progress. 11 mayo 2010.

⁸ RUIZ ARÉVALO, Javier. *Afganistán. Claves para entender el pasado. Pistas para intuir el futuro*. Ed. Universidad de Granada, 2014, pp. 367-69.

⁹ Informe del inspector especial de los EE. UU. en Afganistán (SIGAR). 2018, p. 102.

equipadas, dependientes del de Defensa. Este es otro de sus puntos débiles: en los casos en los que precisan de apoyo militar, el procedimiento para obtenerlo es demasiado lento, perdiéndose en muchos casos la oportunidad en el apoyo.

Grupos armados antitalibanes

Alrededor de 2012, en diferentes áreas pastunes dominadas por los talibanes, el hartazgo ante la brutalidad del régimen impuesto por «los barbudos» y el estado de permanente guerra civil que implica vivir en zonas rebeldes privadas de los beneficios de la estabilización, acabó por colmar la paciencia de la población de algunas comunidades, que acabaron por alzarse en armas contra ellos, logrando en algunos casos expulsarles de sus feudos tradicionales¹⁰.

El primer incidente de esta naturaleza tuvo lugar en el distrito de Andar, en Gazni, donde el cierre de la escuela provocó el rechazo de los estudiantes a los que se unieron cientos de paisanos armados que lograron expulsar a los talibanes. El apoyo gubernamental permitió consolidar esta situación, constituyéndose una suerte de milicia tribal con apoyo gubernamental¹¹. En fechas inmediatas se reproducían situaciones similares en varios distritos de Laghman, Badghis y Nangarhar... e incluso en las zonas más protalibanes del sur. En todos los casos, la reacción del Gobierno, a través de la Dirección de Seguridad Nacional, consistió en armar a las milicias así constituidas y en tratar de lograr cierto control sobre ellas, atrayéndolas al bando gubernamental. De hecho, hay dudas sobre si, en algunos casos al menos, fue la propia Dirección la que ha promovió estas reacciones populares¹².

Este proceso llevó a la aparición de milicias armadas teóricamente dependientes de la ANP, pero que solo responden ante sus líderes comunales, a pesar de recibir apoyo de Kabul para armarse y organizarse. En su momento se valoró la posibilidad de integrarlas en la ALP, pero esta opción fue finalmente rechazada, aunque muchos de los rebeldes acabaran integrándose en esta policía a título individual. Las reticencias a esta

¹⁰ YOUNG, David. «The anatomy of an anti-Taliban uprising». *Foreign Policy*. 12 septiembre 2012. Disponible en <https://foreignpolicy.com/2012/09/12/the-anatomy-of-an-anti-taliban-uprising/>.

¹¹ Los rebeldes obtuvieron el control absoluto de 46 de las 480 aldeas del distrito y detuvieron o redujeron la influencia de los talibanes en otros, de modo que la libertad de movimiento de los insurgentes se vio obstaculizada y restringida en aproximadamente la mitad de Andar. Años más tarde, los talibanes acabarían por reconquistar la mayor parte del distrito, demostrando las debilidades de este tipo de movimientos populares. MUZHARY, Fazal y CLARK, Kate. «Uprising, ALP and Taleban in Andar: The arc of government failure». *Afghanistan Analysts Network*. 22 mayo 2018. Disponible en <https://www.afghanistan-analysts.org/uprising-alp-and-taleban-in-andar-the-arc-of-government-failure/>

¹² RUIZ AREVALO. *Op. cit.*, pp. 314 y ss.

integración proceden tanto del lado gubernamental, como del de las propias milicias. Para la mayoría de los afganos, ALP y este tipo de milicias son una misma cosa y ambas reciben el calificativo, ahora peyorativo, de *arbaki* (milicia progubernamental descontrolada e indisciplinada), lo que resalta sus dos características más negativas: su falta de lealtad al Gobierno y su modo de operar ajeno a cualquier norma¹³.

El desarrollo de las fuerzas militares y policiales

Cuando en 2014 se produce la retirada de la ISAF, puede decirse que las ANDSF, con cerca de 350.000 hombres, habían alcanzado en calidad y cantidad los estándares requeridos para asegurar que la insurgencia no pudiera imponerse militarmente. Pero sus costes financieros resultaban excesivos para las capacidades económicas del país. Solo una enorme e ininterrumpida ayuda económica internacional podría permitir mantenerlo en pie¹⁴.

A medio plazo, no parece probable que Afganistán pueda asumir el coste de mantener 350.000 hombres en armas¹⁵. A pesar del éxito que supusieron las conferencias de Chicago y Tokio de 2012, a la hora de comprometer fondos a largo plazo para Afganistán, parece que los costes que implica su mantenimiento superarán las posibilidades afganas una vez que la ayuda exterior empiece a decaer¹⁶. Cálculos más realistas fijan el límite de lo sostenible en unos 150.000 hombres que deberían invertir su actual distribución, de forma que el número de policías doblara al de militares. Esto solo sería factible en un escenario en el que la insurgencia hubiera sido reducida a unos niveles muy inferiores a los actuales¹⁷.

¹³ MUZHARY y CLARK. *Op. cit.*

¹⁴ TOWNSEND, Brad. «The Development and Creation of the Afghanistan National Army Territorial Forces». *Military Review*. Marzo-abril 2019. Disponible en <https://www.armyupress.army.mil/Journals/Military-Review/English-Edition-Archives/Mar-Apr-2019/74-Afghanistan-Army/>.

¹⁵ ASEY, Tamim. «The Fiscally Unsustainable Path of the Afghan Military and Security Services». *Global Security*. 17 diciembre 2018. Disponible en <https://globalsecurityreview.com/fiscally-unsustainable-afghanistan-military-security-services/>.

¹⁶ En 2019, EE. UU. aportará 4.900 millones de USD para financiar al ANA. El Gobierno afgano ha comprometido 500.000 millones de USD. Será necesario que otros donantes internacionales aporten 790.000, hasta completar así los poco más de 6.000 millones necesarios. «Afghan Defense Budget». *Global Security*. Disponible en <https://www.globalsecurity.org/military/world/afghanistan/budget.htm>.

¹⁷ RUIZ ARÉVALO. *Op. cit.*, 2014, p. 367.

Las fuerzas territoriales del Ejército Nacional de Afganistán

Desarrollo del concepto

La necesidad de encontrar una solución ante el desequilibrio entre la fuerza necesaria y la fuerza sostenible, el 4 de febrero de 2018, llevó al presidente afgano, Ashraf Ghani, a crear por decreto presidencial las Fuerzas Territoriales del Ejército Nacional Afgano (ANA-TF, por sus siglas en inglés)¹⁸, un nuevo intento de crear unidades militares más «baratas» y ligadas al terreno, que permitiesen liberar al ejército regular de cometidos de lo que podríamos denominar como defensa operativa del territorio. La experiencia de la ALP ha permitido superar algunos de los problemas que se pusieron de manifiesto en el desarrollo de aquella iniciativa. Ahora, para evitar repetir errores, se trata de unidades militares, bajo control del Ministerio de Defensa y lideradas por militares profesionales¹⁹. Este decreto representó la culminación de siete meses de planificación conjunta entre el Ministerio de Defensa de Afganistán y la División de Planes de la operación Apoyo Resuelto de la OTAN.

El equipo de planeamiento conjunto comenzó analizando el modelo del ejército territorial indio, formado por batallones con mandos regulares, con un entrenamiento muy limitado y encargada de relevar al ejército regular en sus cometidos de seguridad estática, actuar como fuerza de reserva y ayudar en la respuesta a desastres. También fueron analizados los fusileros de Assam y los batallones de defensa territorial de Cachemira. Los primeros son una fuerza paramilitar que opera como fuerza de seguridad fronteriza en las regiones selváticas del noreste de la India. Sus oficiales pertenecen al ejército regular y ha sido extremadamente exitosa en la supresión de la actividad insurgente dentro de su área de operaciones. En cuanto a los segundos, hay tres de estos batallones, que se emplean en agrupamientos de entidad compañía que actúan junto a unidades regulares. Cada batallón se crea a partir de reclutas locales que reciben formación del regimiento del ejército regular al que está adscrito. Los oficiales y suboficiales pertenecen al ejército regular, lo que permite supervisar su formación y actuación. Esta fuerza proporciona a las unidades regulares soldados locales que actúan como interlocutores con la población local. Si bien pueden actuar uniformados como infantería ligera, rara vez se usan en este

¹⁸ GASTON y KUOVO, Sari. «Afghan National Army Territorial Force». *Pakistan Defence*. Disponible en <https://defence.pk/pdf/threads/afghan-national-army-territorial-force-ana-tf.597119/>.

¹⁹ TOWNSEND. *Op. cit.*

papel, ya que son mucho más útiles actuando sin uniforme para obtener información en apoyo de las operaciones del ejército regular.

Aunque las misiones que desempeñan estas unidades son similares a las que se pretende que asuma el ANA-TF, ninguno de estos modelos es directamente aplicable en Afganistán: una fuerza de reserva numerosa y ligeramente entrenada no se ajusta a las necesidades de un conflicto armado como el afgano. Sin embargo, el ejemplo indio ofreció enseñanzas interesantes. En primer lugar, los reclutas que operan en su región de origen conocen el idioma, la cultura y el terreno, lo que elimina una de las principales ventajas que los insurgentes tienen sobre las unidades regulares. En segundo lugar, los cuadros de mando regulares, hasta el nivel más bajo posible, garantizan el control por parte del ejército y, en última instancia, del Gobierno. En tercer lugar, su integración en la estructura del ejército regular asegura un apoyo operativo y logístico adecuados. Finalmente, el nivel mínimo de entrenamiento recibido por el ejército territorial indio es adecuado solo para la seguridad de la retaguardia, pero en Afganistán no existen áreas que puedan considerarse como retaguardia. El plan de instrucción y adiestramiento para una fuerza afgana equivalente debería ser similar al del ANA.

Además de analizar las características del ejército territorial indio, el equipo de planificación analizó también la experiencia de los regimientos tribales, que muestra la importancia del control militar de cualquier milicia y de evitar que el reclutamiento de estas milicias entre en competencia con el del ejército regular. La experiencia de la ALP, por su parte, demostró que cualquier fuerza de nueva creación necesita operar en unidades de cierta entidad, en un área más grande que el asignado a las unidades de la ALP y debe estar bajo control militar para facilitar la obtención de apoyo logístico y operativo adecuados.

Principios fundamentales

Basándose en estas premisas, el presidente Ghani definió los cuatro principios fundamentales que deberían servir como base para la formación del ANA-TF:

1. Reclutamiento local. Sus miembros –excluyendo cuadros de mando– deben ser residentes del distrito en el que prestarán servicios²⁰.

²⁰ El reclutamiento local debería incentivar el enrolamiento de pastores del sur y el este, poco dados a prestar servicios lejos de sus hogares. GASTON y KUOVO. *Op. cit.*

2. Entrenamiento a nivel nacional. Deben recibir entrenamiento por parte de cuadros del ejército regular en sus centros de entrenamiento.

3. Dirección nacional. Para garantizar su consistencia y efectividad, deberá estar dirigido por mandos del ejército regular y estar integrado en el ANA.

4. Asequible y sostenible. Deberá ser significativamente menos costoso y más fácil de mantener que el ANA. La creación del ANA-TF no implica incremento en los números globales del ANA, ya que cada nuevo soldado de esta fuerza supone uno menos en las filas del ANA regular²¹.

A diferencia de la ALP, se trataba de una fuerza militar, con mandos profesionales, adiestrada por el ejército y con un ámbito de actuación superior al puramente local. Utilizando estos principios en los primeros meses de 2018, comenzó a formarse la fuerza territorial, desarrollándose su concepto de empleo, organización, modelo de reclutamiento y adiestramiento.

Concepto de empleo

El propósito del ANA-TF consiste en liberar al ejército regular de las tareas de seguridad en los distritos, permitiéndole realizar más operaciones ofensivas, garantizando a la vez la protección de la población afgana. Por esta razón, está diseñado para operar en entornos de baja amenaza como fuerza de seguridad local con las siguientes misiones²²:

- Conectar a la población local con las autoridades gubernamentales.
- Proporcionar seguridad.
- Actuar como un sensor de actividad insurgente.
- Negar el acceso al enemigo y garantizar la libertad de movimientos.
- Asegurar y retener la infraestructura clave.
- Interrumpir la actividad insurgente.
- Asegurar las áreas despejadas por el ANA para evitar que regresen los insurgentes.
- Defender un área asignada por un tiempo limitado (con refuerzos militares).
- Apoyar la ayuda humanitaria y actuar en caso de desastres naturales.
- Proporcionar seguridad en eventos locales.

²¹ GASTON y KUOVO. *Op. cit.*

²² GASTON y KUOVO. *Op. cit.*

Entre sus cometidos, se excluye expresamente:

- Operar en distritos controlados por los insurgentes o en los que actúe el ISIS.
- Servir como fuerza de maniobra regular.
- Desplegar en otras provincias/distritos.
- Participar en operaciones ofensivas contra grandes grupos de insurgentes.
- Reemplazar ANA en cometidos de seguridad de bases.
- Actuar como fuerza de reacción rápida para otras fuerzas del distrito.
- Realizar operaciones de ataque/captura/rescate.
- Cometidos de vigilancia civil.

Esencialmente el ANA-TF rentabiliza el conocimiento del entorno humano y físico para proporcionar seguridad en áreas que carecen de una presencia insurgente sustancial. No pueden actuar como policía civil, ya que esa responsabilidad pertenece al Ministerio de Interior.

Organización y estructura

El ANA-TF está organizado en unidades de nivel compañía (*tolay*), que operan en un solo distrito como fuerza auxiliar del ANA del que recibe vehículos ligeros y un equipo comparable al del ANA, con la salvedad de que no dispone de morteros. Para facilitar la interoperabilidad con el ANA, el ANA-TF está organizado siguiendo el mismo patrón. Los reclutas locales pueden ocupar puestos hasta nivel escuadra. Por encima de este nivel, todos los puestos están ocupados por personal perteneciente al ANA²³.

Estos *tolays* operan integrados en batallones (*kandaks*) regulares que asumen su control táctico cuando operan en su área. El control administrativo y operativo se retiene a nivel de brigada del ANA para garantizar un apoyo logístico ininterrumpido. Este esquema de relaciones es necesario porque el ANA-TF está limitado a operar dentro de su distrito de origen, mientras que los *kandaks* del ANA no lo están. Está previsto que, una vez que el sistema se afiance, se formen *kandaks* del ANA-TF, que contarán con una plana mayor del ANA y cuatro o cinco *tolays*.

²³ CLARK, Kate. «The Afghan Territorial Force: Learning from the lessons of the past?». *Afghanistan Analysts Network*. 15 enero 2019. Disponible en <https://www.afghanistan-analysts.org/the-afghan-territorial-force-learning-from-the-lessons-of-the-past/>.

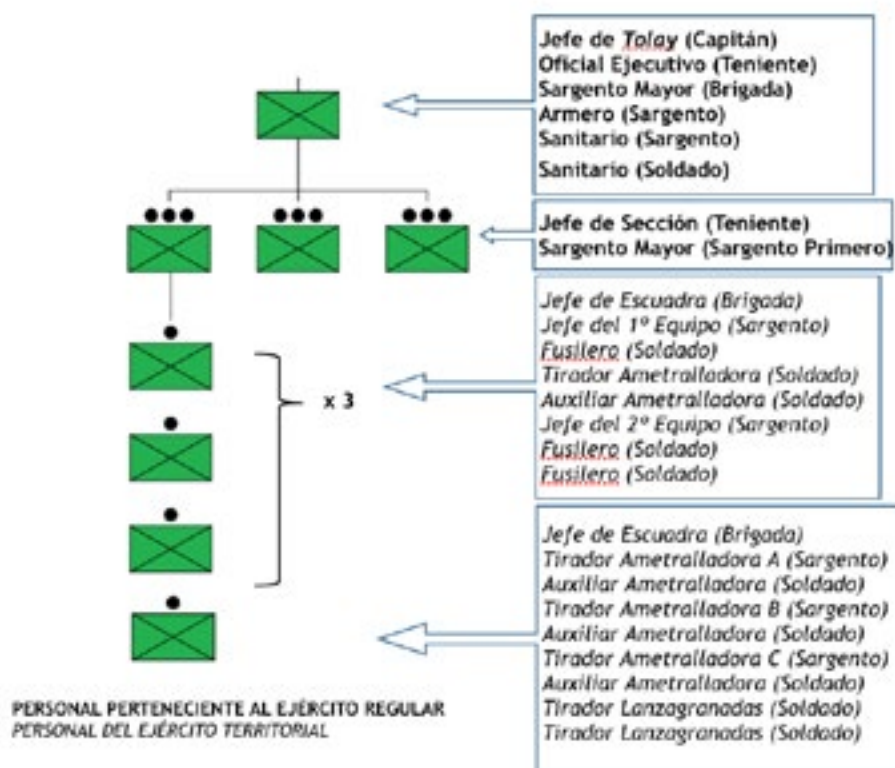


Figura 1. Estructura de los *tolays* de la Fuerza Territorial del Ejército Nacional Afgano (ANA-TF).
Fuente: Elaboración propia.

Condiciones de servicio

El ANA-TF opera bajo condiciones muy específicas para asegurar su profesionalidad y evitar comportamientos propios de una milicia. El primer control lo constituyen los cuadros de mando del ANA integrados en los *tolay*, que no pueden ser del distrito en el que prestan servicio. El personal del ANA integrado en la fuerza territorial continúa recibiendo las mismas retribuciones y beneficios, mientras que los reclutas locales reciben el 75 % de lo que les correspondería por empleo y antigüedad en el ANA, para garantizar que el reclutamiento de ANA-TF no perjudique al del ANA. Los exmiembros del ANA pueden alistarse en el ANA-TF si cumplen con los requisitos de residencia, pero no pueden retener el empleo que hubieran obtenido anteriormente por encima del de sargento. Por otra parte, tras un año de servicio en el ANA-TF, sus miembros pueden pasar al ANA manteniendo su empleo. Pero un exmiembro del ANA-TF no puede servir como cuadro del ANA en el ANA-TF en su distrito de origen. Al completar su periodo de

servicio, los soldados regulares del ANA pueden ser transferidos al ANA-TF si existe vacante apropiada en su distrito de origen²⁴.

Reclutamiento y formación

El primer principio de empleo del ANA-TF define el distrito como su ámbito de reclutamiento y empleo en un nivel intermedio entre la ALP (Local) y el ANA (Nacional)²⁵. Un reclutamiento provincial permitiría utilizar las estructuras del ANA que recluta a este nivel, pero dificultaría contar con soldados de los distritos rurales, ya que la mayoría de los reclutas vendrían probablemente de la capital provincial y no estarían tan familiarizados con el entorno de los distritos rurales. Ello obliga a un reclutamiento activo coordinado por las autoridades civiles y militares de la zona²⁶. La implicación de las autoridades locales es fundamental para ganar el apoyo local, una de las claves del éxito de esta iniciativa. Una vez seleccionados los reclutas se trasladan a Kabul, donde durante 12 semanas y agrupados según sus distritos de origen, siguen el mismo proceso de selección e instrucción que los reclutas del ANA.

Después de completar esta formación, se selecciona a los futuros jefes de equipo y escuadra para que realicen los cursos de suboficial, idénticos a los del ANA. Simultáneamente, los cuadros del ANA asignados a la fuerza territorial realizan un curso de actualización de tres semanas donde se les instruye sobre su concepto y misión. Tras este curso, se integran con los soldados recién instruidos en el Centro de Entrenamiento Regional del ANA más cercano a su distrito de origen. Estos centros sirven como centros de adiestramiento en cada área de cuerpo de ejército y es donde, durante cinco semanas, los nuevos soldados y sus mandos se adiestran a nivel de escuadra y pelotón, siguiendo un programa específico para el ANA-TF. Después de este entrenamiento, los *tolays* recién formados y entrenados regresan a su distrito de origen para hacerse cargo de su misión.

²⁴ GASTON y KUOVO. *Op. cit.*

²⁵ Para evitar que las nuevas unidades queden «contagiadas» del faccionalismo de la ALP, los miembros de esta policía tienen vetado el acceso a la nueva fuerza. GASTON y KUOVO. *Op. cit.*

²⁶ Un ejemplo: «Efforts underway to recruit youths to Afghan Army territorial force». *Khaama Press*. 25 enero 2019. Disponible en <https://www.khaama.com/efforts-underway-to-recruit-youths-to-afghan-army-territorial-force-03179/>.

Conclusión

La creación de una fuerza completamente nueva, desde su concepción hasta la ejecución, demuestra la creciente capacidad del Gobierno afgano y el MDEF-A para ejecutar cambios logísticos y estructurales complejos. El hecho de que en nueve meses haya sido capaz de planificar y crear una estructura de fuerza completamente nueva es un testimonio de la creciente madurez de las instituciones de Afganistán. Aunque esto sea un éxito, la tarea está lejos de haberse completado. El ministerio está llevando a cabo una prueba de concepto inicial con varios *tolays*, evaluando el concepto operativo, así como el proceso de reclutamiento y formación. En última instancia, se espera que el ANA-TF alcance unos efectivos de poco más de 36.000 en los próximos años. Un resultado exitoso significará que el Gobierno afgano tiene una fuerza reclutada localmente, entrenada y dirigida a nivel nacional, efectiva y asequible, capaz de llenar la brecha de capacidad entre el ANA y la policía.

*Javier Ruiz Arévalo**

Coronel del Ejército de Tierra
Analista del Mando de Adiestramiento y Doctrina del ET

Mercenarios rusos en África

Resumen

Desde que los contratistas rusos aparecieron en África en 2017, las ambiciones estratégicas de Rusia han ido creciendo con cada interacción con actores de este continente; y aunque Rusia no tiene los recursos de sus competidores para formar alianzas con gobiernos africanos, ofrece más flexibilidad y menos exigencias.

La próxima propuesta de legalizar las compañías militares privadas en Rusia podría dar al país la ventaja competitiva para hacerse un hueco como proveedor de seguridad en entornos de alto riesgo como varios países de África. Ello también concedería una ventaja estratégica al Kremlin en ese giro hacia África para acceder a energía, minerales, materias primas y otras recompensas.

Palabras clave

Rusia, mercenarios, contratistas, Wagner, Prigozhin, África, Sahel, ONU.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Russian mercenaries in Africa

Abstract

Since Russian contractors first appeared in Africa in 2017, Russia's strategic ambitions have grown with every interaction with local actors. Despite Russia does not have the resources of its competitors to build alliances with African governments, it offers more flexibility and less claims.

The next proposal to legalize private military companies in Russia could give the competitive edge to gets its way as security provider in high-risk environments like several African countries. This would also provide the strategic advantage in the Kremlin's current pivot to Africa to access energy, minerals, raw materials and other rewards.

Keywords

Russia, mercenaries, Wagner, Prigozhin, contractors, Africa, Sahel, UN.

Introducción. Las motivaciones estratégicas

Una Rusia pragmática y asertiva en sus objetivos no esconde su apoyo a regímenes autoritarios con los que comparte intereses, como ha demostrado en Siria y Venezuela. Y aunque la estabilidad en África favorezca sus objetivos, esto no es el principal beneficio. Enfrentada con Occidente desde 2014, Rusia necesita relaciones alternativas por el resto del mundo. En África esas relaciones pueden tomar muchas formas, tales como acceso a mercados y a recursos naturales, alineamiento diplomático y contratos de armamento y material.

Es por ello por lo que Rusia ha adoptado una estrategia de amplio enfoque en la expansión de su influencia en África, muy en línea con la vieja estrategia soviética. Como veremos, Rusia ha desplegado mercenarios en República Centroafricana para entregar armas, formar a las fuerzas del gobierno y proporcionar protección al presidente. En Libia ha asumido tareas de desminado y formación de personal del general Haftar. En Sudán, asesores rusos protegen al presidente Bashir.

No es que Rusia no intente abrirse camino en otros sectores, como la construcción de carreteras o ferrocarriles para conectar la costa del mar Rojo con África Occidental¹ o incluso el sector aeronáutico. En abril de 2018, una delegación del fabricante del Irkut MS-21 visitó varios países de África Occidental con aerolíneas nacionales, incluyendo Burkina Faso. La delegación fue introducida en Burkina Faso por Mahamadou Bonkougou, propietario de la aerolínea Liza Transport International (LTI), y presentó su modelo a la dirección de Air Burkina y al ministro de transporte, Vincent Timbindi Dabilgou. Irkut está desarrollando dos versiones del avión en cooperación con la empresa estatal United Engine Corp: la MS-21-200 (para 132-165 pasajeros) y la MS-21-300 (para 165-200)².

¹ «Russia's Plan for Making Friends in Africa». *Stratfor*. 15 de junio de 2019. Disponible en <https://worldview.stratfor.com/article/russia-putin-diplomacy-africa-great-power>. Fecha de la consulta 12/09/2019.

² *Africa Intelligence*. 9 de mayo de 2018. Disponible en <https://www.africaintelligence.com/lce/business-circles/2018/05/09/moscow-out-and-about-touting-its-planned-medium-haul-aircraft,108309800-gra?CXT=PUB>. Fecha de la consulta 12/09/2019.

Pero lo cierto es que Rusia no tiene los recursos financieros de otras potencias para financiar grandes proyectos de infraestructuras en África como China que, por otra parte, ya se ha visto obligada a replantear sus inversiones por sus problemas económicos internos y no pocos problemas de seguridad sobre el terreno.

El instrumento

Lo primero que se necesita para comprender este fenómeno, es abandonar la idea preconcebida del mercenario, y reconocer que esta proyección de fuerza es ahora parte de la acción de las principales potencias para ejercer influencia de manera indirecta en contextos o regiones sensibles. El valor de esta no tan nueva herramienta reside en que en última instancia es una empresa privada la que hace el trabajo con el fin de proteger al gobierno cliente si algo sale mal. Otra ventaja es que los gobiernos no están obligados a informar públicamente de las bajas, lo que ayuda a mantener a raya las cifras oficiales.

Además de ampliar las capacidades de las fuerzas militares, estos contratistas pueden realizar misiones no declaradas oficialmente. Este flujo es más fácil en tanto que la mayoría de los contratistas son exmilitares a menudo en contacto con sus antiguas unidades o con valiosas conexiones en agencias de inteligencia, ministerios de defensa y otras instancias. Es por ello por lo que estos contratistas pueden convertirse en la extensión no oficial de la acción del gobierno, especialmente si dependen de él³.

Según el diario *The Guardian* y una reciente filtración del oligarca ruso del petróleo, Mikhail Khodorkovsky, el hombre clave de la actividad encubierta de Rusia en África y Oriente Medio es Yevgeni Prigozhin. Este, a través de cierto número de entidades privadas, puede proporcionar los servicios de Wagner (oficialmente una empresa de seguridad privada), influencia en los medios y ONG locales, y asesorar a líderes africanos⁴. Esta imbricación público-privada ofrece mucha más flexibilidad que un uso oficial de recursos públicos como puede ser el envío de tropas.

³ KORYBKO, Andrew. *Oriental Review*. 18 de enero de 2018. Disponible en <https://orientalreview.org/2018/01/18/russia-might-pivot-africa-mercenaries/>. Fecha de la consulta 12/09/2019.

⁴ «Russia's Plan for Making Friends in Africa». *Stratfor*. 15 de junio de 2019. Disponible en <https://worldview.stratfor.com/article/russia-putin-diplomacy-africa-great-power>. Fecha de la consulta 12/09/2019.

El 25 de enero de 2019, el Servicio de Seguridad Ucraniano (SBU) publicó una documentación de Wagner que confirmaba que la empresa es una rama no reconocida del Departamento Central de Inteligencia de Rusia (GRU). Según dichos documentos, entre agosto y diciembre de 2018 se han estado enviando unos 1.092 contratistas rusos a Sudán, República Centroafricana y otros países de la región en aviones de transporte Tu-124M (con matrículas RA-85041 y RA-85155) fletados por LLCM Invest, una empresa de Prigozhin. También publicó la lista de 149 empleados que participaron directamente en la represión de las manifestaciones en Sudán a comienzos de 2019.

El análisis de los datos del pasaporte de los más de 1.000 empleados de Wagner que fueron enviados con esos aviones revela que la gran mayoría fueron expedidos de manera centralizada en Moscú por una división del Servicio Federal de Migración. Los números de pasaporte de varios cientos de esos empleados (mayoritariamente rusos, pero también bielorrusos, moldavos y de las Repúblicas de Donetsk y Luhansk) diferían solo en los últimos dígitos⁵.

El 14 de febrero de 2019, *Sahel Elite* hizo pública una investigación de *Novaya Gazeta* sobre el registro de vuelos de un avión privado supuestamente propiedad de Prigozhin. El avión, un Raytheon Hawker 800XP con matrícula M-VITO, pertenece oficialmente a una empresa de las Seychelles de propietario desconocido; pero los investigadores creen que se trata de Yvgeni Prigozhin, basándose en la información publicada por su hija en redes sociales y en el hecho de que dicha empresa posee un yate usado para las vacaciones de Prigozhin y su familia. Desde finales de 2016, dicho avión voló 48 veces a Beirut, pasó por Siria 21 veces, 27 por Egipto y Libia, además de varias paradas en Sudán y Chad. No es posible saber si Prigozhin viajaba en esos vuelos, pero al menos hay confirmada una visita suya a Jartum con dos empleados de Wagner⁶.

⁵ «Ukrainian Security Service: Russian private military company Wagner active in Syria and Sudan». *Sahel-Élite*. 10 de febrero de 2019. Disponible en <https://httpsahel-elite.com/2019/02/10/ukrainian-security-service-russian-private-military-company-wagner-active-in-syria-and-sudan/>. Fecha de la consulta 12/09/2019.

⁶ «Russian Media: Aircraft belonging to “Putin’s chef” flies frequently to Syria and Africa». *Sahel-Élite*. 14 de febrero de 2019. Disponible en <https://httpsahel-elite.com/2019/02/14/russian-media-aircraft-belonging-to-putins-chef-flies-frequently-to-syria-and-africa-chad/#more-11814>. Fecha de la consulta 12/09/2019.

Y es que Wagner es la base de este nuevo modelo de intervención exterior. Aunque la naturaleza exacta de la relación de Wagner con el Gobierno ruso presenta muchos interrogantes, dicha relación es estrecha y se remonta al menos a 2013. Un antecedente de Wagner llamado Slavonic Corps era dirigido por un excoronel del GRU llamado Dimitri Utkin en sus primeras operaciones en Siria. Ya en 2014, dicha empresa adoptó el nombre de Wagner y participó decisivamente en los combates del este de Ucrania. Pero desde 2018 su principal área de trabajo ha sido África Central.

Tras las conversaciones sobre cooperación en materia de seguridad a finales de 2017 entre Rusia y Sudán, apareció un vídeo que mostraba a contratistas rusos adiestrando a una milicia aliada del gobierno. En marzo de 2018, el Kremlin declaró que 170 «asesores civiles» habían llegado a República Centroafricana para formar a las fuerzas del gobierno. A finales de julio, otros 500 contratistas de Wagner aparecieron en la frontera entre República Centroafricana y Sudán.

El África subsahariana no es destino favorito de estos contratistas, pero unos haberes mensuales medios de 160.000 rublos (unos 2.150 euros) son un poderoso incentivo en el contexto salarial ruso. La ideología también tiene su lugar en el reclutamiento de Wagner. En una sociedad más militarizada y con nuevas iniciativas del gobierno que promueven un nacionalismo militante, el mercenariado, con sus altos salarios y sus promesas de aventuras, constituye una opción atractiva. Su principal base y centro de instrucción está en Molkino, al sur de Rusia, custodiada por militares rusos que no admiten periodistas ni curiosos. Para Wagner, la puerta está abierta a rusos étnicos. Eso incluye a multitud de ucranianos del este o que han cambiado de nacionalidad, a bálticos y de otros lugares del espacio exsoviético. Los chechenos, en cambio, están vetados⁷.

Según Bloomberg, Wagner mantenía contratistas en 10 países africanos a finales de noviembre de 2018; pero no es en absoluto la única empresa de su tipo en Rusia. El mercado se está llenando de competidores que o bien replican su modelo o buscan su nicho de mercado:

⁷ HAUER, Neil. «Russia's Favorite Mercenaries». *The Atlantic*. 27 de agosto de 2018. Disponible en <https://www.theatlantic.com/international/archive/2018/08/russian-mercenaries-wagner-africa/568435/>. Fecha de la consulta 12/09/2019.

- Patriot. Especializada en protección. Más discreta y de menor tamaño, ofrece mejores sueldos (hasta 14.000 euros al mes) y está bien conectada con altos cargos del Ministerio de Defensa. Ofrece contratos cortos (uno o dos meses frente a tres o seis de Wagner); su personal es del máximo nivel mientras que Wagner rebajó sus criterios de selección desde 2017 para las operaciones en Siria y Ucrania.
- ENOT Corp. Trabaja principalmente en el espacio exsoviético con un fuerte componente nacionalista. Se cree además que puede ser más bien una cantera de Wagner.
- RSB Group. Más parecida a las empresas occidentales, ofrece incluso ciberseguridad. También proporciona protección de instalaciones petrolíferas y barcos. Cuenta con unos 250 miembros que provienen principalmente del GRU y del FSB⁸.
- Vegacy Strategic Services Ltd. Registrada en junio de 2012 en Chipre. Ofrece una amplia variedad de servicios que va desde la protección de instalaciones petrolíferas hasta inteligencia. Se nutre de unidades especiales militares y policiales de Rusia, Ucrania y Grecia.
- PMSC War. Puede desplegar hasta 70 efectivos, pero ofrece una gran variedad de servicios, desde inteligencia hasta protección de instalaciones. Trabaja principalmente en el espacio exsoviético⁹.

El caso de Sudán

Las primeras noticias de presencia rusa salieron de Igor Strelkov, antiguo ministro de Defensa de la autoproclamada República Popular de Donetsk en diciembre de 2017. Poco después, el director general de RSB Group afirmó que contratistas de Wagner habían viajado a Sudán.

Sudán tiene abiertos dos frentes: uno en Darfur y otro con los Estados fronterizos del sur. Para evitar golpes de Estado, se prima la lealtad sobre la valía a la hora de seleccionar personal clave, lo que ha creado un serio problema de incompetencia en especialidades críticas. Es por ello por lo que Rusia ha incluido en el lote de armamento

⁸ *Federalnaya Sluzhba Bezopasnosti* o Servicio Federal de Seguridad. Principal agencia de inteligencia rusa.

⁹ MATÍAS, Fran. «Mercenarios rusos. El ejército de bolsillo de Putin». *Revista Ejércitos* n.º 8. Pp. 44-45. Fecha de la consulta 12/09/2019.

ofrecido a pilotos de combate y personal de tierra. De hecho, en 2008 murió un piloto ruso pilotando un MIG-29 sudanés. Mientras que en la década de los 90 estos especialistas solían ser pilotos de fortuna retirados, la participación estatal ha ido creciendo con el tiempo.

Las manifestaciones que proliferaron en Sudán por la subida de productos de primera necesidad en diciembre de 2018 volvieron a demostrar la utilidad de Wagner como herramienta oficiosa del Kremlin. Uno de los camiones Ural-4320 que usa Wagner en África fue visto en Jartum, primero con personal de habla rusa con uniforme militar el día 26 y más tarde el 31 con europeos vestidos de civil. Los civiles no eran controlados por el National Intelligence Security Service como es norma con los extranjeros en manifestaciones. Estos europeos llevaban cámaras, pero nada que les identificase como prensa. Se bajaron de los camiones a unos cientos de metros de las manifestaciones y se mezclaron en ellas.

El caso de República Centroafricana

La marcha de cientos de militares norteamericanos de África y la extendida antipatía hacia Francia en el país, han dejado a la República Centroafricana, lo que un alto cargo de la ONU definió como «un país para llevar». Los diplomáticos rusos se han empleado a fondo para crear el clima propicio para las concesiones mineras. Lo novedoso es el papel dado a los contratistas en esta labor. Aunque Wagner llega a veces a desafiar al Kremlin, sigue siendo una herramienta muy útil, en tanto que permite a Rusia entrar en un entorno hostil con un riesgo mínimo y explotar las oportunidades económicas y políticas al máximo nivel.

En agosto de 2017, Yevgeni Prighozin asistió a una reunión en Jartum para tratar el conflicto de República Centroafricana. Partiendo de recursos muy escasos, como la donación de armamento ligero para dos batallones entrenados por la UE y unos pocos efectivos de Wagner, Moscú ha conseguido meter la cabeza en el país y ofrecer un auténtico manual de influencia.

Wagner tomó posesión de la casa del expresidente Jean-Bedel Bokassa y la transformó en un centro de instrucción militar. La llegada de 175 instructores rusos fue precedida en 2017 por una entrega de armas desde Moscú una vez la ONU autorizó el levantamiento excepcional del embargo que pesaba contra el país africano desde 2013. Las primeras entregas llegaron en un Iliushin Il-76 e incluían 900 pistolas Makarov, 5.200 fusiles de asalto Kalashnikov, 140 fusiles de precisión Dragunov, 840 ametralladoras PK, 270 lanzagranadas RPG y 20 cañones antiaéreos, amén de granadas de mano, morteros y munición. También se encargó de la seguridad personal del presidente Faustin-Archange Touadera, dirigida ahora por Valery Zakharov¹⁰. En julio de 2018, Rusia desplegaba ya entre unos 300 y unos 400 contratistas.

El emporio de Prighozin incluye una empresa llamada Lobaye Invest que financia una emisora de radio y adiestramiento militar en el país por unos 250 contratistas rusos. Lobaye Invest ya ha conseguido unas generosas concesiones para la prospección de oro y diamantes¹¹. Mientras que las iniciativas internacionales como MINUSCA¹² o EUFOR-RCA buscan construir las capacidades del Estado e influenciar de alguna manera, Rusia ofrece garantizar el poder al jefe de Estado a cambio de medidas atractivas que beneficien a ambas partes.

El caso de Libia

En Libia, los contratistas rusos apoyan al líder del Ejército Nacional Libio, el general Khalifa Haftar, que controla el este y que fue recibido por el ministro de Exteriores, Sergei Lavrov, en noviembre de 2016. Ese mismo año, la Libyan Cement Company contrató a RSB Group para el desminado de sus instalaciones en Bengazi. El Gobierno ruso reconoció que, si bien estos contratistas no trabajaban para Defensa, sí consultaban con Exteriores. Aun contando con la autorización del Kremlin, RSB es una empresa más independiente que Wagner y su misión ha sido más limitada.

¹⁰ *Ibíd.*, pp. 50-51. Fecha de la consulta 12/09/2019.

¹¹ «Special Report Putin's Private Army». *CNN*. Disponible en <https://edition.cnn.com/interactive/2019/08/africa/putins-private-army-car-intl/>. Fecha de la consulta 12/09/2019.

¹² Misión Unidimensional Integrada de Naciones Unidas para la Estabilización de República Centroafricana.

Rusia aún se mantiene oficialmente neutral en Libia, pero mantiene una relación más estrecha con Haftar que controla las zonas más ricas en petróleo. Este se reunió en noviembre de 2018 con el ministro de Defensa ruso, Sergei Shoygu, el jefe de Estado Mayor General, Valery Gerasimov, y el ya conocido Yevgeni Prigozin, lo que hace prever una operación de Wagner en Libia.

Aun descartando las informaciones del diario sensacionalista *The Sun* sobre dos bases rusas en Bengazi y Tobruk, del despliegue de sistemas antiaéreos S-300 y de misiles antibuque Kalibr, lo cierto es que el presidente del Comité de Defensa de la Duma, Vladimir Shamanov, reconoció que las autoridades libias habían solicitado ayuda a Moscú.

El caso de Burundi

El canal ruso TV Rain afirmó que contratistas rusos habían protegido la construcción de una base militar rusa en Burundi que albergaba a un total de 200 personas. La operación estaría coordinada con Exteriores, el FSB y las Fuerzas Armadas¹³.

Otras consideraciones

Rusia no es la única que envía a estos nuevos mercenarios. Incapaz de conseguir bases permanentes en África (salvo en Yibuti), el AFRICOM¹⁴ confía cada vez más servicios en el norte de África y el Sahel a 21 empresas privadas, desde inteligencia hasta misiones de combate. En el ataque del 4 de octubre de 2017 contra un convoy nigerino-estadounidense en Tillabery, había al menos tres contratistas. En la evacuación de los heridos participó un helicóptero Bell 214 de la empresa Erickson y un avión de Berry Aviation. Helicópteros ucranianos han proporcionado aeroevacuación médica a la MINUSMA¹⁵ durante dos años. La ucraniana Omega Consulting Group ha abierto oficina en Burkina Faso y está contratando personal de habla francesa con experiencia de

¹³ MATÍAS, Fran. «Mercenarios rusos. El ejército de bolsillo de Putin». *Revista Ejércitos* n.º 8. Pp. 52-53. Fecha de la consulta 12/09/2019.

¹⁴ *Africa Command* o Mando Militar de Estados Unidos para África.

¹⁵ Misión de Naciones Unidas para la Estabilización de Malí.

combate. Incluso el Gobierno de España subvencionó la contratación de seguridad privada en barcos como protección contra la piratería en el golfo de Adén¹⁶.

No es fácil investigar sobre este nuevo mercenariado ruso. El 30 de julio de 2018, tres periodistas rusos murieron en República Centroafricana mientras investigaban las actividades de Wagner en el país. Un compañero suyo que indagaba sobre la misma empresa, Maxim Borodin, cayó desde un balcón en Yekaterinemburgo el abril anterior. Y Denis Korotkov, un periodista de San Petersburgo, se vio obligado a ocultarse tras recibir amenazas de muerte por un artículo sobre Wagner¹⁷. Por otra parte, el pasado 3 de septiembre de 2018, Vladimir Putin firmó un decreto que convierte en secreto de Estado la información relativa a los agentes independientes que colaboran con los servicios de inteligencia. Ello confiere aún más opacidad a las operaciones de Wagner y otros contratistas por cuenta del gobierno y les convierte en instrumentos aún más valiosos.

Los militares rusos han hecho un gran trabajo al derrotar al Estado Islámico en Siria y han dado la más sofisticada muestra de guerra híbrida en el este de Ucrania. Además, su recuperado renombre les convierte en cotizados contratistas para la protección de bienes y personas, especialmente en los volátiles teatros de operaciones africanos.

Rusia puede llegar a un acuerdo con su socia China para proteger activos de la nueva Ruta de la Seda a cambio de jugosos contratos, lo que en muchos casos puede significar el acceso a recursos naturales que, a su vez, revertiría en una mayor presencia de Rusia en África. No es que Rusia solo pueda trabajar a través de China para conseguir contratos con los gobiernos anfitriones; sino que el caso es que Pekín ya controla una considerable parte de las industrias extractivas de África y, de momento, es el socio más lógico para Moscú en la zona.

Tampoco Rusia se conformaría con ser indefinidamente el socio menor de China en África, sobre todo, si Rusia está dispuesta a asumir un papel desproporcionado en la protección de los valiosos activos de la Ruta de la Seda, lo que le llevaría a desarrollar una política «mercenaria» en multitud de países, especialmente tras la previsible

¹⁶ Disponible en <http://www.rtve.es/noticias/20100927/seguridad-privada-pesqueros-del-indico-cuesta-millon-euros-anuales/357182.shtml>. Fecha de la consulta 12/09/2019.

¹⁷ HAUER, Neil. «Russia's Favorite Mercenaries». *The Atlantic*. 27 de agosto de 2018. Disponible en <https://www.theatlantic.com/international/archive/2018/08/russian-mercenaries-wagner-africa/568435/>. Fecha de la consulta 12/09/2019.

legalización de las compañías militares privadas. Rusia también puede jugar en África el papel de tercera vía, entre un Occidente en retirada y una pujante China que ya empieza a verse como un socio que impone sus términos¹⁸.

Conclusiones

Aunque Rusia no tiene los recursos de China para construir alianzas con los países del Sahel, ofrece más flexibilidad y menos exigencias como aliado contra el terrorismo. En realidad, está modelando su política africana a imagen de la soviética, usando conceptos ideológicos de panafricanismo y el rechazo a las antiguas metrópolis. En el caso del Sahel, se trata de vender la intervención de la OTAN en Libia en 2011 como el origen de la inestabilidad en la región y la Operación Barkhane como una ineficaz operación neocolonialista.

Rusia puede vender un modelo exitoso de intervención basado en la experiencia en Sudán y República Centroafricana: proporcionar armamento, inteligencia y un pequeño grupo de contratistas muy capacitados que pueden ofrecer formación, protección para instalaciones y personas claves y, dado el caso, acciones cinéticas limitadas.

La proliferación de contratistas rusos en África en general, y en el Sahel en particular, puede suponer un peligro para las tropas internacionales sobre el terreno. Estas son un objetivo fácil ante un tipo de actores que obedecen a intereses poco claros y a veces imprevisibles, dependiendo de su grado de dependencia del Kremlin y de los objetivos de este.

Al contrario de estadounidenses y europeos, a los rusos no se les atribuyen intereses regionales que impliquen medidas desestabilizadoras; al contrario, Rusia, como China, es vista como un actor interesado en la estabilización de la región para facilitar contratos a sus empresas, un país que no envía fuerzas numerosas ni por mucho tiempo; y que no interfiere en asuntos internos.

¹⁸ KORYBKO, Andrew. *Oriental Review*. 18 de enero de 2018. Disponible en <https://orientalreview.org/2018/01/18/russia-might-pivot-africa-mercenaries/>. Fecha de la consulta 12/09/2019.

China, que ya posee amplios intereses económicos en África, evita toda implicación militar de momento (aunque ya posee una base naval en Yibuti). Rusia, por su parte, se perfila como el complemento perfecto de su acción en África a través de su experiencia en intervenciones limitadas para sostener regímenes aliados y proteger activos de alto valor.

*César Pintado**

Profesor del Campus Internacional de Seguridad y Defensa

La crisis política y humanitaria de Burundi

Resumen

Las elecciones a la presidencia del año 2015 desataron la violencia en Burundi. El presidente del país, Pierre Nkurunziza, incumplió el Acuerdo de Arusha, que trajo la paz a la región tras la guerra civil, y se presentó a la presidencia por tercera vez. Desde entonces, la situación del país amenaza con desatar una nueva guerra civil. Naciones Unidas, junto con la ayuda regional (prestada por la UA y CAE), está intentando mediar en el conflicto entre Gobierno y oposición para que la situación no acarree consecuencias irreparables. En esta investigación analizaremos la actual situación del país y los problemas que podrían surgir en el futuro.

Palabras clave

Burundi, Unión Africana, Pierre Nkurunziza, Acuerdos de Arusha, Naciones Unidas.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Humanitarian and political crisis in Burundi

Abstract

After the 2015 presidential elections, a wave of violence was unleashed in Burundi. Pierre Nkurunziza stood as a president neglecting the Arusha agreement, which had brought peace to the region in the last few years. The United Nations, along with the regional aid, tried to mediate through the conflict in order to avoid the arising of a new civil war. Throughout the following document, we analyse current Burundi's situation and its state of political volatility.

Keywords

Burundi, African Union, Pierre Nkurunziza, Arusha's Agreement, United Nations.

Introducción

La situación en Burundi se ha deteriorado por la polémica generada tras las elecciones de 2015. El país venía de recomponerse de una cruenta guerra civil, pero el espíritu de reconciliación no es pleno. La etapa postcolonial estuvo caracterizada por un clima de violencia que acabó desembocando en tres guerras civiles. La más cruenta fue la librada entre 1993 y 2005, que dejó 300.000 víctimas mortales. En el año 2000, se adoptaron los Acuerdos de Arusha que ayudaron a acabar con el conflicto en el año 2005¹. Precisamente en esas fechas el antiguo opositor, Pierre Nkurunziza, llegó al poder tras ser elegido por el Parlamento. Burundi, desde entonces, es un país democrático.

Pierre Nkurunziza fue reelegido una vez más en 2010. Sin embargo, la polémica surge en el año 2015 cuando el presidente anunció que se presentaría a unos nuevos comicios, cuando la legislación de Burundi limitaba la presidencia a dos mandatos. El presidente alegó que sus pretensiones eran completamente legítimas, pues en su primer mandato fue elegido por el Parlamento, y no mediante elecciones democráticas². Los grupos opositores alegaron que vulneraba los Acuerdos de Arusha³. Ciertamente, el precepto legal en cuestión no condiciona la validez del mandato a si este ha sido elegido democráticamente o por la Asamblea Nacional, sino que señala expresamente que «nadie puede servir más de dos mandatos presidenciales».

La respuesta del Gobierno a dichas protestas ha sido objeto de críticas por graves vulneraciones de derechos humanos. Las acusaciones, sin embargo, fueron negadas por el Gobierno. En mayo de 2015, Godefroid Niyombare intentó dar un golpe de Estado, mientras Nkurunziza se encontraba en Tanzania en una Cumbre de la CAO. El golpe fue amortiguado por las fuerzas gubernamentales; Niyombare huyó del país y varios instigadores del levantamiento fueron arrestados⁴. Desde el fallido golpe, parte de la oposición se encuentra exiliada. El Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas constituyó una comisión de investigación para estudiar los hechos denunciados desde abril de 2015. Entre tanto, Nkurunziza fue reelegido, en julio de 2015, aunque la oposición intentó boicotear las elecciones. La violencia, desde entonces, no ha cesado. En

¹ «Burundi Infographic». *IC Responsibility to Protect*. Disponible en <http://www.responsibilitytoprotect.org>.

² LINDSKOV JACOBSEN, K. y GAUSLA ENGELL, T. «Conflict prevention as pragmatic response to a twofold crisis: liberal interventionism and Burundi». *International Affairs* 94: 2. 2018, pp. 363-380 (p. 370).

³ LUNN, J. «Burundi crisis one year on: April 2016 update». *House of Commons Library* n.º 7573. Abril, 2016, p. 4.

⁴ NGENDAKUMANA, P. «Burundi: May 2015 - May 2017, Two Years On, Burundi Still Experiences Serious Crisis». *All Africa*. 01/05/2017. Disponible en <http://allafrica.com>.

Naciones Unidas se teme, además, que la situación se contagie a países vecinos y acabe desembocando en una nueva guerra civil⁵.

La crisis en 2018 se adentró en un nuevo escenario. Así Nkurunziza confirmó las sospechas de sus detractores y convocó un referéndum para eliminar el límite de dos mandatos establecido. La reforma era sustancial y afectaba a 97 de los 305 artículos establecidos en la Constitución de 2005. Y además modificaba una cuestión bastante sensible: la doble vicepresidencia. Desde los Acuerdos de Arusha, Burundi tenía dos vicepresidentes, uno hutu y otro tutsi. Sin embargo, la reforma emprendida por Nkurunziza dejaba solo una vicepresidencia, comprometiendo el reparto étnico forjado en los acuerdos de Arusha. La oposición se mostró dividida al interpretar los sucesos: los partidos opositores que permanecían en Burundi preferían hacer campaña electoral por el «no voto»; mientras que los exiliados llamaron al boicot de los comicios⁶. Una división que, claro está, beneficiaba al propio Nkurunziza, ya que reflejaba las desavenencias históricas en el seno de la oposición.

La reforma constitucional, finalmente, venció por una amplia mayoría (73, 24 % de los votos), aunque, eso sí, vino acompañada también por violencia⁷. Esta reforma, además, concentraba el poder en el presidente, reducía las prerrogativas del Gobierno y el Parlamento⁸, y ampliaba el mandato presidencial desde los cinco a los siete años⁹. Nkurunziza, aun con todo, ha señalado que no se presentará a la reelección. Pero, claro, tendrá que verse si esas palabras finalmente acaban cumpliéndose, pues la reforma y la naturaleza de la misma podrían invitar a apostar por lo contrario. Es más: algunos analistas han señalado que la reforma constitucional constituye un paso más en la represión desencadenada en 2015¹⁰. El International Crisis Group apuntó que la votación no se realizó en las mejores condiciones, pues desde las fuerzas gubernamentales se amenazó con emplear la violencia contra la población para que las cifras de abstención no fueran significativas¹¹. Las organizaciones no gubernamentales han continuado

⁵ S/PV.7978, p. 6.

⁶ «Burundi's Dangerous Referendum». *International Crisis Group*. 15/05/2018. Disponible en <https://www.crisisgroup.org>.

⁷ *France 24*. 22/05/2018. Disponible en <https://www.france24.com>.

⁸ Véase sobre los términos de la reforma: NANTULYA, P. «After Burundi's Referendum, a Drive to Dismantle the Arusha Accords». *African Center for Strategic Studies*. 20/07/2018. Disponible en <https://africacenter.org>.

⁹ «Burundi: repressive constitutional reform to give the president full powers». *World Wide Movement for Human Rights*. Disponible en <https://www.fidh.org>.

¹⁰ NANTULYA, P. *Op. cit.* Disponible: <https://africacenter.org>.

¹¹ «Burundi's Dangerous Referendum». *International Crisis Group*. 15/05/2018. Disponible en <https://www.crisisgroup.org>.

denunciando violaciones de derechos sobre todo contra miembros de la oposición que votaron en contra del referéndum¹².

En enero de 2019, el Gobierno de Nkurunziza realizó un movimiento histórico y desplazó la capital desde Bujumbura a Gitenga, por la centralidad de esta última región y por ser el lugar donde nació el último rey de Burundi. El anuncio cerraba una década de promesas del Gobierno de Nkurunziza y Bujumbura continuaba siendo el centro económico del país¹³. El Gobierno de Burundi, según algunas fuentes, ha continuado con las restricciones de derechos humanos. Así, en 2019, treinta ONG cerraron dadas las nuevas leyes sobre etnicidad promulgadas por el Gobierno y, en marzo, tres estudiantes se enfrentaron a penas de cinco años de prisión por realizar garabatos sobre unas fotografías de Nkurunziza en libros de texto¹⁴. Además, la Corte Suprema recientemente ordenó tomar bienes pertenecientes a miembros de la oposición exiliada¹⁵. La última actuación polémica de Nkurunziza ha sido cambiar el nombre de ciertas calles y monumentos históricos (como el palacio presidencial o el estadio nacional)¹⁶; actuaciones vistas como un intento por menoscabar las contribuciones de la minoría tutsi a la historia del país. Algunos analistas, además, inciden en que el Gobierno de Nkurunziza está tomando una deriva sectaria; el presidente empieza a utilizar un discurso teocrático en el que se atribuye el rol de portador de la palabra de dios (su esposa es pastora de la iglesia de Rorcher, cercana al Gobierno) y la empresa de cambiar a la sociedad de Burundi en base a su «visión religiosa» (reinterpreta la historia y lanza campañas de «moralización»)¹⁷. Esta deriva «místico-religiosa» ha sido denunciada por la oposición, que denuncia que Nkurunziza afirme ser elegido por voluntad divina¹⁸. Cabe recordar que más del 80 % de la población es cristiana.

¹² S/2018/1028, p. 5.

¹³ *The East Africa Monitor*. 01/01/2019. Disponible en <https://eastafricamonitor.com>.

¹⁴ *The East Africa Monitor*. 14.01.2019. Disponible en <https://eastafricamonitor.com>; también *The East Africa Monitor*. 22/03/2019. Disponible en <https://eastafricamonitor.com>.

¹⁵ *The East Africa Monitor*. 16/05/2019. Disponible en <https://eastafricamonitor.com>.

¹⁶ *The East Africa Monitor*. 02/07/2019. Disponible en <https://eastafricamonitor.com>.

¹⁷ VIRCOULON, T. «Au Burundi, la dérive quasi-sectaire du régime du président Pierre Nkurunziza». *La Croix*. 04/04/2018. Disponible en <https://www.la-croix.com>.

¹⁸ *Le Monde*. 17/05/2018. Disponible en <https://www.lemonde.fr>.

Actores del conflicto

a) Las fuerzas gubernamentales están compuestas por diversos actores principales:

- Pierre Nkurunziza. Su nueva candidatura a las elecciones generó el reciente conflicto. Lidera el partido Consejo Nacional para la Defensa de la Democracia-Fuerzas para la Defensa de la Democracia (CNDD-FDD)¹⁹.

- Consejo Nacional para la Defensa de la Democracia-Fuerzas para la Defensa de la Democracia (CNDD-FDD). Es el partido con mayor respaldo popular en Burundi: ganó las elecciones de junio 2015 con el 74,8 % de los votos²⁰ y ocupa la mayoría de los asientos en el Parlamento (77 de 100 asientos). Aquellos que cuestionaron la legitimidad de Nkurunziza para presentarse a nuevas elecciones fueron expulsados del partido²¹. Se funda en 1994 como un movimiento hutu rebelde en respuesta al Gobierno represivo tutsi durante la guerra civil²².

- Imbonerakure. Es una rama militar del CNDD formada por soldados jóvenes que deben proteger al partido y su presidente. Han sido uno de los principales señalados por las vulneraciones de derechos humanos cometidas²³. Recientemente Nkurunziza ha puesto al frente de los servicios de comunicación a su líder, medida criticada por la oposición al entender que compromete la libertad de prensa²⁴.

b) En la oposición existen varios partidos políticos muy críticos con Nkurunziza: las Fuerzas de Liberación Nacional (FNL), la Alianza para la Renovación Democrática (ADC) y la Unión para el Progreso Nacional (UPRONA). Aunque, el principal actor es la oposición exiliada, que se unió constituyendo el Consejo Nacional para el Respeto del Acuerdo de Arusha para la Paz y la Reconciliación en el Burundi y el Estado de Derecho (CNARED), una plataforma política que aglutina a todos los partidos de la oposición y grupos de la sociedad civil²⁵.

¹⁹ «Burundi Infographic». *Op. cit.* Disponible en <http://www.responsibilitytoprotect.org>.

²⁰ LUNN, J. *Op. cit.*, p. 5.

²¹ *Ibidem*, p. 4.

²² «Burundi Infographic». *Op. cit.* Disponible en <http://www.responsibilitytoprotect.org>.

²³ S/PV.7978, p. 2.

²⁴ *The East Africa Monitor*. 19/07/2019. Disponible en <https://eastafricamonitor.com>.

²⁵ Estos objetivos pueden consultarse en la propia página web de la plataforma política: <http://cnared.info>.

El papel de los actores regionales e internacionales en la crisis

La actuación de la Unión Africana (UA)

Los países vecinos no condenaron en exceso las pretensiones de Nkurunziza²⁶. Inicialmente, eso sí, se desplegaron algunas iniciativas: así con anterioridad a la celebración de elecciones, la Unión Africana (UA), como garante de los Acuerdos de Arusha, intentó persuadir a Nkurunziza de presentarse a un tercer mandato por los riesgos que podría implicar²⁷. En julio, alentó al Gobierno de Burundi a desarmar a los Imbonerakure y consentir una misión de observadores. Sin embargo, el Gobierno de Burundi respondió que solo accedería a estas demandas si podía revisar el contenido del informe final enviado a la UA; unas exigencias que la organización africana no aceptó²⁸.

Como Burundi no facilitaba la colaboración, la UA tomó una determinación más proactiva. Así, en diciembre de 2015, autorizó el despliegue de una fuerza militar con funciones de mantenimiento de la paz (MAPROBU)²⁹. Sin embargo, el presidente Nkurunziza negó rotundamente esta ayuda y amenazó con combatirla. La amenaza pudo con la UA que decidió no mandar al contingente militar³⁰. Además, los analistas señalan que una eventual intervención podría haber protegido a los civiles a corto plazo, pero, a la larga, sin el consentimiento de Burundi, podría haber desembocado en un conflicto armado³¹. Entre sus últimas actuaciones, a finales de 2018, la UA envió al alto comisionado de Paz y Seguridad de la Unión Africana, Smail Chergui, para ayudar a Nkurunziza a preparar las elecciones de 2020. Sin embargo, Chergui se encontró con una acogida bastante fría y poco pudo colaborar en este proceso³².

La Comunidad Africana Oriental (CAO)

La CAO aceptó el resultado de las elecciones de 2015 sin cuestionar el liderazgo de Nkurunziza³³; hechos interpretados por la oposición como una muestra de apoyo a un

²⁶ HUMANITARIAN FORESIGHT THINK TANK. *Op. cit.*, p. 10.

²⁷ WILLIAMS, P. D. «The Burundi Ultimatum. The African Union Tests Its Right to Intervene». *Foreign Affairs*. 28/01/2016. Disponible en <https://www.foreignaffairs.com>.

²⁸ BEDZIGUI, Y. y ALUSALA, N. «Central Africa Report. The AU and the ICGLR in Burundi». *Institute For Security Studies, Issue 9*. Septiembre 2016, p. 4.

²⁹ PSC/PR/COMM (DLXV). 17 de diciembre de 2015.

³⁰ Véase: CONNOLLY, L. «A Year of "Sustaining Peace": What Was Learned from Burundi and The Gambia?». *IPI Global Observatory*. Nueva York, 27/04/2017. Disponible en <https://theglobalobservatory.org>.

³¹ WILLIAMS, P. D. *Op. cit.* Disponible en <https://www.foreignaffairs.com>.

³² *All Africa*. 20/06/2019. Disponible en <https://allafrica.com>.

³³ *All Africa*. 19/12/2016. Disponible en <http://allafrica.com>.

régimen dictatorial y más cuando el asesor jurídico de la propia CAO apuntaba que la concurrencia al tercer mandato era ilegal³⁴. Estos movimientos confusos resultaban comprensibles: la organización no cuenta con la misma unidad de actuación que otras organizaciones africanas como la ECOWAS.

Entre los miembros de la organización destaca el papel de Uganda y Ruanda. Kampala se erigió como mediador en el conflicto e invitó a un diálogo entre las partes. Sin embargo, el ofrecimiento fue denegado por parte del Gobierno. En primer lugar, porque el CNARED había sido invitado; y, en segundo lugar, porque se cuestionaba la neutralidad del presidente ugandés. Aunque, sin lugar a duda, el papel más controvertido ha sido el de Ruanda. Burundi acusó al Gobierno ruandés de desestabilizar su país³⁵.

En marzo de 2016, se constituyó un equipo de mediación, encabezado por el expresidente de Tanzania, William Mkapa, después de una decisión de la Cumbre de jefes de Estado de la CAO. Mkapa, desde entonces, ha realizado una labor intensa comandando el diálogo interburundés, pero obstaculizada por ambos grupos³⁶. Entre sus últimas propuestas, Mkapa está intentando fijar las condiciones para la celebración de elecciones en el año 2020.

El papel de Naciones Unidas y el Consejo de Seguridad

El Consejo de Seguridad intentó tener un rol activo en la crisis, pero los desacuerdos sobre la mejor manera de afrontar la crisis y las divisiones en el bloque africano condicionaron su actuación³⁷. Nada más iniciarse la crisis, los miembros se mostraron divididos: algunos abogaban por centrar el discurso en que Nkurunziza no podía presentarse a un tercer mandato; mientras que otros pensaban que redundar en ese aspecto constituía un error y las actuaciones debían centrarse en contener la violencia³⁸. El Consejo de Seguridad, mediante la resolución 2279/2016³⁹, decidió enviar una misión de policías para controlar la situación⁴⁰. La resolución tenía varios objetivos: a) respaldar los esfuerzos de la CAO y la UA; b) aumentar la presencia de Naciones Unidas en el

³⁴ MONCRIEFF, R. *Op. cit.* Disponible en <http://africanarguments.org>.

³⁵ S/PV.7652, p.10.

³⁶ SING, P. «Do global actors have what it takes to help Burundi?». *Institute for Security Studies*. 15/01/2018. Disponible en <https://issafrica.org>.

³⁷ ABABA, A. *Op. cit.* Disponible en <https://www.crisisgroup.org>.

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ S/RES/2279. 1 de abril de 2016.

⁴⁰ NGENDAKUMANA, P. *Op. cit.* Disponible en <http://allafrica.com>.

terreno; y c) preservar y consolidar los acuerdos de Arusha⁴¹. Más tarde, Ban Ki Moon propuso enviar 3.000 policías; Nkurunziza, sin embargo, solo aceptó la presencia de 20 oficiales de policía no militares⁴². En julio de 2016, el Consejo de Seguridad volvió a actuar, esta vez con menor consenso y adoptó la resolución 2303/2016, en la que desplegaba 228 policías de Naciones Unidas⁴³. Rusia, aunque en un inicio abogaba por una medida más ligera, acabó votando a favor⁴⁴. El Gobierno de Burundi esta vez no aceptó ni un despliegue limitado y criticó la decisión⁴⁵. La resolución obedecía a que se habían intensificado las vulneraciones de derechos humanos y se quería evitar un genocidio como el ruandés. Hubo algunos miembros del Consejo como Rusia, Venezuela, Egipto, Angola⁴⁶ o China, que mostraron reservas por imponer medidas militares en contra de la voluntad del Gobierno de Burundi⁴⁷, aunque el mandato solo concebía medidas policiales. El representante de Estados Unidos, por su parte, negó la coordinación con el Gobierno de Burundi debido a que Nkurunziza se había mostrado incapaz de cumplir sus promesas.

En marzo de 2017, el representante británico señaló que se habían deteriorado aún más los derechos humanos y que el Gobierno de Burundi no había cumplido los términos de la resolución 2303/2016 al negar el despliegue de los policías de Naciones Unidas⁴⁸. El mediador en el conflicto, Mkapa, intervino en esta sesión para informar de la situación; sostenía que cada parte se había erigido como garante de la Constitución de 2005 y los Acuerdos de Arusha; y veía a la otra como criminales que deben ser frenados por la comunidad internacional⁴⁹.

Aparte de estas causas, el espacio para el consenso se ha deteriorado aún más tras la reforma constitucional⁵⁰. Los Estados occidentales del Consejo de Seguridad criticaron abiertamente la celebración de la consulta. Francia señaló que la reforma incumplía los Acuerdos de Arusha y no ayudaba a resolver la crisis desatada en 2015⁵¹. Estados Unidos condenó el referéndum y mostró su preocupación por la deriva «antidemocrática»

⁴¹ S/PV.7664, p. 2.

⁴² CAMPBELL, J.; FRAZER, J. y BRIGETI, R. «Political Crisis in Burundi». *Council on Foreign Relations*. 11/10/2017. Disponible en <https://www.cfr.org>.

⁴³ S/RES/2303. 29 de julio de 2016.

⁴⁴ ABABA, A. *Op. cit.* Disponible en <https://www.crisisgroup.org>.

⁴⁵ NGENDAKUMANA, P. *Op. cit.* Disponible en <http://allafrica.com>.

⁴⁶ S/PV.7752, p. 4.

⁴⁷ S/PV.7752, p. 3.

⁴⁸ S/PV.7895, p. 3.

⁴⁹ S/PV.7895, p. 4.

⁵⁰ Report of the Secretary-General on Burundi, S/2017/165. 23/02/2017, p. 1.

⁵¹ S/PV.8268, p. 6.

que estaban tomando el Gobierno de Burundi⁵². Aunque lo cierto es que ni Washington ni la Unión Europea enviaron observadores para controlar la consulta⁵³. En el polo opuesto, Rusia entendió que la consulta había sido democrática y transparente contando con un 96,24 % de participación⁵⁴.

También existen posturas discrepantes sobre las elecciones de 2020. Francia entiende que deben crearse condiciones para que sean libres y justas, pero el Kremlin apunta que las elecciones son una mera cuestión interna⁵⁵. China incluso restaba importancia a la situación de Burundi y señalaba que debía eliminarse del programa del Consejo de Seguridad⁵⁶.

En suma: el Consejo de Seguridad, desde 2016, no ha adoptado medidas concretas para revertir la situación (y no parece que con la presencia de China y Rusia en dicho órgano estas puedan ser de calado). Y en tiempos recientes únicamente ha realizado una declaración de la presidencia que lamentaba la lentitud del diálogo y condenaba las violaciones de derechos humanos. China y Burundi, como apuntábamos, han pedido que la cuestión sea eliminada de la agenda⁵⁷. Rusia, recientemente, también se ha sumado a tal llamamiento y ha señalado que la cuestión no supone una amenaza para la paz y seguridad internacional⁵⁸. Pero parece que al menos el asunto continuará en el foco del órgano de la ONU hasta que se celebren las elecciones de 2020⁵⁹.

El «posible» papel desestabilizador de la comunidad internacional

Algunos apuntan que el conflicto no está tan claro como venden los medios occidentales: la situación en Burundi estaría condicionada por el mercado de minerales y el control de la región de los Grandes Lagos.

Estados Unidos se ha mostrado como un claro rival para los intereses de Nkurunziza y ni aceptó su tercer mandato ni la reforma constitucional. De hecho, muchos estudiantes burundeses, simpatizantes de la oposición, se acercaron a la embajada estadounidense pensando que gozarían de su protección⁶⁰.

⁵² S/PV.8268, p. 9.

⁵³ VIRCOULON, T.: «Référéndum au Burundi : enterrement de l'accord d'Arusha ou volonté populaire ?», *RFI Afrique*, 17.05.2018. Disponible en <http://www.rfi.fr>.

⁵⁴ S/PV.8408, p. 7.

⁵⁵ S/PV.8408, p. 7.

⁵⁶ S/PV.8408, p. 20.

⁵⁷ S/PRST/2018/7, 5 de abril de 2018.

⁵⁸ *What's in blue*, 13.06.2019. Disponible en <https://www.whatsinblue.org>.

⁵⁹ *All Africa*, 20.06.2019. Disponible en <https://allafrica.com>.

⁶⁰ JONES, C. y DONOVAN SMITH, O.: *óp.cit.*. Disponible en <http://foreignpolicy.com>.

La Unión Europea tampoco ha adoptado un rol imparcial. Como medida de presión, anunció que no desembolsaría fondos al Gobierno⁶¹. Algunos analistas entienden que la suspensión de las ayudas está empeorando la situación humanitaria, pues Bruselas era uno de los principales donantes⁶². Lo cierto es que la situación entre Burundi y los Estados miembros, desde la crisis de 2015, se ha deteriorado. No solo por las sanciones impuestas, sino porque la UE dejó de financiar por medio del Gobierno burundés a las tropas de Burundi que participan en una misión de paz en Somalia y optó por ingresar directamente el salario a los trabajadores⁶³. Esta medida ha sido criticada por algunos analistas que señalan que la UE arriesgaría la seguridad de la región, pues las tropas burundesas desempeñan una labor esencial en la lucha contra Al Shabaab⁶⁴. Algunos analistas incluso señalan que el problema con Burundi y Occidente no viene de las vulneraciones de derechos humanos, sino del mercado de níquel; pues el país africano cuenta con una importante reserva de estos minerales cuya explotación fue concedida a Rusia⁶⁵.

Esto se reflejaría también en que la UE y Estados Unidos no tienen problema alguno con que el líder ruandés, Paul Kagame, se esté perpetuando en el gobierno de Ruanda. Desde Burundi acusan al líder ruandés de ser utilizado por las potencias europeas para implantar sus políticas en la región⁶⁶. Kagame accedió al poder en Ruanda con el respaldo occidental. Y, por aquel entonces, no era una figura alejada de la polémica. Se piensa, así lo afirmó un juez español⁶⁷, que el actual mandatario ordenó el asesinato de los presidentes de Ruanda y Burundi en 1994. En este nuevo escenario, Kagame también habría decidido intervenir y estaría apoyando a los rebeldes burundeses.

La relación entre Ruanda y Burundi no deja de ser curiosa. En el año 2005, Ruanda apoyó a Nkurunziza al considerarlo un líder manejable. Sin embargo, en 2013 los intereses de ambos países colisionaron en RDC. El origen estuvo en la derrota de la rebelión M-23, un grupo armado ruandés activo en el este del Congo. Tropas de Tanzania y Sudáfrica derrotaron al grupo armado; pero Ruanda acusó a Burundi de

⁶¹ S/PV.7652, p.11.

⁶² S/PV.7652, p.10.

⁶³ «Burundi». Oficina de Información Diplomática. Disponible en <http://www.exteriores.gob.es>.

⁶⁴ KORYBKO, A. «Is the EU Organizing “Regime Change” in Burundi?». *Global Research. Centre for Research on Globalization*. 30/03/2016. Disponible en <https://www.globalresearch.ca>.

⁶⁵ INNOCENT TWAGIRAMUNGU, M. «Burundi, du rôle des puissances occidentales dans la destabilisation». *Jambonews*. 13/11/2016. Disponible en <http://www.jambonews.net>.

⁶⁶ KORYBKO, A. *Op. cit.* Disponible en <https://www.globalresearch.ca>.

⁶⁷ *La Vanguardia*. 18/10/2014. Disponible en <http://www.lavanguardia.com>.

prestar refugio a los combatientes que habían justificado la presencia de Ruanda en el Congo hasta ese momento⁶⁸.

En este choque de fuerzas, Burundi podría estar buscando copiar la fórmula de su vecino ruandés para conseguir un Gobierno de Nkurunziza con carácter indefinido. Paul Kagame, además, echó más leña al fuego y señaló que Nkurunziza no podía volver a presentarse a las elecciones al fallar a su propio pueblo⁶⁹. En este sentido, en Ruanda preocupa la retórica sectaria que están tomando algunas declaraciones del Gobierno burundés —especialmente de los Imbonerakure—⁷⁰. Aunque cabe resaltar que un conflicto armado directo entre ambos países no sería nada deseable para los intereses de Burundi, ya que las capacidades de Ruanda son bastante superiores⁷¹. El último desencuentro ha sido la carta enviada por Nkurunziza en 2018 al presidente de Uganda, Museveni, en la que señala que Ruanda es el principal enemigo y desestabilizador de su país, al estar, a su entender, detrás de todos los golpes de Estado orquestados contra su Gobierno⁷².

En contraste, la RDC y Tanzania no han intervenido de forma directa o indirecta en la crisis. Burundi luchó junto al presidente congoleño, Joseph Kabila, en la guerra mundial africana. Mientras que, en el caso de Tanzania, las relaciones entre el Gobierno burundés y el tanzano siempre han sido estrechas⁷³. Burundi, además, no ha sido proclive a inmiscuirse en asuntos ajenos, dificultando que se haya ganado enemigos a nivel regional, mientras que Ruanda, en contraste, sí⁷⁴. Estas divisiones, además, están vilipendiando los esfuerzos por la integración en la Comunidad Africana Oriental (formada por Kenia, Uganda, Tanzania, Ruanda, Sudán del Sur y Burundi). Algunos analistas incluso entienden que el futuro de la organización, mientras Kagame siga en el poder, es realmente incierto, pues se ha enemistado tanto con Burundi como con Uganda⁷⁵.

⁶⁸ Véase: MATFESS, H. «Is Burundi Inching Toward War?». *IPI Global Observatory*. Nueva York, 21/10/2015. Disponible en <https://theglobalobservatory.org>; también GUICHAOUA, A. «Burundi and Rwanda: a rivalry that lies at the heart of Great Lakes crises». *The Conversation*. 15/08/2016. Disponible en <http://theconversation.com>.

⁶⁹ *The New York Times*. 03/08/2015. Disponible en <https://www.nytimes.com>.

⁷⁰ HUMANITARIAN FORESIGHT THINK TANK. *Op. cit.*, p. 10.

⁷¹ GUICHAOUA, A. *Op. cit.* Disponible en <http://theconversation.com>.

⁷² «Burundi's president Nkurunziza no longer considers Rwanda a partner but an enemy». *News 24*. 16/12/2018. Disponible en <https://www.news24.com>.

⁷³ NANTULYA, P. «The Costs of Regional Paralysis in the Face of the Crisis in Burundi». *Africa Center for Strategic Studies*. 24/08/2017. Disponible en <https://africacenter.org>.

⁷⁴ KAYITARE, P. *Op. cit.* Disponible en <http://www.inyenyerinews.org>.

⁷⁵ HIMBARA, D. «Kagame Has Damaged The Economic Community of the Great Lakes Countries And The East African Community». *Medium*. 29/01/2019. Disponible en <https://medium.com>.

La negativa de Occidente al tercer mandato de Nkurunziza y las sanciones solo han fortalecido aún más el acercamiento del Gobierno burundés con China y Rusia. De esta manera existe una cooperación entre Nkurunziza, Vladimir Putin, miembros de las empresas de seguridad militar rusas Patriot y el Grupo Wagner que estarían presentes en el país⁷⁶. En cuanto a Pekín, se ha mostrado esencial en la recuperación del país y ha prometido 25 millones de dólares para ayuda humanitaria⁷⁷; fondos que se presentan fundamentales tras la suspensión de la ayuda europea. También, en este sentido, destaca el acuerdo firmado en el año 2010 entre China y Burundi que prevé una cooperación militar más estrecha entre ambos países. Esta contraprestación no será altruista: China espera explotar el mercado de minerales de Burundi, infrautilizado y que se expandirá en los próximos años⁷⁸.

¿Hacia dónde va Burundi?

El año 2020 se presenta fundamental para determinar hacia dónde vira el país. Las elecciones presidenciales marcarán la agenda. Si Pierre Nkurunziza cumple su promesa y no concurre a los comicios, tal y como señalaba el enviado especial del secretario general para Burundi en 2018, podría ser una buena ocasión para cerrar viejas heridas del pasado⁷⁹. Algunos países, como Guinea Ecuatorial, han visto en la renuncia a presentarse un gesto de buena voluntad de Nkurunziza⁸⁰; e incluso Estados Unidos ha aplaudido la decisión⁸¹. De momento, tras el referéndum constitucional parece que la violencia ha disminuido y las condiciones de seguridad han mejorado. Sin embargo, el clima de tensiones generado desde 2015 todavía no ha desaparecido. Y no sería descartable que estas puedan repuntar tras las elecciones de 2020. Así, aunque se ha acordado una hoja de ruta para garantizar la imparcialidad y claridad de los comicios, algunas organizaciones ya han denunciado que el clima actual del país no es propicio para celebrar unas elecciones libres y transparentes⁸². Algunos analistas incluso temen

⁷⁶ SUKHANKIN, S. «Russia's hired guns in Africa». *European Council on Foreign Relations*. 12/11/2018. Disponible en <https://www.ecfr.eu>.

⁷⁷ JONES, C. y DONOVAN SMITH, O. *Op. cit.* Disponible en <http://foreignpolicy.com>.

⁷⁸ *Ibíd.*

⁷⁹ S/PV.8325, p. 2.

⁸⁰ S/PV.8325, p. 4.

⁸¹ S/PV.8325, p. 8.

⁸² R2P Monitor. *Issue 45*. 15/05/2019, p.12. Disponible en <http://www.globalr2p.org>.

que las elecciones desaten un colapso de las instituciones forjadas en los Acuerdos de Arusha⁸³.

Así pues, aun con la mejora de la seguridad, la situación de los derechos humanos continúa siendo preocupante⁸⁴ y la situación política ante la desconfianza entre Gobierno y oposición sigue mereciendo la atención de la comunidad internacional, pues el diálogo interburundés, desde la crisis de 2015, no ha dado los resultados esperados⁸⁵. Es más, en junio de 2019 se dieron por finalizadas las rondas de negociación, consumando el fracaso de los esfuerzos comenzados tres años atrás.

Desde el Consejo de Seguridad las posturas permanecen, hoy en día, divididas: algunos en 2019 apostaban por resucitar el diálogo interburundés pese al fracaso de las consultas, y otros, como Rusia, reiteraban el llamamiento a retirar la situación de la agenda del Consejo⁸⁶. Algunos analistas, ante el estancamiento, han instado a las organizaciones regionales a imponer nuevas sanciones que garanticen la celebración de las elecciones de 2020 sin un clima de miedo –como el vivido, según algunas fuentes, durante el referéndum–⁸⁷. *Human Rights Watch* ha solicitado a la UA, como única organización con acceso al país, que tome mayores medidas para verificar las violaciones de derechos humanos⁸⁸. Sin embargo, este guante no ha sido recogido. Para mayor abundamiento, recientemente desde la Comunidad de África Oriental se ha pedido a la UE que levante las sanciones contra Burundi establecidas en 2015, ya que, a su juicio, estaban basadas en informaciones «endebles». La organización apuntaba que estas sanciones retrasaban el desarrollo del país y constituían una manifestación de colonialismo. Dicha organización, al igual que la UA, entendía que los medios de comunicación occidentales exageraban la versión y el país había vuelto completamente a la normalidad, sin que su situación fuera distinta a la manifestada en otros países africanos⁸⁹.

⁸³ MIKHAEL, D. «Burundi: crisis looms as 2020 elections open up old divisions». *The Conversation*. 24/01/2019. Disponible en <http://theconversation.com>.

⁸⁴ S/2018/1028, p. 9.

⁸⁵ *Ibidem*, p. 12.

⁸⁶ *What's in blue*. 13/06/2019. Disponible en <https://www.whatsinblue.org>.

⁸⁷ *All Africa*. 20/06/2019. Disponible en <https://allafrica.com>.

⁸⁸ *Le Monde*. 30/04/2019. Disponible en <https://www.lemonde.fr>.

⁸⁹ *All Africa*. 17/05/2019. Disponible en <https://allafrica.com>.

La división sobre la interpretación de los hechos, así pues, es palpable desde todos los ámbitos y puede condicionar, en gran medida, los acontecimientos venideros.

*José Luis Juan Conesa**
Universidad de Murcia

*Manuel R. Torres Soriano **

El futuro de la competición
estratégica a través del
ciberspacio

El futuro de la competición estratégica a través del ciberspacio

Resumen

El propósito de este trabajo es analizar las principales incertidumbres sobre cómo evolucionará la rivalidad estratégica entre Estados a través del ciberspacio durante los próximos cinco años. Se abordan los siguientes debates: a) Los posibles desenlaces y el horizonte temporal de la carrera por la supremacía tecnológica en el ámbito de la inteligencia artificial. b) Hasta qué punto se seguirá contemplando la libertad empresarial y la iniciativa privada como el entorno ideal en el cual florece el avance científico, o si, por el contrario, se percibirá como una desventaja estratégica. c) Las ventajas y debilidades que tienen los sistemas políticos autoritarios a la hora de fomentar y capitalizar los procesos de innovación tecnológica. d) Las probabilidades de que la pugna por el poder y la conflictividad en el ciberspacio evolucione de manera progresiva, o a través de un acontecimiento transformador que reordene de manera instantánea las prioridades.

Palabras clave

Internet, estrategia, ciberinteligencia, inteligencia artificial, autoritarismo político.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

The future of strategic competition through cyberspace

Abstract

This article analyses the main uncertainties about how strategic rivalry between states through cyberspace would evolve over the next five years. The following debates are addressed: a) The possible outcomes and time horizon of the race for technological supremacy in the field of Artificial Intelligence. b) To what extent will entrepreneurial freedom and private initiative continue to be viewed as the ideal environment in which scientific progress flourishes, or whether, on the contrary, it will be perceived as a strategic disadvantage c) The advantages and weaknesses of authoritarian political systems in promoting and capitalizing the technological innovation processes. d) The likelihood that the struggle for power and conflict in cyberspace will evolve progressively, or through a transformative event that instantly rearranges priorities.

Keywords

Internet, strategy, cyberintelligence, Artificial Intelligence, political authoritarianism.

Introducción

La tecnología no solo es el instrumento del cual se valen los gobiernos para avanzar hacia unos objetivos que permanecen estables, sino que también tiene la capacidad de modificar las reglas de juego y la viabilidad de algunas metas. Esta es la razón por la que cualquier estrategia nacional de ciberseguridad no solo trata de orientar el comportamiento de un Estado en el presente, sino también debe intentar anticipar las grandes tendencias, para que la irrupción repentina de un escenario inesperado no la deje en una posición de vulnerabilidad.

Sin embargo, a la imposibilidad metafísica de predecir el futuro, se le añaden las dificultades propias de hacer prospectiva de carácter tecnológico. Uno de los errores más comunes (y difíciles de esquivar) es centrar nuestra atención en un número reducido de grandes avances tecnológicos en fase de maduración, y extrapolar nuestros intereses y comportamiento en un escenario donde se han materializado todas esas promesas. Resulta relativamente fácil imaginar cómo será nuestro mundo si dispusiéramos de vehículos plenamente autónomos, impresoras 3D capaces de fabricar diseños complejos en cualquier material, sistemas de inteligencia artificial de propósito general, etc. Sin embargo, el verdadero desafío es predecir la irrupción de toda otra serie de innovaciones colaterales que, a priori no se nos antojan tan espectaculares y complejas, pero que tienen una enorme capacidad para modificar el comportamiento de las personas y cómo interactúan entre ellas.

El gurú de la ciberseguridad Bruce Schneier, a la hora de hablar de nuestros límites a la hora de imaginar el futuro, suele mencionar un ilustrativo ejemplo¹ proveniente de la aclamada película *Blade Runner* (1982). Una obra de ciencia ficción que sitúa su trama en una versión distópica de la ciudad de Los Ángeles en el año 2019. Cuando los guionistas tuvieron que imaginar cómo sería un mundo situado a casi cuarenta años de distancia, no tuvieron problemas en contemplar vehículos voladores y robots humanoides tan perfectos que, en su apariencia y comportamiento, eran prácticamente indistinguibles de los humanos. Sin embargo, su visión del futuro en otros aspectos más cotidianos seguía anclada en el presente. Así, por ejemplo, en una determinada secuencia, el protagonista (un caza-robots interpretado por Harrison Ford) necesita efectuar una llamada telefónica. Los responsables de la película predijeron con acierto

¹ SCHNEIER, Bruce. *Click Here to Kill Everybody: Security and Survival in a Hyper-connected World*. New York: W. W. Norton & Company 2018.

que, en un futuro tan sofisticado tecnológicamente, esta comunicación se efectuaría en forma de vídeo-llamada donde los interesados podrían disfrutar de una imagen nítida de su interlocutor. Sin embargo, no llegaron a imaginar que este no sería el único aspecto que se vería transformado en el ritual de las llamadas telefónicas. Por el contrario, en esta futurista película podamos ver al protagonista haciendo una llamada de la misma manera que lo hacía cualquier persona en la década de los ochenta: buscando un teléfono público adosado a la pared de un bar, marcando en un teclado físico un número anotado en un papel que llevaba en su billetera, e introduciendo monedas para que el teléfono funcionase.

El fallo de imaginación consiste en ignorar que, con carácter previo a la irrupción de las grandes innovaciones que pueden marcar un punto de inflexión, el desarrollo tecnológico ha hecho posible otra serie de desarrollos mucho menos exigentes tecnológicamente, pero que pueden ser incluso más poderosos a la hora de transformar la realidad. Convertir, por ejemplo, a los terminales telefónicos en un dispositivo de tamaño reducido que, no solo se puede transportar, sino que integra funciones propias de herramientas distintas como ordenadores, cámaras de fotos y sistemas de geolocalización, a priori no parece una revolución capaz de transformar la historia de la humanidad. Sin embargo, en su adopción por parte de la sociedad, se ha convertido en una pieza esencial para entender ámbitos tan distintos como la participación política, el comercio, el ocio, e incluso la forma que adoptan las relaciones de amistad, afectivas y sexuales.

Cuando predecimos el futuro, tal y como señala el futurólogo Roy Amara, no solo tendemos a sobreestimar los efectos y la velocidad del cambio tecnológico en el corto plazo, sino que ignoramos sistemáticamente el poder acumulativo de las mejoras graduales en tecnologías existentes, las cuales pueden alcanzar un punto disruptivo del que casi nadie se había percatado. En este sentido, el potencial revolucionario de la inteligencia artificial durante los próximos años consiste en añadir un nivel de mejora a múltiples tecnologías existentes, las cuales, gracias a ese suplemento, se verán convertidas en herramientas sustancialmente distintas a las que ya conocíamos. Uno de los fundadores de *Wired*, la revista de referencia sobre tecnología, lo describía así: «La IA ya está aquí, es real, se está acelerando... la fórmula para las próximas 10.000 nuevas empresas de Silicon Valley es tomar algo que ya existe y añadirle inteligencia artificial»².

² MERRITT, Jonathan. «Is AI a Threat to Christianity?». *Wired*. Feb 3, 2017. Disponible en

Resulta relativamente fácil tratar de mapear las trayectorias actuales en el ámbito de la conflictividad entre Estados a través del ciberespacio si solo nos centramos en *the next big thing*, pero la realidad es que no tenemos ni idea de qué desarrollos intermedios terminarán condicionando esos escenarios. No existe nada parecido a un determinismo tecnológico que nos anticipe los efectos de estas innovaciones y cómo serán acogidas por la sociedad. Sin embargo, sí que podemos reflexionar sobre esas mismas incertidumbres y extraer algunas conclusiones para evitar «el *shock* del futuro»³. Tener un conocimiento aproximativo de las diferentes direcciones de la innovación tecnológica y su recepción por la sociedad permite sustentar alguna medida de anticipación, por modesta y limitada que esta pueda ser. No podemos evitar tener que navegar en aguas desconocidas, pero sí que podemos intentar portar con nosotros algún tipo de mapa de lo que podemos encontrar en nuestra travesía, aunque este plano sea imperfecto y deba ser sometido a una continua actualización.

A continuación, abordaré lo que considero son algunas de las principales incertidumbres sobre cómo evolucionará la rivalidad estratégica entre Estados a través del ciberespacio durante los próximos cinco años. Para ello no solo he centrado mi atención en los aspectos estrictamente tecnológicos sino, sobre todo, en cómo interactúan con otros factores procedentes del contexto político, social y cultural.

¿Cómo acabará la carrera por la supremacía tecnológica?

En el ámbito de la inteligencia artificial, las principales potencias se encuentran embarcadas en una carrera destinada a decidir quién se alzaría con una posición dominante. Sin embargo, la determinación de los contendientes, el nivel de recursos empleados y sus ventajas previas no tienen necesariamente que determinar quién será el vencedor, ni tampoco la forma que adoptará ese desenlace.

Existen, al menos, dos posibles alternativas. Por un lado, que, al igual que sucedió con la bomba atómica, algún actor sea capaz de capitalizar en un momento específico la maduración de una línea de investigación científica. En un escenario de este tipo, el Estado vencedor anunciaría al mundo dicho logro, con el objetivo de lanzar un mensaje

<https://www.theatlantic.com/technology/archive/2017/02/artificial-intelligence-christianity/515463/>. Fecha de la consulta 12/9/2019.

³ Esta expresión es el título de un popular libro escrito por el futurólogo Alvin Toffler en 1970. En esta obra, Toffler define el término *shock* del futuro como un estado psicológico provocado por «la desastrosa tensión y desorientación que provocamos en los individuos al obligarles a un cambio excesivo en un lapso demasiado corto». Véase: TOFFLER Alvin. *El «shock» del futuro*. Madrid: Plaza & Janes 1995.

disuasorio y asentar las bases del nuevo equilibrio de poder. Imaginemos, por ejemplo, que un Gobierno consiguiera hacerse con un ordenador cuántico plenamente funcional. La computación cuántica no solo permitiría hacer invulnerables sus sistemas e información frente a ciberataques implementados con computación convencional, sino, lo que es más importante, podría romper todas las contraseñas y sistemas de encriptación existentes, lo que le daría un poder omnisciente para acceder, procesar y explotar cualquier dato que no hubiese sido actualizado al nuevo paradigma tecnológico. Se rumorea que, durante años, distintos gobiernos han almacenado de manera sistemática datos encriptados de otras naciones con el objetivo de acceder a su contenido cuando la computación permita romper el cifrado. Esta explotación futura tiene múltiples utilidades como, por ejemplo, en el campo de la contrainteligencia: rastreando espías extranjeros y sus fuentes⁴. Con el propósito de dificultar que otros países puedan tratar de minimizar los daños ocasionados por esta nueva situación de supremacía tecnológica, es posible que la potencia vencedora tratase de ocultar temporalmente este hito, al menos hasta que el desequilibrio sea obvio. La llegada de la computación cuántica podría provocar una «era de desnudez» donde todos los datos que gobiernos y ciudadanos han generado durante décadas bajo la falsa premisa de que mantenían el control sobre ellos, de manera repentina han quedado expuestos al escrutinio público. Resulta fácil imaginar el tipo de conmoción generalizada que provocaría una situación donde se ha eliminado de manera repentina cualquier espacio para la privacidad y la intimidad en nuestras vidas. Una situación traumática que terminaría incluso alterando el sistema de valores morales y las normas de conducta social.

⁴ CLARKE, Richard A. & KNAKE, Robert K. *The Fifth Domain: Defending Our Country, Our Companies, and Ourselves in the Age of Cyber Threats*. New York: Penguin Press 2019.

Otra posibilidad es que, a diferencia de la carrera espacial, en el desarrollo de la IA no existirá un momento «llegada del hombre a la Luna» que describa de manera inequívoca quién ha resultado vencedor en esta pugna. Por el contrario, el desarrollo sería incrementalista y acumulativo, con múltiples hitos intermedios⁵: actualizaciones de algoritmos, parches de software, etc. Esta variante no implica necesariamente que esta carrera tecnológica se prolongue durante décadas, antes bien puede desenvolverse a un ritmo frenético como consecuencia de la extensión de la ley de Moore al ámbito de la IA, lo que implica que en algún momento la curva de maduración de algunas tecnologías abandonará su velocidad lineal para subirse a una pendiente exponencial. Así, por ejemplo, retomando el ejemplo de la computación cuántica, la transición de un paradigma a otro no se produciría de manera sorpresiva, sino como consecuencia del paso escalonado entre unas capacidades de procesamiento (convencional) cada vez más asombrosas, y unas primeras computadoras cuánticas en estado embrionario, de las cuales no resultaría posible extraer todo su potencial implícito. Lejos de producirse un «tsunami cuántico» que termine arrasando con el control sobre nuestros datos, se producirá una reacción de anticipación similar a la que se dio en el mundo de la informática con el llamado «efecto 2000»⁶ cuyos daños terminarían siendo marginales. El carácter progresivo de la innovación tecnológica también es coherente con la naturaleza de la investigación científica contemporánea, la cual es lo suficientemente compleja como para que ningún centro de investigación o empresa tenga la capacidad de abordar en solitario todos los pasos necesarios para hacer operativo un avance científico. Por el contrario, el tejido científico se encuentra atomizado en miles de unidades desperdigadas en decenas de países, las cuales se encuentran a su vez interrelacionadas entre ellas y sometidas a una profunda movilidad de su personal. No solo será cada vez más difícil etiquetar con banderas nacionales las revoluciones tecnológicas venideras, sino también que los distintos gobiernos puedan impedir su proliferación hacia otros países.

⁵ CLIFFORD, Jonathan. «AI Will Change War, But Not in the Way You Think». *War on the Rocks*. September 2, 2019. Disponible en <https://warontherocks.com/2019/09/ai-will-change-war-but-not-in-the-way-you-think/>. Fecha de la consulta 12/9/2019.

⁶ El «efecto 2000», o también denominado Y2K en el ámbito anglosajón, consistió en un error común de diseño de software, causado por la falta de previsión de algunos programadores al omitir la centuria en el año para el almacenamiento de fechas (generalmente para economizar memoria), de tal manera que, tras finalizar el año 1999, estos programas reiniciarían la cuenta en el año 1900. Con anterioridad a la llegada del año 2000 existió una enorme preocupación por los efectos que este defecto podría generar en las redes informáticas que sustentaban servicios críticos, bancos, administraciones públicas, etc.

Globalización vs. proteccionismo tecnológico

El desarrollo de la IA y la robotización se han convertido en áreas donde el sector privado ha eclipsado a la inversión pública en I+D+i. Esta brecha entre gasto público y privado es enorme incluso con respecto a gobiernos que han decidido realizar una apuesta estratégica traducida en más gasto público. En el caso de Estados Unidos, se calcula que el montante anual del gasto del Departamento de Defensa para investigación en IA es menos de una décima parte de lo que dedican, de manera conjunta, cinco empresas ubicadas en el país: Google, Apple, Facebook, IBM, Microsoft y Amazon⁷.

Los distintos gobiernos han asumido con naturalidad su papel gregario en esta carrera tecnológica, en la cual esperan que las empresas ubicadas en su territorio consigan liderar y transferir sus progresos al sector de la seguridad y la defensa. Esta sinergia entre sector empresarial y Estados, lejos de ser una novedad, ha resultado históricamente en una ventaja para los países que contaban con una vibrante iniciativa privada. En la actualidad, la naturaleza de esta relación es bastante más ambigua que la que tuvo lugar durante las grandes confrontaciones bélicas del pasado, donde las distintas empresas estaban plenamente alineadas con los esfuerzos bélicos de sus respectivos Estados.

Una de las novedades reside en que no existe un único marco de relaciones entre empresas y gobiernos, sino que a grandes rasgos el ecosistema de innovación tecnológica se ha dividido en dos grandes bloques. Por un lado, aquellas empresas que operan en un entorno de libre mercado, están internacionalizadas y toman sus decisiones con independencia de las preferencias gubernamentales. Y, por otro, aquellas empresas que, a pesar de operar en un mercado global, proceden de países donde se practica un «capitalismo de Estado»⁸ que legitima una profunda injerencia gubernamental en el funcionamiento y decisiones estratégicas de estas compañías.

Esta distinción es crucial para entender la rivalidad estratégica en el ciberespacio, ya que los éxitos privados no tienen por qué traducirse en una ventaja competitiva para el Estado en el cual se ubica legalmente la empresa. En los últimos años, hemos asistido a varios

⁷ DAVENPORT, Thomas H. «China is overtaking the U. S. as the leader in artificial intelligence». *Marker Watch*. March 7, 2019. Disponible en <https://www.marketwatch.com/story/china-is-overtaking-the-us-as-the-leader-in-artificial-intelligence-2019-02-27>. Fecha de la consulta 12/9/2019.

⁸ BREMMER, Ian. «State Capitalism Comes of Age: The End of the Free Market?». *Foreign Affairs*, vol. 88, n.º 3. 2009, pp. 40-55.

episodios que evidencian la voluntad de las principales compañías tecnológicas de reafirmar su plena independencia con respecto al sector gubernamental de sus respectivos países. Todas ellas son conscientes de que su implantación internacional puede resultar gravemente dañada si los consumidores de otros países asumen que esas marcas son una mera extensión de los intereses de terceros países. Sin embargo, en el caso de empresas chinas o rusas, las proclamas de independencia no dejan de ser meras operaciones de relaciones públicas, las cuales no invalidan el hecho de que, en última instancia, la matriz de dichas empresas está sometida a la arbitrariedad de unos Estados que pueden impedir la actividad de cualquier actor que no se pliegue a sus demandas. Por el contrario, en el bloque de las democracias liberales, la decisión de una empresa que no desee plegarse a su gobierno está amparada por un sistema efectivo de tutela judicial, el cual puede frustrar los intentos del Estado de alinear estas empresas con sus intereses estratégicos. Este es el caso, por ejemplo, del anuncio en 2018 por parte de Google de no renovar su contrato con el llamado Proyecto Maven del Departamento de Defensa de los Estados Unidos, un programa de inteligencia artificial destinado a analizar imágenes de vigilancia de vehículos aéreos no tripulados. Este contrato originó la protesta de 4.000 empleados de Google, los cuales mostraron reservas morales a participar en el desarrollo de lo que consideraban era un arma de guerra⁹. Este tipo de episodios pueden ser solo el principio de la desafección creciente entre empresas privadas y gobiernos. La adscripción nacional de los gigantes tecnológicos en el ámbito occidental tiende a difuminarse a medida que estas empresas se adaptan a la idiosincrasia de los mercados extranjeros, tienen una plantilla cada vez más internacionalizada y adquieren un volumen y relevancia que les permitiría, sin asumir un excesivo coste, deslocalizar su matriz y ubicarse en otro país que no imponga trabas y servidumbres. Frente a la creciente independencia de estos actores, los Estados solo pueden tratar de cultivar y agasajar al sector empresarial, sobre todo en la medida en que la coacción legal es cada vez menos efectiva y la compensación económica a través de contratos públicos queda eclipsada frente a las colosales ganancias que aporta un mercado global. En este escenario, el hecho de que una empresa estadounidense alcance la primacía en un determinado desarrollo tecnológico no tiene por qué traducirse

⁹ «Artificial intelligence is changing every aspect of war». *The Economist*. September 7, 2019. Disponible en <https://www.economist.com/science-and-technology/2019/09/07/artificial-intelligence-is-changing-every-aspect-of-war>. Fecha de la consulta 12/9/2019.

directamente en una ventaja privativa para su país. Por el contrario, puede ser un tercer Estado el que termine capitalizando esa innovación a través de su adquisición en el mercado abierto.

Una de las principales incertidumbres consistirá en saber hasta cuándo seguirá contemplándose la libertad empresarial y la iniciativa privada como el entorno ideal en el cual florece la innovación, o si, por el contrario, se percibirá como una desventaja estratégica. Se abren dos posibles escenarios. Por un lado, que gane peso la postura que señala que la apertura comercial hacia empresas tecnológicas procedentes de países donde se practica un capitalismo de Estado supone una vulnerabilidad intolerable. Si en los próximos años se siguen produciendo episodios¹⁰ donde se visualiza que los riesgos de la inserción de *malware*, puertas traseras y otro tipo de accesos no legítimos en las importaciones tecnológicas, lejos de ser una posibilidad teórica, se convierten en evidencias tangibles, es muy probable que se produzca una oleada de proteccionismo comercial basado en argumentos de seguridad nacional. La desglobalización iniciada por la presidencia de Donald Trump con el objetivo de proteger su industria manufacturera y contentar a los sectores obreros del país puede verse profundizada y asumida por otros países con el argumento de que entorpecer las importaciones tecnológicas de terceros y «balcanizar»¹¹ la gestión de Internet es una forma de defender al país frente a sus enemigos. La innovación tecnológica se contemplará como un proceso donde deben primar las cuestiones de seguridad, aunque eso suponga asumir unos elevados costes económicos y de oportunidad. En este escenario, las grandes empresas internacionales se verían forzadas a convertirse en «campeones nacionales» cuyo destino está inevitablemente vinculado a los intereses estratégicos del país en el cual operan.

Sin embargo, esta transformación de la estructura comercial internacional no es inevitable. Resulta tremendamente complicado revertir un sistema productivo que está profundamente imbricado en la economía de múltiples países. La mayoría de Estados no tendrán la opción de optar entre unos productos nacionales (inexistentes o ineficaces)

¹⁰ ROBERSTON, Jordan & RILEY, Michael. «The Big Hack: How China Used a Tiny Chip to Infiltrate U.S. Companies». *Bloomberg Businessweek*. October 4, 2018. Disponible en <https://www.bloomberg.com/news/features/2018-10-04/the-big-hack-how-china-used-a-tiny-chip-to-infiltrate-america-s-top-companies>. Fecha de la consulta 12/9/2019.

¹¹ SCOTT, Mark. «Goodbye internet: How regional divides upended the world wide web». *Político*. January 18, 2018. Disponible en <https://www.politico.eu/article/internet-governance-facebook-google-splinternet-europe-net-neutrality-data-protection-privacy-united-states-u-s/>. Fecha de la consulta 12/9/2019.

frente a desarrollos de otros países. Seguirán dependiendo de estas importaciones si no quieren quedarse descolgados de determinados avances clave que les permiten seguir siendo competitivos. Los gobiernos tendrán que aceptar resignados que no tienen otra opción distinta a la de aceptar los riesgos potenciales de sustentar sus infraestructuras críticas y sistemas de defensa en desarrollos que potencialmente pueden ser controlados y manipulados por terceros Estados. Esta dependencia no resultará tan difícil de sobrellevar si no se produce un escenario abierto de confrontación. En tiempos de competición, ninguno de los países que pueden ejercer ese control subrepticio tiene incentivos para hacer ostentación de un recurso que resulta mucho más útil si se mantiene discretamente en el arsenal. Ante la ausencia de un evento transformador que sacude las conciencias, será complicado que las élites políticas y militares sean capaces de transmitir a la sociedad el relato de los riesgos de la subordinación tecnológica. Sobre todo, cuando revertir esa situación implica un coste económico y pérdida de capacidad adquisitiva para una ciudadanía predispuesta a castigar electoralmente a los gobiernos que exigen sacrificios para una causa tan poco atractiva como la resiliencia frente a un hipotético conflicto.

¿Dilema del dictador o dilema del demócrata?

Durante décadas las relaciones económicas entre el bloque de países democráticos y los países con regímenes políticos autoritarios se han basado en la teoría de la modernización, según la cual, la mejor forma de apoyar la democratización de estos países era abrirlos al comercio internacional. La aceptación de las reglas del mercado, no solo convertiría a estos gobiernos en actores más previsibles y abiertos al compromiso, sino que también moderaría sus actitudes violentas y represivas. En paralelo, la participación en los mercados y el crecimiento económico terminaría transformando progresivamente la estructura social de estos países, dando lugar a la emergencia de una nueva clase media más educada, activa políticamente y dispuesta a exigir una mayor rendición de cuentas a sus gobernantes. La idea de que la apertura comercial y la liberalización política se apoyan mutuamente¹² permitió forjar metáforas como la del «dilema del dictador», según la cual, los autócratas tenían que enfrentarse

¹² TORRES Manuel R. «Globalización, integración y regionalización política». En SZMOLKA, Inmaculada (ed.) *Elementos para el análisis comparado y procesos políticos*. Granada: Editorial de la Universidad de Granada, 2012, pp. 239-252.

a un dilema existencial: si quería participar en los beneficios y la riqueza que proporciona el comercio internacional tendrían que rebajar el nivel de control y represión que ejercen sobre la sociedad, permitiendo la iniciativa privada, la circulación de personas y los flujos de información. A medida que el país se hiciese más próspero se irían socavando las bases que permiten ejercer la autoridad política sin participación de los ciudadanos. La otra alternativa era mantener su férreo control sobre la sociedad, cerrando el país a los flujos económicos y de información, lo cual le mantendría en el poder, pero su país sería cada vez más pobre e irrelevante.

La espectacular transformación experimentada por China en las últimas décadas nos demuestra que el dilema del dictador es una simplificación que no ha conseguido atrapar la complejidad del cambio social y político en este país. Si bien queda poco en la estructura económica comunista, su élite política ha conseguido sumarse a los beneficios de participar en la economía global, sin que el control político sobre la sociedad se haya visto sustancialmente debilitado. La narrativa sobre la incapacidad de China para innovar, limitándose a robar y copiar los desarrollos de otros países, es anticuada y subestima su creciente pujanza tecnológica, la escala de sus inversiones y la tendencia a la planificación en el largo plazo¹³. Su habilidad para saber sortear las contradicciones entre las bases teóricas de su control político y la realidad social y económica de su país, se ha producido incluso con la irrupción de Internet, una herramienta que algunos estimaron que haría imposible que el régimen comunista pudiese sobrevivir¹⁴. Los jerarcas chinos han demostrado que, con respecto a Internet, no es necesario tomar la decisión dicotómica de abrazarlo en su integridad o cerrar la sociedad al ciberespacio, sino que existen formas mucho más sutiles¹⁵ de ejercer un control efectivo sobre aquellos usos de Internet que pueden suponer una amenaza a su continuidad en el poder.

Si relacionamos este debate con nuestra reflexión sobre el futuro de la competición estratégica encontramos una paradoja: la actual estructura política y social de China, lejos de suponer un problema, puede ser un potenciador de sus capacidades frente a sus competidores en el bloque democrático. Pensemos, por ejemplo, en el desarrollo de

¹³ KANIA, Elsa B. & COSTELLO, John. «Quantum Hegemony? China's Ambitions and the Challenge to U.S. Innovation Leadership». *Center for a New American Security*. September 12, 2018. Disponible en <https://www.cnas.org/publications/reports/quantum-hegemony>. Fecha de la consulta 12/9/2019.

¹⁴ TORRES Manuel R. «Internet como motor del cambio político: ciberoptimistas y ciberpesimistas». *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, n.º 1. 2013, pp. 127-148.

¹⁵ MACKINNON, Rebecca. «Liberation Technology: China's «Networked Authoritarianism». *Journal of Democracy*, vol. 22, n.º 2. 2011, pp. 32-46.

sistemas basados en *machine learning*. La sofisticación y eficacia de estos sistemas de aprendizaje autónomo se basa en la calidad y cantidad de los datos que utiliza para extraer patrones. En este proceso, China tiene dos ventajas fundamentales: un gobierno autoritario y la cuarta parte de la población mundial. Cuando el objetivo de liderar la carrera tecnológica está muy por encima de cualquier preocupación sobre el respeto a los derechos individuales y la privacidad de sus ciudadanos, China puede hacer cosas que otros países ni siquiera llegarían a plantearse. Su población se convierte al mismo tiempo en el combustible que alimenta de datos a estos sistemas de aprendizaje automático y en el destinatario de estas aplicaciones que contribuyen a reforzar el control político y eliminar a la disidencia. Los marcos normativos, lejos de suponer un freno a la voracidad de unos sistemas que necesitan penetrar en la intimidad de los usuarios, son puestos al servicio de la mejora de la eficiencia de estas aplicaciones. China está siendo pionera en la adaptación de herramientas cuyas implicaciones éticas resultan paralizantes en otras latitudes¹⁶: desde la imputación de delitos a través de sistemas de policía predictiva, a la implantación de sistemas de crédito social, donde un algoritmo determina quiénes son los ciudadanos ejemplares que deben ser premiados y cuáles deben ser marginados. Con esta capacidad de experimentación en situaciones reales, resulta altamente probable que, en los próximos años, China sea la campeona indiscutible en el desarrollo de cualquier plataforma cuya sofisticación necesite cantidades masivas de datos. A la falta de límites en la injerencia del poder político sobre la vida de los ciudadanos, se suma una cuestión de magnitud. En el mercado chino, cualquier innovación tecnológica tiene garantizada (tanto de manera voluntaria, como coactiva) la mayor fuente de datos del planeta. No es accidental que los mayores éxitos empresariales de la era de la información (Google, Facebook, Amazon, Alibaba, etc.) sean prácticamente monopolistas en sus sectores de mercado. Cuando hablamos del acceso a los datos existe un círculo virtuoso: más y mejores datos permiten a las compañías ofrecer mejores servicios y aplicaciones, lo que aumenta sus ingresos y popularidad, lo que a su vez se convierte en más datos, y en la práctica expulsión de ese sector de aquellos competidores que no cuentan con el acceso a esos volúmenes de información. Esa realidad comercial puede trasladarse al ámbito de la rivalidad

¹⁶ LARSON, Christina. «Who needs democracy when you have data?». *MIT Technology Review*. August 20, 2018. Disponible en <https://www.technologyreview.com/s/611815/who-needs-democracy-when-you-have-data/>. Fecha de la consulta 12/9/2019.

geopolítica¹⁷, donde existen potencias que están convencidas de que se encuentran embarcadas en una carrera excluyente, donde el primero en llegar podrá ejercer una hegemonía sobre el resto. En un sorprendente giro de la historia, el tamaño de la población de un país vuelve a ser un indicador esencial de su poder. Pero, a diferencia de lo que sucedía en las grandes guerras, los hombres no son valiosos porque pueden ser convertidos en soldados, sino por su utilidad para producir los datos que alimentan los algoritmos que librarán las batallas del futuro.

¿Evolución progresiva o cambio dramático?

Los grandes procesos de cambio político y social no se desarrollan de manera lineal. Su despliegue está repleto de continuas oscilaciones que explican el ritmo y la intensidad con la que son adoptados por la sociedad. En ocasiones estas perturbaciones adquieren la forma de un verdadero cataclismo que permite dibujar claramente el momento exacto en el que se produce un antes y un después en la historia (ej. el ataque a Pearl Harbor, el bombardeo de Hiroshima y Nagasaki, la caída del muro de Berlín, los atentados del 11S, etc.) La forma en la que se desarrolle la pugna por el poder y la conflictividad en el ciberespacio también es susceptible de evolucionar por una de estas dos vías: de manera progresiva y continuada, o través de un acontecimiento transformador que reordene de manera instantánea todas las prioridades.

A favor de la hipótesis del cambio dramático encontramos un amplio conjunto de factores de riesgo. Por un lado, se ha asumido el marco narrativo de que nos encontramos en una carrera entre potencias. Cuando la prioridad absoluta es ser el primero en alcanzar algunos de los hitos de esta competición, el efecto es que las cuestiones relacionadas con la seguridad y fiabilidad de estos avances científicos quedan relegadas a un segundo plano. El verdadero peligro de una carrera armamentista no es que gane tu enemigo, sino que todos los participantes pierdan por haber adoptado tecnologías inseguras que terminan provocando un daño generalizado.

Los sistemas de inteligencia artificial basados en el aprendizaje profundo pueden ser inescrutables. Los investigadores a menudo son incapaces de entender cuál es la lógica

¹⁷ ROSENBACH, Eric & MANSTED, Katherine. «The Geopolitics of Information». *Belfer Center for Science and International Affairs*. May 28, 2019. Disponible en <https://www.belfercenter.org/publication/geopolitics-information>. Fecha de la consulta 12/9/2019.

que guía el comportamiento de un sistema que ha interiorizado por sí mismo una serie de patrones extraídos del consumo masivo de datos. Podemos entender que está haciendo, pero no por qué lo hace, lo que lo convierte en un comportamiento impredecible. Testar los sistemas basados en IA puede llevar aún más tiempo y dinero que probar el *hardware* militar convencional¹⁸. Su complejidad es la clave que los convierte en herramientas muy poderosas pero, al mismo tiempo, aumenta la probabilidad de problemas inesperados. Pensemos, por ejemplo, en la posibilidad de que un gobierno desarrollara un sistema de IA que pudiera, de manera autónoma, penetrar y tomar el control de la totalidad de las redes informáticas de sus adversarios evitando la detección. El primer gobierno que consiguiera desplegarlo adquiriría una posición de ventaja muy difícil de revertir. Preocupados por el hecho de que un adversario esté desarrollando una herramienta similar, los gobiernos podrían sentirse obligados a interrumpir las pruebas y ser los primeros en utilizar este sistema. Este no sería el primer caso en el que un gobierno confía en una tecnología poderosa, pero insegura. En el contexto de la Guerra Fría, el despliegue de las primeras redes informáticas en el ámbito militar buscaba aumentar la velocidad y la capacidad de respuesta de sistemas críticos, en un momento donde se contemplaba como una amenaza real la posibilidad de sufrir un ataque nuclear sorpresivo. Sin embargo, la urgencia obligó a subestimar las numerosas vulnerabilidades estructurales de estas primeras redes, algunas de las cuales seguimos padeciendo en la actualidad.

El panorama no es mucho más alentador en el sector privado. A lo largo de los últimos años, hemos asistido a un verdadero torrente de escándalos donde, compañía tras compañía, han sufrido importantes filtraciones de datos provocadas por una gestión negligente de la seguridad de sus propios sistemas. Sin embargo, ninguno de estos incidentes ha supuesto un deterioro de su posición en el mercado, incluso en aquellos casos donde estas empresas han ocultado deliberadamente estos incidentes durante años. Teniendo en cuenta que el precio de las acciones de las empresas irresponsables no se ve afectado en el largo plazo, estas tienen fuertes incentivos para tratar los incidentes de ciberseguridad como un mero problema de relaciones públicas. Este es un escenario que se parece demasiado a lo que los economistas llaman un «mercado de

¹⁸ SCHARRE, Paul. «Killer Apps. The Real Dangers of an AI Arms Race». *Foreign Affairs*. May/June 2019. Disponible en <https://www.foreignaffairs.com/articles/2019-04-16/killer-apps>. Fecha de la consulta 12/9/2019.

limones»¹⁹. Las compañías solo compiten por características que los consumidores pueden identificar, e ignoran otras características (como la ciberseguridad) que resultan más complejas de percibir por parte del consumidor. Los productos inseguros terminan desplazando del mercado a los seguros, porque la inversión en ciberseguridad apenas produce retornos en el corto plazo²⁰. Un mundo repleto de sistemas de inteligencia artificial desprotegidos no es solo una posibilidad, sino que puede ser la configuración predeterminada.

Este evento transformador también puede estar sustentado en la creciente capacidad de procesar y capitalizar las numerosas filtraciones de datos que se han producido en los últimos años. Muchas de las noticias publicadas sobre el robo de bases de datos que incluyen millones de contraseñas, datos personales, información financiera, historial médicos, correos electrónicos, etc., generan una breve alarma social, pero los ciudadanos no perciben que el acceso ilegítimo a sus datos se vea materializado en una acción que les pueda perjudicar en el «mundo real». Rob Joyce, el primer coordinador de ciberseguridad nombrado por el presidente Donald Trump, declaró, por ejemplo, que su número de seguridad social había sido robado hasta en seis ocasiones distintas en diferentes filtraciones de datos²¹. Sin embargo, esto puede cambiar muy rápidamente. Hasta el momento, el principal factor que ha protegido a las víctimas de este robo de información ha sido precisamente que sus datos personales estaban difuminados en un auténtico océano de información, cuyo análisis y explotación indiscriminada resultaba inasumible incluso para los actores gubernamentales. La sustitución del elemento humano por sistemas de explotación de datos basados en inteligencia artificial está haciendo posible que, por primera vez, sea rentable analizar individualizadamente cada una de las unidades de estas bases de datos. Los grupos dedicados a las ciberestafas o la persuasión política, por ejemplo, ya no tendrán necesidad de lanzar burdos mensajes fraudulentos a millones de internautas con la esperanza de que algunos de ellos piquen el anzuelo o se deje persuadir. La adaptación de estos mensajes a la idiosincrasia del

¹⁹«The Market for 'Lemons'» es un artículo escrito por George Akerlof en 1970, cuyo objetivo es explicar algunos de los fallos de mercado derivados de la información imperfecta. El trabajo utiliza el ejemplo de alguien que quiere comprar un coche de segunda mano. El mercado se compone de dos tipos de coches: los que se venden de buena fe y los que se están vendiendo por ser poco fiables: estos son los llamados «limones» (en el argot estadounidense). Véase: AKERLOF, George A. «The Market for «Lemons»: Quality Uncertainty and the Market Mechanism». *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 84, n.º 3. 1970, pp. 488-500.

²⁰ SCHNEIER, Bruce. *Ob. cit.* Nota 1.

²¹ CARLIN, John P. & GRAFF, Garrett M. *Dawn of the Code War: America's Battle Against Russia, China, and the Rising Global Cyber Threat*. New York: PublicAffairs 2018.

destinatario, lo cual plantea un engaño mucho más sofisticado y difícil de detectar, será la obra de sistemas automatizados que son capaces de abarcar y extraer utilidad a la totalidad de los datos que se les proporcione. Pensemos, por ejemplo, en las consecuencias que tendría la explotación en el ámbito de una operación de inteligencia de los datos robados por actores chinos a la OPM (Oficina de Gestión de Personal de Estados Unidos), los cuales incluían nombres, fechas, lugares de nacimiento, comprobaciones de antecedentes de seguridad, datos sobre personal de inteligencia y militar, y los datos de huellas dactilares de 5,6 millones de empleados públicos estadounidenses. Los intrusos incluso accedieron al formulario de solicitud de autorización de seguridad, el cual incluye información como registros de uso de drogas, adicción al alcohol y problemas financieros. Este tipo de datos, no solo tienen un valor evidente para sustentar operaciones hostiles de espionaje basadas en el chantaje o la captación de fuentes humanas²², sino que, si se combinan con los registros de esas mismas personas obtenidos en otro tipo de filtraciones de datos de empresas, bancos y redes sociales de Internet, permiten que un país extranjero pueda ejercer un enorme poder coactivo sobre la totalidad del elemento humano que sustenta un Estado. El hecho transformador puede ser, precisamente, que un actor decida hacer uso estratégico del potencial que encierran todos estos datos para condicionar el curso político de otro Estado, ejecutar una represalia, o plantear una extorsión.

No obstante, el fin de la ingenuidad no tiene necesariamente que producirse por un hecho espectacular que sirva como revulsivo para la mentalidad de gobiernos y personas. En otras ocasiones, las sociedades modifican el curso de determinadas tendencias a partir de pequeños cambios acumulativos. Pensemos, por ejemplo, en la seguridad en el transporte aéreo. La implantación de un estricto estándar de investigación sobre las causas de los accidentes y la incorporación obligatoria de las lecciones aprendidas en cada siniestro a todos los operadores ha terminado convirtiendo un hecho tan peligroso y complejo como volar, en el medio de transporte más seguro. La situación actual de ciberseguridad, aunque muy mejorable, es sustantivamente mejor que la que existía tan solo hace diez años. La experiencia acumulada ha dado lugar a actores mucho más sofisticados con una mayor concienciación sobre los riesgos que comporta el

²² SMEETS, Max. «There Are Too Many Red Lines in Cyberspace». *Lawfare*. March 20, 2019. Disponible en <https://www.lawfareblog.com/there-are-too-many-red-lines-cyberspace>. Fecha de la consulta 12/9/2019.

ciberespacio. Este aprendizaje progresivo ha terminado haciendo obsoletas determinadas prácticas ofensivas que, tan solo hace unos años, apenas encontraban resistencia. Quizás en un futuro cercano, y sin la necesidad de un cataclismo, el ciberespacio se convierta en un territorio más fiable y seguro.

Conclusión: mirar hacia la política

El futuro de la competición estratégica en el ciberespacio no está condicionado únicamente por la tecnología. Los atributos del poder político y la naturaleza de los contendientes son variables fundamentales para entender cómo puede desenvolverse esta pugna. Las proyecciones futuras que prescinden de las variables políticas se fundamentan en una premisa errónea: que la innovación tecnológica tiene lugar de manera aislada. Sin embargo, la historia nos muestra cómo los actores políticos son los protagonistas fundamentales en estos procesos de cambio. Los Estados no solo asignan recursos y fijan objetivos, sino que, sobre todo, aportan el contexto que favorece o constriñe la innovación.

Integrar la variable política en la prospectiva tecnológica implica ir más allá de las categorías tradicionales que dividen el mundo entre dictaduras o democracias; mercados libres o intervenidos por el poder político; enemigos o aliados, etc. En las últimas décadas hemos tenido numerosos ejemplos de cómo la pugna política está teñida de numerosas tonalidades grises que desafían los marcos de análisis con los que habíamos contemplado el mundo.

China es un excelente ejemplo de este desafío intelectual que nos obliga a recurrir a categorías mucho más sutiles a la hora de reflexionar sobre el futuro. Pero también cometeríamos un error si prescindiésemos de cualquier lección que se fundamente en un precedente histórico. Los autoritarismos políticos tienen una enorme ventaja frente a las democracias a la hora de planificar en el largo plazo y seguir un cauce de acción coherente con sus objetivos. Esta es una de las causas fundamentales del espectacular ascenso del país asiático en las dos últimas décadas. Sin embargo, el crecimiento chino arrastra una vulnerabilidad fundamental que no afecta a los países democráticos: la legitimidad. El país vive en una contradicción flagrante entre los fundamentos ideológicos que sustentan su régimen político y su realidad socioeconómica. El comunismo es una ficción nominal, pero sigue siendo la razón que justifica que la sociedad esté apartada

de la participación política y se vea sometida de manera coactiva por una pequeña élite bajo la forma de un partido único. Los jerarcas chinos han podido sortear esta contradicción legitimando el régimen en la eficacia económica. Mientras que el país ha ido creciendo de manera continuada y reduciendo drásticamente la pobreza, estas han sido cuestiones que han quedado relegadas entre una sociedad despolitizada, cuya principal aspiración es seguir mejorando su calidad de vida. Sin embargo, ninguna sociedad en la historia ha sido capaz de crecer sin experimentar de manera cíclica crisis económicas que vapulean los pilares del orden social. China no será una excepción. Es más, tiene un peor pronóstico a la hora de afrontar algunos de los principales desafíos de los próximos años. Así, por ejemplo, si en Occidente causa temor cómo encarar la próxima extinción de empleo provocada por la robotización de la economía, en el caso de China, esto puede provocar un cataclismo social imposible de digerir por un régimen cuya supervivencia depende de un crecimiento infinito.

*Manuel R. Torres Soriano**

Profesor titular de Ciencia Política, Universidad Pablo Olavide de Sevilla
Miembro del Grupo de Estudios en Seguridad Internacional (GESI)

*Javier Jaspe Nieto**

Instagram como arma de
contrapropaganda

Instagram como arma de contrapropaganda

Resumen

En un entorno internacional dominado por el uso de las redes sociales, los ejércitos se abren camino entre la maraña formada por los nuevos instrumentos de comunicación social, en constante cambio y evolución. La estrategia de comunicación pública de las Fuerzas Armadas incorpora progresivamente recursos y abraza innovadoras metodologías para desenvolverse en la compleja labor de asuntos públicos en el contexto de una misión en el extranjero.

La plataforma Instagram constituye una herramienta virtual que, gracias a su alta interactividad y su potencial gráfico, permite combatir la propaganda desplegada por elementos hostiles en el ciberespacio, en el ámbito de una operación militar. El documento analiza los aspectos clave de la irrupción de Instagram en el panorama de las operaciones de información, estudia el rol desempeñado en el escenario concreto del conflicto del este de Ucrania y plantea las cuestiones pertinentes sobre su configuración estratégica a nivel de comunicación institucional.

Palabras clave

Instagram, redes sociales, propaganda, misión internacional, Fuerzas Armadas, comunicación estratégica.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Instagram as a counterpropaganda weapon

Abstract

In a world dominated by the use of social media, armies make their way through the tangle formed by these new instruments of communication, in constant change and evolution. Public communication strategies progressively incorporate resources and embrace innovative methodologies to carry out the complex work of public affairs in the context of a mission abroad.

Instagram is a virtual tool, which has a very high interactivity and graphic potential. It allows to fight propaganda deployed by hostile elements in cyberspace, within the scope of a military operation. The document analyses some of the key aspects of the emergence of Instagram in the information operations landscape, as well as studies its role in the Eastern Ukraine scenario. This document also shows some important matters about the strategic configuration of Instagram as a tool for institutional communication.

Keywords

Instagram, social media, propaganda, international operations, Armed Forces, strategic communications.

Introducción

El concepto de fortaleza es uno de los elementos tradicionales presentes en los estudios de la defensa y estrategia de combate. En lo concerniente a la doctrina militar española, el general José Almirante y Torroella ya refería el término en sentido de lo «inexpugnable e inaccesible de una posición militar»¹, a mediados del siglo XIX. Lo que históricamente ha permanecido en el imaginario colectivo como un espacio configurado para servir de protección –en la acepción que nos ocupa– ha servido asimismo como punto de ataque estrechamente relacionado con el flujo de información.

Para el sociólogo belga Armand Mattelart las fortalezas sirven a su vez de «base de operaciones ofensivas», sobre las que el autor argumentó que debían «estar situadas de tal forma que puedan controlar los medios de comunicación sobre su propio territorio y facilitar el acceso al territorio enemigo», para lo cual resulta imprescindible un excelso conocimiento del ámbito en que se desarrollan los acontecimientos².

La concepción clásica de enfrentamiento sitúa a los contendientes en un espacio físico específico, de diversas características, empero tangible, en el que la gestión de la información es un recurso vital para el éxito operacional. A nadie escapa que el triunfo de una misión y la consecución de sus objetivos dependerán en una elevada proporción de la eficacia de los canales de comunicación empleados y la disponibilidad del material informativo que permita obtener una posición de ventaja previa. Sin embargo, por extraño que parezca y, a pesar de su importancia demostrada a través de la historia y mediante el estudio polemológico, la propaganda permanece como un componente residual sobre el que a menudo se tiende a banalizar. Dicha propensión social a restar importancia a los efectos de la propaganda se ha incrementado en las últimas décadas como consecuencia de la transformación de los conflictos en un mundo actual multipolar, globalizado y asentado en realidades bélicas asimétricas.

Teniendo en cuenta lo dicho, y en pleno auge de la sociedad de la información situada en un entorno virtual dominado por las redes sociales, los conflictos han encontrado un nuevo frente en Internet. Dicha esfera no solo es lugar de encuentro para ataques informáticos dirigidos a debilitar al enemigo con el derribo de sus estructuras financieras, energéticas o comunicativas –prácticamente digitalizadas en su totalidad–, sino que

¹ ALMIRANTE, José. *Diccionario militar: etimológico, histórico, tecnológico*. Madrid: Imprenta y litografía del Depósito de la Guerra, 1986, p. 503.

² MATTELLART, Armand. *Historia de la sociedad de la información*. Barcelona: Paidós 2002, pp. 24-25.

alberga una inmensa cantidad de operaciones de información dedicadas a corromper la imagen pública del adversario. De este modo, la propaganda actúa en las redes a modo de arma arrojada con capacidad de ataque por la retaguardia, para malograr el apoyo popular de una intervención del que los sistemas democráticos difícilmente pueden prescindir.

Tanto las organizaciones gubernamentales como los medios de comunicación han ocupado su plaza en las redes sociales, desarrollando su labor de relaciones públicas o su praxis informativa en plataformas como Twitter, Facebook, YouTube e Instagram. El avance de la comunicación social hace cobrar sentido, cada vez con mayor ímpetu, al proverbio «una imagen vale más que mil palabras», con la progresiva hegemonía de las herramientas fundamentadas en la proyección de imágenes dispuestas con intencionalidad viral, siendo el caso paradigmático Instagram. Si dichas imágenes son acompañadas de unidades textuales como permite, en este supuesto, Instagram, su vigor informativo se ve reforzado.

Así pues, encontramos una plataforma que mantiene una relación texto–imagen en la que el segundo componente predomina sobre el primero, apelando eminentemente a las emociones y favoreciendo, en términos semióticos, las funciones conativa –al ser la una herramienta atractiva para captar la atención del receptor–, referencial –al establecer inequívocamente un marco contextual y circunstancial– y emotiva –al posicionar en valor los atributos y características que pretenden hacer del mensaje un utensilio para reforzar las relaciones públicas–³.

En consecuencia, las Fuerzas Armadas modernas han tomado la determinación de configurar «fortalezas virtuales» que permitan amurallar la imagen pública de su labor y su personal, esgrimiendo en paralelo una política informativa activa y fundamentalmente visual. De este modo, valiéndose de fundamentos comunes y empleando tácticas equivalentes –si bien legítimas–, la administración de una política de comunicación institucional planteada a nivel estratégico se erige como un recurso más en las misiones internacionales que desempeñan ejércitos como el español, allí donde es requerido. Así pues, redes sociales como Instagram son, por tanto, un aparato de contrapropaganda que paulatinamente se asienta en los departamentos de asuntos públicos, no solo de los países que conforman la OTAN, sino de todo el mundo. En este caso, tal y como ocurriría

³ JAKOBSON, Roman. *Ensayos de lingüística general*. Barcelona: Seix Barral 1975, 406 pp. Citado en ZECCHETTO, Victorino. *La danza de los signos, nociones de semiótica general*. Quito: Abya-Yala 2002, p. 77.

con cualquier base de operaciones, también es necesario disponer de un conocimiento singular del terreno en el que se encuentra: el universo virtual.

Propaganda, redes sociales y misiones internacionales

Las denominadas *fake news* son, posiblemente, a día de hoy, la manifestación más común de la actividad propagandística. El autor norteamericano David Macaray definió este fenómeno informativo recientemente como «información patentemente falsa presentada en un formato también falso, pero totalmente creíble de medios de comunicación, para influir en la opinión pública»⁴.

Las elecciones presidenciales de Estados Unidos pusieron de relieve en 2016 la importancia de los bulos propagados por Internet y su potencial capacidad de influir en el resultado de procesos políticos. Gracias a las redes sociales, los autores de *fake news* hallaron un nicho plagado de miles de puntos interconectados –los usuarios–, a través de los cuales, con cada contenido compartido, veían amplificado el eco de la desinformación.

Un estudio llevado a cabo por miembros de la Oficina Nacional de Investigaciones Económicas de Estados Unidos reveló en 2017 que los 38 millones de *fake news* recabados en su base de datos implicaron un total de 760 millones de ocasiones en que un usuario accedió a una noticia incierta y consumió desinformación. Esto se traduce en un promedio de tres *fake news* por cada adulto estadounidense durante el proceso electoral del año 2016⁵.

Las misiones de paz desarrolladas por las fuerzas armadas de un determinado Estado en territorio extranjero son –aunque de diversa naturaleza– también el resultado de un proceso político, cuyas consecuencias generarán inexorablemente una serie de reacciones, asimismo políticas. Richard Caplan, profesor de Relaciones Internacionales de Oxford, define dichas intervenciones como «el despliegue de fuerzas nacionales o, más comúnmente multinacionales, con el propósito de facilitar el control y resolver conflictos existentes o potenciales entre o en Estados. La mayoría de las operaciones de paz son llevadas a cabo bajo la autorización de las Naciones Unidas, aunque otras organizaciones regionales pueden asimismo conducirlas y, en algunos casos, Estados

⁴ MACARAY, David. «Where It All Began: The Dawn of Fake News». *counterpunch.org*, 1 de mayo de 2018 [en línea]. Disponible en <https://www.counterpunch.org/2018/05/01/where-it-all-began-the-dawn-of-fake-news/>.

⁵ ALLCOT, Hunt y GENTZKOW, Matthew. «Social Media and Fake News in the 2016 Election». *Journal of Economic Perspectives*, vol. 31, n.º 2. American Economic Association, 2017, p. 213.

de manera unilateral también»⁶. Es de esperar, por tanto, que las acciones realizadas y las decisiones tomadas detonen animadversiones.

La participación de España –así como la de sus aliados– en la pacificación de los Balcanes, generó ocasionalmente tensiones entre las facciones contendientes, al acusar estos por partida múltiple al contingente multinacional de favoritismo hacia uno u otro de los tres bandos, en función del área de despliegue y especialmente en la fase de interposición. A raíz de ello, el aparato de propaganda local –anidado en los medios de comunicación– generó contenidos que los equipos de información pública tuvieron que neutralizar con los medios disponibles en la época.

Evidentemente, serbios, bosnios o croatas hubieran recurrido a Instagram de haber tenido la oportunidad, pero Defensa –previsiblemente– hubiese hecho lo propio planificando una estrategia de redes para contrarrestar los efectos negativos de la propaganda vertida contra el destacamento español, con una capacidad de impacto y persistencia mucho mayor. La publicación de imágenes esclarecedoras y contenidos visuales relevantes de forma activa sobre la actividad del contingente ya hubiera apuntalado en buena medida su imagen pública, fortaleciendo una reputación necesaria para el correcto desarrollo de la misión frente a operaciones hostiles de información. En este sentido, aplicar estrategias de propaganda blanca con una fuente claramente identificada –Defensa– de forma constante y con múltiples enfoques, pero con una apelación permanente a las emociones, puede servir de elemento paliativo o preventivo ante el discurso sesgado y la «realidad tergiversada, seleccionada e interpretada con un reduccionismo valorativo»⁷ presentada a través de la difusión de propaganda concebida para desgastar la presencia del contingente desplegado en misión, así como truncar la culminación de alguno o la totalidad de sus objetivos.

El empleo del recurso gráfico, al igual que en publicidad, es clave en la producción propagandística. Es por ello por lo que Instagram, al permitir «esa síntesis entre imagen y palabra que hace más rico el lenguaje comunicativo»⁸, resulta una plataforma de alto valor para los equipos de asuntos públicos militares en su lucha contra actividades comunicativas hostiles. En su estudio de la imagen y la relación que guarda con el

⁶ CAPLAN, Richard. «Peacekeeping/Peace Enforcement». *Enciclopedia Princetoniensis* [en línea], Disponible en <https://pesd.princeton.edu/?q=node/259>.

⁷ RODERO, Emma. «Concepto y técnicas de la propaganda y su aplicación al nazismo». *Actas del III Congreso Internacional Cultura y Medios de Comunicación*. Salamanca: Publicaciones Universidad Pontificia 2000, p. 3.

⁸ VILLANUEVA, Darío. *Lenguaje, imagen y publicidad*. Alicante: Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes, 2009, p. 33.

lenguaje y la publicidad, el catedrático de teoría de la literatura Villanueva Prieto refiere el principio de desautomatización, en base al cual la difusión de material informativo por canales insólitos otorga un mayor atractivo al mensaje frente a su divulgación por los medios habituales. Por ejemplo, la publicación de fotografías o vídeos acompañados de *hashtags* —elementos de mayor actualidad e interactividad que los formatos clásicos— favorece la eficacia al «romper con el automatismo perceptivo por el que las palabras pierden su valor connotativo y llegan, incluso, a poseer escasa relevancia denotativa»⁹. Este último sería el caso de una campaña de difusión de comunicados de prensa, cuyo formato, si bien tiene cabida en el espacio de las redes sociales —gracias a la hipertextualidad que ofrecen— supone un método clásico, más estático y con menos potencial sugestivo que el anteriormente citado.

El análisis de la utilidad de Instagram como escudo ante la máquina de propaganda desfavorable en zona de operaciones, no solo es aplicable a las operaciones de mantenimiento de la paz, sino a cualquier misión internacional. Esto se debe a que la utilización de dicha red social debe entenderse como una herramienta más a disposición de las políticas estratégicas de comunicación institucional de la defensa. Si bien una facción contendiente en un determinado conflicto con presencia de tropas de paz puede aprovechar el mismo medio para publicar imágenes manipuladas, descontextualizadas, o explotar oportunamente incidentes o malas prácticas de miembros del contingente para desacreditar el conjunto de la misión y sus motivaciones, la fuerza militar en cuestión, desplegada sobre el terreno, debe conocer perfectamente el medio por el que resultará atacada.

De este modo, actuando a modo de fortaleza, consolidará su posición conjugando argumentos racionales revestidos de carga emocional, manifestando la necesidad de la intervención militar en el contexto de una batalla interactiva y con múltiples frentes a nivel informativo en los que domina principalmente el argumento pasional¹⁰. En palabras del profesor Cándido Monzón: «La opinión pública, entendida como imagen pública, está más cerca del sentimiento que de la razón y su vigencia le viene de la fuerte dependencia que tiene de los medios de comunicación»¹¹. Siendo así, resulta imperativo ganar «la

⁹ Ibid., pp. 41-42.

¹⁰ MONZÓN, Cándido. «Opinión e imagen pública, una sociedad bajo control». *Palabra Clave*, n.º 4. Universidad de La Sabana 2001, pp. 9-25.

¹¹ Ibid., p. 9.

batalla por los corazones y las mentes»¹² sirviéndose de la plataforma de comunicación social a la que, incluso, en muchas ocasiones recurrirán los medios de masas como fuente de información.

Las operaciones de información en redes sociales: el caso de Ucrania e Instagram

La fractura del este de Ucrania y la concatenación de combates que desde 2014 ha supuesto la guerra de Donbás continúa siendo una amenaza para Europa, tal y como refleja el académico y ex oficial de inteligencia Paul Robinson¹³. La injerencia de Rusia en la región oriental ucraniana preocupa a la OTAN, a pesar de que Moscú niegue cualquier tipo de asistencia militar o intervención en favor de los rebeldes.

Sin embargo, a pesar de que el Kremlin dispone de un importante dispositivo de medios afines con audiencia en Occidente, la proliferación de informaciones en redes sociales sobre su presencia en la cuenca del Donets ha obrado en contra de sus argumentos negando el apoyo a los rebeldes de Donetsk y Lugansk. Especialmente tras la crisis generada por el derribo del vuelo comercial MH17 y la consecuente demanda de responsabilidades a Rusia, el parlamento moscovita se dispuso a llevar a cabo cambios legislativos para restringir la publicación de imágenes por parte de soldados rusos desplegados en misión. Tal es el caso de Alexander Sotkin, cuyas fotografías de Instagram localizadas en Krasnyi Derkul desencadenaron multitud de titulares en prensa tratando de evidenciar el respaldo militar de Moscú a los rebeldes prorrusos¹⁴.

Nos encontramos pues ante un caso en el que los abundantes recovecos de Internet y, en particular, de las redes sociales, tuvieron su porción de influencia en una crisis diplomática que englobaba un grave incidente en el marco de un conflicto enquistado cuyo devenir es crucial para la estabilidad de Europa central. En dicha circunstancia, imágenes volcadas en la plataforma Instagram, simplemente por el descuido y desconocimiento de un presunto combatiente fuera de lugar, sirvieron la oportunidad para acumular razones que añadieran presión al Kremlin a la hora de rebajar su

¹² LENNON, Alexander T. J. *The Battle for the Minds and Hearts: Using Soft Power to Undermine Terrorist Networks*. Cambridge: The MIT Press 2003, p. 352.

¹³ ROBINSON, Paul. «Russia's role in the war in Donbass, and the threat to European security». *European Politics and Society*. Routledge, vol. 17, n.º 4. 2016, pp. 506-521.

¹⁴ PARFITT, Tom. «Instagram pictures suggest Russian soldier served in Ukraine». *The Telegraph*. 31 de julio de 2014 [en línea]. Disponible en <https://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/russia/11003395/Instagram-pictures-suggest-Russian-soldier-served-in-Ukraine.html>.

intromisión en el conflicto ucraniano, aprovechando de paso el filón que ofrecía la prensa como altavoz de una participación ilegítima rusa en los enfrentamientos.

Por otro lado, la orientación predominantemente visual de Instagram ha servido de repositorio fotográfico para periodistas o particulares que, de manera profesional o amateur, han documentado conflictos como el ya citado. El fotógrafo británico Christopher Nunn publicó prácticamente en tiempo real imágenes del escenario alrededor del cual se desarrollaban los enfrentamientos, ilustrando a algunos de sus protagonistas –civiles, militares o guerrilleros– a través de imágenes con una imponente carga emocional. Pese a ser un mero observador imparcial, su obra permite una interacción con su audiencia que de ser presentada en otro medio resultaría imposible.

Asimismo, la reproducción de sus contenidos puede ser instrumentalizada por una u otra facción para condicionar la opinión pública, aprovechando tanto el simbolismo de las imágenes, como la celeridad difusiva que permite la red social. En palabras de Nunn, «puesto que es, de corazón, una plataforma «social», Instagram también permite a los espectadores la posibilidad de responder, ofrecer mensajes de apoyo y solidaridad, cuestionar, interrogar o discrepar con las imágenes mostradas, proporcionar puntos de vista alternativos y narrativas opuestas»¹⁵.

De la misma forma que a través de operaciones de información se organizan legiones de perfiles falsos –denominados *bots*–, se inundan las redes de mensajes subordinados a una determinada agenda y se extienden *fake news* o imágenes manipuladas, el ejercicio de estas prácticas puede ocurrir en Instagram en el marco de un conflicto como el de Ucrania. En el caso de una eventual misión multinacional de paz, imágenes viralizadas pueden fracturar la imagen pública de un contingente y deteriorar su capacidad de actuación.

Actualmente, ya existen cuentas de Instagram que aglutinan fotografías de milicianos o soldados regulares en el desempeño de su papel en la guerra. Las imágenes, como si de carteles propagandísticos virtuales se trataran, resaltan la capacidad de combate de las fuerzas armadas en cuestión, así como los ideales de su causa, con contenidos dirigidos a obtener apoyo popular y elevar la moral de la tropa. Además, estos perfiles incluyen numerosas fotografías con escenas que tratan de mostrar el rostro humano de

¹⁵ NUNN, Christopher entrevistado por BOND, Jessie en «War on Instagram: merging conflict and everyday life in Christopher Nunn's photos of Ukraine». *The Calvert Journal*. 5 de mayo de 2017 [en línea]. Disponible en <https://www.calvertjournal.com/features/show/8187/christopher-nunn-conflict-photography-instagram-ukraine-crisis>.

sus protagonistas. Encontramos, por tanto, que Instagram puede servir a nivel local para los contendientes, como herramienta accesible, asequible y eficaz para fortalecer el soporte ideológico y la determinación militar de los contendientes.

La relevancia del documento visual en los conflictos armados ya fue señalada por el filósofo francés Paul Virilio, quien apuntó que la imagen había alcanzado tal prioridad en los asuntos bélicos que «había llegado a convertirse en un arma de combate en sí misma»¹⁶. Lo que seguramente no sospechaba el autor a mediados de la década de los 80 era que la globalización fuera a dar a luz a un instrumento cibernético de soporte fotográfico con potencial uso propagandístico en el contexto de una guerra, con posibilidad de enlazar –tanto a nivel dialógico como visualizador– actores políticos, militares y civiles a escala masiva entre sí, y con oportunidad de impacto en todos ellos, en términos de audiencia respecto al contenido propagado y sus intenciones.

Es por ello que, si una fuerza extranjera combinada llegara a desplegarse en Ucrania, sería conveniente mantener una actividad planificada a nivel estratégico en Instagram por parte de los organismos pertinentes, en aras de robustecer una imagen pública sana indispensable. Es necesario, al tratarse de un destacamento foráneo cuyas intenciones o repercusiones derivadas de su acción pueden ser deformadas en función de unos u otros intereses en el conflicto, de cara a la opinión pública local o de la comunidad internacional.

Por norma general, el uso de las redes sociales por parte de contendientes en el contexto de un enfrentamiento tendría como finalidad fomentar el proselitismo en su favor, independientemente de la legitimidad de sus fundamentos. En contrapartida, las naciones participantes en una misión internacional –especialmente de mantenimiento de la paz– deben propiciar una reputación positiva que identifique su posición como figura imparcial y en búsqueda de la estabilidad del enclave. A estos efectos, la utilización de Instagram en la difusión de imágenes permite abrir un amplio abanico de fotografías que consigan defender el argumento deseado.

Conclusiones

A modo de consideraciones finales, tras haber expuesto algunas de las implicaciones de la red social Instagram en la comunicación militar y un factible rol como herramienta de asuntos públicos en las misiones internacionales, cabe plantear una serie de puntos para

¹⁶ VIRILIO, Paul. *War and Cinema: The Logistics of Perception*. Londres: Verso 1989, p. 1.

sintetizar acciones clave a la hora de recurrir a dicho utensilio del ciberespacio con un planteamiento estratégico, en el caso de las Fuerzas Armadas. Sin un orden particular, las cuestiones que siguen, aplicadas al ejercicio de la labor de comunicación pública en misión, pueden menguar o aplacar el daño perpetrado por las operaciones de información contrarias.

1. Exhibir un fuerte compromiso con los valores democráticos mediante la publicación de fotografías cuyo lenguaje visual implique un efecto asociativo directo entre la presencia del contingente y la estabilización política y social de la zona de operaciones. Un ejemplo significativo puede ser la difusión de imágenes de las reuniones entre los líderes políticos o asociaciones civiles y los responsables militares del contingente. En este sentido, visibilizar la actividad CIMIC del contingente actúa positivamente en favor de la imagen pública de la misión.
2. Realizar una labor informativa gráfica en sincronía temporal, discursiva y formal con el conjunto de creadores de contenidos pertenecientes al resto de miembros de la coalición. De este modo, al ejecutar un trabajo de comunicación coordinado y estratégico, se refuerza la imagen de cohesión y coherencia argumental. Asimismo, ante la necesidad de afrontar situaciones de crisis, un planteamiento de medios unificado y adscrito a las directrices conjuntas evitará discrepancias que puedan minar la reputación del contingente. En esta línea, utilizar la opción de etiquetado y su capacidad hipervisual —«vínculos que unen dos o más informaciones visuales»—¹⁷, contribuye a la consonancia narrativa entre diversos perfiles aliados de Instagram.
3. Ordenar de manera temática las publicaciones gráficas mediante el uso de *hashtags*. Gracias a los metadatos en Instagram se generan focos de interés en torno a la temática deseada, a través de su inclusión en el texto precedido por la imagen, facilitando además la labor de búsqueda del usuario. Por otro lado, este procedimiento permite congrega multitud de imágenes, *a priori* dispares, en torno a un mismo motivo, o incluso relacionar un contenido visual con varias temáticas de manera simultánea. De esta manera, es posible cubrir varios frentes sin necesidad de saturar a la audiencia con exceso de material gráfico.
4. Llevar a cabo un alarde informativo, con la publicación continuada —si bien no excesiva— de fotografías que acrediten la consecución de logros y objetivos,

¹⁷ NAVARRO, Lizy. «Tres lustros del periodismo digital: interactividad e hipertextualidad». *Comunicar*, vol. 17, n.º 33. Grupo Comunicar 2009, p. 37.

especialmente documentados sobre el terreno en las circunstancias en que la operatividad de la misión lo permita, mediante el trabajo del oficial de información pública. Dicha tarea engrosará un muro de imagen pública que dificultará las operaciones propagandísticas hostiles destinadas a franquearlo. Varios ejemplos serían la información gráfica actualizada en Instagram del acto de firma de un acuerdo, la reparación de una vía de comunicación terrestre, o la publicación de imágenes de una exitosa misión de escolta o rescate. Mantener una política de intensidad informativa con la actualización regular del contenido en redes sociales permite mantener el foco de atención de la audiencia respecto a los beneficios de la misión, reflejando una intervención útil, que no solo ha de serlo, sino además parecerlo.

5. Respecto a la gestión de crisis a nivel comunicativo, las Fuerzas Armadas pueden aprovechar el soporte que concede Instagram para, en caso de existir la oportunidad, presentar de manera sencilla y visual razonamientos o pruebas que desarbolen acusaciones infundadas recibidas de mano de un elemento contrario; o que apuntalen conclusiones a fuerza de demostración gráfica. Un caso claro, extrapolable a la red social que nos ocupa, es la política de medios que ejerció Estados Unidos en su reciente crisis con Irán, tras los ataques a petroleros en el golfo de Omán. En aquella ocasión, el Pentágono recurrió a la publicación de contenidos aclaratorios en Twitter, aunque en función de las necesidades, resulta necesario adaptar el mensaje al canal adecuado, que en determinadas circunstancias puede resultar Instagram.
6. Abanderar la imparcialidad como fuerza humanitaria en las misiones que así lo requieran, así como la obligación respecto al mantenimiento de la paz independientemente de la naturaleza de la intervención. Por otro lado, demostrar compromiso con los aliados manifestando el respaldo a los mismos con la publicación de material gráfico. En el caso de misiones como la desarrollada por el ejército del aire en calidad de policía aérea en el Báltico, este último punto resulta clave. Para ello, lanzar imágenes de las aeronaves protegiendo el espacio aéreo en cuestión, acompañadas de un texto oportuno sobre la alianza con la nación huésped, proyecta un mensaje de fortaleza y alerta a la opinión pública de las motivaciones de la operación.
7. Expresar interés por las necesidades, costumbres y cultura locales, manifestando la voluntad de constituir un elemento de presencia lo menos disruptiva posible.

Gracias a la publicación de fotografías que evidencien la relación cordial de la población local y las tropas desplegadas, se pone de relieve la conciencia de responsabilidad social de las Fuerzas Armadas, tanto dentro como fuera de sus fronteras. En este caso, Instagram puede resultar un arma muy poderosa al permitir la difusión de imágenes, mucho más efectivas para este tipo de contenidos que un mero texto informativo. De este modo, se combaten eficazmente acusaciones negativas o afirmaciones tendenciosas, como parte de campañas de descrédito hacia la misión.

Finalmente, es preciso mencionar que desde hace años el Ministerio de Defensa presta especial atención a la comunicación institucional y las relaciones públicas. Como parte de su política en esta materia, mantiene una notable actividad en redes sociales, siguiendo la corriente occidental en la gestión de los asuntos públicos militares. Sin embargo, el uso de las redes sociales en el entorno de la defensa comporta cada vez con mayor fuerza una vuelta de tuerca adicional. La guerra en el ciberespacio es una realidad y constituye una amenaza palmaria para la seguridad nacional. En este contexto, las operaciones de información pueden llegar a ocasionar un daño considerable, por lo que las estrategias de defensa no pueden obviar la necesidad de conocer y utilizar una aplicación como Instagram, que en 2018 alcanzó los mil millones de usuarios a nivel global¹⁸.

*Javier Jaspe Nieto**

Doctor en Periodismo por la Universidad Complutense de Madrid

¹⁸ STATISTA. «Number of monthly active Instagram users from January 2013 to June 2018 (in millions)». [statista.com](https://www.statista.com/statistics/253577/number-of-monthly-active-instagram-users/), 2019 [en línea]. Disponible en <https://www.statista.com/statistics/253577/number-of-monthly-active-instagram-users/>.

91/2019

14 de octubre de 2019

*Ignacio M. García-Galán**

Choque Seúl-Tokio. Los aliados clave de Washington afrontan su peor crisis bilateral en décadas

Choque Seúl-Tokio. Los aliados clave de Washington afrontan su peor crisis bilateral en décadas

Resumen

Los dos principales exponentes del denominado «mundo libre» en el Extremo Oriente, ambos socios clave de EE. UU., viven un nuevo momento de altibajos en su ya complicada relación bilateral. Este nuevo contencioso se presenta en uno de los momentos menos convenientes posibles y, al mismo tiempo, de mayor actividad en la geopolítica regional, con ambos Estados haciendo frente a incursiones chinas, la siempre impredecible amenaza norcoreana y a la creciente proactividad armada rusa en la zona.

Palabras clave

Corea, Japón, JSDF, JSDAF, guerra de Corea, Extremo Oriente, Trump, Moon Jae-In, Shinzo Abe, Rusia, China, Corea del Sur, Corea del Norte, geopolítica de Asia.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Seoul-Tokyo crash. Washington's key allies face their worst bilateral crisis in decades

Abstract

The two main 'free World' representatives in the Far East, both key allies of the US, currently find themselves at odds, immersed in yet another feud of the many that often overshadow their convulse bilateral relations. It comes in a moment of remarkably high activity within the region's geopolitical arena, with both nations facing Chinese incursions, the always unpredictable North Korean menace and a growing Russian military presence in their respective backyards.

Keywords

Korea, Japan, JSDF, JSDAF, Korean War, Far East, Trump, Moon Jae-In, Shinzo Abe, Russia, China, South Korea, North Korea, Asian geopolitics.

Introducción: la última piedra en el camino



Figura 1. Banderas de Corea del Sur y Japón.

El 20 de diciembre de 2018, el destructor surcoreano ROKS Gwanggaeto Dae Wang (DDH-971) se encontraba realizando una patrulla rutinaria en aguas del mar del Japón (también conocido como mar del Este), próximas a los islotes de Dokdo/Takeshima¹, cuando se topó con un avión de reconocimiento marítimo Kawasaki P-1 de la *Japanese Maritime Self-Defence Force* (JMSDF). El encuentro, algo relativamente habitual en la zona, no habría pasado de ser uno más si no fuera porque, supuestamente, el buque surcoreano activó su sistema de misiles antiaéreos, fijando a la aeronave nipona como blanco en su radar². El incidente diplomático, suscitado a raíz de la acción, se ha convertido en el peor dentro de una escalada de tensiones entre sendos Estados desde el pasado otoño, cuando la Corte Suprema surcoreana dictaminó que las empresas Nippon Steel y Sumitomo debían pagar 355.000 dólares a cinco nacionales de su país sometidos a trabajos forzados durante el periodo colonial³.

¹ Bajo control surcoreano desde el final de la II Guerra Mundial y reclamados por Japón.

² MINISTERIO DE DEFENSA DE JAPÓN. «Regarding the incident of an ROK naval vessel directing its fire-control radar at an MSDF patrol aircraft». Disponible en <https://www.mod.go.jp/e/press/release/2018/12/22a.html>.

³ A lo cual siguió un fallo de idéntica naturaleza contra la empresa Mitsubishi. LEE, Joyce. «South Korean forced labor victims to seek Japan's Mitsubishi asset sale». *Reuters*. July 16th 2019.

Atrás queda el optimismo de 2015, cuando los gobiernos de ambos países firmaron una serie de acuerdos que parecían enterrar definitivamente el recelo en que su relación había estado históricamente sumida. El 4 de julio de 2019, Japón aprobó una serie de duras medidas comerciales que incluían, entre otros, obstaculizar la venta de materiales necesarios para la elaboración de semiconductores. Un mes más tarde, y ante las críticas y llamadas al boicot de productos nipones en la nación vecina, el ejecutivo de Abe dio un paso más, excluyendo a Corea del Sur de su lista de «Estados fiables para las exportaciones». Seúl correspondió adoptando la misma medida, poniendo además fin a su cooperación en inteligencia con Tokio el 22 de agosto. Tres días después, tropas surcoreanas iniciaban una serie de ejercicios destinados a repeler un asalto sobre los islotes de Dokdo y la isla de Ulleung⁴.

En un momento enormemente delicado en el equilibrio regional, Corea del Norte se encuentra llevando a cabo una de las campañas de prueba de misiles más extensas de su historia, mientras Rusia y China incrementan su presencia armada en la vecindad de estos dos Estados que, pese a sus numerosas semejanzas, parecen condenados a la eterna discordia.

Seúl y Tokio: tan cerca, tan lejos

Sobre el papel, Corea del Sur y Japón tienen una amplia serie de atributos en común. Ambos Estados han sido históricamente dirigidos por gobiernos conservadores, poseen los centros de alta tecnología y las empresas de industria pesada más significativos del globo; y son el paradigma de la libertad social y política en su región. A ello debemos sumarle, además, que hacen frente a las mismas amenazas y rivales regionales, siendo a su vez los dos aliados clave de Washington en Extremo Oriente. Sin embargo, su historia común ha estado siempre marcada por la desconfianza mutua y por ocasionales episodios de marcada violencia.

Corea, dado su tamaño relativamente pequeño, siempre atravesó dificultades para poder plantar cara a los colosos que tiene por vecinos, quienes históricamente han tenido interés en controlarla en un momento u otro. Igualmente, mantiene una posición

⁴ SANG-HUN, Choe. «South Korea Launches Military Exercise for Islets Also Claimed by Japan». *The New York Times*. Disponible en <https://www.nytimes.com/2019/08/25/world/asia/south-korea-japan-islands.html>.

excesivamente periférica en el globo como para haber gozado de la atención de Occidente hasta época muy reciente, pero está encuadrada en el centro geográfico mismo del Asia Oriental. Por si fuera poco, tiene además una caprichosa forma de puente que se extiende desde la isla nipona de Kyushu hasta el nordeste chino, poco poblado y rico en recursos. Y, pese a la crudeza de sus inviernos, los puertos de su mitad meridional quedan siempre libres de hielo. Todas estas características llevaron a China, Rusia y Japón a tratar de consolidar su poder e influencia sobre una península que durante siglos había mantenido una política de puertas cerradas⁵. Mientras que China siempre entendió Corea como el baluarte definitivo con el que blindar su límite nororiental⁶, Rusia posó sus ojos en la península de manera tardía, considerándola la consagración definitiva en su expansión por el este. No obstante, para finales del siglo XIX, Japón era el actor mejor posicionado para llevar a cabo una empresa colonial sobre la vulnerable nación, logrando su anexión definitiva en 1910⁷. La subsiguiente firma de tratados internacionales por Tokio, unidos a su creciente protagonismo en los asuntos globales, le permitieron afianzar su expansionismo⁸ al mismo tiempo que la voz del nacionalismo coreano quedaba arrinconada. Todo esto consolidó, a lo largo del tiempo, un sentimiento de injusticia histórica, impotencia e indefensión entre las distintas generaciones de coreanos, al cual incluso se le ha otorgado un nombre: *han*⁹.

⁵ Que tan solo las invasiones mongolas (1231-1270) y manchúes (1627 y 1636) pudieron quebrar y que logró preservarse gracias al continuo pago de tributos a las distintas dinastías chinas.

⁶ Sentimiento que, en cierta manera, perdura hasta hoy en día.

⁷ Desde 1874, Corea era presentada en Tokio como una conquista de imperiosa consecución. Consolidado el Japón ya como un Estado moderno y militarmente fuerte, su crecimiento demográfico y escasez de terreno cultivable le forzaban a buscar una expansión territorial que, al mismo tiempo, le permitiera mostrarse ante Occidente como una nación capaz de difundir los ideales ilustrados y modernos.

⁸ Destacando las consecuencias del denominado Acuerdo Taft-Katsura y el rédito obtenido por Japón tras su papel como aliado de la Entente durante la I Guerra Mundial.

⁹ «Psychology of Korean Han». *The Korea Times*. Disponible en http://www.koreatimes.co.kr/www/news/opinion/2012/08/272_41770.html.



Figura 2. Manifestantes surcoreanos protestan en Seúl contra las medidas restrictivas adoptadas por Tokio. Fuente: AP.

Las causas pendientes de la ocupación siguen, hoy en día, siendo escollos de relevante importancia en las relaciones bilaterales, destacando el pago de reparaciones a las «mujeres de consuelo»¹⁰ y a los trabajadores forzados¹¹. Japón considera sendos contenciosos ya resueltos dentro de las compensaciones realizadas a raíz del Tratado Básico de Relaciones, que el Gobierno de Eisaku Satō firmó con el de Park Chung-Hee en 1965¹². Por medio del mismo, Tokio pagó a Corea del Sur 300 millones de dólares estadounidenses al mismo tiempo que le otorgaba 500 millones más en calidad de préstamos, lo cual supuso una importante inyección para poner en marcha la industria

¹⁰ Eufemismo empleado para referirse a las mujeres empleadas para proporcionar alivio sexual a las tropas japonesas durante la Segunda Guerra Mundial y la segunda guerra sino-japonesa en sus diversos frentes. Seúl mantiene que en torno a 200.000 de ellas eran coreanas. KIM-GIBSON, Dae-Sil. *Silence Broken: Korean Comfort Women*.

¹¹ Se estima que 2 millones de coreanos fueron movilizados bajo el Acta de Movilización Nacional. Al menos la mitad de ellos fueron enviados a Japón, donde un nutrido número pereció debido a las extenuantes condiciones laborales y los bombardeos de la aviación estadounidense. OBERDORFER, Don & CARLIN, Rober. *The Two Koreas: A Contemporary History*.

¹² Texto íntegro del tratado. Disponible en <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%20583/volume-583-I-8473-English.pdf>.

pesada de un país agrícola en el que la posguerra se alargaba en demasía¹³. Los partidos nipones más conservadores citan el acuerdo como el punto final al proceso de normalización de relaciones entre ambos Estados, defendiendo que dichos préstamos deberían haber servido también para que Seúl pusiera en marcha un programa de pago de pensiones o compensaciones individuales que restaran agravio a las personas movilizadas durante el periodo colonial. Los distintos gobiernos surcoreanos, por el contrario, entienden la transferencia como una compensación a su nación, alegando que los pagos de indemnizaciones individuales son una responsabilidad directa (y aparte) de Japón y de las corporaciones de dicho país. Pese a ello, entre octubre y diciembre, más de un millar de ciudadanos surcoreanos demandaron a su propio Gobierno, aduciendo que este tenía la obligación de correr con las indemnizaciones en caso de negativa japonesa. Mientras, en noviembre, Tokio anunció que estudiaba la posibilidad de presentar el caso ante la Corte Internacional de Justicia para que esta se encargara de dirimir la disputa de manera definitiva¹⁴.

Roce en el mar del Este

El incremento, a lo largo de los últimos años, del número de casos de pesqueros o balsas norcoreanas que se extravían en aguas del mar del Este¹⁵, ha llevado a las marinas de Corea del Sur y Japón a incrementar su presencia en las aguas que separan ambos países. Fue en el marco de una de estas patrullas rutinarias cuando el ROKS Gwanggaeto Dae Wang¹⁶, que se encontraba navegando a unos 100 km al este de Dokdo/Takeshima¹⁷, fue avistado por el P-1 nipón hacia las tres de la tarde del pasado 20 de diciembre. Seúl alega que el destructor se encontraba brindando protección al buque guardacostas Sambongho 5001, el cual había respondido a una llamada de socorro de un pesquero norcoreano en apuros¹⁸.

¹³ De hecho, Corea del Norte mantuvo un PIB superior al del Sur hasta 1968 y una renta per cápita más alta hasta 1972.

¹⁴ WOYOUNG, Lee. «Japan to bring South Korean court ruling on forced labor to international court». *UPI*. November 6th 2018.

¹⁵ «Los barcos fantasma de Corea del Norte». *El Mundo*. Disponible en <https://www.elmundo.es/internacional/2019/02/26/5c73c847fdddfb7388b45ad.html>.

¹⁶ Nombre elegido en honor al rey *Gwanggaeto el Grande* (374 dC-413 dC), bajo cuyo mandato se unificaron los tres reinos coreanos.

¹⁷ A medio camino entre los islotes y la península de Noto.

¹⁸ Algo que puede apreciarse en el vídeo cuyo link se ha aportado anteriormente.



Figura 3. Izda: fragmento del vídeo publicado por la JMSDF en el que se aprecia al *Sambongho 5001* (inferior izda.) socorriendo a un esquife norcoreano bajo la mirada del ROKS Gwanggaeto Dae Wang (centro). Dcha.: imagen del destructor.

Teniendo en cuenta la delicada situación de las islas y de sus aguas circundantes, el incremento de la presencia armada en la zona, independientemente de la naturaleza humanitaria que esta pudiera tener, es claramente un desencadenante potencial de incidentes de diversa índole. Así, Tokio acusó a la tripulación del destructor surcoreano de violar las normativas de seguridad recogidas en el *Código de encuentros no planificados en el mar*¹⁹, en base al cual un buque no debe «alumbrar» con su radar FCR²⁰ a un navío o aeronave que se le aproxime sin estar probada una hostilidad manifiesta. Seúl, por su parte, argumentó que la señal de radar emitida por su navío no procedía de su sistema STIR-180, sino de su radar MW08²¹, y acusó a la tripulación del aparato japonés de no respetar la normativa de la ICAO referente a aeronaves sin plan de vuelo definido, las cuales tienen prohibido descender por debajo de los 300 m de altitud sobre zonas pobladas o barcos²².

Los ministerios de Defensa de ambos países se apresuraron a publicar distintas grabaciones del suceso con las que reforzar la credibilidad de sus argumentos. Seúl mostró las imágenes tomadas desde el destructor, en las cuales se aprecia al P-1 haciendo repetidas pasadas a baja altitud sobre los barcos. Por su parte, las reveladas por Tokio muestran las antenas de radar del destructor rotando. A lo largo de las dos

¹⁹ US NAVY. *Document: Code for Unplanned Encounters at Sea*. Disponible en <https://news.usni.org/2014/06/17/document-conduct-unplanned-encounters-sea>.

²⁰ Fire Control Radar, sistema de radar encargado de la adquisición de blancos para un arma teledirigida.

²¹ Mientras que el STIR-180 es un FCR, el MW08 es un radar tridimensional que aporta información sobre la meteorología, terreno y tráfico, entre otros.

²² No obstante, las normativas ICAO solo son aplicables a aeronaves comerciales, y no a aparatos militares que se encuentren realizando una misión.

semanas siguientes, sendos equipos especiales fueron creados en ambos países para tratar de analizar el suceso y rebajar la tensión en las aguas que les separan. Sin embargo, el cruce mutuo de acusaciones prosiguió y, apenas un mes más tarde, el 23 de enero, el Ministerio de Defensa surcoreano acusó a la JSMDF de protagonizar un nuevo incidente de idénticas características, esta vez con un P-3 Neptune, en aguas próximas al islote de Iodo²³, a unos 160 km de la isla surcoreana de Jeju, en el mar Amarillo²⁴.

Guerra comercial en marcha

Ante el deterioro de la situación y las llamadas al boicot de productos japoneses, el 4 de julio las autoridades niponas decidieron implementar un plan de represalias económicas. Dentro de ellas, la más destacada es el incremento de las trabas burocráticas a aquellas compañías japonesas que deseen exportar a Corea del Sur materiales cruciales para la elaboración de microchips y semiconductores, productos estrella de las exportaciones de dicho país y activos de enorme importancia en la bolsa de Seúl. Para justificar su postura, la administración Abe acusó al actual Gobierno surcoreano de donar y exportar materiales sensibles y de alta tecnología a Corea del Norte, así como de filtrar información a sus líderes²⁵. Seúl negó categóricamente las acusaciones al tiempo que Tokio daba un paso más, eliminando a Corea del Sur de su *Lista blanca* de Estados fiables para las exportaciones. La reacción surcoreana fue corresponder con la misma medida, lanzándose un nutrido sector de sus ciudadanos al boicot de productos japoneses y a la cancelación masiva de sus reservas de viaje a la nación insular²⁶.

²³ Dentro del área económica exclusiva de Corea del Sur.

²⁴ «Accusations fly between South Korea and Japan over 'threatening' maritime maneuvers». *Defense News*. Disponible en <https://www.defensenews.com/global/asia-pacific/2019/01/24/accusations-fly-between-south-korea-and-japan-over-threatening-aircraft-maneuvers-radar-targeting/>.

²⁵ Sin aportar pruebas consistentes de ello: RYALL, Julian. «Seoul denies sharing technology with North Korea as trade war with Japan heats up». *The Telegraph*. July 10th 2019.

²⁶ Los surcoreanos suponen, por detrás de los chinos, el mayor grupo de visitantes anuales a Japón, alcanzando su cifra los 7,5 millones el año pasado (el 24,1 % del total).

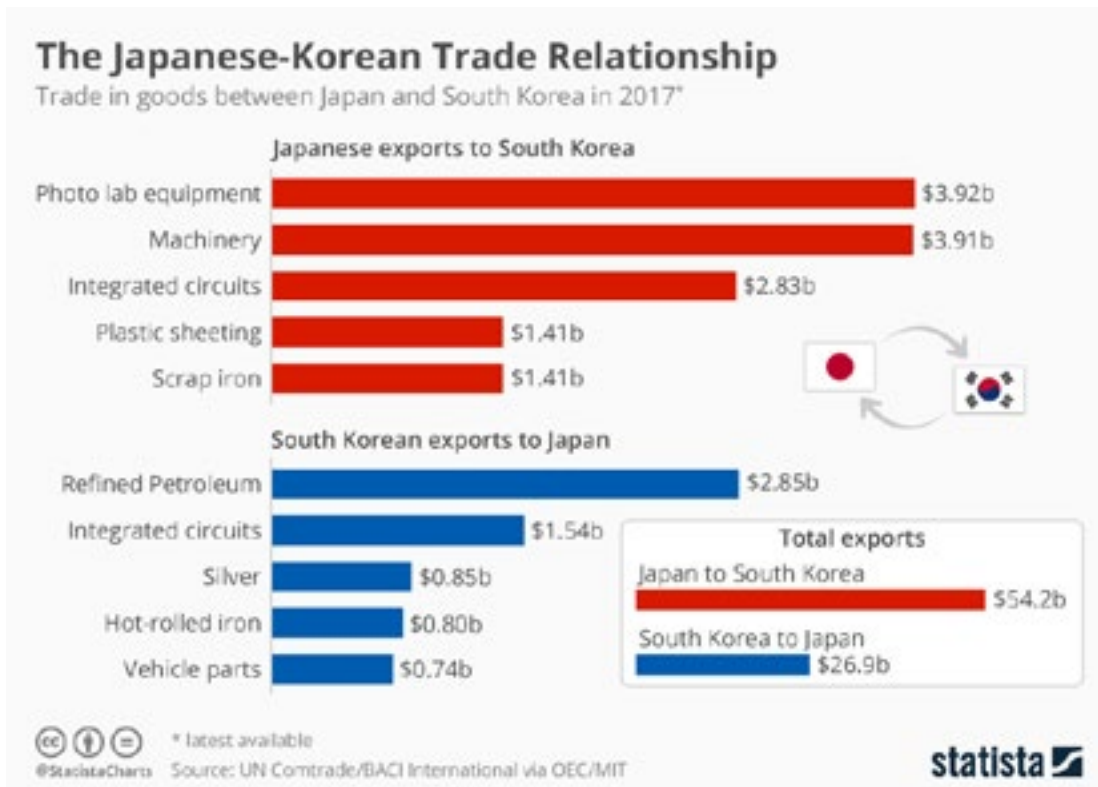


Figura 4. Principales intercambios comerciales Corea del Sur-Japón. Fuente: STATISTA.

La desconfianza es mutua

Cada vez que un partido de lo que los medios tienden a denominar «izquierda» ha tomado las riendas del Gobierno surcoreano, su ejecutiva siempre ha procurado llevar a cabo un acercamiento a Pyongyang que pudiera desembocar en una progresiva «normalización» de las relaciones²⁷. No hace falta mencionar que ello siempre suscitó tanto el escepticismo de Washington como la desconfianza de Tokio. La subida al poder de Moon, del ala liberal democrática, en 2017, hizo que saltaran las alarmas del ejecutivo nipón, sabedor este de que las administraciones liberales coreanas siempre fueron mucho más críticas y beligerantes en su postura hacia Japón.

²⁷ Destacando la célebre «Política del Sol» de Kim Dae-Jung a comienzos de siglo, resucitada de manera más laxa durante la posterior presidencia de Roh Moo-Hyun (2008-2013).

Corea del Sur se retira del GSOMIA

El 2 de agosto, en el seno de su gabinete, el presidente Moon afirmó que «si Japón desea golpear nuestra economía, también sufrirá las consecuencias de manera acusada». Sin embargo, dentro del terreno económico, Corea del Sur tiene claramente más que perder, pues sus empresas tecnológicas se nutren de materiales especializados importados, principalmente de Japón.

Probablemente esto explique por qué los movimientos llevados a cabo por el ejecutivo de Seúl hayan sido de una índole más diplomática y estratégica que comercial desde agosto. El 22 de dicho mes, Corea del Sur se retiró del GSOMIA²⁸, poniendo fin a su intercambio de inteligencia con Japón. El hecho de que el país abandone de manera unilateral un pacto en el que EE. UU. también tiene una presencia activa, podría ser así mismo una forma de mostrar su descontento con Washington y su deseo de que el Gobierno norteamericano se implique en la presente crisis para mediar en ella. Desgraciadamente para Moon, la sintonía entre Shinzo Abe y el actual presidente estadounidense, Donald J. Trump, no podría ser mejor. Washington ha hecho poco por aliviar tensiones y parece estar más concentrado en sus disputas comerciales con China y diplomáticas con Rusia. Igualmente, para la administración Trump, Japón se ha perfilado como el aliado ideal, pues Abe se ha plegado a cumplir religiosamente casi todos los puntos que Washington le solicitó²⁹. Por el contrario, Moon no suscita las mismas simpatías en la Casa Blanca. Pese al papel jugado por el líder surcoreano en la celebración de las reuniones entre Trump y Kim Jong-Un, el lenguaje conciliador de su administración y su escasa agresividad dialéctica en contra de la actividad armada de Pyongyang no han sentado nada bien.

¿Por qué se muestra Tokio tan «agresivo» esta vez?

El ejecutivo de Shinzo Abe ve pocos escenarios en los que su país pudiera sufrir un severo efecto adverso. Por el contrario, la agenda parece jugar a su favor. A finales de este año, Abe se convertirá en el premier con más años de mandato en la historia de su

²⁸ El GSOMIA o General Security of Military Information Agreement es una plataforma por medio de la cual Corea del Sur, Japón y EE. UU. intercambian información y coordinan esfuerzos para afrontar amenazas de Corea del Norte al tiempo que monitoriza actividades militares rusas y chinas en Extremo Oriente.

²⁹ Aumentó el gasto en defensa para depender menos de la presencia militar de EE. UU. y reforzó su arsenal con una notable cantidad de hardware armamentístico norteamericano para equilibrar algo más la balanza comercial entre ambos países.

país, y su partido, Liberal Democrático³⁰, se alzó con la victoria en las elecciones a la Cámara Alta del pasado julio en medio de una oleada de resurgido fervor nacional³¹. No cabe duda de que el premier, cuya carrera política se halla ya en su ocaso, está tratando de cimentar su proyecto de construcción de un Japón más fuerte, más asertivo y menos dependiente de Norteamérica en el terreno geopolítico. Frente a la amenaza real que Rusia o China puedan suponer, Corea del Sur es una nación de menor tamaño, de ideales y modelos organizativos afines y, lo más importante, igualmente dependiente de EE. UU. para su defensa nacional. En otras palabras, Abe está convencido de que la cuestión no irá a más y se resolverá en breve³².

¿Qué hay en juego?

Pese al escaso interés que Washington parece mostrar por la cuestión, debemos tener en cuenta que las empresas japonesas exportan el 80 % de los materiales empleados en la elaboración de semiconductores de alta calidad, mientras que las surcoreanas producen el 70 % de los chips de memoria³³ y el 90 % de las luces OLED. La continuidad de la situación podría suponer a medio plazo una incapacidad de satisfacción en la demanda de numerosas empresas de productos electrónicos³⁴. No obstante, las compañías surcoreanas de mayor calado pueden llegar a tener a su disposición hasta seis meses de inventario en lo concerniente a materiales con los que poder asegurar su producción. Debe ser destacado, igualmente, que las trabas burocráticas impuestas no han sido descritas como permanentes o irreversibles y, esencialmente, se limitan a eternizar los procesos de inspección e inscripción de material, retrasando y encareciendo

³⁰ A pesar de la similitud en el nombre inglés entre los partidos de Moon y Abe, estos se encuentran en polos relativamente alejados, representando Moon al centro-izquierda en Corea del Sur y Abe a la derecha tradicionalista en Japón.

³¹ Un 70 % de los japoneses encuestados afirmaron estar a favor de las sanciones aprobadas por Abe. «South Koreans vent anger with growing boycott of Japanese goods». *Financial Times*.

³² Así mismo, diversos expertos sostienen que estas medidas son parte de un plan que el gobierno japonés podía haber estado contemplando aplicar ya desde 2013, cuando la presidencia surcoreana estaba en manos de la nacionalista Park Geun-Hye y el contencioso de las «mujeres de consuelo» y la soberanía de Dokdo/Takeshima en su máximo apogeo. HOSAKA, Yuji. «Japan's Economic Sanctions on Korea: Part of a Phased Plan». *The Diplomat*. July 19th 2019.

³³ Destacando a Samsung y SK Hynix.

³⁴ Y no solo de marcas coreanas.

(que no suspendiendo) su venta al cliente coreano. Al fin y al cabo, a Tokio tampoco le interesa prolongar un contencioso con el estado que compra el 7,3 % de lo que exporta³⁵.

Where do South Korea's high-tech supplies come from?

Import share of semiconductor and chip-making equipment* (2018, in percent)

Figures do not add up to 100 due to rounding

*Parts, equipment and machines

Source: Oxford Economics, Korea International Trade Association

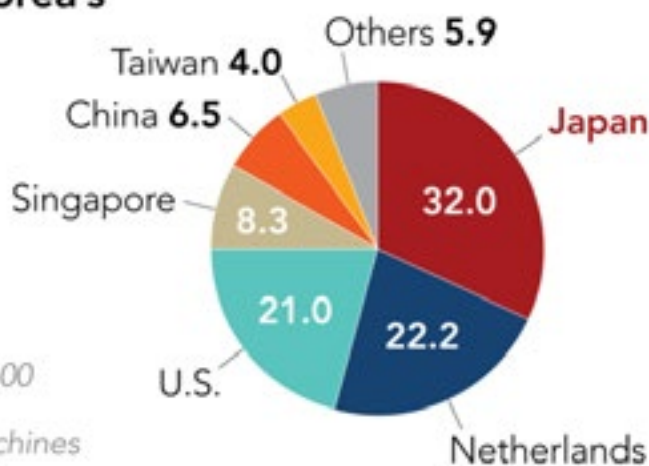


Figura 5. Origen de las principales importaciones surcoreanas. Fuente: Oxford Economics.

El Korea Passing como principal elemento del *han* del siglo XXI

El pasado mes de mayo, Pyongyang efectuó los lanzamientos de tres misiles de largo alcance³⁶. Para decepción de Seúl, la primera persona a la que el presidente norteamericano decidió llamar para abordar la cuestión no fue a su homólogo surcoreano, sino el premier japonés, Shinzo Abe. Lo que *a priori* pudiera parecer un hecho casual o una muestra de la buena sintonía entre ambos líderes conservadores; bien parece ser algo más, en realidad, pues esta dinámica se ha venido reproduciendo desde la oleada de pruebas norcoreanas de 2017³⁷. No sorprende, por tanto, que esta última acción haya sido entendida en Corea del Sur como un gesto más en la serie de desprecios de Washington hacia su nación, en cuya sociedad crece el sentimiento de que la actual Administración norteamericana entiende el conflicto coreano como una arista más en las complejas relaciones de EE. UU. con China, o como un elemento para

³⁵ Un total de 54.000 millones de dólares en 2018. PHAM, Sherisse. *CNN Business*. Disponible en <https://edition.cnn.com/2019/08/02/business/japan-south-korea-trade-war/index.html>. August 2nd 2019.

³⁶ A los cuales han seguido, al menos, otros nueve lanzamientos a lo largo de este verano.

³⁷ Año en el que asumió la presidencia el actual jefe de Estado surcoreano, Moon Jae-In, y en el que Pyongyang efectuó una veintena de pruebas de proyectiles de medio alcance.

negociar y ejercer presión en las mismas. Y es que, en 2017, de hecho, el por entonces recién elegido Moon Jae-In no fue siquiera el receptor de la segunda llamada, recayendo dicho honor en el líder chino, Xi Jinping.

Los medios del sur se han apresurado a bautizar este fenómeno como *Korea Passing*, haciendo referencia con el mismo a la creciente tendencia de EE. UU. (y, por inercia, de los Estados vecinos de la península) a ignorar a Corea del Sur o relegarla a una posición secundaria en los asuntos de mayor trascendencia geopolítica del Extremo Oriente, incluyendo a menudo a aquellos que la atañen o perjudican de forma directa³⁸. Si tenemos en cuenta que, a día de hoy, Corea del Sur está consolidada como la 12.^a economía del globo y que es el tercer país con la mayor presencia de efectivos militares estadounidenses, la indignación es comprensible.

Conclusiones

El actual contencioso comercial entre Japón y Corea del Sur tiene una carga mucho más sentimental que económica o geoestratégica. La amenaza que pueda representar para el comercio global es muy limitada, máxime teniendo en cuenta que ambos Estados deben su bienestar a su defensa del liberalismo y a sus fuertes exportaciones.

En realidad, la situación actual poco difiere de la crisis que Corea del Sur ya mantuvo con China en 2017, cuando Seúl aprobó la instalación del escudo antimisiles THAAD estadounidense en su territorio. Pekín trató de coaccionar a su vecino por medio de diversas maniobras comerciales para que reculara en su decisión, alentando a sus ciudadanos a cancelar sus viajes a Corea del Sur, promoviendo boicots a los productos coreanos y suspendiendo numerosos eventos culturales.

³⁸ Una de las reacciones a la oleada de pruebas norcoreanas de 2017 fueron las maniobras que la USAF llevó a cabo frente a la costa norcoreana, acción que tampoco fue notificada previamente a Seúl.



No obstante, Japón juega un papel claramente diferente en la psique coreana. Cualquier contencioso con la nación insular tiene la capacidad de encender a la opinión pública hasta límites inimaginables, resucitando los fantasmas de un legado colonial que aún atenaza a su sociedad. El pasado 2 de agosto, en la reunión de su gabinete, Moon afirmó: «Jamás volveremos a claudicar ante Japón»³⁹. La afirmación fue pronto hecha pública en su cuenta de Twitter, haciéndole ganar tantos enteros en los *ratings* de aprobación pública como a Shinzo Abe el no ceder.

Y es que, en Japón, por el contrario, la no concesión se ha convertido en una cuestión de estatus en un momento en el que el país trata de fortalecer su imagen externa. Abe está a punto de culminar su proyecto y carrera política habiendo logrado reflotar la economía y dotar a su país de un músculo armado muy respetable⁴⁰. Puede, además, hacerlo satisfaciendo a un notable sector de su sociedad que se pregunta cuántas veces es necesario disculparse ante Corea⁴¹.

³⁹ MEHTA, Aaron. «Tension between South Korea and Japan could hurt US goals in the Pacific— and China is watching». *Defense News*. August 195th 2019.

⁴⁰ GARCÍA-GALÁN, Ignacio M. *Nuevos colmillos para Japón*. Disponible en http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2019/DIEEE007_2019IGNGAR-Japon.pdf.

⁴¹ POLLMAN, Mina. «What's Driving Japan's Trade Restrictions on South Korea?». *The Diplomat*. July 29th 2019.

Paralelamente, ambos Estados tratan de procurarse una mayor autosuficiencia armada sin colisionar entre sí. A diferencia de Obama, que puso una gran atención en el Pacífico, Trump parece no mostrar un interés destacado en Asia más allá de contrarrestar la influencia china. El actual presidente norteamericano ha manifestado en reiteradas ocasiones su deseo de reducir aún más sus efectivos militares en Corea del Sur y Japón, y de que estos incurran en un mayor gasto en defensa. Así, siguiendo la estela nipona, Seúl anunció un plan que le llevará a gastar 240.000 millones de dólares en mejorar sus fuerzas armadas, a cuya marina pretende dotar de tres destructores de clase AEGIS y de un buque de proyección anfibia capaz de albergar cazabombarderos F-35. A ello se unirán nuevos carros de combate Hyundai K-2 Black Panther, dos nuevas estaciones de radar de alerta temprana y varias baterías antimisil adicionales⁴² para contrarrestar la amenaza norcoreana.

Sin duda, Pyongyang, Pekín y Moscú observan con atención lo sucedido, y no vacilan a la hora de buscar y ahondar en las fisuras entre los aliados de EE. UU.⁴³. Mientras, Washington espera que la cordura se imponga y que las necesidades comunes de defensa acerquen a dos naciones que deberían ser aliadas incondicionales. Hoy más que nunca, la situación geopolítica del Extremo Oriente apremia a Japón y a Corea del Sur a estrechar su cooperación bilateral en defensa del interés común, así como a llegar a un entendimiento que pueda cristalizar en una alianza defensiva inquebrantable en pro de la estabilidad regional.

*Ignacio M. García-Galán**

Historiador especializado en geopolítica del Extremo Oriente

⁴² VAVASSEUR, Xavier. «ROK Navy to get Aircraft Carrier, Arsenal Ship as part of Ambitious 5-year defense plan». *Naval News*. August 20th 2019.

⁴³ El pasado 23 de julio, aviones de la ROKAF efectuaron 360 disparos de advertencia y soltaron 18 bengalas cuando un avión de reconocimiento de la fuerza aérea rusa se adentró en su espacio aéreo en dos ocasiones. Rusia negó de manera iracunda las acusaciones y, afirmó que sus tres aeronaves (un Antonov A-50 y dos bombarderos Tupolev Tu-95) se encontraban realizando maniobras conjuntas con dos bombarderos Harbin H-6 chinos en el espacio aéreo internacional. Japón se apresuró a verificar la información aportada por Corea del Sur, mas criticó a la ROKAF por aproximarse con sus cazas F-16 a los islotes en disputa.

92/2019

17 de octubre de 2019

*Sonia Alda Mejías**

El reto de adecuar las Fuerzas Armadas a las misiones que desempeñan en América Latina. ¿Cómo han de ser estas fuerzas?

El reto de adecuar las Fuerzas Armadas a las misiones que desempeñan en América Latina. ¿Cómo han de ser estas fuerzas?

Resumen

En la actualidad, aunque la misión principal de las Fuerzas Armadas (FF. AA.) en toda América Latina es la defensa de la soberanía nacional ante un tercer Estado, en realidad sus esfuerzos diarios se centran en multitud de misiones secundarias.

Ante este desfase entre su misión principal y el desempeño de misiones ajenas a esta misión, la pregunta es cómo afecta a las FF. AA., a su identidad, a su profesionalización y a su eficacia al tener que atender a un número tan elevado de tareas y de una naturaleza tan dispar. Máxime cuando su estructura, configuración, adiestramiento y equipamiento no se corresponden a estas misiones. Tampoco su naturaleza, su marco jurídico y sus capacidades corresponden a fuerzas dedicadas a la seguridad exterior. ¿Qué tipo de institución resulta al final? Unas Fuerzas Armadas dedicadas a tareas que no le son propias y que para las que no están preparadas, ¿pueden realizarlas eficazmente? y al mismo tiempo, en la medida en que están dedicando sus esfuerzos y capacidades a estas tareas secundarias, ¿pueden responder a su cometido principal de la manera más óptima? Para lograr mayor eficacia, comienzan a crearse brigadas multipropósito especializadas en desastre naturales, en criminalidad organizada. Bajo esta tendencia, las FF. AA. estarían integradas por unidades dedicadas a tareas dispares y no propiamente militares, ¿qué tipo de institución finalmente resulta?

Palabras clave

Fuerzas Armadas, debate, transformación, misiones, mundo en transición.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

The challenge of adapting the Armed Forces to the missions performed in Latin America. How these forces should be?

Abstract

At present, although the current mission of the Armed Forces, throughout America Latina, is the defence of national sovereignty, before a third state, in reality their daily efforts are focused on many secondary missions. Faced with this gap between the main mission and the performance of missions unrelated to this mission, the question is how it affects the Armed Forces, their identity, their professionalism and their effectiveness by having to attend such a large number of tasks and of such a nature. disparate and with a structure, configuration and means that do not correspond to these missions. Its nature, its legal framework and its capabilities correspond to forces dedicated to external security. What type of institution results in the end? Armed forces dedicated to tasks that are not their own and that for those that are not prepared can perform them effectively? and at the same time, to the extent that they are dedicating their efforts and capacities to these secondary tasks, can they respond to their main task in the most optimal way? To achieve greater efficiency, multi-purpose brigades specializing in natural disasters, in organized crime are beginning to be created... under this trend, the Armed Forces would be composed of units dedicated to disparate tasks and not properly military, what type of institution ultimately results?

Keywords

Armed forces, debate, transformation, missions, world in transition.

Introducción

Es preciso abrir un debate público en torno a numerosas cuestiones que pongan de manifiesto la falta de capacitación y capacidades de las FF. AA. para participar en múltiples tareas, de carácter no militar. Sumado a ello, la falta de regulación en el desempeño de tareas entre otras policiales, que protejan tanto a los militares, como a los ciudadanos, ante la actuación de estas fuerzas.

Ha quedado obsoleta la discusión si las FF. AA. deben restringir su actuación al ámbito exterior y no intervenir en el ámbito interno. Los hechos consumados han restado validez a dicho debate ya abierto hace diez años. La tendencia general de los gobiernos, en toda la región, ha sido asignar numerosas misiones a las FF. AA. en el ámbito interno, de carácter no militar, y en conflictos de carácter intraestatal de naturaleza criminal. Lo que, a todas luces, hace cada vez más difícil pensar que estas tareas son de carácter provisional, sobre todo las policiales y que cabe esperar un retorno a su misión principal. Ante esta realidad, es preciso y urgente diseñar, regular y ordenar la labor que ya llevan realizando desde hace tiempo considerando las implicaciones que puede tener esta situación para la mismas FF. AA., para los derechos ciudadanos y para el propio marco democrático.

Un mundo desordenado, bajo una etapa de transición global

La complejidad del actual escenario de seguridad radica en varios aspectos¹. No se trata únicamente de realizar el esfuerzo de adaptarse a nuevas amenazas, que además por su naturaleza presentan una complejidad añadida, sino que, además, esta situación de transición exige seguir atendiendo las tradicionales². El periodo de transición en el que nos encontramos impide que, para enfrentar un nuevo escenario, no sea posible que descartemos el anterior y, en consecuencia, prescindir de las fuerzas de seguridad tradicionales como las FF. AA. y policía. Esto significa que mientras existan Estados soberanos, siempre cabe la posibilidad de que surja guerra entre ellos, por remota que esta parezca y, por ende, la necesidad de las FF. AA. Y, al mismo tiempo, continúa

¹ KALDOR, Mary. *New and Old Wars: Organized Violence in the Global Era*. London: The Royal Society of Arts 2006. BUZAN, B. «Rethinking Security after the Cold War». *Cooperation and Conflict*, 32(1). 1997, pp. 5-28. BOBBITT, P. *Terror and Consent: The Wars for the Twenty-first Century*. Knopf Publishing Group, 2009.

² PULIDO, J. y D. SANSO-RUBERT. «A Phenomenological Analysis of Terrorism and Organized Crime from a Comparative Criminological Perspective». *Journal of Law and Criminal Justice*, vol. 2, n.º 2. 2014, pp. 113-131 y KEISTER, Jennifer. «The Illusion of Chaos. Why Ungoverned Spaces Aren't Ungoverned and Why That Matters». *Policy Analysis*, n.º 766. Cato Institute 2014.

siendo imprescindible garantizar la convivencia social cotidiana de acuerdo con la ley, por lo que tampoco es posible prescindir de la policía.

Actualmente, no hay ningún país del mundo que no se encuentre afectado por este contexto de inseguridad de transición global. Y, en consecuencia, no hay ningún gobierno que no esté planteándose cuál es la mejor manera de enfrentarse a las amenazas que contempla dicha situación³. América Latina no es una excepción. Muy al contrario, es una región que vive con particular intensidad el azote de las nuevas amenazas, de manera que es una prioridad tanto para los gobiernos, como para la ciudadanía. Desde hace más de una década, América Latina es considerada como la región más violenta del mundo⁴.

Esta convivencia de nuevas y viejas amenazas es la que genera la discusión entre los especialistas sobre quién debe ser el sujeto de protección. De hecho, hay dos corrientes claramente contrapuestas, tanto que mientras que una defendería los presupuestos básicos de una visión Estado céntrica y la solución militar como la única posible; la otra opción plantea un concepto de seguridad y de soluciones multidimensional que supera esta visión tradicional⁵.

Si adoptamos las corrientes más críticas con respecto a visiones más tradicionales, los cambios enumerados más arriba obligarían a focalizar la seguridad sobre las personas y no sobre los Estados. Como consecuencia, no solo el concepto de seguridad adquiere necesariamente una dimensión multidimensional, sino que además resta importancia a los Estados y se diluye la diferenciación entre seguridad interior o exterior⁶.

Desde este punto de vista, ciertamente la seguridad no se garantiza con una solución militar. De hecho, de acuerdo con todas las implicaciones que se derivan de esta nueva situación de seguridad, podrían llegar a justificar la sustitución de las FF. AA. por otras fuerzas, puesto que aquellas fueron creadas para una situación de inseguridad muy

³ FELIÚ BERNÁRDEZ, Luis. «Las Fuerzas Armadas españolas y su adaptación al cambio». IEEE, 40/2014. Disponible en http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2014/DIEEE040-2014_FASyAdaptacionCambio_LuisFeliu.pdf.

⁴ Global on Homicide, 2019. Disponible en <https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/gsh/Booklet1.pdf>.

⁵ BARTOLOMÉ, Mariano. «Una visión de América Latina desde la perspectiva de la agenda internacional contemporánea». *Relaciones Internacionales*, n.º 23. 2013, pp. 35-64. Disponible en <http://www.relacionesinternacionales.info/ojs/article/view/427.html> y LABORIE, Mario. «La evolución del concepto de Seguridad». IEEE, 2011. Disponible en http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2011/DIEEEM05-2011EvolucionConceptoSeguridad.pdf.

⁶ GARCÍA, Ignacio. «La primera revisión estratégica cuatrienal de la diplomacia y el desarrollo de los Estados Unidos de América: "Leading Through Civilian Power"». Documento de Análisis del IEEE 20/2010, 23/12/2010. Disponible en http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2010/DIEEEA20_2010LaQDDR_deEEUU.pdf.

diferente. En otras palabras, en última instancia siendo consecuentes con esta visión, podría deducirse que las FF. AA. y la policía habrían quedado obsoletas y cabría sustituirlas por otras fuerzas, o proceder a una reforma de tal magnitud que, aunque conservaran el nombre, nada tendrían que ver con su diseño original, ya que sus misiones deberían ser radicalmente diferentes.

En definitiva, en este complejo mundo en transición, no es posible prescindir de ninguna de las fuerzas existentes, ni de las FF. AA., ni de la policía, pues se mantienen vigentes las amenazas para las que estas fueron diseñadas. Con ello, es posible afirmar que los términos del debate expuesto no se corresponden con la realidad, ni con la diferente naturaleza de las amenazas existentes, ya que el actual no es un mundo ni radicalmente nuevo ni, al contrario, sin cambio alguno, sino que conviven cambios y permanencias.

Por este motivo, las fuerzas ya existentes deben permanecer, la pregunta es si son idóneas también para atender a las nuevas amenazas. De las fuerzas existentes las fuerzas intermedias, cuerpos policiales, con estatuto militar, con potentes aparatos de investigación criminales, más ligeras que las fuerzas militares y más pesadas que las policiales; un buen ejemplo de ello sería la Guardia Civil española⁷.

La novedad es la aparición de un tercer escenario de inseguridad donde la frontera entre seguridad exterior e interior se desdibuja y que, desde hace algunos años, concentra la fuente de inseguridad más importante. En este entorno se localizan las llamadas «nuevas amenazas» de carácter transnacional que han desbordado a buena parte de los gobiernos de la región. Este tipo de criminalidad ha sido catalogada también como nueva amenaza y enmarcada por sus características dentro del llamado Grey Area Phenomena (GAP), definido como un entorno de seguridad que amenaza la estabilidad de la soberanía de los países, por actores no estatales que, como en el caso de la criminalidad organizada, persiguen objetivos de carácter económico⁸. Ante estas amenazas, ni las FF. AA., ni la policía por sí mismas reúnen todos los requisitos idóneos y necesarios para

⁷ ALDA, Sonia. «La participación militar en el combate de la violencia criminal». *Los desafíos de la Seguridad en Iberoamérica*. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, 2013; ALDA, Sonia. «La adaptación de las fuerzas de seguridad ante la violencia y el crimen organizado en América Latina». *Cooperación en Iberoamérica en materia de Defensa*. Cuadernos de Estrategia, 171. Disponible en http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/cuadernos/Cuaderno_Estrategia_171.pdf y ALDA, Sonia. «Las posibilidades de transformación de las fuerzas de seguridad en Colombia tras el postconflicto». *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, n.º 7. 2016.

⁸ MAKARENKO, Tamara. «Terrorism, and Transnational Crime. Tracing the crime Terror-Nexus in Southeast Asia». In SMITH, P. (Ed.). *Terrorism and violence in South East Asia. Transnational Challenges to States and Regional Stability*. New York 2005, pp. 169-187.

combatirlas. Las llamadas «fuerzas intermedias» serían las fuerzas más idóneas para este escenario.

No obstante, la opción de los Estados a nivel internacional ha sido emplear las fuerzas de las que disponen y no crear otras nuevas. Esto explica que la tendencia internacional sea implicar a las FF. AA. de manera progresiva en este espacio, mediante un proceso de adaptación basado en la polivalencia. Esto explica la calificación de estas fuerzas como multipropósito, multimisión o multitareas⁹.

Este concepto se ha aplicado en el nivel operativo ante el tipo de guerra asimétrica predominante frente a actores no estatales, pero también en el desempeño de otras misiones. El ejemplo europeo es evidente, las FF. AA. no solo han llevado a cabo un proceso de transformación en el escenario de guerra militar, sino que ha ido implicándose cada vez más en el combate contra el crimen organizado y el terrorismo internacional, y la tendencia marca que dicha implicación vaya a más¹⁰. Además, sin olvidar, otras misiones relacionadas con la protección del medio ambiente o la ayuda frente a catástrofes. Para ello, se está realizando un importante esfuerzo humano y material con el fin de ir construyendo este proceso de transformación tanto a nivel teórico, como práctico.

No obstante, la pregunta que aún no han respondido ni los gobiernos, ni las FF. AA. europeas es hacia dónde evolucionan con este proceso de transformación, caracterizado por ir asumiendo cada vez más misiones y más diferentes a las tradicionales; y que en el caso del crimen organizado y del terrorismo internacional se adentran en el ámbito policial. El proceso está abierto, pero no está determinado el nivel de implicación en estas misiones, ni hacia dónde evolucionarán las FF. AA. bajo esta trayectoria.

Las FF. AA. latinoamericanas en este nuevo escenario

Las preocupaciones son muy comunes al resto de las fuerzas armadas de otras partes del mundo, pero las características de estas y su proceso de evolución es diferente, así como su ritmo.

La principal diferencia es que las FF. AA. latinoamericanas tradicionalmente han tenido más presencia en el territorio nacional, desempeñando un mayor número de misiones de

⁹ ALDA, S. «Las posibilidades de transformación de las fuerzas de seguridad en Colombia tras el postconflicto». *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, n.º 7. 2016.

¹⁰ Jefe del Estado Mayor de la Defensa (JEMAD). *Concepto de empleo de las Fuerzas Armadas*, 2017. Disponible en <http://www.emad.mde.es/Galerias/home/files/170306-cefas-DEFINITIVO.pdf>

carácter no estrictamente militar como las de desarrollo nacional¹¹. Bajo este perfil, se ha sumado la participación en la lucha contra el crimen organizado e incluso la seguridad ciudadana en un buen número de repúblicas de la región.

Existen aún más diferencias: mientras que en el ámbito de los conflictos intraestatales, es considerada la región más violenta del mundo, en relación con los conflictos interestatales, es reconocida como una región de paz. Por este motivo sí, como en el resto del planeta, las posibilidades de una guerra con otro país son cada vez más remotas, en el caso de la región latinoamericana esta posibilidad es aún mayor, gracias a esta cultura de paz vecinal.

Un factor que, sin embargo, no ha sido suficiente para que los Estados latinoamericanos, salvo Costa Rica y Panamá, hayan renunciado a sus ejércitos. De hecho, existe una cultura soberanista de extraordinario peso en la región¹² que impide, por el momento, pensar en formas de organización social, política o económica con una concepción supranacional. Dicha concepción nacional justifica por sí misma la existencia de ejércitos, ya que lleva consigo la posibilidad de que su integridad sea violada por otro. La existencia de los ejércitos es consustancial a la de los Estados soberanos y, mientras persistan, está justificada su continuidad.

La contradicción tiene lugar cuando, pese a la voluntad por mantener la existencia de las FF. AA., al mismo tiempo se considera que, ante la falta de un supuesto enemigo, pueden ser empleadas para otros cometidos. Máxime cuando la inseguridad intraestatal se convierte en prioritaria como a lo largo de toda la década pasada, ante el aumento de la criminalidad y de la violencia. Así lo ponen de manifiesto las encuestas del Latinobarómetro donde, de manera sostenida¹³, la seguridad es el principal problema para la ciudadanía latinoamericana y, en consecuencia, son quienes tienen mayor percepción de inseguridad¹⁴.

En este contexto, la presión de la ciudadanía a sus respectivos gobiernos por obtener soluciones rápidas convierte el recurso a las fuerzas armadas en una tentación absoluta

¹¹ ALDA, Sonia y MARTÍN, J. «El pulso del crimen organizado a una potencia regional: Brasil». *Real Instituto Elcano*, 2018. Disponible en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari58-2018-alda-martin-pulso-crimen-organizado-potencia-regional-brasil.

¹² CHABAT, Jorge. «El Estado y el crimen organizado trasnacional, amenaza global, respuestas nacionales». *Istor, Revista de Historia Internacional*, 11, n.º 42. 2010, pp. 3-14.

¹³ LAGOS, Marta y DAMMERT, Lucia. «La seguridad ciudadana. El principal problema en América Latina» 2012. Disponible en http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_La_seguridad_ciudadana.pdf.

¹⁴ «Americas Barometer, 2014». LAPOP. Disponible en <https://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2014.php>.

para candidatos electorales y gobernantes. La idea es obtener la máxima «rentabilidad» de una fuerza disciplinada, organizada y con recursos humanos y materiales que está acuartelada preparándose frente a un enemigo que no aparece ni se le espera, según la percepción generalizada de la ciudadanía.

Sin embargo, conviene insistir en que el hecho de disponer de fuerzas con recursos, equipamiento y potencial combativo no significa que puedan ser adecuadas para todas las amenazas existentes.

Propuesta en torno a la reorientación del debate sobre las FF. AA.

Desde que las FF. AA. comienzan a participar en la lucha contra el crimen organizado, hay numerosa literatura que ha ido analizando la tendencia general y cada caso nacional particular en la región¹⁵. Bajo las transiciones democráticas, las únicas excepciones en las que las FF. AA. se han limitado a realizar su misión exterior han sido Argentina, Uruguay y Chile, excepcionalidad que ya no está vigente¹⁶.

Con el inicio de este proceso, se abre un debate entre los especialistas que defienden la estricta separación entre seguridad interior y exterior y quienes han planteado que las nuevas amenazas desdibujan ese campo y que, por tanto, las FF. AA. también han de implicarse¹⁷.

Este debate, pese a su importancia, hoy se encuentra desfasado y no se ha renovado con más aportaciones. Por su parte, los ciudadanos latinoamericanos no creen probable la guerra con otro Estado, de ahí que apoye el desempeño de tareas no militares para las FF. AA. De hecho, tanto desde dentro, como desde fuera del ejército, se considera que estas tareas justifican la continuidad de la institución y que, además, es menos

¹⁵ ALDA, S. «Las posibilidades de transformación de las fuerzas de seguridad en Colombia tras el postconflicto». *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, n.º 7. 2016 y SANCHO, Carolina. «Crimen organizado en América Latina en los primeros quince años del siglo XXI: ¿tarea para las FF. AA. o la policía?» *Estudios de Seguridad y Defensa*, n.º 6. 2015. Disponible en <http://esd.anepi.cl/wp-content/uploads/2016/01/ESD06ART07.pdf>.

¹⁶ ALDA, S. «Los nuevos roles de las fuerzas armadas uruguayas y argentinas: la contribución a la lucha contra el narcotráfico, siguiendo la tendencia regional». *Análisis Real Instituto Elcano*, 2018. Disponible en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari94-2018-alda-nuevos-roles-fuerzas-armadas-uruguayas-argentinas-lucha-contra-narcotrafico.

¹⁷ ALDA, Sonia. «La participación militar en el combate de la violencia criminal». *Los desafíos de la Seguridad en Iberoamérica*. Madrid: Ministerio de Defensa, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2013; DAMMERT, L. y BAYLE, J. «Militarización de la seguridad pública en América Latina: ¿tarea para las FF. AA. o la policía?». *Revista Estudios de Seguridad y Defensa*, n.º 6. 2007; KRUIJT, D. «Las fuerzas armadas en América Latina, antes y hoy». *Ciencia Política*, 14 y ZÚÑIGA, L. «¿Militares o policía?». Serie Documentos Electrónicos Programa Seguridad y Ciudadanía, n.º 3. Chile: FLACSO, junio 2007.

costoso que transformar la institución o crear una nueva fuerza. Sin embargo, esta es una visión estrecha y cortoplacista.

Ante la situación actual, es necesario abandonar el deber ser y analizar el actual proceso de incorporación de las FF. AA. a la lucha contra el crimen organizado, como ejércitos multitarea o multifunción, con el fin de resolver las limitaciones e implicaciones negativas que pueda tener dicho proceso¹⁸.

El debate debe replantearse de acuerdo con la realidad actual partiendo de una contradicción central:

- Todas las misiones y tareas descritas relacionadas con el desarrollo nacional, la seguridad interior, la contribución a la preservación del medio ambiente y frente a los desastres naturales se llevan a cabo mediante unas FF. AA. cuya tarea principal es la defensa nacional, como así se contempla en las constituciones de la región.
- Dada esta situación, la tarea fundamental ha de ser diseñar, planificar y planear un proceso necesario de cambios que armonice la naturaleza de la institución con las misiones principales que lleva a cabo de manera coherente, global y sistemática.

En otras palabras, de acuerdo con la situación actual, este debate se justifica por los problemas que puede significar que las FF. AA., configuradas para la defensa exterior, lleven a cabo numerosas tareas de distinta naturaleza, así como su participación en la lucha contra el crimen organizado. Para ello se han incorporado cambios, pero no de manera integral y planificada, sino dando respuesta a la coyuntura e incorporándolos de manera agregada y aislada. Las limitaciones de los cambios plantean dudas sobre la eficacia de la actuación militar, sobre cómo afecta a la propia institución, a los ciudadanos y al propio marco democrático. La misma forma en que se han operado los cambios, proporciona un futuro incierto a las FF. AA., con relación a su naturaleza, identidad y configuración. De acuerdo con estas dudas y dada su discusión, cabe plantearse como ejes del debate a desarrollar:

- Por lo que respecta a la institución, el recurso indiscriminado de los militares para tan numerosas misiones y tan complejas puede favorecer la desprofesionalización, generar problemas de identidad, desgastar equipos y medios, en funciones que no son principales e incluso con problemas de carácter legal. Las tareas policiales,

¹⁸ ALDA, S. «Fuerzas Armadas entrenadas para la defensa exterior, apoyando la lucha contra el crimen organizado. ¿Qué cambios se requieren? ¿Adaptación, modernización o transformación?». En C. Sampo y Alda, S. *La transformación de las Fuerzas Armadas en América Latina, ante el crimen organizado*. Real Instituto Elcano y Centro de Estudios Estratégicos del Ejército del Perú (CEEPP).

desempeñadas por los militares, se realizan sin protección legal, puesto que dicha misión no se corresponde con la principal misión de las FF. AA. Sin olvidar los riesgos de corrupción, al encontrarse próximos a entornos gestionados o controlados por el crimen organizado.

- Por lo que respecta a la ciudadanía, también esta carece de la protección de sus derechos ante la actuación de las FF. AA. en esta tarea. Las denuncias sobre la violación de derechos humanos por parte de las FF. AA. al desempeñar tareas relacionadas con seguridad interior, no indica necesariamente una actuación perversa y premeditada por parte de los militares, sino una falta de formación y desconocimiento sobre la manera de actuar en un espacio y escenario con reglas diferentes que no se corresponde al propiamente militar.
- En relación con el marco democrático, en este contexto, donde las FF. AA. acumulan cada vez más tareas, se encuentra la posibilidad de aumentar la autonomía corporativa y, en consecuencia, desequilibrar el liderazgo civil que corresponde a cualquier democracia. En este sentido, con tono coloquial pero extraordinariamente ilustrativo, el mismo general Cienfuegos, responsable de la Secretaría de la Defensa Nacional de México, hasta el 1 de diciembre de 2018, recurrió a la película *Un día sin mexicanos* para expresar la dependencia de México respecto a los militares al preguntarse qué ocurriría en las calles del país si los militares fueran retirados de ellas y dejaran de asistir en la seguridad pública¹⁹. Ante esta «dependencia» y el riesgo de sobredimensionar el poder militar corporativo es recomendable incorporar mecanismos de control, externos a la corporación que permitan transparentar el desempeño de todas las tareas realizadas.

Conclusiones. ¿Cuál es la magnitud del cambio que precisan las FF. AA.?

La magnitud de este cambio dependerá de multitud de factores: políticos, disponibilidad de recursos económicos, presión ciudadana, intereses corporativos de la misma institución militar y de algunas civiles. Cuestiones que son ineludibles, pero que no pueden opacar la importancia de las necesidades de seguridad.

No obstante, sea cual sea la decisión por adoptar, es necesario debatirla, decidir las prioridades estratégicas y, en consecuencia, diseñar una fuerza cuya naturaleza, marco

¹⁹ La película *Un día sin mexicanos* pone en evidencia que Estados Unidos quedaría paralizado si un día hubieran desaparecido los emigrantes mexicanos. Disponible en https://www.youtube.com/watch?v=nf_JSQ3l5y.

jurídico y capacidades sean acordes con la misión y/o misiones asignadas. Para ello, tomadas las decisiones políticas oportunas, será necesario llevar a cabo un diseño sobre el que se organice el cambio adoptado, ya sea adaptación, modernización o transformación. Cada caso nacional será diferente de acuerdo con el nivel de cambios previos operados en sus FF. AA. El cambio variaría de país a país, en dimensión y forma. Pese a las diferencias nacionales parece difícil pensar que el crimen organizado o tareas policiales, en general, no estarían en estas misiones.

No obstante, ante cualquier decisión por adoptar es preciso tener muy presente que las FF. AA. giran en torno a tres pilares, dependientes entre sí: una naturaleza concreta, acorde con la misión que desempeñan, un marco jurídico y regulatorio; y unas capacidades para que puedan realizar dicha misión. En la medida que cambie la misión, habrá de modificarse la naturaleza de la fuerza y, en consecuencia, los otros dos pilares. De lo contrario se reproducirán los mismos riesgos que existen en la actualidad.

*Sonia Alda Mejías**

Investigadora principal del Real Instituto Elcano,
directora del Observatorio de Redes Criminales
y Tráficos Ilícitos

Jesús Gil Fuensanta, Ariel James*,
Alejandro Lorca**

La gran tribu cristiana de Asia
Occidental

La gran tribu cristiana de Asia Occidental

Resumen

En Asia Occidental, al igual que en los países del Magreb, la situación de las minorías y familias cristianas no mejoró durante la mal llamada Primavera Árabe, sino que incluso ha empeorado hasta el extremo de encontrarse en situación de peligro en varias zonas de la umma.

La distribución grupal de las familias y clanes cristianos de Asia Occidental e incluso su peso en diferentes sociedades musulmanas varía según el país.

Pero pese a la situación dramática de las familias cristianas en Oriente Próximo, sí parece surgir una valedora y defensora de las mismas en la actual Administración norteamericana.

De este modo, el concepto «cristiano» en el Asia Occidental adquiere un nuevo y sólido valor como entidad no solo religiosa, sino cultural y de valores. Además, llega a transformarse de ese modo en un nuevo *soft power* en el contexto de los países occidentales con la particularidad (tal como se comprobó en el verano del 2018 en Turquía) de poder mutar en *hard power* o elemento de presión político-económico.

Palabras clave

Cristianismo, historia y antropología del Asia Occidental, familia y tribu, Primavera Árabe, Andrew Brunson, presbiteriano, Mike Pence, *soft power*, *hard power*.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

The biggest Christian tribe from West Asia

Abstract

In Western Asia, as in the Maghreb countries, the situation of Christian minorities and families did not improve during the so-called "Arab Spring" but has even worsened to the point of being in danger in several areas of the mostly Muslim populated countries.

The group distribution of Christian families and clans in West Asia, and even their weight in different Muslim societies changes according to the country.

But despite the dramatic situation of the Christian families in the Middle East, there seems to be a supporter and advocate for them in the current US administration.

In this way, the "Christian" concept in Western Asia acquires a new and solid value as a not only religious but also an entity with cultural values. In addition, it becomes in that way, a certain new "soft power" in the context of Western countries, and with the particularity (as was verified in the summer of 2018 in Turkey) of being able to mutate into "hard power" or an element of political-economic pressure.

Keywords

Christianity, History and Anthropology of West Asia, family and tribe, Arab Spring, Andrew Brunson, Presbyterian, Mike Pence, soft power, hard power.

Familias históricas cristianas en Asia Occidental

El cristianismo aparece en un territorio de Asia Occidental, el Levante sur, hace cerca de 2.000 años.

Sin embargo, a lo largo de la historia, la fe cristiana en Asia Occidental se ha caracterizado por una gran diversidad de creencias y tradiciones, hasta el punto de que no sorprende tal ruptura como la sucedida en el concilio de Nicea durante el Imperio romano tardío, cuando apenas hacía poco menos de dos décadas que era la religión del Estado.

Los cristianos de etnia árabe en el Asia Occidental de hoy en día descienden de las primeras tribus árabes que adoptaron el cristianismo.

Santos y referentes de los primeros siglos del cristianismo aparecieron en la actual Turquía. Como la leyenda de san Nicolás, obispo de Myra (antigua Licia), al que se le atribúan varios milagros y que murió en el 343. Este obispo, contemporáneo del emperador Constantino, había asistido, junto a 250 obispos más, al Concilio de Nicea, donde se produjo el cisma entre las dos iglesias. En este concilio celebrado en el año 325, y convocado por Constantino, se formuló su credo de fe de acuerdo con la doctrina de Atanasio, para la cual el Hijo es igual al Padre.

En otras palabras, el cristianismo de Asia Occidental se caracteriza por la división de cabezas e iglesias con sutiles, pero determinantes, variantes teológicas. Un fenómeno que nos recuerda a la disparidad de cabezas entre las diferentes fes y credos musulmanes del mundo actual.

A partir de las diferentes conquistas de territorios de Asia Occidental por reinos o emiratos con base cultural en la fe musulmana, se mantuvieron muchas comunidades cristianas. Son un pueblo *dhimí*, es decir «del libro» y, por lo tanto, «a ser protegido». De tal modo, a finales del Imperio otomano, alcanzaron cerca del 20 % de la población de Oriente Medio, con mucha población en territorios aparentemente dispares como en Líbano, Siria o Egipto¹. Sin embargo, ahora apenas alcanzan el 5 % de la población total de la región.

Entre los países de Asia Occidental, tan solo uno forma parte hoy día de la Unión Europea, la República de Chipre, donde casi el 80 % profesa la fe cristiana ortodoxa

¹ ABOONA, H. (2008). *Assyrians, Kurds, and Ottomans: Intercommunal relations on the periphery of the Ottoman Empire*. Amherst, Nueva York: Cambria Press.

oriental. Constituye, desde nuestro punto de vista, un argumento curioso para apoyar que la Unión Europea se nutre de población preferentemente cristiana; quizás esto sea una predilección cultural del subconsciente. Pese a las disparidades de opiniones en Asia Occidental tras Nicea; o el odio exacerbado existente en los Balcanes; o las divisiones de credo en los países del área de Visegrado, por el contrario, el visitante culto –y no tanto– occidental de origen cultural evangélico o católico tiende a mirar con simpatía a aquellos pueblos que comparten la fe de Cristo. Y es ahí cuando surge la semilla de un *soft power* como veremos más tarde.

En Egipto, antes de la llamada Primavera Árabe, los cristianos superaban los 20 millones, siendo la gran minoría entre los países donde predomina la población musulmana.

Antes de la guerra civil siria, la población cristiana era la más numerosa de Asia Occidental, incluso mayor que la de Líbano. Se calcula que ha descendido en la mitad y, por eso, hoy es sensiblemente inferior al millón de feligreses.

Sin embargo, en la actualidad, tanto Irak como Irán cuentan números que superan los 300.000 por país.

En Israel, se acercan a los 200.000, al igual que en Jordania. En Palestina, se cuentan unas decenas de millares. Sin embargo, en algunos países del Golfo (Baréin, Kuwait o Catar) su presencia es casi nula, tal y como sucede en Arabia Saudí, los Emiratos u Omán².

Juntos, los cristianos de Asia Occidental y Egipto superan de largo los 20 millones de integrantes, lo que convierte *de facto* a la fe cristiana en una de las «familias» más extensas de la zona. Eso sí, una «familia» con multitud de «clanes».

Veamos a continuación los principales grupos de la gran tribu cristiana de Asia Occidental.

Armenios

Es el grupo cristiano más numeroso de Asia Occidental y supera los tres millones de miembros en la región. Solo en Irán son más de 200.000. Ello explica la alianza entre la República de Armenia y la República Islámica de Irán en diversas cuestiones de seguridad y casos como la guerra del Nagorno-Karabaj.

² MILES, S. B. *The Countries and Tribes of the Persian Gulf*. Leicester: Harrison and Sons 1919.

Asirios, caldeos y nestorianos

Los cristianos siriacos se encuentran entre los grupos más antiguos de los cristianos orientales. Existen varias iglesias dentro de este grupo, algunas de credo ortodoxo, como los nestorianos; y otras católicas; incluso evangélicos. Se dividen sobre todo entre caldeos católicos y ortodoxos nestorianos, nombrados según su patrón, San Néstor.

Hablan un dialecto oriental del arameo y se encuentran dispersos entre Irak, Siria y Turquía. Es el principal grupo de cristianos de Asia Occidental con mayor número, aunque decreciente, en la zona desde hace un siglo. En Turquía, se concentran en Estambul y unas pocas provincias del este.

Un famoso siriaco es el actor Ferit «Fred» Murray Abraham, conocedor y amante de España, como demostró en sus agradecimientos durante la recepción del Óscar de Hollywood. El tenista retirado, André Agassi, proviene de una familia iraní con raíces siriacas y armenias. Tariq Aziz, la cara amable del régimen de Sadam Husein, era un siriaco católico. El senador norteamericano, John Nimrod, o la congresista, Ana Eshoo, son dos estadounidenses del mismo origen.

Coptos

Copto significa «Egipto» en lengua griega y, por ello, no es de extrañar que sea el grupo mayoritario entre los cristianos del país del Nilo. Fueron mucho más numerosos en el pasado, pero los acontecimientos de la mal llamada Primavera Árabe han conseguido que su cerca de 10 % de población nilótica actual esté en peligro, debido a amenazas y masacres varias.

Georgianos

El rito georgiano se encuentra disperso en Asia Occidental y no solo presente en la República de Georgia.

Turquía es el país de la zona con mayor presencia de iglesias georgianas, especialmente en la región nororiental, cercana al mar Negro, explicado por la proximidad a la frontera georgiana. Varias de las principales ciudades del país tienen familias de rito georgiano entre sus habitantes, en especial Estambul.

Maronitas

Los maronitas es una extensa iglesia oriental de credo católico oriental. Se encuentra dispersa por varios países del área, principalmente por Líbano, Siria y Turquía. Su número total en Asia Occidental supera el millón de personas. La gran cantidad de población maronita en Líbano es causa de que esta, junto a otros credos cristianos, logra constituir cerca del 40 % del total de la población del país del cedro.

Es uno de los grupos originarios más antiguos de la zona³. Son semitas, preferentemente árabes; y les gusta creer que sus orígenes se remiten a los fenicios. Su lengua materna actual es el árabe (en el pasado fue el arameo) y, entre sus nombres propios, hay variantes francesas o italianas de nombres occidentales. Se les conoce también como levantinos.

Su fundador, San Marón, a principios del siglo IV de nuestra era, se exilió a las montañas libanesas (de ahí su gran presencia actual en Líbano), huyendo de las persecuciones del emperador Diocleciano (285-305), quien además dividió Roma entre Oriente y Occidente, uno de los últimos gobernantes paganos del Imperio. De ahí que su número sea mayoritario en el área del Levante sur, cuna del cristianismo. Por su proximidad a Siria, donde es un grupo importante entre los cristianos del país, la mayor parte se concentra en la provincia fronteriza de Hatay.

La diáspora maronita es importante a nivel mundial y ha proporcionado notorias figuras públicas como el empresario mexicano, Carlos Slim, los actores de Hollywood Demián Bichir y Tony Shalhoub, los futbolistas alemanes de origen turco, Daniel Unay y Christian Demirtash, o el expresidente de Colombia entre los años 1978 y 1982, Julio César Turbay. La leyenda del cine, Omar Sharif, que nació como Michel Shalhoub, maronita egipcio. El prestigioso director norteamericano, Terence Malick, profesa la fe católica, por su origen paternal maronita, aunque su madre es cristiana evangélica.

Ortodoxos

La mayor parte de los árabes cristianos de Asia Occidental pertenecen a la iglesia ortodoxa oriental y, actualmente, son cerca de dos millones de miembros en la zona; la

³ IÇDUYGU, A.; TOKTAS, Ş.; SONER, B. A. «The politics of population in a nation-building process: emigration of non-Muslims from Turkey». *Ethnic and Racial Studies* 31 (2). 1 February 2008, pp. 358-389.

mayor parte viven en Líbano o Siria, pero incluso en Israel y Egipto tienen una población extensa entre los grupos cristianos.

Pueblos de zonas tradicionales con población cristiana existían en algunos puntos concretos de Siria, un caso eran las aldeas de cristianos árabes ortodoxos cercanas al *Krak des chevaliers*, antes de la guerra civil. Otros países como Jordania mantienen, sin embargo, comunidades semejantes de etnia árabe, hasta el punto de que cargos prominentes del gobierno (como el viceprimer ministro Rayai Muhasher) o diversos embajadores (como la representante diplomática en Estados Unidos, Dina Kavar) son de fe cristiana, además de un pequeño porcentaje de asientos en el Parlamento. Casi tres cuartas partes de los cristianos jordanos pertenecen a la iglesia ortodoxa oriental.

Entre los ortodoxos orientales notorios en la historia de Asia Occidental de los últimos 100 años podemos citar a Michel Aflaq, fundador del partido Baath, el escritor Edward Said; el creador del iPod, Tony Fadell, o la cantante Shakira. Así como algún premio Nobel como Elías James Corey.

Las iglesias evangélicas

Este es uno de los grupos que paradójicamente ha ido creciendo durante los últimos años, aunque no exponencialmente.

Turquía es uno de los países con más miembros evangélicos, debido a conversiones de ciudadanos turcos desde la fundación de la República. Las últimas décadas vieron un aumento de la actividad evangelizadora por parte de pastores occidentales⁴. En la actualidad, los evangélicos turcos son un total cercano a los 7.000.

Pero en el resto de aquellas zonas que pertenecieron al antiguo Imperio otomano (excepción hecha debida a la fe wahabita de Arabia Saudí y los Emiratos del Golfo), también hay una comunidad evangélica latente y con solera histórica.

Son diversas las iglesias cristianas evangélicas presentes en otros países de Asia Occidental, pero las que mayor tradición de antigüedad gozan son la anglicana, con un obispado con sede en Jerusalén, y la luterana, con iglesias en diversas partes del territorio de Asia Occidental.

⁴ JOHNSTONE, P.; MILLER, D. A. «Believers in Christ from a Muslim Background: A Global Census». *Interdisciplinary Journal of Research on Religion (IJRR)* 11. 2015, 1-19.

Pero hubo, gracias al fervor proselitista despertado en el siglo XX, un aumento de miembros de los adventistas del séptimo día, de los pentecostales, los santos de los últimos días (mormones) y los presbiterianos en las últimas décadas del siglo.

La caridad evangélica se ha plasmado de diversas formas y, al igual que la católica, ha llegado a levantar casas de socorro y escuelas. Existe el caso de Jordania, donde el primer hospital del país fue construido por la Sociedad de la Iglesia Misionera. También hay una prestigiosa escuela baptista en Amman. Pese a ello el proselitismo cristiano no está permitido en el país del Jordán.

En Turquía, por su parte, ha existido una tradicional alianza entre las iglesias evangélicas.

La historia reciente y su impacto sobre las familias cristianas de Asia Occidental

En las últimas décadas del siglo XX abundan los cristianos que participaban en los ejércitos nacionales de los respectivos países musulmanes. El caso más extremo fue la participación de milicias cristianas en una facción de la guerra que asoló Líbano durante parte de los años 70 y 80 del siglo pasado.

Pero hasta el siglo XXI no se producía desde hacía mucho tiempo un ataque indiscriminado contra población civil cristiana, incluso en recintos sagrados (caso inédito), como fue el caso de diversos atentados en Egipto o Irak.

Los gobiernos occidentales condenaron los hechos, pero al igual que las autoridades locales, se veían impotentes ante acciones violentas tan furibundas.

Tras las revueltas del pan entre los años 2006 y 2007, en el mundo musulmán aumentó la hostilidad hacia el occidental en las tierras árabes de la sunna. El malogrado padre franciscano y especialista en el mundo musulmán, Michele Piccirillo, ya alertaba un par de años antes de la mal llamada Primavera Árabe que, en su caso y el de otros especialistas occidentales antes vistos «como parte del paisaje», empezaban a ser contemplados como un extranjero, ni siquiera como un turista más, algo que no sucedía ni en los tiempos del Imperio otomano.

Ciertos artículos «de uso interno» contra la evangelización protestante, publicados en la prensa ultranacionalista turca, fueron los causantes indirectos de un aumento del menosprecio hacia esa rama del cristianismo entre un sector de la población no urbana turca. Uno de los ejemplos más extremos ocurrió en 2007 con el asesinato de un pastor

evangélico alemán y dos conversos turcos en una editorial de Malatya, al este de Turquía.

Pero uno de los casos recientes más impactantes para la mentalidad occidental, sin embargo, no se derivó de un ataque contra un grupo o clan cristiano oriental sino, por paradoja, de la privación de libertad concerniente a un pastor evangélico en el suroeste de Turquía. Se da además la circunstancia curiosa que tanto el país como la zona en cuestión se encuentran en teoría entre los elementos más liberales de la sunna.

Andrew Craig Brunson, pastor evangélico procedente de Carolina del Norte (EE. UU.), estaba prestando sus servicios pastorales y de enseñanza desde hacía ya cerca de 20 años en una iglesia evangélica en Esmirna, la iglesia de la Resurrección, y donde los feligreses no alcanzaban el medio centenar. Sin embargo, tras el fallido golpe de Estado de julio de 2016 y durante las detenciones que siguieron en los meses siguientes, el pastor Brunson fue arrestado. Casi un año después, la presidencia turca propuso intercambiar al pastor evangélico por el clérigo Fetullah Gülen, residente en los EE. UU.

No obstante, se da la circunstancia de que el pastor Brunson es presbiteriano y procede del cinturón bíblico de los EE. UU.; dos factores determinantes para considerarlo algo más que un ciudadano norteamericano común. La iglesia presbiteriana ha dado en el pasado ilustres personajes, algunos de los cuales alcanzaron la presidencia del país, como el caso de Andrew Jackson, Buchanan, Hayes, Cleveland, Harrison, Wilson, Eisenhower o Ronald Reagan. Podría haberlo sido John Wayne, otro popular miembro politizado de ella; y hasta la misma familia de Abraham Lincoln seguía esta fe.

La iglesia presbiteriana, a pesar de sus diferentes facciones actuales, es muy respetada y es considerada un soporte para una parte de las comunidades de origen escocés e incluso irlandés o gales en EE. UU. y la vecina Canadá; por no hablar de Escocia donde tiene rango de iglesia nacional.

El sustrato de este credo alcanza a muchas profesiones e instituciones académicas y fundaciones, personas clave de la revolución industrial como James Watt; filósofos como Hume; astronautas como John Glenn o la primera mujer en el espacio, Sally Ride; además filántropos como Carnegie o Ross Perrot; escritores de cuentos infantiles o familiares de renombre como los célebres Daniel Defoe, Robert Louis Stevenson, Mark

Twain y William Faulkner eran otros de sus miembros, por no hablar de otras celebridades de Hollywood como James Stewart, Ida Lupino, Shirley Temple o Richard Burton. Debemos incluir muchos miembros de pasadas administraciones presidenciales como 11 vicepresidentes y secretarios de Estado claves como fueron Dulles, McNamara, Rumsfeld o Condoleezza Rice. Sin olvidar activistas por el abolicionismo y los derechos de la mujer e incluso el artífice del FBI, Edgar Hoover.

Así pues, atacar a un miembro ilustre del «clan» presbiteriano, sobre todo sin motivo aparente, puede equivaler a mover una tormenta político-social alrededor de la sociedad estadounidense. Ello explica el apoyo incondicional oficial que desde el primer momento la iglesia presbiteriana concedió para promover la libertad de su bienamado pastor Brunson.

Por eso, no es de extrañar que su caso fuera defendido con ahínco tanto por el Departamento de Estado, como por la figura y entorno del vicepresidente Mike Pence. Una carta rogativa de un grupo de senadores norteamericanos fue enviada en el mes de abril de 2018 al presidente turco, R. Tayip Erdogan, pero al no provocar ningún resultado, la estrategia fue otra y mucho más agresiva. Varios senadores de los dos grandes partidos bloquearon en el mes de junio la transferencia de aviones F-35 a Turquía; entre los autores se encontraba el senador republicano por Carolina del Norte, Tom Tillis. En el corazón del verano del 2018, además se cursaron una serie de llamamientos conminatorios procedentes de la administración Trump. Por otra parte, si no se liberaba a Brunson, el habitualmente discreto vicepresidente Pence aseguraba fuertes sanciones económicas. Tras sanciones y tasas repentinas, se produjo una súbita y fuerte caída de la lira turca y durante unas semanas la sociedad e inversores turcos se mantuvieron en vilo. Tiempo después, en el mes de octubre, el pastor fue liberado y volvió a su tierra natal. Una prueba más de la «fuerza de la fe» de la iglesia evangélica presbiteriana, pese a que sus feligreses en Estados Unidos no llegan ni de lejos al cuarto de millón⁵.

Durante su estancia en Turquía, Brunson admitió la evangelización de refugiados del conflicto civil sirio. Se da la circunstancia de que entre ellos se encontraban miembros de la etnia kurda.

⁵ CALHOUN, S.; FORTSON, D. *The Presbyterian creed: a confessional tradition in America, 1729–1870*. Eugene, Oregon: Wipf & Stock 2009.

La facción de la iglesia presbiteriana a la que pertenece el pastor es aquella sureña, y más conservadora, que se disgregó de la «Unida» de carácter septentrional, durante los inicios del mandato de Reagan. En su doctrina reza la dedicación a la caridad y la libertad cristiana, un cisma aparentemente inadvertido, pero de gran trascendencia geopolítica posterior.

Por otro lado, se da la circunstancia de que Turquía presenta en la actualidad el territorio de Asia Occidental (a excepción de los países de cultura wahabí) con menor cantidad de población cristiana, no alcanzando siquiera el 0,3 % del total en una nación donde las estadísticas oficiales rondan alrededor de 70 millones.

Sin embargo, en contraposición, muchos de los episodios de las primeras comunidades cristianas están ligados al territorio de Turquía. El cristianismo se difundió desde Antioquía y Edesa (Urfa), desde Éfeso a toda Anatolia, Egipto y otras partes del antiguo Imperio romano.

San Pablo, que fue ciudadano romano, gentil (no judío), había nacido como Saulo de Tarso (cerca de la actual Adana) y siendo enviado para combatir las comunidades cristianas de Damasco se convirtió al cristianismo. Predicó en diversos puntos de la península Arábiga, y tras volver a Tarso marchó a Antioquía (actual Antakya del Hatay), donde se estableció el primer centro misionero cristiano fuera de Palestina⁶. Ello explica que, en dicho lugar en la actualidad, se concentre un tradicional núcleo de comunidades cristianas del país.

Desde la capital del Imperio bizantino, Constantinopla, se evangelizaron los Balcanes. Entre los más antiguos documentos oficiales del cristianismo, se encuentra el Apocalipsis de San Juan que fue compuesto en la segunda mitad del siglo I y estaba dirigido a los cristianos de Asia Menor. La iglesia más antigua del mundo, la de San Pedro en Antakya, se conserva todavía en Turquía. De Antioquía parecen también ser oriundos los evangelistas Lucas y Mateo.

Varias de las leyendas del primer cristianismo proceden de diferentes regiones de Turquía. Por ejemplo, en el siglo IV, vivió el auténtico san Nicolás, el obispo de Myra, cuyo sepulcro se supone fue trasladado a Bari (Italia); aunque en nuestra tradición mediterránea occidental Papá Noel procede del frío Ártico y, como también hiciera el

⁶ GIL FUENSANTA, J. *Breve historia de Turquía. Del Paleolítico al fin del Imperio otomano*. Cuenca/Madrid: Alderabán, 2014.

auténtico, hace gala de su gran generosidad en las fiestas más señaladas dando infinidad de regalos.

Otro ejemplo de ello es la leyenda de los Siete Durmientes que se refiere al fantástico hecho sucedido a siete hermanos cristianos perseguidos de Éfeso, que durmieron durante largo tiempo, desde la época del emperador romano Decio (el primer gran perseguidor, del siglo II de nuestra era) hasta la de Teodosio, es decir unos 200 años.

En Turquía aún hoy en día se sigue oyendo la lengua original de Jesucristo, el arameo, en Midyat (Mardin). Además, existe una tradición –que entra en contradicción con otra sobre Jerusalén– que creen que, esa misma zona o en Éfeso, fue el reposo final de la virgen María, a donde llegó acompañada por el apóstol San Juan. La supuesta casa de la virgen se encontraría en Kapulu, cerca de la antigua ciudad romana. La virgen María es incluso objeto de devoción entre los musulmanes turcos. El mismo apóstol San Juan se asegura que murió en Seldyuk después de haber presidido el Consejo de las iglesias en Asia con base en esta región occidental-mediterránea de Turquía.

En definitiva, Turquía, que fue uno de los países que constituyó la base y capital del Imperio bizantino, además de una zona clave para dispersión del cristianismo con abundantes leyendas en la Baja Edad Media, hoy día apenas se nutre con un sustrato poblacional de unas decenas de miles de seguidores nativos de la fe de Cristo. Y esta es una de las mesiánicas y justificadas razones que dentro de la mentalidad occidental ha llevado al proselitismo en un país considerado durante largos años como la patria más modernizada entre aquellas con mayor población de musulmanes. Sin embargo, la Turquía en la que vivió el padre Angelo Roncalli, futuro Juan XXIII, no es la del 2019. La realidad es bien distinta.

La Comisión Estadounidense sobre Libertad Religiosa Internacional (USCIRF, por sus siglas en inglés) ha catalogado a Turquía como un «país de cierta preocupación» en el aspecto de la libertad religiosa.

Se ha comentado mucho el supuesto cumplimiento del programa electoral de Donald John Trump como de su pasado en programas televisivos. Lo mismo es aplicable al caso del vicepresidente estadounidense, Michael Richard Pence. Procedente de Indiana y de ascendencia irlandesa, tiene ancestros tanto evangélicos como católicos, aunque no presbiterianos. Desde su época en el movimiento Tea Party, se comprometió a defender sus valores cristianos. Es consciente de los hechos del 11-S y contribuyó a la redacción de la *Patriotic Act*. Se ha declarado cristiano por encima de conservador o republicano.

Ese celo defensor del pensamiento y cultura cristiana, tanto por parte de la actitud del vicepresidente Pence como la labor evangelizadora del pastor Brunson, nos lleva a considerar los términos del *soft power*, es decir, el empleo de valores culturales e incluso políticos sin coerción, sino mediante expresión libre y atracción (de ahí el uso del proselitismo evangelizador en concreto). El *soft power* implica siempre un intento de cambiar e influenciar una sociedad u opinión pública cualquiera⁷. De esas premisas parten otros investigadores para pensar que en el fondo el *soft power* no siempre es un poder cooperativo⁸. Un caso curioso, teniendo en cuenta más el contexto del caso Brunson, es el uso del tema de la emigración por parte de varios países del Magreb o Asia Occidental.

Reflexiones

La mal llamada Primavera Árabe⁹ ha alentado un rechazo en Asia Occidental a comunidades cristianas autóctonas, lo cual desencadenó además un fervor protector por parte de Occidente, que además se revela expansionista en el caso de las iglesias evangélicas norteamericanas.

Los diferentes credos y grupos cristianos en la zona han tendido a ser más cooperativos entre ellos desde mediados del siglo XX y, por otra parte, las diversas diásporas tras la caída del Imperio otomano han llevado a la presencia de elementos cristianos orientales en el continente americano, creando un permanente *lobby* de *soft power* desde hace casi un siglo.

En términos sociopolíticos y antropológicos, el suceso del pastor Brunson en Turquía es muy interesante, pues a través de él se comprueba el caso específico de cómo un *soft power* (de raíces culturales y religiosas) es empleado para términos geopolíticos, mutando entonces el mismo a un *hard power*, puesto que una guerra económica encubierta se derivó de los acontecimientos. Malas decisiones y falta de inteligencia cultural y antropológica sobre la sociedad norteamericana y los presbiterianos en concreto, por parte de los asesores de la administración turca es, a nuestro juicio, uno de los elementos claves en lo acontecido entre la primavera y verano del 2018.

⁷ NYE, J. *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*. London: Basic Books 1990.

⁸ MATTERN, J. B. «Why 'Soft Power' Isn't So Soft: Representational Force and the Sociolinguistic Construction of Attraction in World Politics». *Millennium: Journal of International Studies* 33, n.º 3. 2005, pp. 583-612.

⁹ En realidad, una especie de «Invierno Árabe», dada la pérdida de varios valores y ventajas sociales para las poblaciones locales y, por otra parte, una creciente visión peyorativa por parte de las sociedades occidentales.

Un paradójico cumplimiento de las premisas de la obra de Nye respecto a los EE. UU.¹⁰, en especial, por el halo de credibilidad que concede a las palabras de la administración Trump respecto al cristianismo en Oriente Próximo.

Por otra parte, la reacción al respecto de la administración Trump-Pence fue muy sintomática y esa va más allá del cumplimiento de promesas políticas y electorales al cinturón bíblico y electores similares. Defiende a ultranza intereses y valores culturales cristianos, y crea un precedente para el territorio potencial hostil que puede ser Oriente Próximo.

La actitud de la Administración norteamericana sorprende por su falta de corrección política, ya acostumbrados por el lado cultural musulmán a cierta monserga pro-Palestina en el pasado; pese a haber sido aquel un elemento importante de *soft power* para países musulmanes, como Egipto, en sus inicios hace más de medio siglo. Mientras que, por el contrario, en los últimos años se han producido luchas de poder entre países musulmanes de la zona, como el caso de la pugna entre la primacía saudí o iraní en la península arábiga. Vemos que entre fe (Yemen) o incluso etnias semejantes (Libia y Siria) se producen guerras civiles en Mashreq o Magreb durante este siglo, y no debate de sociedad civil. Por eso no deja de sentar precedente el caso de Brunson, cuando el caso como una minoría en un territorio mayoritariamente de fe diferente es apoyado a ultranza por altas instancias de un país.

Una ventaja que nunca ha tenido las consecuencias (dañina guerra económica, encubierta o no) entre varios países de la zona por la cuestión palestina, tan en boga hace décadas.

Ese impacto de sociedad civil y gobierno con hechos fehacientes hasta entonces nunca se ha producido con resultados esperados en países de la zona; y en el caso concreto expuesto logra hacer más efectivo un uso del *soft power*, transmutado en otro coercitivo, apoyando, en tal sentido, las tesis propugnadas por Mattern¹¹.

¹⁰ NYE, *op. cit.* 2004.

¹¹ MATTERN, J. B. *op. cit.* 2005.

Desde nuestro punto de vista, el aumento de emigración de cristianos orientales a países occidentales, tras los acontecimientos desencadenados por la supuesta Primavera Árabe, ha provocado un rechazo mayor hacia los países de origen que se transmuta en diversas reacciones políticas y que puede tener un efecto devastador de cara al futuro de la convivencia entre Europa, América y Asia, si se prolonga en el tiempo o se exagera.

Por otra parte, la mentalidad ecuménica cristiana sí parece funcionar en Oriente más que en ningún otro territorio del mundo.

Somos, por tanto, del pensamiento de que, ante una hipotética prolongación del tándem de la administración Trump-Pence, mucho del futuro de la gran tribu cristiana de Asia Occidental se podría dirimir en las decisiones de Washington.

Jesús Gil Fuensanta, Ariel James*, Alejandro Lorca**

LaSEI-Universidad Autónoma de Madrid
y Universidad de Comillas

*José Ignacio Contreras Valcárcel**

Sudán, el avispero del Nilo

Sudán, el avispero del Nilo

Resumen

Desde que obtuviese la independencia el 1 de enero de 1956, la historia de la República del Sudán se ha visto salpicada por gobiernos inestables, cruentas guerras civiles, frecuentes golpes de Estado, conflictos étnicos y la secesión de la mitad sur del país, sumados a situaciones de emergencia humanitaria como sequías y hambrunas. El pasado 11 de abril tuvo lugar un nuevo golpe de Estado, añadiendo un nuevo capítulo a su turbulenta historia, con la novedad de que esta vez se puso punto final al mandato más largo de la historia reciente del país, el de Omar Hassan Ahmad al-Bashir, el cual venía dirigiendo los destinos del país desde que asumiese el poder de la misma forma en la que lo perdió. Tras unas tensas negociaciones, oposición y Ejército llegaron a un acuerdo para compartir el poder en los próximos tres años, hasta la convocatoria de elecciones libres en 2022, las primeras en el país desde 1986.

Palabras clave

Sudán, al-Bashir, golpe de Estado, África, protestas, guerra.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Sudan, the most troubled area in the Nile region

Abstract

Since reached its independence the 1st of January of 1956, the history of the Republic of Sudan has been flooded by unstable governments, bloody civil wars, frequent coups and the separation of the southern half of the country, added to emergency situations as droughts and famines. The recent coup produced in Sudan last April 11th adds a new chapter to this turbulent history, with the news that on this time it has reached the final point of the longest term of the recent history of the country, Omar Hasan Ahmad al-Bashir's, who had been guiding the country since he assumed the power the same way he lost it.

After a very tense talks, opponents and Army have reached an agreement for sharing the power during these next three years, until the call for free elections in 2022, the first in the country since 1986.

Keywords

Sudan, al-Bashir, coup d'état, Africa, protests, war.

Introducción

Sudán es un país africano, situado al nordeste del continente y atravesado por el río Nilo, integrante de la región del Sahel –cinturón desértico que abarca desde Senegal y Mauritania en el océano Atlántico, hasta las costas de este país–. Hasta la independencia de la parte sur del país, ocurrida en 2011, fue la nación más grande de África. Su capital y ciudad más poblada es Jartum, y posee una población de alrededor de 41 millones de habitantes¹, el noveno más poblado del continente.

Sudán se constituyó como un condominio anglo-egipcio en el siglo XIX, en el cual los británicos, en su frenética expansión colonial, buscaron asegurar su control sobre el Nilo, siendo los verdaderos administradores de la zona. La administración británica introdujo algunas mejoras en el país, como la introducción del cultivo de algodón, principal exportación del país. Para evitar más conflictos religiosos como la rebelión Mahdista de 1885, en la que un líder religioso se proclamó como sucesor de Alá, los británicos concedieron libertad de culto y dividieron la administración del país en dos territorios, evitando el contacto entre ambas zonas. Esta situación persistió hasta que un acuerdo entre ambos administradores, en el contexto de la ola de descolonización que acabó con los imperios coloniales en África, decidió conceder la independencia al país el 1 de enero de 1956 con una constitución provisional y bajo el gobierno de Ismail al-Azhari, con una guerra civil en curso iniciada en el sur en agosto del año anterior. La guerra duró hasta 1972 y puso de manifiesto las diferencias entre norte (árabe y musulmán) y sur (subsahariano, cristiano y animista). Se fueron sucediendo diversos gobiernos y golpes de Estado, en medio de una guerra que provocó medio millón de muertos y miles de desplazados. Un nuevo golpe de Estado otorgó el poder a Yaffar al-Numeiry que, si bien logró acabar con la primera guerra civil, no pudo evitar el estallido de una segunda en 1983, tras disolver los tres estados federales del sur. La enorme inestabilidad del país condujo a un nuevo golpe de Estado, con la consiguiente caída de al-Numeiry, produciendo una sucesión de gobiernos que acabó con otra asonada militar la cual llevó finalmente al poder a al-Bashir.

¹ Datos de la ONU.

La llegada de al-Bashir

El coronel Omar Hassan Ahmad al-Bashir llegó al poder tras dar un golpe de Estado el 30 de junio de 1989, a la cabeza de un grupo de oficiales, derrocando al primer ministro Sadiq al-Mahdi y a la inestable coalición que dirigía el país desde las elecciones de 1986. Al-Bashir asumió el poder en un primer momento de manera provisional mediante la creación del Consejo de Mando Revolucionario para la Salvación Nacional, apoyándose en el Frente Islámico Nacional (NIF, por sus siglas en inglés). De firmes convicciones islámicas, al-Bashir implantó en 1991 la *sharía* o ley islámica. Esta medida es muy importante, porque supondrá un recrudecimiento del conflicto y una colocación de Sudán en el punto de mira de las potencias occidentales, hasta ser incluida finalmente en 1993 en el listado de países patrocinadores del terrorismo, según Estados Unidos. Las consecuencias para Sudán serán graves, siendo objeto de sanciones como el veto para obtener empréstitos internacionales, así como el bombardeo de la fábrica farmacéutica Ash Shifa, en Jartum, bajo la acusación de producir armas químicas y de proporcionar refugio a Osama Bin-Laden, el cual fue expulsado en 1996 tras dos años de estancia en el país.

En 1993, se disuelve la junta militar, asumiendo al-Bashir la presidencia de la República. En 1998, reafirmaba su poder con la creación del Partido del Congreso Nacional (NCP, por sus siglas en inglés), que sucedía a la fuerza política con la que había venido gobernando, el NIF. Una prueba de cómo retiene el poder al-Bashir por medio de esta formación política es que, en las últimas elecciones del país celebradas en 2015, al-Bashir ganó con un 94 % de los sufragios y su partido 323 de los 426 escaños de la Asamblea Nacional² en medio de acusaciones de fraude.

Los conflictos en el sur se extendieron pronto a las regiones limítrofes de Kordofán del Sur y el Nilo Azul, dos regiones con vastos recursos naturales: después de un periodo de tensa calma tras el acuerdo de paz de 2005, la independencia de Sudán del Sur y las promesas incumplidas en el citado acuerdo fueron algunas de las causas del inicio de dicho conflicto. El incumplimiento de la celebración de una consulta popular, sumado a no haber permitido que estos estados participaran en el referéndum que dio la independencia a Sudán del Sur y la falta de elecciones libres desencadenó un conflicto que se inició en Kordofán el 5 de junio de 2011, extendiéndose al vecino Nilo Azul en

² ST. «Sudan's Supreme Court approves general elections results». *Sudanese Tribune*. May 17, 2015. Disponible en <http://www.sudantribune.com/spip.php?article55009>.

septiembre. El conflicto prosiguió con distinta intensidad a lo largo de esta década, si bien a partir de 2015 comenzó a perder intensidad con diversos ceses de los ataques. Con la caída de al-Bashir, se abre un periodo de esperanza para la zona, ya que la principal facción rebelde, el Sudanese People Liberation Movement-North (SPLM-N) declaró un cese de las hostilidades casi una semana después de su arresto³.

Sin embargo, el hecho más grave durante el mandato de al-Bashir se produjo en 2003, en la región occidental de Darfur. El Movimiento de Liberación de Sudán, denominado por entonces el Frente de Liberación de Darfur, llevó a cabo una serie de operaciones militares contra objetivos gubernamentales que provocaron una serie de sonadas derrotas de las tropas de Jartum. Con un ejército desmoralizado y agotado tras largos años de guerra en el sur, el presidente al-Bashir decidió apoyarse en las milicias jaanjawid, pastores y ganaderos baggara (de lengua árabe), los cuales llevaron a cabo una serie de atrocidades y atropellos contra la población civil negra, provocando miles de muertos y más de un millón de desplazados, desencadenando un desastre humanitario. El conflicto se extendió también al vecino Chad y, pese al intento de ponerle fin en 2006 con la firma de un acuerdo de paz en Nigeria, los combates prosiguieron⁴.

Esta situación provocó que en 2007 fuese necesaria la intervención de la ONU, con el despliegue de una fuerza internacional en cooperación con la Unión Africana. El proceso de paz fue escalonado, firmando acuerdos de paz con las distintas facciones: el citado de 2006 con el Sudan Liberation Army (2006), en 2011 con el Liberation and Justice Movement (LJM), con el Justice and Equality Movement en 2012⁵ y, en 2017, con el Second Revolution for the Liberation of Sudan (SRLS) firmado en Doha, capital de Catar⁶. La existencia de múltiples facciones dificulta enormemente la paz en la región: pese a la firma en 2017 del acuerdo entre el SRLS y el Gobierno de Sudán, el propio líder del SRLS pidió a otras facciones que se sumasen al acuerdo. Además de su intervención en el terreno en coalición con la UA, la ONU acusó a los jaanjawid de

³ «Sudan SPLM-N rebels suspend hostilities in Blue Nile and South Kordofan». *The Defense Post*. April 17 2019. Disponible en <https://thedefensepost.com/2019/04/17/sudan-splm-n-suspends-hostilities/>.

⁴ «Cinco meses después del acuerdo de paz la situación en Darfur sigue deteriorándose». *El Mundo*. 6 de octubre de 2006. Disponible en <https://www.elmundo.es/elmundo/2006/10/05/solidaridad/1160037767.html>.

⁵ «Anuari de Processos de Pau 2013. Escola de cultura de Pau». *Observatori Solidaritat*. Europa Press. 21 de mayo de 2013. Disponible en http://www.observatori.org/paises/pais_76/documentos/13%20sudan.pdf.

⁶ «El Gobierno de Sudán y el principal grupo rebelde de Darfur firman un acuerdo de paz». 24 de enero de 2017. Disponible en <https://www.europapress.es/internacional/noticia-gobierno-sudan-principal-grupo-rebelde-darfur-firman-acuerdo-paz-20170124043151.html>.

crímenes contra la humanidad, así como al propio al-Bashir, además de por crímenes de guerra, en 2009, repitiéndose una nueva orden de arresto en 2010, acusándole de tres cargos más por genocidio⁷. En este caso, el génesis del conflicto no se debió a las diferencias religiosas, pues Darfur es una región mayoritariamente musulmana, sino a las diferencias étnicas y socioeconómicas⁸.

El principio del fin

En 2005, se firmaba el acuerdo que ponía fin a la guerra en el sur entre los representantes del Ejército de Liberación del Pueblo Sudanés (SPLA, por sus siglas en inglés) y el Gobierno de Jartum, restableciéndose una autonomía para Sudán del Sur y abriendo la puerta a un futuro referéndum de autodeterminación. El hartazgo de una guerra que no dejaba de prolongarse en el tiempo, así como las evidentes diferencias religiosas y étnicas (el norte, mayoritariamente musulmán y árabe; el sur, mayoritariamente cristiano, animista y subsahariano) fueron algunas de las razones que permitieron celebrar el referéndum, acordándose en 2009 su celebración y que sería válido si participaba más del 60 % del censo, como así fue. Los resultados abrumadoramente mayoritarios a favor del «sí» (un 98,83 %) hicieron que al-Bashir no tuviera más remedio que aceptar y ceder ante las demandas de independencia. Se producía entonces el nacimiento de un nuevo Estado, Sudán del Sur, dejando la República del Sudán de ser el Estado más grande de África, además de perder importantes reservas de petróleo del país (un 75 % del total)⁹, si bien, como se ha podido comprobar, no paró la guerra como se esperaba.

La secesión de la parte sur del país produjo un notorio efecto en la economía sudanesa. La decisión del presidente sudanés, Salva Kiir, de cortar la producción de petróleo (exportada al exterior por medio de oleoductos que llegaban hasta Port Sudan, en la República del Sudán) produjo una gran ralentización en la economía sudanesa.

En enero de 2018, se produjo un incremento de los precios de productos básicos, lo cual provocó una ola de protestas. Sudán intentó entonces adaptar su economía a los ajustes

⁷ *Al Bashir Case*. International Criminal Court, accessed February 23, 2017. Disponible en <https://www.icc-cpi.int/darfur/albashir>.

⁸ COOLS, Wouter. *Darfur, entre la marginación y la ignorancia*. Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH). 2008. Disponible en <https://www.iecah.org/images/stories/publicaciones/cuadernos/descargas/Cuaderno10.pdf>.

⁹ SUMMERS, Dave. «What the Division of North and South Sudan means for Oil Production». *Business Insider*. Feb, 13, 2011. Disponible en <https://www.businessinsider.com/sudan-oil-production-2011-2?IR=T>.

del Fondo Monetario Internacional (FMI), que incluía la devaluación de la libra sudanesa. La inflación no dejó de subir, alcanzando casi el 70 %¹⁰. Sin embargo, pese a la urgente situación económica, al-Bashir fue ratificado en agosto por su propio partido para las próximas elecciones de 2020. En diciembre, un grupo de diputados presentaba en la Asamblea un proyecto de reforma constitucional que eliminaba el límite de mandatos presidenciales.

El encarecimiento del coste de la vida (llegó a triplicarse el precio del pan)¹¹ provocó el estallido de una nueva ola de protestas que comenzaron en la ciudad de Atbara, al noroeste del país. Pronto se extendieron las manifestaciones a otras ciudades como Dongola y Port Sudan para acabar estallando en la capital, Jartum. Las protestas se recrudecieron entrando en el año 2019, lo que generó duras respuestas por parte del gobierno que reprimió con severidad las manifestaciones, llegando a, al menos, 40 muertos¹². Las protestas tuvieron un gran seguimiento por medio de los teléfonos móviles y las redes sociales, y tuvieron como nota significativa el gran papel de las mujeres en un país regido por la ley islámica.

Viendo que la situación se escapaba de sus manos, al-Bashir disolvió el gobierno y decretó el estado de emergencia el 22 de febrero por el plazo de, al menos, un año, temeroso de que la situación se escapase de su control. Pero los manifestantes no se amedrentaron y comenzaron a rodear el cuartel de las fuerzas armadas exigiendo a los militares que interviniesen para derrocar al dictador. Al-Bashir intentó apaciguar los ánimos liberando a todos los detenidos de las protestas y ganarse así al estrato castrense nombrando a militares a cargo de las provincias.

Sin embargo, fue un suceso externo lo que terminó de inclinar la balanza en favor de los manifestantes: tras seis semanas de protestas, el presidente de Argelia, Abdelaziz Buteflika, fue depuesto el 2 de abril tras 20 años en el cargo. La caída de un dirigente árabe, cuyo mandato se había prolongado tanto en el tiempo, dio alas a los manifestantes e hizo ver a los militares y demás fuerzas del orden que quizá era mejor una alternativa

¹⁰ ABDELAZIZ, K. «As Sudan currency continues descent, inflation hits 64 percent in June». *Reuters*. July 19, 2018. Disponible en <https://www.reuters.com/article/us-sudan-inflation/as-sudan-currency-continues-descent-inflation-hits-64-percent-in-june-idUSKBN1K920W>.

¹¹ MACLEAN, R. «Dozens have been killed by the regime. But Sudan's protesters march on». *The Guardian*. Sun 30 Dec 2018. Disponible en <https://www.theguardian.com/world/2018/dec/30/dozens-have-died-but-sudan-protesters-march-on>.

¹² NARANJO, J. «Omar Bashir, el dictador acorralado». *El País*. 10 de abril de 2019. Disponible en https://elpais.com/internacional/2019/04/10/actualidad/1554914104_775328.html.

al actual presidente: el día 6 de ese mismo mes, 34 aniversario de la caída del dictador Yaffar al-Numeiry, se produjeron una nueva serie de protestas; y cuatro días después, el 10, la policía se negaba a reprimir a los manifestantes, mientras que el jefe de las Fuerzas Armadas sudanesas, el general Kamal Abdel Marouf, afirmaba que la función del Ejército era la de «defender a los ciudadanos», evidenciando que no intervendrían para proteger a un cada vez más solo al-Bashir.

Sin policía dispuesta a mantenerle en el poder, al-Bashir tenía las horas contadas, como así acabó ocurriendo: el 11 de abril, Omar al-Bashir era depuesto por las fuerzas militares y confinado en arresto domiciliario. El vicepresidente, el general Ibn Awf (también inculcado por su responsabilidad en las matanzas de Darfur) asumía el puesto, y afirmaba en un comunicado que las Fuerzas Armadas tomaban posesión del poder y que lo harían de manera provisional por un periodo de dos años, antes de entregárselo a la población. Al mismo tiempo, se decretaba una amnistía para todos los presos políticos del país. Siguiendo la caída del presidente, dimitía el director de la inteligencia sudanesa, Sallah Abdallah Gosh. Sin embargo, pese al derrocamiento del que llevaba 30 años en el cargo, los manifestantes se mostraron recelosos, ya que la eliminación de la cabeza del régimen no era suficiente para un cambio, puesto que consideraron que la toma del poder por los militares no era otra cosa que un «golpe dentro del régimen para seguir en el poder».

Al mismo tiempo, la reconfiguración que hizo al-Bashir del Ejército (más como una fuerza garante de la *sharía* que de la defensa del Estado) hacía que pareciera complicado que los militares pudieran dirigir un cambio palpable en Sudán, más allá del cambio en la jefatura del Estado¹³. Por su parte, tanto sindicatos como partidos opositores afirmaron que continuarían con sus protestas hasta que «se entregue el poder a un gobierno civil consensuado»¹⁴.

El general Ibn Awf apenas aguantó 24 horas en el cargo sucediendo a al-Bashir, tomando posesión al frente de un Consejo Militar Transitorio (TMC, por sus siglas en inglés) el teniente general Abdel Rahmann Burhan, conocido por su dirección de las tropas sudanesas durante la actual guerra del Yemen. Los opositores continuaron con sus protestas demandando la sustitución del consejo militar por un consejo civil, con

¹³ EL-BATTAHANI, Atta. «The Sudan Armed Forces and Prospects of Change». *CMI Insight*. Abril 2016. Disponible en <https://www.cmi.no/publications/file/5790-the-sudan-armed-forces-and-prospects-of-change.pdf>.

¹⁴ ABO REZEG, Ali. «Sudan opposition rejects 'military coup'». *Anadolu Agency*. 11/04/2019. Disponible en <https://www.aa.com.tr/en/africa/sudan-opposition-rejects-military-coup-/1449379>.

participación de los militares, así como la rendición de cuentas por parte de los militares responsables en las matanzas en Darfur. La negativa a la extradición de al-Bashir al extranjero para rendir cuentas ante el Tribunal Penal Internacional (TPI) de La Haya¹⁵ y la destitución del fiscal general del Estado fueron grandes escollos en las negociaciones para constituir la transición. El desalojo de los manifestantes acampados en Jartum, el pasado 3 de junio, con al menos un centenar de muertos, fue uno de los puntos más críticos de dichas negociaciones¹⁶. Sin embargo, el proceso logró continuar. Después de un verano marcado por el pulso entre el presidente Abdel Rahmann Burhan (que asumió la dirección del país tras la caída de al-Bashir) y el pueblo sudanés (que demandaba acabar con todos los vestigios del régimen y poder elegir libremente su gobierno por primera vez en 30 años), tras meses de tortuosas negociaciones, finalmente en agosto se consolidó el Consejo Soberano de Sudán¹⁷, junta cívico-militar que se encargará de dirigir la transición sudanesa a la democracia, con vistas a culminarse en un periodo de tres años, cuando los sudaneses serán convocados a las urnas. Dicho consejo, compuesto de 11 miembros, será compartido por las fuerzas opositoras y los militares, cinco elegidos por los opositores y cinco por los militares, siendo el undécimo elegido por acuerdo de ambas partes. Por lo pronto, una de las primeras medidas de este nuevo Consejo (sustituto del TMC) fue la designación de un nuevo gobierno que asumió el 6 de septiembre, presidido por el economista Abdallah Hamdok, que se convierte en el primer civil que llega al cargo en el país en 30 años. Sin embargo, Rahmann Burhan se mantendrá al frente del Consejo al menos durante los primeros 21 meses, y las mujeres, después de haber sido uno de los grandes pilares de las protestas, no han visto reflejada fielmente su participación en la transición en la composición del gobierno.

Los posibles retos

La caída del máximo dirigente del país en los últimos 30 años es, sin duda, una buena noticia para los sudaneses. La historia del Sudán desde su independencia ha sido, sin

¹⁵ LEA-HENRY, Jed. «Sudan's Brief Moment of Freedom». *Geopolitical Monitor*. 15 de abril de 2019. Disponible en <https://www.geopoliticalmonitor.com/sudans-brief-moment-of-freedom/>.

¹⁶ BURKE J. & MOHAMMED SALIB Z. «Sudan paramilitaries threw dead protesters into Nile, doctors says». *The Guardian*. Wed 5 Jun 2019. Disponible en <https://www.theguardian.com/world/2019/jun/05/sudan-death-toll-rises-to-60-after-khartoum-pro-democracy-sit-in>.

¹⁷ AJ. «Sudan forms 11-member sovereign council, headed by al-Burhan». *Al Jazeera*. 20 Aug, 2019. Disponible en <https://www.aljazeera.com/news/2019/08/sudan-forms-11-member-sovereign-council-headed-al-burhan-190820204821614.html>.

lugar a duda, convulsa, con constantes guerras civiles, conflictos étnicos y religiosos y frecuentes golpes de Estado. Resulta, por tanto, lógico que los manifestantes, cuya principal fuerza es el sindicato Asociación de Profesionales Sudanese (SPA, por sus siglas en inglés), hayan llegado a una situación de hartazgo. Teniendo en cuenta que las últimas elecciones libres celebradas en suelo sudanés fueron en 1986, no es de extrañar que los sudaneses no cejen en su empeño. Librado el principal escollo (la caída de al-Bashir, que durante un tiempo parecía intocable en su puesto, llegando incluso a salir indemne de la ola de protestas en 2011 que echaron abajo a varios gobiernos árabes que llevaban largo tiempo en el poder), la oposición no se conforma solo con su caída. Una generación entera de sudaneses no conoce lo que es votar sin saber el resultado de antemano y, por tanto, no se conforman solo con la caída de al-Bashir, demandan un gobierno civil, elegido libre y democráticamente y, por supuesto, que ayude a paliar la terrible situación económica del país. Con una inflación del 70 %, en el puesto 133 de 196 del mundo en cuanto a PIB *per cápita*¹⁸, unos niveles de corrupción alarmantes y con aproximadamente un 25 % de la población analfabeta, los sudaneses han dicho basta.

Como casi todas las transiciones, la de Sudán probablemente no será fácil. Si bien las negociaciones han llegado a buen puerto y se ha conseguido la constitución de un gabinete compartido, no son pocos los manifestantes que se mantienen cautos, ya que permanece el temor de que el Ejército intente retrasar el proceso transitorio o mantenerse en el poder¹⁹, como podría marcar la permanencia de Burhan al frente del Consejo Soberano de Sudán, así como el temor a una involución. Según diversos medios, el pasado día 12 fue abortado un intento de golpe de Estado por parte de oficiales islamistas cercanos a al-Bashir, siendo arrestados al menos 68 militares²⁰. Al mismo tiempo, que los militares hayan gobernado durante 53 de los 63 años que lleva Sudán de independencia no invita a pensar que se haga una transición tan fácilmente. Del mismo modo, el duro ejemplo de sus vecinos del sur y excompatriotas, los cuales llevan inmersos en una durísima guerra civil desde su independencia entre el presidente Salva

¹⁸ Datos del Banco Mundial.

¹⁹ MORGAN, Hiba. «Sudan protest leaders, military sign transitional government deal». *Al Jazeera*. 17, Aug 2019. Disponible en <https://www.aljazeera.com/news/2019/08/sudan-protest-leaders-military-sign-transitional-government-deal-190817122225172.html>.

²⁰ AL SHERBINI, R. «Report: Sudan coup attempt foiled». *Gulf News*. June 12 2019. Disponible en <https://gulfnews.com/world/mena/report-sudan-coup-attempt-foiled-1.64559374>.

Kiir y su exvicepresidente, con el riesgo de que pueda extenderse el ejemplo, si bien este escenario parece más complicado. Y, además, las heridas recientes como la de Darfur exigen que al-Bashir y sus antiguos miembros de gobierno respondan ante la justicia. No obstante, el compromiso alcanzado entre organizaciones opositoras y el Ejército, y la llegada de un civil al frente del gobierno por primera vez en 30 años son datos muy positivos, máxime después de que las muertes de manifestantes en verano hiciesen temer que el proceso se viniera abajo. Existen incentivos para que los militares decidan dejar el poder, como la promesa de Estados Unidos de sacar a Sudán de la lista de países patrocinadores del terrorismo, lo cual ayudaría a que el país pudiese optar a préstamos del FMI y del Banco Mundial para aliviar su pesada deuda nacional. Los progresos en este frente que mantiene Sudán son notables, como demuestra que el secretario general de la ONU, António Guterres, pidiese que Sudán saliese de la citada lista²¹. El acceso a los créditos del FMI y el BM podrían ser un balón de oxígeno para la economía sudanesa, especialmente después de que 200.000 personas se viesen afectadas por las inundaciones que afectaron al país en verano²².

Hipótesis para el futuro

Teniendo en cuenta los antecedentes, la situación actual y los hechos que han conducido hasta ella, hay dos opciones para el futuro sudanés:

- Abdel Rahmann Burhan, al frente del Consejo Soberano decide retener el poder el máximo tiempo posible o, al menos, retrasar la transferencia de la dirección del Consejo a los civiles en los 18 meses previos a las elecciones, tal y como estipulaba el acuerdo firmado. En este caso, Burhan deberá hacer frente a los manifestantes, los cuales no se conformarán con el final del mandato de al-Bashir, tal y como se ha podido ver en verano. El hartazgo de tantos años de gobierno monopolizado, las heridas abiertas dejadas por Darfur y las recientes guerras civiles, así como la penosa situación económica bajo la que se encuentra (motivo inicial de las protestas) son un indicador de que los manifestantes se mantendrán firmes en su voluntad de que esta transición salga adelante. De retener el poder, el teniente general Rahmann deberá

²¹ «Remove Sudan from terror list, calls UN chief». *Sudan Tribune*. September 18, 2019. Disponible en <http://www.sudantribune.com/spip.php?article68155>.

²² «Floods kill more than 60 in Sudan». *BBC NEWS*. 25, Aug, 2019. Disponible en https://www.bbc.com/news/world-africa-49466722?intlink_from_url=https://www.bbc.com/news/topics/cq23pdgvgm8t/sudan&link_location=live-reporting-story.

enfrentarse a una población enfurecida y descontenta, así como a la permanencia de Sudán en el listado de países patrocinadores del terrorismo, lo cual evitará que la situación económica y social del país pueda mejorar. Parece un escenario improbable que el Consejo Soberano decida mantenerse en el poder indefinidamente con el riesgo de convertir el país en un avispero (lo cual solo podrá aplacar mediante el uso de la fuerza, con el riesgo de una escalada de la violencia), y máxime cuando la mitad de dicho Consejo cuenta con representantes de las organizaciones opositoras, aunque dada la historia del país y de la relación de los militares con el poder, no se debería descartar del todo, especialmente teniendo en cuenta el reciente apoyo incondicional que le ha trasladado a Burhan el presidente de Egipto, Abdel Fatah al-Sisi.

- El acuerdo firmado en agosto entre opositores y militares se cumple punto por punto. Este sería el escenario más deseable, ya que consolidaría la vuelta de Sudán a la democracia, sobre la base del compromiso y el acuerdo pacífico entre todos los actores en este proceso. La consolidación pacífica de la democracia sería uno de los grandes pilares para traer estabilidad y progreso al país, tras décadas de guerra continua, problemas étnicos, economía destruida y alta tasa de pobreza.

Es necesario que tenga lugar el escenario número dos: que los sudaneses completen el proceso transitorio de manera exitosa y puedan elegir libremente a sus representantes y se logre la redacción de una constitución democrática que otorgue derechos y libertades por igual sin distinción de sexo, etnia o religión, lo cual sería un paso gigante en un país cuya historia se ha visto salpicada de conflictos étnicos y religiosos y en el que impera la *sharía* o ley islámica, con las consecuencias sociales que supone esto para numerosos sectores de la población, especialmente las mujeres, las cuales han sido grandes protagonistas de las protestas. Al mismo tiempo, las diferencias étnicas en el país, fuente de conflictos en las últimas décadas, pueden ser un ingrediente más en caso de un conflicto civil con las terribles consecuencias que conlleva, como ocurre en el vecino sudanés del sur. Los resultados desastrosos en otros países árabes durante la oleada de protestas de 2011 (con la única excepción de Túnez) no sientan buenos precedentes para Sudán.

Es, por tanto, necesario que Sudán asegure una transición a la democracia que pueda otorgar seguridad y estabilidad a la zona, a fin de evitar que se repitan enfrentamientos como los del pasado 3 de junio. De si el nuevo Consejo Soberano consigue mantenerse y dirigir pacíficamente la transición, así como de mantener el diálogo y el acuerdo, y de cómo se consolide el proceso de transición, dependerá la estabilidad y el futuro del país.

*José Ignacio Contreras Valcárcel**

Facultad Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Granada

*Pedro Francisco Ramos Josa**

Una aproximación a la política exterior
de Donald Trump: hacia un nuevo
enfoque

Una aproximación a la política exterior de Donald Trump: hacia un nuevo enfoque

Resumen

Uno de los factores más complejos en las relaciones humanas es hacernos una idea de cómo piensa el otro, del porqué de su comportamiento, un factor que en las relaciones entre Estados se vuelve trascendental, pues de un análisis válido de las intenciones ajenas depende, en gran medida, la eficacia de nuestra respuesta al entorno. El presente documento es un intento de analizar la política exterior de Donald Trump huyendo de estereotipos para centrarse en su examen a través de los distintos enfoques existentes en el análisis de política exterior. El objetivo es poder inferir unas conclusiones pertinentes que nos sirvan para encarar del mejor modo posible el desafío que supone la Administración Trump al orden internacional existente y, en particular, a la relación transatlántica.

Palabras clave

Realismo, liberalismo, constructivismo, postestructuralismo, unilateralismo, OTAN.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

An Approach to Donald Trump's Foreign Policy: Towards a New Perspective

Abstract

One of the most complex factors in human relationships is to get an idea of how the other thinks, the cause of their behaviour, a factor that in relations between states becomes momentous, because the effectiveness of our response to the environment in a valid analysis of the intentions of others. This paper is an attempt to analyse Donald Trump's foreign policy sphering stereotypes to focus on its review through the different approaches to foreign policy analysis. The aim is to be able to draw relevant conclusions that will help us to deal with the best possible way with the challenge posed by the Trump Administration to the existing international order and, in particular, to the transatlantic relationship.

Keywords

Realism, liberalism, constructivism, poststructuralism, unilateralism, NATO.

Introducción

En un artículo aparecido en el primer número de este año de la revista *Foreign Affairs*, Eliot A. Cohen, exconsejero del departamento de Estado en la Administración de George W. Bush, describía la política exterior de Donald Trump como una visión equivocada «que desconfía de los aliados estadounidenses, desprecia las instituciones internacionales y es indiferente, si no francamente hostil, al orden internacional liberal que los Estados Unidos han sostenido durante casi ocho décadas»¹, si bien como reconoce inmediatamente después que «la verdadera tragedia, sin embargo, no es que el presidente haya puesto esta visión defectuosa en jadeo; es que la suya es simplemente una interpretación mutilada de lo que está surgiendo rápidamente como un nuevo consenso a la izquierda y a la derecha: que los Estados Unidos deberían aceptar un papel más modesto en los asuntos mundiales»².

El objetivo del presente trabajo es describir por qué la política exterior desplegada por Donald Trump está suponiendo semejante alejamiento de la estrategia estadounidense desde al menos el fin de la Segunda Guerra Mundial y, en segundo lugar, explicar el porqué de esa tragedia señalada por Cohen de la que «Trump es tanto un síntoma como una causa»³.

Por tanto, el nivel de análisis será el de actor individual, en este caso el presidente de Estados Unidos y el tipo de análisis acabará en el cognitivo-psicológico. Asumiendo que al optar por un enfoque tan limitado solo se ofrece una pequeña parte del proceso político estadounidense, al prescindir de los niveles grupal y estatal (con actores tan importantes como los asesores políticos, los distintos secretarios de Estado o las agencias de seguridad y el Pentágono, por no mencionar los actores fuera de la Administración como los medios de comunicación), al ceñirse el estudio a la figura de Donald Trump se obtiene la ventaja de centrar el análisis en su máximo responsable, lo que nos permitirá alcanzar un enfoque más nítido, sin olvidar que la imagen obtenida es solo una fracción del cuadro completo.

¹ COHEN, Eliot A. «America's Long Goodbye». *Foreign Affairs*, vol. 98. January/February 2019.

² *Ibíd.*

³ *Ibíd.*

El asalto al orden liberal

Para comprender el desafío que supone la política exterior de Trump, antes conviene aclarar qué es ese orden liberal que supuestamente pone en entredicho. Como indica Doyle⁴, los países liberales llevan dos siglos tratando de crear un entorno pacífico entre ellos, basado en dos principios clave:

- Las democracias liberales son aliadas naturales: en lugar de escalar tensiones, tienden a negociar entre ellas respetando y acomodando sus respectivos intereses.
- Se observa una tendencia a preservar y expandir la zona liberal de paz: lo que actualmente conocemos como *Pax Americana* y que, en el orden político, tiene su principal traducción en las Naciones Unidas, en el plano de seguridad en la Alianza Atlántica y en el espacio económico a la OMC y el FMI.

Ambos principios son comunes a las tres variedades más señeras de liberalismo:

- La lockeana, que identifica como elemento distintivo de las democracias liberales su compromiso por el respeto mutuo bajo la ley, de ahí el desarrollo del derecho internacional y de instituciones como la Corte Internacional de Justicia o el más reciente Tribunal Penal Internacional.
- La comercial, que afirma que la conjunción del mercado capitalista y la democracia mayoritaria es capaz de convertir en pacifismo a la competitividad surgida del egoísmo material individual, donde la globalización cabría entenderla como la culminación de esa unión feliz entre las libertades económica y política.
- La kantiana, que expone tres condiciones para alcanzar la paz sistémica entre los Estados, entendiendo la responsabilidad del gobierno ante sus ciudadanos mediante un sistema político republicano y representativo, un compromiso con la paz basado en el respeto a los derechos no discriminatorios y en la posibilidad de una interdependencia social y económica.

Teniendo en cuenta los principios y escuelas liberales, podemos afirmar que una auténtica política exterior liberal buscará y promocionará los siguientes objetivos:

- Proteger los derechos personales y civiles.
- Promover el gobierno democrático.

⁴ SMITH, Steve; HADFIELD, Amelia y DUNNE, Tim (coord.). *Foreign Policy. Theories, Actors and Cases*. Oxford: Oxford University Press 2012, pp. 54-77.

- Expandir el alcance y la efectividad de la economía de mercado global y al mismo tiempo cubrir las necesidades básicas de una vida digna⁵.

Todo ello tratando de adecuar los objetivos a los recursos disponibles, mientras se minimizan las amenazas y se refuerza a los aliados, con la doble salvaguarda de no traicionar los principios liberales ni causar la bancarrota de los Estados liberales.

La paradoja del actual ataque de la Administración Trump al orden liberal descrito anteriormente es que su mayor promotor han sido los propios Estados Unidos, sirviendo no solo como imagen replicada de sus principios y valores, sino también a sus intereses vitales. Desde la misma lucha por su independencia a finales del siglo XVIII, Estados Unidos ha sido una nación revisionista en el plano internacional, tratando de ajustar el plano exterior a su orden interior, una empresa que logró parcialmente en 1945, tras el fracaso de 1921⁶.

El problema ha venido precisamente del aparente triunfo del orden liberal tras la caída del Imperio soviético en 1991. Como reconoce Stephens: «Los americanos esperaban mucho con su victoria en la Guerra Fría [...]. Creímos que el colapso de la Unión Soviética pondría fin al único desafío ideológico grave a la democracia liberal y establecería permanentemente el núcleo de la filosofía política»⁷. Pero, desde entonces, Estados Unidos ha sufrido numerosos fracasos a la hora de consolidar y ampliar el orden liberal, y, en algunos casos, como en la invasión de Irak en 2003, la imprudencia de un extremista absolutismo universalista, le ha llevado no solo a agotar sus propios recursos, sino también, y más grave, a traicionar valores liberales clave a la vista de todos, aliados y rivales.

Si unimos la resaca de la tormentosa ocupación de Irak y Afganistán con la crisis económica de 2008 que provocó la mayor recesión desde el crac de 1929, obtenemos el combinado perfecto para entender cómo Donald Trump pudo alcanzar la presidencia de Estados Unidos bajo la promesa de desvincular exteriormente a su nación de los principios e instituciones liberales. Por esa razón, como indica Nye: «El desafío más

⁵ Ibid., p. 69.

⁶ Para un estudio más detallado de la política exterior de Estados Unidos en el periodo de entreguerras ver JOSA, Pedro F. R. «La gran revolución americana. Las raíces ideológicas de la política exterior de Estados Unidos». Madrid: Ediciones Encuentro 2015.

⁷ STEPHENS, Bret. «America in Retreat. The New Isolationism and the Coming Global Disorder». Sentinel 2014, p. 47.

importante para la provisión del orden mundial en el siglo XXI no viene de fuera, sino desde dentro»⁸.

Como veremos a continuación, la política exterior de la Administración Trump desafía cada uno de los principios y escuelas liberales y, por lo tanto, deberemos buscar en otros enfoques y teorías si queremos comprenderla en su justa medida, pues lejos de responder únicamente al efímero capricho de un mandatario irresponsable, es más bien la expresión de un dilatado sentimiento nacional.

Definiendo el «trumpismo»

De una persona tan caótica en apariencia como Donald Trump podría resultar casi inverosímil discernir un programa político y, menos aún, en alguien que se jacta de no pertenecer a la casta política. Pero gracias a su imparable verborrea podemos resaltar al menos los siguientes puntos como los más destacados de su particular filosofía política:

- Defensa de la identidad americana: el americanismo defendido por Trump supera el simple patriotismo, en realidad se puede considerar como el nacionalismo estadounidense, convertido en el principio vector del partido Republicano tras su victoria en las primarias y que su eslogan de campaña resumía a la perfección: *Make America great again*. En su discurso de aceptación de la nominación Republicana, Trump confirmó que «el americanismo, no el globalismo, será nuestro credo»⁹ pues «la diferencia más importante entre nuestro plan y el de nuestros oponentes, es que nuestro plan pondrá a Estados Unidos primero»¹⁰. Dicho plan consistía, en primer lugar, en preservar los valores culturales, morales y patrióticos de Estados Unidos mediante la defensa de sus fronteras, de su cultura y de la herencia judeocristiana que formó la construcción de la identidad estadounidense. Una identidad que los partidarios de Trump ven amenazada principalmente por el aumento de la inmigración ilegal y cuya ansiedad el nuevo presidente ha tratado de calmar con la construcción de su famoso muro y un nuevo sistema de inmigración «que respete, e incluso

⁸ NYE, Joseph S. «Will the Liberal Order Survive? The History of an Idea». *Foreign Affairs*, 96, n.º 1. Pp. 10-16.

⁹ TRUMP, Donald J. «Address Accepting the Presidential Nomination at the Republican National Convention». 21 de julio de 2016. Disponible en <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/address-accepting-the-presidential-nomination-the-republican-national-convention-cleveland>.

¹⁰ *Ibíd.*

fortaleza, nuestra cultura, nuestra tradición y nuestros valores»¹¹. Lo que implica para Trump, además de defender las fronteras que, orgulloso de ser cristiano, «como Presidente no voy a permitir que el cristianismo sea constantemente atacado y debilitado»¹², ya sea desde el interior a través de un multiculturalismo relativista patrocinado por los sectores más progresistas de la sociedad y la política estadounidenses, o ya sea desde el exterior mediante el Estado Islámico o Al Qaeda. Esa dimensión exterior en la defensa de la identidad americana es la que se analiza a continuación.

- Unilateralismo nacionalista: el principio de *America First* tiene una indudable repercusión en las relaciones de la Administración Trump con el resto del mundo, pues no solo moldea su visión de las relaciones internacionales, sino que también determina su definición de los intereses vitales de Estados Unidos. El internacionalismo liberal que moduló la política exterior de tantos inquilinos de la Casa Blanca desde el fin de la Segunda Guerra Mundial ha dejado su lugar a un nuevo unilateralismo de corte nacionalista, cuyo significado para Trump es que «en cada decisión de política exterior, estamos aclarando que siempre pondremos la seguridad de nuestros ciudadanos en primer lugar»¹³, por lo tanto «ya no estamos usando nuestros militares para construir democracias. En cambio, estamos formando una coalición de naciones que comparten el objetivo de erradicar el extremismo, derrotar al terrorismo y perseguir la estabilidad, la prosperidad y la paz»¹⁴. Lo que en la práctica ha implicado no solo una sensible renuncia a muchas de las responsabilidades que como potencia hegemónica venía ejerciendo Estados Unidos desde el final de la Guerra Fría, es decir, la abdicación a ser el policía mundial, sino también una crítica feroz a la arquitectura institucional de posguerra, desde las Naciones Unidas a la Alianza Atlántica. Para Trump «los Estados Unidos no pueden continuar siendo los policías del mundo»¹⁵, no solo por considerarlo ridículo, sino

¹¹ TRUMP, Donald J. «Remarks on Changes to the U.S. Immigration System». 16 de mayo de 2019. Disponible en <https://factba.se/search#American%2BCulture>.

¹² TRUMP, Donald J. «Statement in Response to the Pope». 18 de febrero de 2016. Disponible en <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/statement-donald-j-trump-response-the-pope>.

¹³ TRUMP, Donald J. «Remarks at the American Legion National Convention». 23 de agosto de 2017. Disponible en <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/remarks-the-american-legion-national-convention-reno-nevada-0>.

¹⁴ *Ibíd.*

¹⁵ TRUMP, Donald J. «Remarks and an Exchange With Reporters During a Military Briefing at Al Asad Air Base». 26 de diciembre de 2018. Disponible en <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/remarks-and-exchange-with-reporters-during-military-briefing-al-asad-air-base-al-anbar>.

perjudicial para los intereses nacionales, pues «no queremos ser utilizados por países que nos usan y usan nuestros increíbles militares para protegerlos. No pagan por ello, y van a tener que hacerlo»¹⁶. Esa negativa a seguir pagando el coste de la *Pax Americana* es la causa de sus críticas a las Naciones Unidas, algo tradicional en la política conservadora estadounidense, y a los aliados de la Alianza Atlántica que, sin ser una novedad, sí ha sorprendido por el grado de su virulencia. Trump describió el nuevo enfoque de su Administración en Naciones Unidas como un realismo de principios no sujeto a «viejos dogmas, ideologías desacreditadas y los llamados expertos que han demostrado estar equivocados a lo largo de los años, una y otra vez»¹⁷, advirtiendo que «no se aprovecharán de los Estados Unidos por más tiempo»¹⁸.

Como se aprecia, para Trump la política exterior está estrechamente relacionada con el plano económico, donde el unilateralismo nacionalista se traduce en que «debemos reemplazar la actual política de globalismo –que ha movido tantos puestos de trabajo y tanta riqueza fuera de nuestro país– y reemplazarla por una nueva política de americanismo»¹⁹, cuyas manifestaciones más elocuentes han sido la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, el rechazo al Tratado Transatlántico de Libre Comercio o la guerra comercial desatada con China. Por tanto, como señala Patrick: «En política exterior y economía, él (Trump) ha dejado claro que la búsqueda de una ventaja nacional limitada guiará la política, aparentemente independientemente del impacto en el orden mundial liberal que Estados Unidos ha defendido desde 1945»²⁰.

Una vez descritos los principios rectores de lo que se puede denominar como «trumpismo», es hora de analizarlos para tener una comprensión más completa de la política exterior de la Administración Trump.

Analizando el «trumpismo»

¹⁶ Ibid.

¹⁷ TRUMP, Donald J. «Remarks to the United Nations General Assembly». 25 de septiembre de 2018. Disponible en <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/remarks-the-united-nations-general-assembly-new-york-city-14>.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ TRUMP, Donald J. «Remarks to the Economic Club of New York». 15 de septiembre de 2016. Disponible en <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/remarks-the-economic-club-new-york-the-waldorf-astoria-new-york-city>.

²⁰ PATRICK, Stewart M. «Trump and World Order. The Return of Self-Help». *Foreign Affairs*, 96, n.º 2. Pp. 52-57.

Una primera aproximación la podemos realizar desde un enfoque realista, no en vano el propio Trump ha definido su estrategia como una propuesta basada en un «realismo de principios». El realismo parte del supuesto de la naturaleza anárquica del entorno internacional, que impulsa a los Estados a buscar su propio interés para sobrevivir. En consecuencia, para los realistas, el principal interés de los Estados es la seguridad nacional (siendo los cuatro componentes básicos del Estado sus bases física e ideología, sus instituciones y su soberanía). Para comprobar si la política exterior de Trump se ajusta a los parámetros establecidos por el realismo es necesario que antes los describamos brevemente siguiendo a Wohlforth²¹:

- Gruposismo. Para sobrevivir, el ser humano necesita integrarse en grupos cohesionados por lazos de solidaridad, que en su devenir seguramente tengan que enfrentarse a otros grupos. Grupos que, en la actualidad, tienen como principal configuración los Estados nación, cuya fuente de cohesión esencial es el nacionalismo.
- Egoísmo. El comportamiento político está determinado por el egoísmo que, en la mayoría de las ocasiones y de los seres humanos, supera al altruismo como fuerza motriz de nuestras acciones.
- Podercentrismo. El poder es el rasgo fundamental de la política, lo que determina las diferencias entre los distintos actores, que en el caso de los Estados nación se basan en el control social y los recursos disponibles.

A partir de estos tres ejes, una política exterior basada en el realismo se caracterizará por una orientación hacia los grupos más poderosos, un escepticismo hacia los objetivos de política exterior distintos al interés de Estado, una tendencia a dudar de la capacidad de otros Estados para trascender las políticas de poder y una inclinación a interpretar la retórica política a través de las realidades de poder que para los realistas siempre subyacen en toda política. Bajo dichas premisas, los realistas han desarrollado teorías como el equilibrio de poder, el dilema de seguridad, el equilibrio ofensivo-defensivo, la estabilidad hegemónica o la transición de poder²².

Aunque, como en el caso del liberalismo, el realismo también cuenta con escuelas basadas en su particular interpretación de los principios y teorías señalados anteriormente, a continuación solo se habla de aquellas que muestran una visión

²¹ WOHLFORTH, William C. «Realism and Foreign Policy». En Smith, Steve; Hadfield, Amelia y Dunne, Tim (coord.). *Op. cit.*, p. 36.

²² *Ibíd.*, pp. 37 y 41.

particular del entorno internacional, dejando de lado las dedicadas más bien al análisis de la política exterior:

- Realistas defensivos. Sostienen que, a pesar de la anarquía reinante en el sistema mundial, las causas de la guerra pueden verse atenuadas por condiciones tales como el equilibrio de poder o el desarrollo tecnológico, impulsando a los Estados a garantizar su seguridad sin la necesidad de amenazar la del resto de actores, de ahí que aboguen por una apropiada y relativa acumulación de poder.
- Realistas ofensivos. Guiados por la desconfianza hacia las intenciones ajenas, ven en la falta de una autoridad global que obligue a cumplir los pactos el incentivo para que el resto de actores busquen aumentar su poder, lo que a su vez obliga constantemente a reforzarse para no quedar en desventaja en un entorno altamente competitivo, impulsando a convertirse en el actor más poderoso ya que la seguridad nacional depende del poder²³.

Una vez explicado brevemente el realismo en política exterior, veamos si el «trumpismo» se ajusta por entero a su concepción de las relaciones internacionales. Parece que Trump comparte con el realismo su visión descarnada de la realidad:

- Un entorno anárquico sin una autoridad central que impida el desorden generalizado.
- La centralidad del Estado como actor principal y la defensa de la seguridad nacional como interés casi exclusivo a defender.
- Las relaciones con el resto de actores se toman como un juego de suma cero, donde las ganancias de los demás son consecuencia de las pérdidas propias, y viceversa.

Por consiguiente, se podría afirmar que Trump es un realista que recupera elementos clave de la *realpolitik* de la era Nixon y de la paz a través de la fortaleza de Reagan²⁴, pero en realidad, su política exterior no es una reacción al entorno internacional, sino que esa misma política exterior es la que está moldeando el entorno, creando las condiciones básicas para su interpretación desde una perspectiva realista.

En primer lugar, si el entorno es percibido más anárquico ahora que en 1991 se debe fundamentalmente a la renuncia e incapacidad estadounidense a asumir las responsabilidades inherentes a ser la potencia hegemónica. Del orden unipolar que pudo

²³ Ibid., p. 39.

²⁴ Trump la describe del siguiente modo: «Nuestros militares son más grandes, mejores y más fuertes [...]. Cuanto más fuertes se vuelven, menos probable es que tengamos que usarlos, porque así es como funciona el mundo». «Remarks at a 'Make America Great Again' Rally», 27 de octubre de 2018. Disponible en <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/remarks-make-america-great-again-rally-murphresboro-illinois>.

fundarse en la década de los noventa, hemos pasado al mundo multipolar actual donde no existe ningún centro de poder capaz de reducir el desorden reinante. Por lo tanto, sí que existe un nuevo orden mundial, pero está lejos del deseado por George Bush padre y Anthony Baker, que estaba basado en las premisas liberales de cooperación y expansión de la zona liberal de paz. Por el contrario, nuestra realidad se asemeja más a la imagen hobbesiana de una lucha de todos contra todos, en la que la fuerza hace la ley.

En segundo lugar, no solo Estados Unidos ha rechazado ser por más tiempo el líder mundial, sino que la creciente desconfianza de sus mandatarios hacia las instituciones internacionales ha impedido que estas se pudieran convertir en un posible sustituto. De esa forma, los Estados nación han regresado al frente de una escena que nunca abandonaron y, con ello, se ha elevado de nuevo la defensa del interés nacional por encima de los sueños cooperativos.

Por último, es la interpretación del entorno –y no el entorno en sí– la que impulsa a la Administración Trump a ver todo como un juego de suma cero, donde Estados Unidos estaría siendo expoliado por aliados y rivales, siendo así su misión poner fin a semejante desfalco con una política unilateralista de corte nacionalista que anteponga los intereses de los estadounidenses a los de una quimérica sociedad global.

Pero no solo la política exterior de Donald Trump es la que está alentando la formación de ese entorno anárquico, sino que el propio presidente Trump y sus políticas ponen en cuestión uno de los supuestos básicos de la escuela realista: la teoría del actor racional. Como indica Herrero de Castro²⁵, la teoría racional de la decisión parte de cuatro supuestos básicos:

- Actuar en aras del interés propio.
- Con información adecuada y suficiente.
- Considerando todas las alternativas disponibles.
- Con el objetivo de maximizar el resultado.

A partir de ellos un decisor racional debe proceder de forma lógica y ordenada, estando abierto a los argumentos y a las evidencias, libre de prejuicios y teniendo en cuenta

²⁵ HERRERO DE CASTRO, Rubén. «La realidad inventada. Percepciones y proceso de toma de decisiones en política exterior». *Plaza y Valdés*. 2008, p. 41.

siempre las posibles consecuencias de las diferentes opciones, de ahí que deba ser un buen estimador de probabilidades²⁶.

Hasta aquí la teoría. En la práctica es muy extraño, por no decir imposible, que el ser humano cumpla con las expectativas del modelo racional, tanto por la dificultad que entraña hacer inferencias como por las limitaciones de nuestra mente. La psicología cognitiva sostiene que nuestra capacidad racional se ve constreñida por cuatro atributos básicos:

- Simplicidad. Todos tendemos a reducir la complejidad que nos rodea mediante simplificaciones, soslayando los matices, las sutilezas y el contexto en las dificultades que enfrentamos, y recurrimos a estrategias como el razonamiento analógico, simplificando la definición del problema y limitando en exceso las opciones disponibles para resolverlo.
- Consistencia. El ser humano no tolera muy bien la información disonante, aquella que cuestiona nuestras creencias, y elevamos en su contra cogniciones defensivas para preservar nuestro núcleo dogmático y cuando el cambio ocurre, lo hace de forma lenta e incremental, es decir, de lo más periférico a lo más central.
- Pobres estimaciones. Si sumamos nuestra incapacidad para aceptar la inevitabilidad del error a nuestro determinismo natural, obtenemos como resultado un escaso potencial de estimación, debilitado a su vez por nuestra aversión a la incertidumbre, generalmente superada a través de sesgos cognitivos y una falsa sensación de orden y control.
- Aversión a la pérdida. Las personas no somos neutrales al riesgo, preferimos una pequeña ganancia inmediata a arriesgarnos a una mayor ganancia a largo plazo, al sobrevalorar la pérdida respecto al posible lucro, si bien en situaciones de crisis tendemos a arriesgar más y a aceptar mejor las pérdidas²⁷.

Además, fuera de nuestra mente, resulta prácticamente inverosímil que el proceso de toma de decisiones pueda cumplir con los requisitos de la teoría racional, pues la información, lejos de ser cierta y comprensible, está más bien distorsionada e incompleta; el interés nacional no está definido claramente, pues depende de motivaciones personales e intereses organizativos. En realidad, se escoge entre un elenco reducido de opciones, sin que ninguna de ellas esté bien analizada y el curso de acción elegido,

²⁶ GROSS, Janice. «Decision Making: Rational, Psychological, and Neurological Models». En Smith, Steve; Hadfield, Amelia y Dunne, Tim (coord.). *Op. cit.*, p. 131.

²⁷ *Ibíd.*, p. 139.

lejos de ser el más capaz de producir el resultado deseado, es más bien fruto de negociaciones y compromisos políticos²⁸.

Todas estas ambigüedades inherentes a nuestra capacidad para tomar decisiones se han visto confirmadas por los últimos avances en la neurociencia. Los científicos dedicados al estudio de nuestro cerebro han llegado a dos conclusiones sorprendentes sobre cómo funciona:

- Muchas de nuestras decisiones parecen estar determinadas por procesos neurológicos preconscientes y solo una pequeña parte por procesos mentales deliberativos.
- Muchas decisiones parecen ser el resultado de fuertes respuestas emocionales²⁹.

La causa de semejante comportamiento por parte de nuestro cerebro es que las emociones son rápidas y automáticas, y no solo juegan un rol determinante en nuestro comportamiento, sino que debido a la pequeña capacidad de nuestro cerebro para procesar conscientemente toda la información que recibe, también lo hacen en su funcionamiento. Es decir, que sentimos antes que pensamos, y en consecuencia también actuamos generalmente antes de pensar. La elección es, pues, producto de la constante transacción entre la emoción y el cálculo, que reflejan dos campos integrados en nuestro cerebro, cuyas principales características podemos observar en el siguiente cuadro:

Campo emocional	Campo deliberativo
Preconsciente	Consciente
Automático	Procesado
Rápido	Lento
Espontáneo	Requiere esfuerzo
Asociativo	Gobernado por reglas
Irreflexivo	Reflexivo
Lento al cambio	Flexible

Tabla 1. Características de la interacción entre la emoción y el cálculo.

Fuente: elaboración propia a partir de GROSS, p. 141.

Es más, a la preponderancia del primer campo hay que sumarle la dificultad que tiene el segundo para educarlo. No en vano, como indica Simón: «A pesar de la complejidad y sofisticación de la actividad de la corteza cerebral del ser humano, el resultado de todas

²⁸ KEGLEY, Charles W. «World Politics. Trend and Transformation». *Wardsworth Publishing*. 2006, p. 54.

²⁹ GROSS. *Op. cit.*, p. 139.

sus consideraciones termina por tener que pasar por la aprobación o desaprobación de la amígdala o estructuras que cumplan funciones equivalentes en el sistema límbico»³⁰, que son los encargados de elaborar la información emocional en nuestro cerebro. Por consiguiente, el estudio de las emociones ha modificado nuestro entendimiento sobre la relación entre el pensamiento y el mundo afectivo del ser humano, al abrirse una nueva perspectiva: «La de tener que considerar que las emociones, lejos de ser un obstáculo para la toma adecuada de decisiones, como se ha venido considerando en el marco del pensamiento racionalista, es un requisito imprescindible para la misma»³¹.

Como señala Kahneman, lo que se cuestiona con todos estos hallazgos es el supuesto dogmático de que la mente humana sea racional y lógica, pues en realidad «pensamos asociativamente, pensamos metafóricamente y pensamos causalmente con facilidad, pero hacerlo estadísticamente requiere pensar en muchas cosas a la vez, algo para lo que el sistema 1 (el emocional) no está diseñado»³². Además, las impresiones y los sentimientos generados por el campo emocional son las fuentes de las que se nutren las creencias explícitas y las elecciones calculadas por el campo deliberativo, por lo que ambas esferas de nuestro raciocinio están constantemente en comunicación, ya que «la mayoría de las cosas que pensamos y hacemos (nuestro sistema 2 [o deliberativo]) se originan en el sistema 1 (o emocional), pero el sistema 2 toma las riendas cuando esas cosas se ponen difíciles, y es él normalmente el que tiene la última palabra»³³.

Teniendo en cuenta todas estas limitaciones en nuestra capacidad racional, quizá podamos comprender mejor la aparente falta de coherencia en las decisiones tomadas por Trump en materia de política exterior. Es más, muchas de ellas parecen incluso ir en contra del interés nacional de Estados Unidos, pues no hay que olvidar que al desmontar la arquitectura liberal erigida por sus predecesores a partir de la Segunda Guerra Mundial, Donald Trump está acabando con el orden mundial que le proporcionó a Estados Unidos un marco favorable de estabilidad a partir del cual cosechar sus mayores tasas de desarrollo económico-social y una influencia exterior sin parangón en su corta historia. Con el resurgir del unilateralismo en su escena política, Estados Unidos está perdiendo influencia en todas las regiones mundiales, favoreciendo así a otras potencias como Rusia o China, en detrimento de sus intereses nacionales.

³⁰ SIMÓN, Vicente. «La participación de las emociones en la toma de decisiones». *Psicothema*, vol. 9, n.º 2. 1997, pp. 365-376.

³¹ *Ibid.*, p. 375.

³² KAHNEMAN, Daniel. «Pensar rápido, pensar despacio». Debolsillo, 2015, p. 11.

³³ *Ibid.*, p. 20.

Por consiguiente, si la teoría liberal resulta inadecuada para entender la política exterior de la Administración Trump, pues uno de sus objetivos es precisamente desvincular a Estados Unidos del orden liberal de posguerra, y el enfoque realista resulta insuficiente para captar su verdadera esencia, ¿dónde podemos encontrar el sostén teórico apropiado para una interpretación válida del «trumpismo»?

La respuesta la podemos encontrar en la teoría constructivista del análisis de la política exterior. El constructivismo parte de la idea de que el mundo, lejos de determinarnos, es obra nuestra, puesto que actuamos hacia los objetos, incluidas las personas, según el significado que estos tengan para nosotros³⁴. Las cuatro proposiciones básicas del constructivismo son:

- La construcción social de la realidad y la importancia de los hechos sociales. La realidad es un proyecto en constante construcción, eso no anula la existencia de hechos «en bruto», pero al ser su interpretación totalmente nuestra y particular, les asignamos diferentes significados que implican diferentes respuestas ante un mismo hecho. De esa forma, para el constructivismo, los hechos sociales en política exterior solo tienen sentido por el significado y las prácticas asociados a ellos mediante el tiempo transcurrido en relaciones sociales, creación de reglas y prácticas rutinarias que los convierten en algo objetivo.
- El foco en las estructuras ideacionales y materiales junto a la importancia de normas de acción. Para comprender la estructura no solo se requieren los condicionantes materiales, también es necesario tener en cuenta las ideas, pues lo que transmiten es el conocimiento compartido sobre esos mismos factores materiales; y sobre las reglas, los símbolos y el lenguaje, hasta el punto de moldear nuestra interpretación del mundo y de las acciones ajenas. Además, las estructuras están generalmente codificadas en normas, entendidas como estructuras de relevancia que reflejan nuestro entendimiento colectivo, tan influyente en nuestro comportamiento, lo que conduce a los constructivistas a afirmar que el cambio estructural puede ser impulsado mediante una alteración en las normas de acción de los actores.
- El foco en el rol de la identidad y la importancia de las lógicas de acción. La identidad es el reflejo siempre en construcción de cómo uno se entiende a sí mismo, al lugar que ocupa en el mundo social y a sus relaciones con el entorno, y es importante para

³⁴ FLOCKHART, Trine. «Constructivism and Foreign Policy». En Smith, Steve; Hadfield, Amelia y Dunne, Tim (coord.). *Op. cit.*, p. 81.

los constructivistas por la carga implícita que conlleva de intereses y preferencias en la toma de decisiones, es decir, actuamos no solo tras una lectura de nuestros intereses o por un mero cálculo de coste/beneficio, como sostendrían los realistas y los liberales, sino que también lo hacemos en función de nuestras identidades.

- La creencia en la constitución mutua de agentes y estructura y el foco en la práctica y la acción. A pesar de la dificultad que entraña el cambio, los agentes pueden transformar la estructura, incluso cuando aquellos reproducen sus constricciones, de ahí que podamos ver la política exterior como práctica (cuando no altera la estructura) o como acción (cuando provoca la posibilidad de cambio)³⁵.

Como se aprecia, el enfoque constructivista es el más adecuado para comprender la política exterior de la Administración Trump, pues tras decidir que el entorno cognitivo heredado de sus predecesores no tenía sentido para la nueva era abierta con su elección como presidente de Estados Unidos, Trump ha rechazado las viejas normas y reglas como guía de comportamiento, y como indican los teóricos constructivistas «en tal situación se pueden adoptar nuevas estructuras de conocimiento e identidad que, a su vez, pueden abrir una ventana de oportunidad para el cambio de política internacional mediante la adopción de nuevas normas seguidas de cambios en la práctica, las formaciones de identidad y la reconstitución del conocimiento compartido»³⁶.

Los cambios en la práctica son más que notorios en la política exterior de Donald Trump, como hemos visto en la primera parte del trabajo, a sus rudas formas se suma una reorientación unilateralista opuesta al globalismo reinante desde el final de la Guerra Fría. Una nueva política exterior que se encuentra guiada por una reconstrucción de la realidad basada en dos ejes: el sentimiento de agravio y la identidad asediada.

Finalmente, para completar nuestro estudio de la política exterior de la Administración Trump, junto al constructivismo, podemos recurrir al posestructuralismo y su análisis del discurso. Los posestructuralistas comparten con los realistas la preocupación por el poder y los Estados, pero a diferencia de ellos sostienen que no solo los intereses y el egoísmo mueven la búsqueda de poder de los Estados, sino que también lo hace de igual modo la necesidad de proyectar y mantener una imagen de sí mismos a través del discurso, de ahí la conveniencia de analizar el lenguaje como un componente más del

³⁵ Ibid., pp. 82-88.

³⁶ Ibid., p. 89.

poder político. En consecuencia, la política exterior se convierte en una representación de la identidad.

Para los posestructuralistas «la política exterior juega un papel central en la producción no solo de la frontera entre el interior y el exterior, sino el «nosotros» que promulga la política exterior»³⁷, lo que les lleva a una nueva concepción del egoísmo descrito por los realistas, no como algo natural sino performativo, encaminado a producir y mantener la identidad.

En resumen, lo que nos permite el enfoque posestructuralista es analizar los constantes exabruptos de Donald Trump en materia de política exterior como la expresión y reafirmación de una identidad estadounidense que considera asediada desde todos los flancos. En palabras del propio presidente tras su triunfo: «Estamos presenciando el gran despertar del espíritu americano y del poder americano. Hemos redescubierto nuestra identidad, recuperado nuestro paso y estamos orgullosos de nuevo»³⁸.

Conclusiones. Después de Trump

Como señala Fukuyama en su último trabajo sobre la identidad como factor político: «El cambio en la agenda de la izquierda y de la derecha hacia una mayor protección de identidades grupales cada vez más específicas en última instancia amenaza la posibilidad de la comunicación y la acción colectiva»³⁹. Donde «la derecha se redefine como patriotas que buscan proteger la identidad nacional tradicional, una identidad que a menudo está explícitamente relacionada con la raza, el origen étnico o la religión»⁴⁰. Fukuyama habla de lo que está sucediendo en la vida política de Estados Unidos, pero es una descripción válida tanto a nivel doméstico como a nivel internacional, pues «los problemas de identidad [...] son más difíciles de reconciliar: o me reconoces o no [...] la lucha por la identidad nos distrae de las políticas que podrían solucionar dichos problemas»⁴¹.

³⁷ HANSEN, Lene. «Discourse Analysis, Post-Structuralism, and Foreign Policy». En Smith, Steve; Hadfield, Amelia y Dunne, Tim (coord.). *Op. cit.*, p. 99.

³⁸ TRUMP, Donald J. «Commencement Address at the United States Naval Academy». 25 de mayo de 2018. Disponible en <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/commencement-address-the-united-states-naval-academy-annapolis-maryland-4>.

³⁹ FUKUYAMA, Francis. «Identidad. La demanda de dignidad y las políticas de resentimiento». Deusto 2019, p. 138.

⁴⁰ *Ibíd.*, p. 23.

⁴¹ *Ibíd.*, p. 194.

El que Trump defienda una política identitaria tiene varias implicaciones para tener en cuenta por quienes se ven afectados por sus decisiones en el ámbito internacional:

- Su política exterior seguirá siendo aparentemente impulsiva e impredecible, producto más del campo emocional que del deliberativo, como muestran sus constantes mensajes a través de las redes sociales, un medio directo de comunicación con seguidores y rivales que esquivo todo sistema de control y evaluación propio de la diplomacia tradicional y que refleja el modo personalista de conducir los asuntos públicos que caracteriza a Trump.
- Estará guiada en todo momento por la defensa de lo estadounidense, de ahí que ese unilateralismo nacionalista implique que el americanismo, contrapuesto al globalismo, sea la guía de su *America First*, es decir, rechazo al orden liberal, renuncia a ser el policía mundial y regreso del proteccionismo económico.
- La lealtad a las viejas alianzas ya no se mantendrá en función de valores compartidos o amenazas comunes, sino que dependerá de la percepción del coste que suponga para Estados Unidos mantenerlas, como el propio Trump dejara claro a sus aliados europeos: «Europa tiene que pagar su parte justa por la protección militar. La Unión Europea, durante muchos años, se ha aprovechado de nosotros en el comercio, y luego no están a la altura de su compromiso militar a través de la OTAN. ¡Las cosas deben cambiar rápido!»⁴².
- Trump es solo la expresión de un sentimiento muy extendido en Estados Unidos que se mantendrá con independencia de que él permanezca o abandone la Casa Blanca, pues como señala Cohen: «El impulso de la retirada de Estados Unidos del mundo no comenzó con el presidente y no terminará con su salida. La crisis de la política exterior de Estados Unidos después de la Guerra Fría ha estado mucho tiempo fabricándose y durará más allá de Trump»⁴³. Donald Trump se irá, pero quienes no desaparecerán son los millones de estadounidenses que no ven beneficio alguno en la intervención de su país en los asuntos mundiales y que claman por una política nacionalista ciega a cuanto suceda allende sus fronteras.

Las tres consecuencias básicas que se desprenden de todo ello son:

- Estados Unidos está de retirada. Sin ser algo nuevo, pues en realidad responde a un proceso que avanza en zigzag desde el anuncio de la doctrina Nixon en 1969,

⁴² TRUMP, Donald J. Tweet del 25 de noviembre de 2018. Disponible en <https://twitter.com/realdonaldtrump/status/1066790517944606721>.

⁴³ COHEN. Ibid.

quizá sorprenda el tesón con el que la Administración Trump lo está llevando a cabo. Pero, en todo caso, conviene señalar que el unilateralismo nacionalista de Trump tan solo está devolviendo a Estados Unidos a su tradición de política exterior más genuina y longeva, el unilateralismo aislacionista, diseñado en el Modelo de Tratados de John Adams, el discurso de despedida de George Washington y la doctrina Monroe con «tres supuestos básicos:

- Asegurar la libertad de acción propia.
- Reforzar la preeminencia estadounidense en el continente americano.
- Ejercicio de la neutralidad, sobre todo respecto a los asuntos europeos»⁴⁴.

El unilateralismo aislacionista comenzó a ser cuestionado como la estrategia más adecuada para Estados Unidos a finales del siglo XIX, cuando la nación alcanzó el estatus de potencia mundial, pero no fue destronado por el internacionalismo hasta la victoria aliada en la Segunda Guerra Mundial cuando se había convertido en el país más poderoso del mundo y daba comienzo su rivalidad con la Unión Soviética, desarrollando así una política exterior que unió su destino al del resto de naciones democráticas, al entender que la expansión de la esfera liberal de paz suponía la mejor opción para garantizar su seguridad nacional⁴⁵. El fin de la Guerra Fría provocó en Estados Unidos un vacío estratégico al ser incapaces sus responsables políticos de crear una alternativa viable a la contención, es más, los constantes vaivenes en política exterior y de seguridad tampoco han facilitado ni el consenso interno ni la conformidad exterior a sus planes, lo que ha conducido a la nación a abrazar de nuevo el mantra unilateralista como reacción a un mundo que no comprende y considera que no le aprecia lo suficiente.

- La comunidad democrática occidental ya no será la predominante en la escena mundial y ni siquiera está garantizada su supervivencia. El ascenso de China y el activismo de Rusia se suman a la retirada estadounidense para dar por liquidada la arquitectura mundial liberal surgida de la Segunda Guerra Mundial, encontrándonos ante un nuevo orden global en gestación donde los principios democráticos y liberales, predominantes hasta ahora, tendrán que ceder espacio y compartir protagonismo con visiones alternativas que ni son democráticas ni liberales, como los modelos chino o ruso atestiguan; la principal razón del fin del consenso liberal la encontramos en el fracaso occidental a la hora de expandir la

⁴⁴ JOSA. *Op. cit.*, p. 40.

⁴⁵ JOSA. «Con su Internacionalismo liberal, la Administración Truman aceptó el fardo del mando democrático, legando a la nación el marco estratégico para el resto del siglo XX». *Op. cit.*, p. 163.

zona de paz y democracia más allá de sus feudos tradicionales, pues si la contención controló en gran medida la expansión comunista, el fin de la Guerra Fría no supuso el triunfo definitivo del modelo democrático-liberal, pues China, el segundo país más poderoso del mundo, ha resistido los intentos de injerencia exterior de manera eficaz, a juzgar por sus niveles de desarrollo y el control interno ejercido por el partido Comunista, mientras Rusia se ha ido alejando paulatinamente de ese mismo orden a medida que sus élites incrementaban las dosis de nacionalismo y autoritarismo, algo parecido a lo sucedido en Turquía, que ya no sueña con ser parte de Europa, sino en liderar de nuevo la umma, es decir, que ni en Asia ni en el mundo musulmán los valores occidentales han sido capaces de convertirse en dominantes, perdiendo así la ocasión de crear un orden estable y duradero afín a sus principios. Además, ese fracaso occidental en crear un orden mundial a su imagen y semejanza ha sacado a la luz las divisiones internas existentes en su seno, exacerbadas por la ola nacionalista que azota a muchos de sus integrantes y que amenaza con desatar el nudo atlántico que une América con Europa desde el fin de la Segunda Guerra Mundial. En todo caso, aunque una desastrosa desvinculación transatlántica no se llegue a materializar, lo que los europeos deben tener claro es que Estados Unidos, como indica Pontijas Calderón: «Tampoco volverá a ser la potencia altruista que permitió la época dorada de crecimiento europeo en detrimento de los presupuestos de defensa»⁴⁶, obligándonos a una redefinición de «la relación transatlántica en términos más equitativos que a la vez muestre a Washington el valor de contar con sus aliados europeos en su acción exterior»⁴⁷.

- Reivindicación creciente del excepcionalismo estadounidense. Al respecto conviene no olvidar que el unilateralismo aislacionista se erigió en gran parte para evitar el contagio absolutista en los recién creados Estados Unidos, es decir, era un modo de defender y potenciar un excepcionalismo entendido como esencia de la identidad estadounidense. Una identidad que ahora trata de defenderse recurriendo de nuevo a esa excepcionalidad enfrentada a una vieja Europa que trataría de reducir la soberanía nacional de Estados Unidos mediante un difuso

⁴⁶ PONTIJAS CALDERÓN, José Luis. «¿Está Estados Unidos abandonando Europa?». Instituto Español de Estudios Estratégicos. 19 de junio de 2019. Disponible en http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2019/DIEEEA19_2019JOSPON_EEUU.pdf.

⁴⁷ Ibid.

cosmopolitismo globalizador⁴⁸. Como señala Stephens: «El excepcionalismo es una llamada a la introspección, no a la acción; por separación, no compromiso: ofrece tanto un argumento tan fuerte para el aislacionismo como para el internacionalismo o el intervencionismo»⁴⁹. Y en la medida en que Estados Unidos se sienta menos identificado con sus aliados y su influencia en el orden internacional vaya decreciendo, el excepcionalismo ofrecerá el consuelo que en su día produjo la ilusión internacionalista, hoy rechazada por amplios sectores tanto del bando conservador como del progresista. En consecuencia, el excepcionalismo no haría más que acentuar los dos puntos anteriores, sirviendo de pretexto para su retirada de la preeminencia mundial y a la vez como refugio de una identidad democrática considerada única en el mundo⁵⁰.

Como se aprecia, el «trumpismo», lejos de ser el producto pasajero de un mandatario ocasional, es más bien la expresión de un proceso complejo y perdurable, donde se mezclan nuestras limitaciones racionales con nuestras emociones y nuestro entorno, tan evasivos a todo control. Seguro que resulta más sencillo valorar la política exterior de Trump en función de predilecciones personales, pero al proceder así, juzgando en función de afecciones y antipatías, actuaremos justo de igual modo que cuanto criticamos en su persona, ofreciendo una interpretación parcial y mistificada de la realidad. Si dejamos a un lado nuestras emociones y prejuicios, y permitimos que sea el campo deliberativo el que nos sirva de guía, quizá podamos entender algo mejor el cambio que ha supuesto Trump para Estados Unidos y podamos, en consecuencia, responder de la manera más adecuada al desafío que supone para el resto del mundo en general y, en concreto, para sus aliados. Considero que es una tarea que merece nuestro tiempo y esfuerzo, ya que es mucho lo que está en juego a la hora de interpretar correctamente las intenciones de nuestro aliado más poderoso. El rechazo autocomplaciente de sus políticas no es la respuesta más inteligente por nuestra parte, hay que ir más allá,

⁴⁸ Una visión que Trump aprovechó para atacar a los partidarios del intervencionismo en Estados Unidos, señalando que «hoy en día, los estadounidenses están buscando un líder que les dé una voz en su gobierno y un sentido de orgullo en su país [...]. Si el liderazgo del país no puede enorgullecerse de la nación, ¿cómo se espera que otros reconozcan y abracen el excepcionalismo estadounidense?». *USA Today*. 12 de enero de 2016. Disponible en <https://factba.se/transcript/donald-trump-op-ed-usa-today-20160112>.

⁴⁹ STEPHENS. *Op. cit.*, p. 35.

⁵⁰ Como indica Lipset: «Estados Unidos sigue siendo cualitativamente distinto [...] el excepcionalismo es un fenómeno de dos filos: no significa algo mejor. Este país está al margen. Es el más religioso, optimista, patriota, individualista y orientado hacia sus derechos». En Lipset, Seymour M. *El excepcionalismo norteamericano. Una espada de dos filos*. Fondo de Cultura Económico 2000, p. 26.

trascender nuestras emociones e intentar entender cómo perciben Trump y sus partidarios el mundo y porqué lo hacen así.

En resumen, la desvinculación de Estados Unidos del orden liberal que ellos mismos idearon e impulsaron a lo largo del siglo XX no significa una vuelta al aislacionismo, sino a un unilateralismo cuya naturaleza variará en función de la Administración de turno. En el caso de Donald Trump, el sesgo nacionalista se transmite en cada área de actuación, dotando a la política exterior estadounidense de una rudeza que ni aliados ni rivales anticiparon. De cualquier forma, conviene no tomar el giro estadounidense como el producto accidental de una extravagante presidencia transitoria, tras la cual la vida internacional volverá a la normalidad. Trump es el síntoma de una nación que ha dicho basta a liderar un mundo que se resiste a seguirle y, a su vez, impulsando su agenda exterior. Es causa al mismo tiempo de ese cambio de rumbo hacia un unilateralismo que lleva lustros intentando desbancar al internacionalismo como guía de política exterior. Por consiguiente, Trump no ha iniciado nada nuevo en política exterior, tan solo ha dado un fuerte impulso al unilateralismo a través de un nacionalismo reivindicativo de la identidad americana con respuestas más emotivas que racionales a los desafíos exteriores, utilizando el excepcionalismo americano para justificar la desvinculación estadounidense del orden internacional liberal. De hecho, los intereses nacionales de Estados Unidos no han variado, lo que ha cambiado con Trump es la percepción del entorno y, con ello, la manera de asegurar esos mismos intereses, profundizando, a la postre, la crisis del predominio occidental en el concierto internacional.

*Pedro Francisco Ramos Josa**

Licenciado en Ciencias Políticas y doctor en Paz y Seguridad Internacional
Profesor del Máster Universitario en Política Exterior de la
Universidad Internacional de Valencia

25 años de Wadi Araba: el ocaso de la paz entre Jordania e Israel

Resumen

A 25 años de la firma del acuerdo de paz entre Israel y Jordania, conocido como Wadi Araba, no ha resultado en nada más que papel mojado. Las expectativas generadas en su día no se han materializado: no ha habido mejoras económicas, las dos sociedades siguen rechazándose y no hay más paz en la región. Esto se debe a varios factores que incluyen las políticas opuestas a la paz de los gobiernos más conservadores israelíes y a la incapacidad para resolver el conflicto con los palestinos. En resumen, la no implementación del acuerdo. Ello ha resultado en un deterioro generalizado de las relaciones en los últimos años, simbolizado en la no renovación de los anexos territoriales del acuerdo. En este artículo analizamos las relaciones entre Jordania e Israel a la luz del acuerdo paz, su desarrollo desde 1994 y el punto en el que se encuentran hoy en día, sugiriendo varios escenarios futuros posibles.

Palabras clave:

Jordania, Israel, tratado de paz, Wadi Araba, Palestina, Oriente Medio.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

25 years of Wadi Araba: the decline of peace between Jordan and Israel

Abstract

25 years since the signature of the peace treaty between Israel and Jordan, known as Wadi Araba, and the agreement has turned nothing but a dead letter. The expectations created then have not materialized: there has not been economic improvement, the two societies continue rejecting each other and there is no more peace in the wider region. This is due to several factors, which include the policies against peace implemented by the right-wing governments in Israel and the inability to solve the conflict with the Palestinians. To sum up, the non-implementation of the agreement. This has resulted in a general degradation of the bilateral relationship during the last years, epitomized in the non-renewal of the territorial annexes. This article aims to analyse the relation between Jordan and Israel considering the peace treaty, its development since 1994 and the point they have reached nowadays. Lastly, it also suggests several possible future scenarios.

Keywords

Jordan, Israel, peace treaty, Wadi Araba, Palestine, Middle East.

Introducción

El 26 de octubre se cumplen 25 años de la firma de los acuerdos de paz de Wadi Araba entre Jordania e Israel, pero ninguno de los dos países parece estar de celebración¹. De hecho, hay poco que celebrar pues las relaciones jordano-israelíes están en su momento más bajo desde 1994. El acuerdo de paz de Wadi Araba, firmado por «los mejores de los enemigos»², Yitzhak Rabin y Hussein, enfrenta serias dudas sobre su continuidad en este momento.

La luna de miel entre Jordania e Israel apenas duró un año, exactamente hasta el momento en que Yigal Amir, un extremista de derecha israelí, acabó con la vida de Rabin el 4 de noviembre de 1995. Los esfuerzos de Hussein por mantener la «paz cálida» se vieron boicoteados por la postura del nuevo primer ministro israelí, Benjamín Netanyahu, líder de un gobierno de derechas dedicado a dismantelar la implementación de los acuerdos de Oslo.

La paz, que se pretendía cálida, se volvió una «paz fría», en una suerte de «egipcianización», como señala Hasan al-Barari³. Desde entonces, las políticas unilaterales de Israel respecto a Jerusalén, el intento de asesinato de Khalid Mash'al, líder de la oficina política de Hamás en Jordania, en Amán en 1997, la respuesta a la segunda intifada, la continua política de expansión de asentamientos en Cisjordania y las guerras en el sur del Líbano y en Gaza han afectado de manera significativa el entendimiento entre ambos países.

Ya en 2011, el rey Abdulá II apuntaba en su libro *Nuestra última mejor oportunidad*, que «todo el mundo en la región teme que pronto nos veamos atormentados por otra devastadora guerra... Los políticos israelíes serán los principales culpables de esta triste realidad»⁴. El balance de las relaciones desde entonces es trágico, incluyendo serios incidentes en el Monte del Templo (o al-Aqsa para los árabes) en Jerusalén y el asesinato del juez jordano Raed Zeiter en un *checkpoint* de la frontera⁵.

¹ LANDAU, N. «This is what frosty peace looks like: Israel, Jordan choose to ignore treaty's 25th anniversary». *Haaretz*. 26/09/2019. [Consultado el 10/10/2019]. Disponible en <https://www.haaretz.com/middle-east-news/jordan/.premium-israel-jordan-choose-to-ignore-25th-peace-anniversary-1.7909252>.

² ASHTON, N. *King Hussein of Jordan: A political life*. Londres: Yale University Press 2008, 431 pp.

³ BARARI, H. *Jordan and Israel. A troubled relationship in a volatile region*. Amán: Friedrich Ebert Stiftung 2019. Por «egipcianización» se entiende el modelo de paz entre Israel y Egipto, considerado una paz fría limitada al respeto de las fronteras y la no agresión.

⁴ *Ibidem*, p. 88.

⁵ «Israel expresses regret over death of Jordanian judge». BBC News. 11/03/2014. [Consultado el 16/10/2019]. Disponible en <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-26533992>.

Como apunta el analista jordano, Osama al-Sharif: «Los lazos entre ambos países han empeorado en los últimos años, especialmente desde que Benjamín Netanyahu conformó en 2015 el gobierno más de extrema derecha de la historia de Israel»⁶. En 2017, un incidente en la embajada de Israel en Amán provocó la muerte de dos trabajadores jordanos a manos del guardia de seguridad, quien dijo actuar en defensa propia. Su posterior recepción por parte del primer ministro Netanyahu como un héroe indignó a las autoridades jordanas que expulsaron al embajador y al personal israelí y cerraron la embajada hasta que, a principios de 2018, se autorizó su vuelta, una vez que las autoridades israelíes acordaron compensar a las familias de los dos jordanos, así como a la del juez Zeiter asesinado en 2014⁷.

La constante oposición popular en Jordania al acuerdo de exportación de gas, la paralización del proyecto del canal entre el mar Rojo y el mar Muerto, sucesivos enfrentamientos entre israelíes y palestinos en Al-Aqsa, así como las políticas proisraelíes de la nueva Administración estadounidense, incluyendo el traslado de la embajada norteamericana a Jerusalén, han acabado con la paciencia de las autoridades jordanas, presionadas a nivel doméstico por un Parlamento que, en numerosas ocasiones, ha pedido la cancelación del tratado de paz⁸.

No es de extrañar que en octubre de 2018 el Gobierno jordano decidiese ejecutar la no renovación del anexo del tratado por el que se permitía a Israel el uso de las parcelas de al-Baqoura y al-Ghamr por un periodo de 25 años. Esto es lo que llevó a cabo el Gobierno jordano en octubre de 2018 mediante un anuncio por parte de Abdulá II en su cuenta de Twitter⁹. La ejecución de la cláusula ha derivado en negociaciones que, como apuntó el ministro de Exteriores jordano, Ayman Safadi, serían únicamente para implementar la cancelación. «Actuamos dentro de las disposiciones del tratado de paz. Esto es un indicativo de nuestro compromiso con el tratado. Nunca se ha puesto en tela de juicio

⁶ Entrevista de la autora por email con el periodista y analista jordano Osama al-Sharif, 12 de octubre 2019.

⁷ AL-KHALIDI, Suleiman. «Jordan says Israel apologizes for deaths of two Jordanians at Embassy». *Reuters*. 18/01/2018. [Consultado el 16/10/2019]. Disponible en <https://www.reuters.com/article/us-jordan-israel-diplomacy/jordan-says-israel-apologizes-for-deaths-of-two-jordanians-at-embassy-idUSKBN1F72PQ>.

⁸ JOFFRE, T. «Jordan-Israel peace treaty under threat – Jordanian Parliament Speaker». *The Jerusalem Post*. 16/10/2019. [Consultado el 16/10/2019]. Disponible en <https://www.jpost.com/Arab-Israeli-Conflict/Jordan-Israel-peace-treaty-under-threat-Jordanian-parliament-speaker-604689>.

⁹ AL-SHARIF, O. «King Abdullah's move to terminate parts of peace treaty seen as snub to Netanyahu». *Al-Monitor*. 26/10/2018. [Consultado el 15/10/2019]. Disponible en <https://www.al-monitor.com/pulse/originals/2018/10/jordan-king-terminate-israel-peace-treaty-annexes-lands.html>.

nuestro sólido compromiso con el tratado»¹⁰, declaró Safadi. Las reacciones en Israel ante esta decisión fueron variadas: mientras que en algunos sectores de la derecha fue criticada y se aireó el fantasma del corte del suministro de agua; en los sectores más de izquierda se señaló a Netanyahu como el culpable de la constante alienación del régimen jordano¹¹.

Wadi Araba no buscaba solo terminar con la amenaza de guerra entre los dos países, sino con una cuestión fundamental para Jordania: el reconocimiento de su integridad territorial y el fin de la «opción jordana», es decir, la solución de la cuestión palestina a expensas de Jordania. Las últimas promesas de anexión del valle del Jordán por parte de Netanyahu para asegurarse un nuevo mandato demuestran que, 25 años después, Jordania no puede dar por sentado ninguna de las dos¹².

Breve historia de las relaciones entre Jordania e Israel hasta 1994

Las relaciones entre Jordania e Israel se han visto marcadas por el conflicto entre israelíes y palestinos y la expulsión de cientos de miles de palestinos de sus hogares en 1948, tras el establecimiento del Estado de Israel. Si bien siempre ha existido cierta ambigüedad en la postura jordana respecto al estatus de Cisjordania y Jerusalén (como bien demuestra la connivencia secreta del rey Abdulá I y las autoridades israelíes en 1947), esta ha estado casi siempre determinada por garantizar la existencia del reino hachemita.

La historia de Jordania es una historia de supervivencia frente a la constante amenaza de desaparición a la que se ha visto sometida por sus vecinos desde 1946. Es en ese marco en el que debe entenderse la firma del acuerdo de paz de 1994, como el reconocimiento israelí de la soberanía nacional e integridad territorial de Jordania y el consecuente abandono de la idea de Jordania como hogar alternativo para la población palestina.

No son pocas las ocasiones en las que Israel pensó en poner un pie en la otra orilla del Jordán. La primera de ellas tuvo lugar en 1956, cuando en el marco del conflicto por la nacionalización del canal de Suez, Israel quiso aprovechar la oportunidad para hacerse

¹⁰ KRASNA, J. «Jordan and Israel. A wake up call along a Quiet Border». *Foreign Policy Research Institute*. 30/10/2018. [Consultado el 10/10/2019]. Disponible en <https://www.fpri.org/article/2018/10/jordan-and-israel-a-wake-up-call-along-a-quiet-border/>.

¹¹ Ibídem.

¹² BEILIN, Y. «Israeli annexation plans endanger ties with Jordan, Egypt». *Al-Monitor*. 30/09/2019. [Consultado el 16/10/2019]. Disponible en <https://www.al-monitor.com/pulse/originals/2019/09/israel-jordan-king-abdullah-annexation-west-bank-rightwing.html>.

con Cisjordania y Jerusalén –por aquel entonces bajo soberanía jordana–. Como describía Zeid Raad al-Hussein, el hecho de que «Jordania no fuera atacada integralmente por Israel entre el 15 y el 20 de octubre de 1956 fue principalmente el resultado del resuelto apoyo británico del tratado anglo-jordano y de la presión francesa sobre Israel»¹³.

En 1958, el régimen de Hussein se veía atacado por varios flancos. Por el norte y por el sur, la República Árabe Unida –recientemente proclamada entre Egipto y Siria–; por el este, el Irak revolucionario que acababa de terminar con los hachemíes en el país mesopotámico; y por el oeste, Israel, quien veía con buenos ojos una invasión iraquí de Jordania para hacerse con Cisjordania y Jerusalén. Jordania y Líbano presionaron y el 21 de agosto de 1958 la ONU aprobó una resolución patrocinada por la Liga Árabe llamando al respeto de «la integridad territorial y la soberanía y a observar una estricta no interferencia en los asuntos internos de otros Estados»¹⁴. Esta resolución estableció una misión de observación de la ONU en Amán que permitió la retirada de las tropas occidentales del reino, al tiempo que justificaba la amenaza existencial que el régimen de Hussein enfrentaba¹⁵.

Si la presencia militar internacional rebajó las ambiciones de vecinos como Egipto e Irak, no ocurrió lo mismo con Siria e Israel. Las agresiones militares israelíes contra territorio jordano fueron constantes durante la década de los sesenta debido a los ataques que la OLP lanzaba desde suelo jordano; y alcanzaron su culmen en 1966 con el ataque israelí a As-Samu (Cisjordania) en el que murieron 16 soldados jordanos, tres civiles y hubo más de 100 heridos, motivando la resolución 228 del Consejo de Seguridad de la ONU. Pese a los intentos diplomáticos del rey Hussein por evitar este tipo de represalias contra sus súbditos debido a la creciente actividad guerrillera palestina que escapaba a su control, las autoridades israelíes faltaron a su palabra de no tomar represalias contra Jordania. Este fue uno de los desencadenantes de la guerra de 1967.

Hussein fue a la guerra contra Israel muy a su pesar; tal y como reconocía en una autobiografía publicada después del conflicto, donde apuntaba: «Todo lo que teníamos en Jordania era un plan defensivo. Una acción ofensiva estaba fuera de toda consideración»¹⁶. Jordania fue el país más afectado por el resultado del conflicto, pues

¹³ RAAD, Z. «A nightmare avoided: Jordan and Suez 1956». *Israel Affairs*, 1(2). 1994, p. 300.

¹⁴ TAL, L. «Britain and the Jordan crisis of 1958». *Middle Eastern Studies*, 31(1). 1995, p. 49.

¹⁵ *Ibidem*. p. 50.

¹⁶ HUSSEIN DE JORDANIA. *My war with Israel*. J. P. Wilson & W. B. Michaels (trans.). London: Peter Owen 1968, 176 pp. Traducción al inglés en 1969 William Morrow and Company, New York, p. 56.

sus aspiraciones por mantener el *statu quo* no se materializaron y perdió tanto Cisjordania como Jerusalén.

Después de la guerra, el Consejo de Seguridad de la ONU aprobó la resolución 242 que establecía la fórmula de «paz por territorios», que buscaba el retorno de los territorios ocupados por Israel durante el conflicto a cambio del reconocimiento de fronteras y paz. Desde entonces, y hasta su renuncia a los derechos históricos de Jordania sobre Cisjordania, este fue el enfoque diplomático utilizado por Hussein para recuperar lo perdido en 1967.

En marzo de 1968, tuvo lugar la batalla de Karameh¹⁷, en la que las tropas jordanas, junto a los fedayines palestinos, lograron repeler el ataque israelí. Tras esta batalla, Israel consideraba el régimen hachemita como «sustituible»¹⁸. Sin embargo, el creciente poder de la OLP planteó un serio desafío al régimen de Hussein, a quien las operaciones israelíes de castigo contra las guerrillas debilitaban cada vez más. «Tanto los fedayines como los israelíes son responsables en parte de la crisis de septiembre de 1970»¹⁹, apunta Ashton.

El «septiembre negro» de 1970 ofreció una oportunidad al Gobierno israelí de cambiar su política respecto a Jordania. Frente a la invasión siria del norte del país, el rey Hussein solicitó apoyo israelí a través de Estados Unidos. El apoyo, que se limitó a proporcionar información de inteligencia y maniobras de disuasión en los altos del Golán, ha sido magnificado por los israelíes hasta día de hoy. La realidad es que, ante la tajante negativa jordana a la intervención terrestre por parte de Israel, las tropas jordanas lograron expulsar a los sirios de vuelta. «Lo que Israel hubiese hecho en el caso de que los sirios hubiesen avanzado hasta Amán, sigue siendo un imponderable»²⁰.

La expulsión de los fedayines al Líbano acabó contribuyendo al estallido de la guerra civil en ese país. Hay quienes apuntan a que el plan de Ariel Sharon en la invasión del sur del Líbano en 1982 no era otro que volver a expulsar a los palestinos a Jordania para forzar la caída de la monarquía²¹. Esta aprensión hay que entenderla en el contexto de

¹⁷ La batalla de Karameh es un símbolo nacional jordano que se celebra cada año. En 1968, tras lo que se considera una derrota del ejército israelí, varios blindados fueron paseados por las calles de Amán como trofeo de guerra. Para profundizar en esta cuestión, consultar TERRILL, W. A. «The political mythology of the battle of Karameh». *Middle East Journal*, vol. 55, n.º 1. Winter, 2001, pp. 91-111.

¹⁸ ASHTON, N. «Pulling the strings: King Hussein's role during the crisis of 1970 in Jordan». *The International History Review*, 28(1). 2016, p. 98.

¹⁹ *Ibidem.*, p. 97.

²⁰ *Ibid.*, p. 115.

²¹ BARARI, H. *Jordan and Israel... op. cit.*, p. 77.

la ideología de Sharon y del Likud durante la década de los ochenta, resumida en el eslogan «Jordania es Palestina»²². Este temor acercó a Hussein al régimen iraquí de Saddam Husein, cuya alianza resulta incomprensible sin tener en cuenta el elemento israelí. El régimen jordano consideraba Irak como una protección frente al expansionismo israelí e iraní en aquel momento²³. «Jordania es Palestina» se convirtió en el mantra de distintos partidos a uno y otro lado del espectro político israelí hasta que, en 1988, en una aparición televisada, Hussein anunció la renuncia jordana a los derechos sobre Cisjordania.

A comienzos de los noventa, «la única amenaza real a nivel sistémico era la amenaza de una confrontación directa entre Israel e Irak, que presumiblemente tendría lugar en Jordania. El miedo a convertirse en un campo de batalla israelo-iraquí llevó al régimen jordano, en parte, a intentar desesperadamente evitar una guerra regional derivada de la crisis del Golfo»²⁴. Jordania apoyó a la delegación palestina durante las negociaciones de paz de principios de los noventa, aunque los acuerdos de Oslo le pillaron por sorpresa. Únicamente después de Oslo, aceptó Hussein firmar el acuerdo de paz con Israel.

Las actuales relaciones israelo-jordanas a la luz del acuerdo de paz

Para analizar el desarrollo de estas relaciones desde 1994, prestaremos atención a varias dimensiones, incluyendo la seguridad, las relaciones políticas, la economía y la social. El objetivo de este análisis es indagar en cómo estos aspectos eran planteados en el acuerdo de paz y cuál ha sido su desarrollo posterior.

Dimensión de seguridad

La cooperación en seguridad es el ámbito de mayor éxito en las relaciones bilaterales entre Jordania e Israel. Sin embargo, estas relaciones existían previamente a la firma del acuerdo de paz —el establecimiento de enlaces militares data de 1982—, por lo que no es posible considerarlas como resultado de este. «La relación entre Jordania e Israel es

²² Ibídem, p. 78.

²³ MUFTI, M. «A king's art: Dynastic ambition and state interest in Hussein's Jordan». *Diplomacy & Statecraft*, 13(3). 2002, p. 15.

²⁴ RYAN, C. R. *Jordan in transition: From Hussein to Abdullah*. Boulder: Lynne Rienner Publishers 2002, p. 74.

predominantemente estratégica y por ello se expresa de forma predominante en la esfera de la seguridad nacional»²⁵, señala Joshua Krasna.

Por tanto, esta dimensión de seguridad recibe sustancial atención en el texto del tratado. El artículo 4 está consagrado en su totalidad a la seguridad, estableciendo esta cooperación como uno de los pilares de las relaciones entre ambos Estados. El artículo también hace referencia explícita a la necesidad de evitar que terceras partes utilicen territorio de alguno de los países para atacar al otro, en una clara referencia a los grupos armados palestinos y Hezbolá, entre otros, así como a la lucha conjunta contra el terrorismo²⁶.

Son varias las razones que permiten la persistencia de esta relación estratégica en la esfera de seguridad. Por un lado, la colaboración tiene lugar al nivel de altos oficiales de los aparatos de seguridad de ambos países y no trasciende a la opinión pública, con lo que no se ve afectada por la continua oposición de la población jordana a la normalización de relaciones. Además, el intercambio de información de inteligencia y colaboración de los servicios de inteligencia de ambos países se mantiene debido a la existencia de amenazas a la seguridad nacional compartidas, entre las que se incluían la actividad de los grupos armados palestinos y, más recientemente, la amenaza del terrorismo yihadista.

La cooperación en inteligencia se ha visto fortalecida con el estallido del conflicto en Siria en 2011. Ambos países compartían recelos sobre la presencia del Estado Islámico en zonas fronterizas y por la creciente presencia iraní y de Hizbulá en el país. Esto ha dado como resultado una mayor cooperación fronteriza, consistente en la construcción de barreras protectoras en las fronteras jordanas con Siria e Irak y en la transferencia israelí de 16 helicópteros de ataque AH-1 Cobra a Jordania en 2015 para fortalecer la seguridad en las fronteras²⁷.

Es por ello por lo que son los altos mandos de seguridad e inteligencia los que más valoran la existencia del tratado de paz y advierten sobre las consecuencias de terminar con él. Como apunta Gilad: «La relación de seguridad es el núcleo de la relación bilateral, y su parte más significativa e íntima»²⁸. De acuerdo con Krasna, es esta relación estrecha

²⁵ KRASNA, J. *The Jordan-Israel Peace Treaty at 25: A Slightly Tarnished, but Still Important, Silver Anniversary*. The Jerusalem Institute for Strategy and Security. 20/06/2019. [Consultado el 05/10/2019]. Disponible en <https://jiss.org.il/en/krasna-the-jordan-israel-peace-treaty-at-25/>.

²⁶ Artículo 4 del tratado de paz entre el reino hachemita de Jordania y el Estado de Israel (versión en inglés), 1994. Disponible en <https://peacemaker.un.org/israeljordan-peacetreaty94>.

²⁷ KRASNA, J. «The Jordan-Israel...», *op. cit.*

²⁸ *Ibíd.*

en la esfera de seguridad la que permite resolver otros incidentes e impedir que estos escalen.

Dimensión política

El acuerdo de paz es la base para la existencia de relaciones políticas entre Jordania e Israel, inexistentes de forma pública hasta antes de 1994. Las relaciones políticas se manifiestan en varios sentidos. Uno de ellos es el simple establecimiento de representaciones diplomáticas mutuas. Y hasta ahí llegan las relaciones. Como apunta al-Sharif: «Aunque Jordania e Israel continúan coordinándose a nivel de seguridad, militar e inteligencia contraterrorista, no hay contactos políticos ni diplomáticos. Se está muy lejos de los primeros años después de la firma del tratado, en los que el rey Hussein e Yitzhak Rabin creían que la paz traería prosperidad a toda la región»²⁹.

Para entender la dimensión política hay que prestar atención a un aspecto clave del acuerdo: se trata ante todo de un pacto entre caballeros, un acuerdo fruto del respeto y el entendimiento mutuo entre Hussein y Rabin que, tras la desaparición de ambos, no puede ser replicado por otros actores. Esto significa que el tratado, ante todo, es un tratado entre élites y no entre sociedades. La población jordana se sorprendió el día que se anunció la firma del tratado, ignorantes sobre la existencia de contactos entre su dirigente y los israelíes. El rechazo del acuerdo por gran parte de la sociedad ha derivado en unas relaciones diplomáticas de un bajísimo perfil. Las relaciones entre ambas partes se tratan a nivel de los jefes de Estado y sus más cercanos colaboradores, así como por los jefes de los servicios de inteligencia. Ello ha provocado quejas por parte de los diplomáticos israelíes en Jordania que se ven constantemente sobrepasados por la existencia de canales paralelos³⁰.

Las relaciones políticas se ven paralizadas por una dificultad de base: la incapacidad israelí de entender que la paz con Jordania es completamente inseparable de la paz con los palestinos. Este obstáculo resulta casi insalvable en las corrientes más derechistas de la política israelí, incluyendo el partido Likud. Pese a la renuncia de Netanyahu al eslogan «Jordania es Palestina», sus políticas parecen contradecirlo³¹. Y, aunque en torno al 78 % de la población israelí está a favor de la solución de los dos Estados,

²⁹ Entrevista de la autora por email con Osama al-Sharif, 12 de octubre de 2019.

³⁰ KRASNA, J. «The Jordan-Israel...», *op. cit.*

³¹ Para profundizar en la postura del Likud respecto a Jordania, referirse a BARARI, H. «2.3. The Likud party and Jordan», pp. 74-83. En BARARI, H. *Jordan and Israel... op. cit.*

«mientras las políticas israelíes respecto al proceso de paz sigan secuestradas por las demandas de los colonos, las posibilidades de los políticos israelíes de tomar medidas concretas para llegar a dicha resolución son escasas»³².

Uno de los artículos fundamentales del tratado es el artículo 9, que reconoce el «papel especial del reino hachemita de Jordania en los lugares sagrados musulmanes en Jerusalén» así como el mantenimiento del mismo una vez comenzasen las negociaciones para el estatus final de la ciudad³³. En este sentido, el tratado se resiente cada vez que Israel lleva a cabo medidas unilaterales en dicha localización, las cuales comenzaron ya en 1996 con la excavación de un túnel en el muro occidental. A las constantes vejaciones de dicho estatus por parte de distintos gobiernos israelíes, se unen los recelos levantados por la posibilidad de otorgar estatus especial en al-Aqsa a otros países como Arabia Saudí o Marruecos en el plan de paz de Estados Unidos³⁴. Asimismo, las recientes declaraciones de Gilad Erdan, ministro de Seguridad Pública, en relación a la necesidad de alterar el *statu quo* de los lugares sagrados arrojan aún más leña al fuego³⁵.

Durante años Jordania pensó que la paz con Israel le convertiría en la puerta de entrada de este último al mundo árabe. Sin embargo, los recientes movimientos hacia la normalización de relaciones con Israel por parte de Arabia Saudí o Emiratos Árabes Unidos, entre otros, sin extraer concesiones sobre la resolución del conflicto palestino a cambio suponen la degradación del rol estratégico de Jordania en este sentido. Ignorar la importancia doméstica que tiene para Jordania la resolución del conflicto puede resultar en consecuencias devastadoras para la región.

Dimensión económica

El acuerdo de paz se vendió como un hecho beneficioso para la economía de ambos países y, particularmente, de Jordania. La motivación económica fue utilizada para traer a Hussein a la mesa de paz, dada la complicada situación del reino hachemí tras el boicot sufrido y las sanciones impuestas por parte de Occidente debido a su postura –mal entendida– durante la guerra del Golfo de 1991. La firma del acuerdo de paz resultó en

³² BARARI, H. *Jordan and Israel... op. cit.*, p. 16.

³³ Artículo 9 del tratado de paz entre el reino hachemita de Jordania y el Estado de Israel, 1994.

³⁴ KRASNA, J. *The Jordan-Israel...*, *op. cit.*

³⁵ KHOURY, J. «Top Israeli Minister calls for status quo change at Jerusalem's Temple Mount, sparking Jordan's ire». *Hareetz*. 14/08/2019 [Consultado el 16/10/2019]. Disponible en <https://www.haaretz.com/israel-news/premium-israeli-minister-calls-for-status-quo-change-at-temple-mount-sparking-jordan-s-ire-1.7683713>.

la condonación inmediata por parte de Estados Unidos de la deuda exterior y otros arreglos económicos cuyo montante ascendió a más de 3.000 millones de dólares. Asimismo, la ayuda económica por parte de los países del golfo Pérsico empezó a fluir³⁶. Las relaciones económicas aparecen reflejadas en diversos artículos del tratado. El artículo 7 aborda las relaciones económicas, señalando que las partes «afirman su deseo mutuo de promover la cooperación económica» y, para ello, se comprometen a llevar a cabo varias medidas, incluyendo la cancelación de barreras discriminatorias para el desarrollo de relaciones económicas en normalidad, terminar con los boicots e iniciar negociaciones para el establecimiento de zonas de libre comercio, inversiones o movimiento de la mano de obra, entre otras³⁷.

25 años después, las buenas intenciones se han quedado en meros deseos y promesas sin cumplir. Si bien Jordania vivió un periodo de crecimiento económico durante la década de los 2000, desde el año 2010 la economía jordana ha entrado en una gran crisis, impactada en parte por la llegada de más de 1,3 millones de refugiados sirios a partir de 2013 y por la crisis económica global de 2008, que han disparado la deuda pública hasta alcanzar el 95 % del PIB³⁸. Las dificultades económicas han sido abordadas mediante créditos del Fondo Monetario Internacional que han desembocado en una política de recortes del gasto público y subida de impuestos, generando una gran inflación y creciente malestar en la población, degenerando en las protestas de junio 2018 y el consiguiente cambio de gobierno.

La paz no se ha materializado en mayores intercambios económicos entre Jordania e Israel. A mediados de los años noventa, se establecieron las Zonas Industriales Cualificadas (QIZ, por sus siglas en inglés), que permitían el acceso de productos jordanos al mercado estadounidense libres de impuestos gracias a la producción conjunta jordano-israelí. Las QIZ dejaron de existir cuando, en el año 2000, Jordania firmó un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos. Como resultado, el comercio bilateral entre ambos países cayó en picado, valorándose en 2015 en 100 millones de

³⁶ KRASNA, J. *The Jordan-Israel...*, op. cit.; RYAN, C. R., *Jordan in Transition...* op. cit.

³⁷ Artículo 7 del tratado de paz entre el reino hachemita de Jordania y el Estado de Israel, 1994.

³⁸ En 2018, la deuda pública jordana se sitúa en el 94,23 % del PIB, rebajándose 1,5 puntos respecto a 2017, cuando alcanzó el 95,85 % del PIB. Desde 2009 la deuda pública respecto al PIB ha crecido 30 puntos, cuando se cifraba en 64,78 %. Más información disponible en «Jordan Government Debt to GDP». Trading Economics. [Consultado el 16/10/2019]. Disponible en <https://tradingeconomics.com/jordan/government-debt-to-gdp>.

dólares, una cantidad irrisoria³⁹. En 2017, las exportaciones israelíes a Jordania suponían el 0,1 % de sus exportaciones totales y el 0,28 % de las importaciones jordanas. De igual modo, las exportaciones jordanas a Israel suponían el 3,6 % del total, aunque si se suprimen las reexportaciones de mercancías procedentes del Golfo, estas se quedan en un mero 1,5 %⁴⁰. En la actualidad, la cooperación económica se limita a ejemplos puntuales como el uso por parte de Jordania del puerto de Haifa para exportar mercancías a Turquía desde 2012 o un acuerdo bilateral que permite a unos 2.000 trabajadores jordanos cruzar la frontera entre Áqaba y Eilat para trabajar en el sector turístico⁴¹.

El acuerdo de paz abordaba en diversos artículos esferas en las que ambos países podrían cooperar y llevar a cabo proyectos conjuntos en áreas como el transporte, el turismo, el medio ambiente, la energía o el desarrollo del valle del Jordán. Incluso, se hace mención a iniciativas como la construcción de una autovía que conectaría Jordania, Israel y Egipto a la altura de Eilat o la conexión de la red eléctrica de ambos países en la zona Áqaba-Eilat⁴².

Los proyectos conjuntos han sido y son vendidos como un gran beneficio del acuerdo, pero lo cierto es que, hasta la fecha, ninguno de los tres ideados ha sido implementado:

- El proyecto *Jordan Gateway*: el objetivo es crear una zona económica transfronteriza al norte del mar Muerto en la que exista libertad de movimiento entre ambos países. Hasta la fecha existe un complejo industrial en el lado jordano donde operan siete compañías –algunas con participación israelí– mientras que en el lado israelí recientemente se ha construido un puente que da acceso al área.
- El canal mar Rojo-mar Muerto es la estrella de los proyectos conjuntos y epítome de la paz regional. Fruto de un acuerdo en Israel, Jordania y la Autoridad Palestina (AP) en 2013, aún está pendiente de implementación. De la magnificencia original se ha pasado a un proyecto que apenas consiste en una planta desalinizadora en el mar

³⁹ A modo de ejemplo, el comercio con otros países que no son principales socios comerciales de Jordania es bastante más elevado (en millones de dólares), como Líbano (218.886) y la propia Palestina (251.026), mientras que otros países como Omán, Baréin, Sudán y Siria oscilan en cantidades similares a la de Israel. Datos disponibles en World Integrated Trade Solutions. «Jordan exports, imports and trade balance by country 2017». [Consultado el 16/10/2019] <https://wits.worldbank.org/CountryProfile/en/Country/JOR/Year/2017/TradeFlow/EXPIMP/Partner/by-country>.

⁴⁰ KRASNA, J. *The Jordan-Israel...*, op. cit.

⁴¹ Ibídem.

⁴² Artículos 13.4 y 19.2 del tratado de paz entre el reino hachemita de Jordania y el Estado de Israel, 1994.

Rojo, cuya producción sería vendida en un 50 % a Israel mientras que el resto se consumiría en Jordania. Por otro lado, Israel vendería agua procedente del lago Tiberíades (mar de Galilea) a Jordania y la AP, mientras que el sobrante de ambas producciones se vertería al mar Muerto para paliar su desecación. Con un costo estimado de entre 10.000 y 12.000 millones de dólares, a financiar por Jordania e Israel (ambos 1.000 millones) y el resto por donantes internacionales, el proyecto está en *stand-by*, pendiente de que Israel cumpla con sus obligaciones internacionales y con Jordania amenazando con continuar el proyecto en solitario con el fin de asegurarse una mayor independencia de Israel en el suministro de agua⁴³.

- El acuerdo de exportación de gas firmado en 2016 entre la compañía eléctrica nacional jordana y Noble Energy, la empresa estadounidense propietaria de la mayor parte del yacimiento de gas Leviatán, el acuerdo, de 15 años de duración, permitirá al Gobierno jordano la compra de 45.000 millones de metros cúbicos de gas a cambio de 10.000 millones de dólares. Para Israel, el acuerdo representa un gran paso en su intención de convertirse en un productor energético regional, además de profundizar la relación estratégica entre ambos países. Para Jordania, se trata de una manera de diversificar su enorme dependencia del petróleo para la producción de electricidad. El acuerdo, que debe entrar en vigor a partir de 2020, ha encontrado una oposición feroz en el reino desde 2014 y fue rechazado por el Parlamento jordano, a pesar de que las autoridades jordanas están tratando de encontrar vías para cumplir con sus compromisos internacionales y sortear el veto parlamentario.

Por último, en el sector turístico hay más confrontación que cooperación. Ejemplo de ello son los operadores turísticos israelíes que, aparte de ofrecer visitas a atracciones turísticas jordanas como Petra o Wadi Rum, instruyen a los visitantes para no comprar productos jordanos⁴⁴. Asimismo, la apertura del aeropuerto internacional Ramon, 20 km al norte de Eilat, ha molestado a las autoridades jordanas, que han incluso interpuesto una queja ante la Organización Internacional de la Aviación Civil. Además de las posibles violaciones del espacio aéreo jordano en las que se podría incurrir debido a la escasa

⁴³ KRASNA, J. *The Jordan-Israel... op. cit.*

⁴⁴ BANI MUSTAFA, A. «"Do not shop in Jordan", int'l tourists crossing from Israel instructed». *The Jordan Times*. 07/01/2018 [Consultado el 13/10/2019]. Disponible en <http://www.jordantimes.com/news/local/do-not-shop-jordan-int%E2%80%9999I-tourists-crossing-israel-instructed%E2%80%9999>.

distancia de la frontera, el anuncio entierra por completo el proyecto para un aeropuerto conjunto en Áqaba⁴⁵.

Dimensión social

Por último, es necesario prestar atención a la dimensión social. Se trata del gran talón de Aquiles del acuerdo, ya que prioriza la paz entre élites estatales, pero no entre las sociedades. El régimen jordano lanzó una campaña para predisponer a la sociedad jordana hacia la «normalización» con Israel (antes de que la palabra adquiriese una connotación negativa). En esta campaña el propio monarca se presentó como valedor de la paz, por lo que oponerse al tratado se consideró equivalente a oponerse al rey, con las consecuencias que ello conllevaba. Lo cierto es que, en julio de 1994, según una encuesta realizada por el Centro de Estudios Estratégicos de la Universidad de Jordania, el 80 % de los jordanos apoyaban la Declaración de Washington⁴⁶. Incluso en 1997, la mitad de los jordanos seguía creyendo que la paz traería beneficios económicos, algo que dos tercios de las élites ya no creían⁴⁷. Nadie ha hecho más por fortalecer el campo de la antinormalización en Jordania que el propio Israel.

Algunos de los argumentos esgrimidos por la oposición señalaron que el acuerdo estaría en contradicción con las resoluciones 242 y 338 del Consejo de Seguridad de la ONU (pese a que ambas aparecen mencionadas en el preámbulo del tratado). Pero fue sobre todo el artículo 8, que aborda la cuestión de los refugiados, el que más indignación causó a la oposición, ya que según ellos esto se hace de manera humanitaria y no como uno de los requisitos a la hora de resolver el conflicto, lo que abriría la puerta al asentamiento definitivo de los mismos en el país⁴⁸.

El acuerdo de paz no solo no se materializó en beneficios económicos, sino que tampoco contribuyó a acercar a dos sociedades completamente desconocidas. Uno de estos impedimentos ha sido la desigual implementación de la libertad de movimiento entre ambos países: mientras los israelíes obtienen un visado a su entrada a Jordania, ya sea aérea o terrestre, los jordanos enfrentan numerosos obstáculos para entrar en territorio israelí, algo que afecta en especial a los jordanos de origen palestino. Esto tiene

⁴⁵ WILLIAMS, Dam; AL-KHALIDI, Suleiman. «Airport planned for Israel-Jordan border clouds neighbourly ties». *Reuters*. 22/06/2016. [Consultado el 16/10/2019]. Disponible en <https://www.reuters.com/article/us-israel-jordan-airport-idUSKCN0Z81KD>.

⁴⁶ LUCAS, R. E. «Jordan: The Death of Normalization with Israel». *Middle East Journal*, vol. 58, n.º 1. Winter, 2004, p. 97.

⁴⁷ *Ibidem*, p. 107.

⁴⁸ Artículo 8 del tratado de paz entre el reino hachemita de Jordania y el Estado de Israel, 1994.

consecuencias negativas en el desarrollo empresarial y en la apertura del mercado turístico jordano.

El ascenso al trono de Abdulá II no ha cambiado las dinámicas a la hora de abordar las relaciones entre Jordania e Israel de cara a la opinión pública. Estas dinámicas se manifiestan en la existencia de un círculo vicioso en el que las autoridades jordanas desinforman conscientemente a la población respecto de las negociaciones con Israel por miedo a la reacción social y, una vez que estas salen a la luz, la reacción de la población es negativa tanto por el engaño como por la negociación llevada a cabo que, en la mayoría de ocasiones, se percibe negativa para los intereses de la ciudadanía jordana.

La oposición al acuerdo de importación de gas israelí es un ejemplo paradigmático en este sentido, ya que ha aunado a diversos grupos políticos (islamistas, izquierdistas y nacionalistas árabes). Estos grupos defienden que el acuerdo contradice desarrollos recientes como la construcción de un oleoducto desde Irak o las inversiones en programas de energías renovables; apoya la ocupación de Palestina y legitima la explotación de unos recursos gasísticos que no pertenecen a Israel; y crea una dependencia energética a largo plazo de Israel al que pagará 10.000 millones de dólares mientras que, como señala Bustani, el «acuerdo del siglo» de Kushner y Trump supondrá para Jordania 7.500 millones de dólares, la mayoría de ellos en forma de préstamos. «Como contrapartida, Jordania se priva de oportunidades de desarrollo al transferir millares de fondos públicos a Israel»⁴⁹. Sus cláusulas han permanecido secretas hasta que, en julio de 2019, el diputado Saleh Al-Armouti difundió su contenido en una rueda de prensa⁵⁰. Esto ha situado al gobierno en una encrucijada, ya que supondría enormes costes económicos y políticos si cancelase el acuerdo, pero al mismo tiempo la fuerte oposición a este, no solo a nivel popular sino también político (el Parlamento rechazó el acuerdo) y los continuos palos en las ruedas del Gobierno israelí podrían forzar al Gobierno jordano a tomar una decisión sobre el mismo.

La sociedad israelí nunca ha entendido el rechazo a la paz expresado por sus vecinos jordanos, lo que ha resultado en frustración y un giro a la derecha. «Los israelíes de a pie no creen que la paz [con los palestinos] sea posible. Por lo tanto, la perpetuación del

⁴⁹ BUSTANI, H. «Accord gazier. La Jordanie plie devant Israël». *Orient XXI*. 2/09/2019. [Consultado el 19/10/2019]. Disponible en <https://orientxxi.info/magazine/accord-gazier-la-jordanie-plie-devant-israel,3259>.

⁵⁰ Ibidem.

statu quo, unida a las nuevas realidades demográficas y desarrollo de asentamientos llevarán a los israelíes a empujar por una solución a expensas de Jordania»⁵¹.

Escenarios de futuro y perspectiva

Teniendo en cuenta tanto las relaciones históricas como los últimos acontecimientos, podemos establecer una serie de escenarios que las relaciones entre Jordania e Israel afrontan. Estos tres escenarios posibles son los siguientes:

Escenario 1: Mejora de las relaciones	- Algunos proyectos conjuntos como el acuerdo de gas y el canal mar Muerto-mar Rojo comienzan a funcionar. - Netanyahu no resulta elegido de nuevo primer ministro de Israel. - La cooperación en seguridad y la coordinación a través de los canales secretos continúan. - La cuestión palestina sigue siendo el principal punto de conflicto, pero las tensiones directas entre ambos países se rebajan. - Un cambio de Administración estadounidense influye en el rumbo del proceso de paz en Oriente Medio.
Escenario 2: Mantenimiento del <i>statu quo</i>	- La cooperación en seguridad y comunicación continúa como hasta ahora. - Las relaciones diplomáticas se mantienen casi nulas, con incidentes de vez en cuando. - Los proyectos conjuntos continúan retrasándose en el tiempo.
Escenario 3: Empeoramiento de las relaciones	- Netanyahu es elegido de nuevo primer ministro y decide llevar adelante la anexión del valle del Jordán y continuar con prácticas que ponen en peligro la solución de los dos Estados e, incluso, violan el tratado de paz. - El plan de paz de la Administración estadounidense comienza a implementarse a expensas de Jordania, incluyendo la no clara opción jordana. - Los enfrentamientos en la zona sagrada de Jerusalén se intensifican. - La presión doméstica lleva a las autoridades jordanas a cancelar el acuerdo del gas o, incluso, el propio tratado de paz.

El escenario 1 es altamente improbable dadas las circunstancias actuales, las cuales no parece que vayan a cambiar en el corto plazo. El mantenimiento del *statu quo* parece darse por descontado y el escenario más negativo se perfila en el horizonte de no

⁵¹ BARARI, H. *Jordan and Israel... op. cit.*, p. 19.

producirse un cambio de rumbo. La mayoría de analistas son bastante pesimistas respecto al futuro de las relaciones entre Jordania e Israel. «El futuro depende de si el “acuerdo del siglo” de Trump se llevará a la práctica o no, de si Netanyahu será capaz de formar un nuevo gobierno y llevar a cabo su promesa de anexionarse el valle del Jordán y los asentamientos judíos en Cisjordania; y de si la Autoridad Palestina es eliminada, dejando un vacío que alguien tendrá que llenar», apunta Osama al-Sharif.

Una opinión bastante extendida entre los expertos hachemíes. «Si no existe paz entre Israel y los palestinos en el futuro, no habrá paz para nadie en toda la región», señala Saud al Sharafat⁵². Otros, como Barari, van aún más lejos: «Jordania e Israel tendrán estrategias opuestas que en los próximos años pueden poner a los dos países en un conflicto inevitable. Los continuos contactos y los intercambios halagadores entre autoridades de los dos lados no son más que una cortina de humo que encubre unos desacuerdos y una desconfianza profundamente arraigados»⁵³.

Por su parte, los israelíes no son más optimistas. Elyakim Rubinstein, juez retirado de la Corte Suprema de Justicia, señaló en el marco de una conferencia organizada por el Instituto de Estudios de Seguridad Nacional de Israel: «Esta es una frontera más larga. ¿Les hemos tratado [a los jordanos] con respeto?»⁵⁴. Por su parte, Reuven Azar, asesor diplomático del primer ministro apuntó que no estaban haciendo lo suficiente mientras que el antiguo embajador israelí en Amán, Einat Schlein, criticó el predominio de los lazos militares sobre el resto de dimensiones: «¿Dónde están los frutos de la paz? [...] El público jordano necesita logros visibles»⁵⁵. Por el momento, resta conocer el contenido final del plan de paz estadounidense, si finalmente es publicado.

El fracaso del acuerdo de paz radica en la no implementación de este; lo cual, antes o después, pasa por la solución del conflicto con los palestinos. Para Jordania, este tratado es, ante todo, una garantía contra su conversión en un Estado palestino. Las políticas implementadas por los diversos gobiernos del Likud en Israel y el cambio de paradigma de la Administración Trump en la resolución del conflicto de Oriente Medio cuestionan los propios fundamentos del tratado. Hoy por hoy, el acuerdo de paz es papel mojado, aunque, como bien plantea al-Sharif, la pregunta es si Abdulá II puede permitirse

⁵² Entrevista de la autora por email con Saud al-Sharafat, 13 de octubre de 2019.

⁵³ *Ibidem*, p. 20.

⁵⁴ LANDAU, N. «25 years since Israel-Jordan peace, security cooperation flourishes but people kept apart». *Haaretz*. 13/10/2019. [Consultado el 16/10/2019]. Disponible en <https://www.haaretz.com/israel-news/premium-25-years-to-israel-jordan-peace-security-flourishes-but-people-kept-apart-1.7969955>.

⁵⁵ *Ibidem*.

cancelarlo⁵⁶. Dicha cancelación sería más bien una cuestión de forma que de fondo, ya que esta «paz fría» se congeló hace mucho tiempo.

*Victoria Silva Sánchez**

Periodista e investigadora independiente

⁵⁶ Entrevista de la autora por email con Osama al-Sharif, 12 de octubre de 2019.

97/2019

28 de octubre de 2019

*Edgar Jiménez García**

El ejército europeo y la PESCO: OTAN o nada

El ejército europeo y la PESCO: OTAN o nada

Resumen

La vieja cuestión relativa a la integración de la Unión Europea en materias de seguridad y defensa está reapareciendo en la actualidad a la vista de las múltiples amenazas externas y a las tensiones internas que la Unión está sufriendo. En este contexto, la reciente creación de la PESCO ha sido un importante esfuerzo en la lucha por dotar a la UE de la autonomía estratégica que necesita para enfrentarse a estos retos.

La implementación del marco cooperativo de la PESCO, junto con los ya existentes grupos de combate, pueden crear las bases para otro viejo proyecto: el ejército europeo. Sin embargo, toda iniciativa que busque la creación de este hipotético ejército debe ser cuidadosamente estudiada debido a las consecuencias geopolíticas que pueda acarrear. La formación de este ejército, aunque teóricamente posible, podría no ser conveniente debido a los potenciales conflictos que pudieran surgir con la OTAN y con los Estados Unidos de América.

Palabras clave

Política Exterior y de Seguridad Común, ejército europeo, grupos de combate, Unión Europea, OTAN, PESCO, autonomía estratégica, EE. UU.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

The European Army and the PESCO: NATO or nothing

Abstract

The long-lasting question of the European Union's integration in security and defence is reappearing now due to the multiple external threats and internal tensions that the Union is facing. On this context, the recent creation of PESCO has been a significant effort at providing the EU with the strategic autonomy it needs to tackle these challenges.

The implementation of the cooperative PESCO framework, along with the already functioning EU Battlegroups might set the basis for another long-lasting project: the European army. However, any endeavour towards the creation of this hypothetical army must be carefully framed because of its geopolitical consequences. Its foundation, while theoretically possible, might not be convenient due to the potential conflicts that may arise with NATO and with the United States of America.

Keywords

Common Foreign and Security Policy, European Army, EU Battlegroups, European Union, NATO, PESCO, strategic autonomy, USA.

Introducción: ¿necesita Europa un ejército?

La UE se ha constituido como un actor internacional con intereses globales¹, destacando en los campos de la economía, el comercio y la cooperación. Sin embargo, siempre ha mostrado debilidad a la hora de enfrentarse a los retos que puedan comprometer a su propia seguridad y defensa. Amenazas externas, como la crisis de Ucrania, la guerra contra el Dáesh o la creciente asertividad de Rusia han demostrado que la UE necesita de una fuerza de acción rápida que pueda lidiar con retos inesperados en sus fronteras² y que pueda permitir que la Unión juegue un papel más destacado en un mundo caracterizado por un escenario de multipolaridad desequilibrada y por la competencia entre grandes potencias.

Además, recientes declaraciones de Donald Trump sobre el incierto futuro de la OTAN³ y el creciente unilateralismo que los EE. UU. están mostrando en sus relaciones internacionales han forzado todavía más a la UE a reconsiderar cómo debería configurarse su defensa durante las próximas décadas. Puesto que ningún país europeo tiene la capacidad de enfrentarse a las múltiples amenazas existentes por sí mismo⁴, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) proporciona a la UE la protección que necesita para su propia defensa colectiva, y presta asistencia a los comparativamente pequeños ejércitos nacionales europeos a la hora de sostener operaciones militares de larga duración o de gran entidad⁵. Esta tradicional confianza en la OTAN, sin embargo, está viéndose enfrentada con la perspectiva de una Europa más

¹ DÍAZ, Joel. «La política común de seguridad y defensa de la UE: una renovada estrategia para un nuevo escenario europeo y global». *Documento de opinión 65/2018*. IEEE 2018, p. 3-6. Disponible en http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2018/DIEEEO65-2018_PCSD_JoelDiaz.pdf. Fecha de la consulta: 18/04/2019.

² «Present and Future of the Common Security & Defense Policy». *Working paper*. CESEDEN/IEEE 2018, p. 44-45. Disponible en http://www.ieeee.es/en/Galerias/fichero/docs_trabajo/2018/DIEEET01-2018_Futuro_PCSD_VisionDesdeSur_ENGLISH.pdf. Fecha de la consulta: 12/03/2019.

³ Vid: HERSZENHORN, David y BAYER, Lili. «Trump's whiplash NATO summit». *Político*. 7/12/18. Disponible en <https://www.politico.eu/article/trump-threatens-to-pull-out-of-nato/>. Fecha de la consulta: 10/03/2019, o STRACQUALURSI, Verónica & ACOSTA, Jim. «New York Times: Trump raised withdrawing the US from NATO several times in 2018». *CNN*. 16/01/2019. Disponible en <https://edition.cnn.com/2019/01/15/politics/trump-nato-us-withdraw/index.html>. Fecha de la consulta: 14/03/2019.

⁴ Prólogo de Federica Mogherini para *Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte. Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea*. Unión Europea 2016, p. 3-4. Disponible en http://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf. Fecha de la consulta: 07/03/2019.

⁵ TRYBUS, Martin. *The Legal Foundations of a European Army*. Institute of European Law, Birmingham Law School, University of Birmingham 2016, p. 10. Disponible en http://epapers.bham.ac.uk/2105/1/IELWorkingPaper2016No1The_Legal_Foundations_of_a_European_Army.pdf. Fecha de la consulta: 29/03/2019.

autónoma, capaz de asumir los compromisos de su propia defensa sin confiar en ayuda externa, un objetivo que no es compartido por todos los Estados miembro. Y estas desventuras llegan en un momento en el que los problemas internos traídos por el *brexit* han puesto a la Unión y a su modelo en una situación comprometida.

Por lo tanto, la UE está enfrentándose a una proliferación de amenazas internas y externas –clásicas e híbridas, guerra electrónica, nuevos poderes emergentes, un escenario internacional cambiante, etc.– con unas capacidades de defensa menguantes⁶. Sin embargo, este contexto también ha allanado el camino para un avance hacia un Marco Europeo Común de Defensa con la reciente creación de la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO, por sus siglas en inglés). Junto a ella, un viejo debate ha reaparecido: la posible creación de un ejército europeo. El presidente francés, Emmanuel Macron, y la canciller alemana, Ángela Merkel⁷, ya han manifestado su apoyo a esta idea, y el proyecto parece haber encontrado una cálida recepción en la Comisión Europea.

Mientras que algunos expertos y altos cargos militares⁸ califican esta empresa de «no conveniente» o «poco adecuada», parece que Europa está caminando hacia una cooperación más estrecha en materia de defensa. Sin embargo, el ejército europeo es todavía una realidad confusa y poco definida. Una gran cantidad de literatura puede encontrarse sobre este tema, pero el presente artículo ahonda especialmente en las contribuciones militares y legales de Trybus, el análisis de la PESCO llevado a cabo por Díaz y las consideraciones geoestratégicas de Pontijas, Raik, Järvenpää y Howorth.

⁶ PONTIJAS, José Luis. «Las iniciativas británica y alemana de cooperación en defensa». *Documento de opinión* 57/2018. IEEE 2018, p. 3-4. Disponible en http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2018/DIEEEEO57-2018_Defensa_EU_Alemania-UK_JLPontijas.pdf. Fecha de la consulta: 25/04/2019.

⁷ KAPPLER, Michael. «Bruselas celebra el apoyo de Macron y Merkel a un Ejército europeo». *Europa Press*. 14/11/2018. Disponible en <https://www.europapress.es/internacional/noticia-bruselas-celebra-apoyo-macron-merkel-ejercito-europeo-20181114173041.html>. Fecha de la consulta: 14/03/2019. «Debate on the Future of Europe: opening statement by Angela Merkel, German Federal Chancellor (15:08 - 15:35)». Centro Multimedia. Parlamento Europeo. Disponible en https://multimedia.europarl.europa.eu/en/debate-on-the-future-of-europe-opening-statement-by-angela-merkel-german-federal-chancellor-_I162933-V_rv. Fecha de la consulta: 04/05/2019.

⁸ GOULD, Joe. «NATO official warns EU force would be 'unwise'». *Defense News*. 17/11/2018. Disponible en <https://www.defensenews.com/global/europe/2018/11/17/nato-official-warns-eu-force-would-be-unwise/>. Fecha de la consulta: 14/03/2019. TIGNER, Brooks. «A 'European' Army? Eminently Defensible But Not Probable for a Long Time to Come». The Atlantic Council, 2018. Disponible en <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/a-european-army-eminently-defensible-but-not-probable-for-a-long-time-to-come>. Fecha de la consulta: 04/05/2019.

Siguiendo a dichos autores, este estudio busca responder a una pregunta: ¿existirá un ejército europeo?

La potencial existencia de este ejército constituye la variable dependiente del presente artículo, mientras que las variables independientes son la posibilidad, principalmente relacionada con el concepto de «autonomía estratégica», y la conveniencia geopolítica de dicho ejército que debe ser estudiada considerando las posibles reacciones y percepciones de la OTAN y de EE. UU. Por lo tanto, la hipótesis principal que este documento defiende es que la creación del ejército europeo es posible si la UE perfecciona su propia autonomía estratégica, pero debido a potenciales tensiones geopolíticas con la OTAN y con EE. UU., su creación puede no ser conveniente si se encuentra separada de la alianza. Por lo tanto, no cabe esperar la existencia de dicho ejército en el corto y medio plazo, no hasta que estas cuestiones sean solventadas⁹.

El presente documento ofrece una revisión bibliográfica de artículos especializados. Comienza introduciendo el concepto y los modelos de ejército europeo, y continúa analizando los debates geopolíticos que se han generado en torno a las dos variables antedichas. Esta visión holística e interdisciplinar, pero geopolíticamente centrada, es la mayor novedad que puede ofrecer este estudio. Además, la definición de un ejército europeo como tal, la consideración de los grupos de combate como un modelo potencial, así como evaluaciones diferenciadas para los EE. UU. y la OTAN como actores geopolíticos individualizados no se encuentran con facilidad. Este artículo puede complementar a los antecitados documentos en estos aspectos.

⁹ La condición de posibilidad para la existencia del ejército europeo, principalmente creada alrededor del concepto (indicador) de la «autonomía estratégica» es directamente proporcional a la posibilidad de existencia de un ejército europeo. A mayor autonomía estratégica de la UE, mayor es la posibilidad de existencia del ejército europeo. Por otro lado, la conveniencia geopolítica, que puede ser medida a través de las tensiones y bloqueos percibidos con la OTAN y con los EE. UU. (indicadores), presenta una relación inversamente proporcional con la existencia de dicho ejército. Cuanto mayores sean las tensiones y bloqueos percibidos, menos probable será la existencia del ejército europeo.

Definición y modelos del ejército europeo. Integración vs. cooperación. Los grupos de combate

El ejército europeo¹⁰ puede ser sucintamente definido como una organización regular y profesional de personal militar europeo, total o parcialmente dependiente de la Unión Europea¹¹. Sin entrar en detalles técnicos, cabe destacar que se han propuesto diferentes esquemas para la creación de dicho ejército¹² a través de los años, generando un debate entre modelos de integración y de cooperación.

Por un lado, los modelos totalmente integrados, como la fuerza de defensa europea, son la forma más «pura» del concepto de un ejército europeo que debería reemplazar totalmente a las Fuerzas Armadas de los diferentes Estados miembros¹³. Esto implicaría que los países de la UE deberían ceder, por su propia voluntad, su soberanía¹⁴ en materias de defensa y asuntos exteriores a la Unión Europea. En el corto y medio plazo esto es improbable¹⁵, principalmente porque supondría realizar grandes cambios institucionales, administrativos, logísticos e internos. Además, esta opción habría de enfrentarse a la reticencia de algunos Estados miembros que se oponen a una mayor integración (Polonia, Grecia, Suecia, etc.). Otras cuestiones que complican esta vía son por ejemplo: la falta de confianza en la Unión Europea como un suministrador de seguridad creíble, la ausencia de una concepción unitaria de lo que es Europa, las diferentes culturas estratégicas de cada Estado, etc.

La única opción factible, por tanto, son los modelos cooperativos *ad hoc*, que se concentran en estructuras similares a la OTAN, basándose en contribuciones voluntarias de los Estados miembros. Algunos ejemplos son la Fuerza de Reacción Rápida Europea

¹⁰ Por favor, nótese que cuando se está usando la palabra «Europa» (o «europeo/a») en el presente trabajo, se hace referencia a la Unión Europea, no a la zona geográfica de Europa. A este respecto, el Ejército Europeo puede ser llamado con más precisión «Ejército de la Unión Europea».

¹¹ TRYBUS, Martin. *Op. cit.*, pp. 1-2.

¹² Vid. anexo de la tabla 1: Algunos posibles modelos y esquemas para el Ejército Europeo.

¹³ TRYBUS, Martin. *Op. cit.*, pp. 7-8.

¹⁴ Vid. art. 5 TUE, protocolo n.º 2 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, y arts. 2-6 y 218.3 del TFUE.

¹⁵ CÓZAR, Beatriz. «La cooperación estructurada permanente: ¿el impulso definitivo que necesita la Política Común de Seguridad y Defensa?». *Documento de investigación 12/2017*. IEEE 2017, p. 6-8. Disponible en http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_investig/2017/DIEEEINV12-2017_PCSD_CooperacionPermanente_BeatrizCozar.pdf. Fecha de la consulta: 20/04/2019, y PONTIJAS, José Luis. «El ejército europeo y la autonomía estratégica de la Unión Europea». *Documento de análisis 08/2019*. IEEE 2019, pp. 7, 13. Disponible en http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2019/DIEEEA08_2019JOSPON-EjercitoEuropeo.pdf. Fecha de la consulta: 02/04/2019.

o la Fuerza Expedicionaria Conjunta¹⁶. A ese respecto, el artículo 42 del TUE¹⁷ reconoce la posibilidad de que los Estados miembros firmen compromisos más intensos los unos con los otros, con el fin de establecer una cooperación estructurada permanente enfocada a materias de seguridad común dentro de los marcos de la UE y sin perder soberanía¹⁸.

Siguiendo esta lógica, un potencial modelo¹⁹ para un futuro ejército europeo cooperativo podrían ser los grupos de combate. Operativos desde 2007, los grupos de combate fueron diseñados como una fuerza multinacional²⁰ creíble, de alta disponibilidad, del tamaño de un batallón, compuesta y financiada por las contribuciones voluntarias de los Estados miembros y bajo control político²¹ del Consejo de la Unión Europea²². Se crearon siguiendo estándares y procedimientos ya definidos por la Fuerza de Respuesta de la OTAN²³, confiando en las estructuras preexistentes de la alianza y buscando sinergias e interoperabilidad entre ambas organizaciones²⁴. Sin embargo, los grupos de combate están principalmente preparados para Operaciones Petersberg²⁵ –pacificación y ayuda humanitaria fuera del territorio de la UE– y no para labores de defensa como tal.

Aunque los modelos basados en la cooperación puedan contribuir a la creación de doctrinas, técnicas, procedimientos y conocimientos comunes, siempre son limitados. No obstante, descartando la posibilidad de la integración, solo queda la cooperación como opción factible, ya que esta última no implica una pérdida de soberanía, manteniendo a

¹⁶ PONTIJAS, José Luis. «Las iniciativas británica y alemana de cooperación en defensa». *Op. cit.*, pp. 4-7 y TRYBUS, Martin. *Op. cit.*, pp. 7-8.

¹⁷ Desde un punto de vista legal, este artículo también limita el alcance de un hipotético Ejército Europeo a misiones «fuera de la Unión» (art. 42.1 TUE), e incluso presenta una base para una «cláusula de defensa mutua europea» (art. 42.7 TUE). Para más información sobre el marco legal, véase: DÍAZ, Joel. *Op. cit.*

¹⁸ *Ibíd.*, pp. 7-9.

¹⁹ *Ibíd.*, p. 14.

²⁰ Potencialmente incluyendo países que no pertenecen a la Unión Europea.

²¹ «Letter from Rt. Hon Geoffrey Hoon MP, Secretary of State, Ministry of Defense to the Chairman». *Select Committee on European Union, Fourth Report*. U. K. Parliament, 2005. Disponible en <https://publications.parliament.uk/pa/ld200506/ldselect/lducom/16/16100.htm>. Fecha de la consulta: 17/04/2019.

²² «European Battlegroups». European Union Factsheets 2017, pp. 1-3. Disponible en https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/factsheet_battlegroups.pdf. Fecha de consulta: 27/03/2019.

²³ RAIK Kristi y JÄRVENPÄÄ, Pauli. *A New Era of EU-NATO Cooperation How to Make the Best of a Marriage of Necessity*. Estonia: International Centre for Defense and Security 2017, p. 5. Disponible en https://icds.ee/wp-content/uploads/2018/ICDS_Report_A_New_Era_of_EU-NATO.pdf. Fecha de la consulta: 27/03/2019.

²⁴ «Letter from Rt. Hon Geoffrey Hoon MP, Secretary of State». *Op. cit.*

²⁵ CÓZAR, Beatriz. *Op. cit.*, pp. 9-10.

los Estados como protagonistas²⁶. Y esto es, precisamente, lo que la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO) está espoleando.

Preparando el camino hacia la autonomía estratégica: la PESCO

La PESCO ¿un salto adelante?

La experiencia histórica²⁷ de la PCSD muestra que la UE tradicionalmente se ha centrado más en materias de «seguridad» que de «defensa». Debido a esto, en caso de una agresión externa contra el territorio de la UE, la OTAN²⁸ permanecería como el principal marco de defensa colectivo para los Estados miembros de dicha alianza²⁹.

A pesar de esta dependencia de la OTAN, la UE ha puesto en marcha múltiples intentos³⁰ para tratar de mejorar la cooperación en materias de defensa entre sus miembros a lo largo de su historia. Sin embargo, mientras que muchos de dichos proyectos no han ofrecido resultados destacables³¹, la UE está progresando globalmente³² hacia una cooperación más estrecha en estos temas. Una prueba de esta afirmación es la creación del puesto de alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, junto con la formación de nuevas instituciones como el Servicio Europeo de Acción Exterior, la Agencia Europea de Defensa o el Estado Mayor de la Unión Europea³³. A esto se suma la publicación de la crecientemente detallada y ambiciosa *Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea de 2016*³⁴.

²⁶ Documento de reflexión sobre el futuro de la defensa europea. Comisión Europea 2017, p. 6-7. Disponible en https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-defence_es.pdf. Fecha de la consulta: 07/04/2019.

²⁷ Algunos puntos de referencia importantes para aquellos interesados en este tema podrían ser: El Tratado de la Unión Europea (1993), el Tratado de Ámsterdam (1997), la Cumbre franco-británica de Saint Malo (1998), el Helsinki *Headline Goal* (1999), el Tratado de Niza (2000) o el Tratado de Lisboa (2009) entre otros.

²⁸ CÓZAR, Beatriz. *Op. cit.*, pp. 17-18 y PONTIJAS, José Luis. «El ejército europeo y la autonomía estratégica de la Unión Europea». *Op. cit.*, p. 8.

²⁹ Vid. art. 42.2 TUE.

³⁰ Siendo el ejemplo más prominente la «Comunidad de Defensa Europea» de 1950. Vid. PONTIJAS, José Luis. «El ejército europeo y la autonomía estratégica de la Unión Europea». *Op. cit.*, p. 4.

³¹ PONTIJAS, José Luis. «Las iniciativas británica y alemana de cooperación en defensa». *Op. cit.*, p. 3.

³² LÓPEZ, Diego. «La defensa europea después del *brexit*». Fundación Alternativas y Ministerio de Defensa 2017, pp. 44-45. Disponible en <https://www.fundacionalternativas.org/observatorio-de-politica-exterior-opex/documentos/documentos-de-trabajo/la-defensa-europea-despues-del-brexit>. Fecha de la consulta: 12/03/2019.

³³ RAIK Kristi y JÄRVENPÄÄ, Pauli. *Op. cit.* p. 4.

³⁴ LÓPEZ, Diego. *Op. cit.*, pp. 11-12.

Pero no fue hasta diciembre de 2017 cuando la cooperación europea en materia de defensa experimentó un importante impulso a través de la creación de la Cooperación Estructurada Permanente por parte del Consejo³⁵, contando con la participación de 25 Estados miembros³⁶. La desaparición del tradicional veto británico hacia una mayor profundización en cuestiones relativas a la PCSD y especialmente opuesto a la idea del ejército europeo, debido al proceso del *brexít*³⁷, así como las múltiples amenazas externas a las que se enfrenta la Unión parecen haber dado a Europa el impulso político que era necesario³⁸.

La PESCO constituye un marco intergubernamental basado en un tratado en el que, aunque la decisión de participar es tomada voluntariamente por cada Estado, la naturaleza de los compromisos adoptados es jurídicamente vinculante³⁹. Sin embargo, no consiste en una transferencia de competencias, ya que el proceso de toma de decisiones permanece completamente en el seno de los Estados miembros⁴⁰. En la actualidad, 74 proyectos colaborativos⁴¹, sufragados y dirigidos por Estados, están siendo desarrollados dentro de la PESCO como parte de un plan de dos etapas⁴².

La configuración de las políticas y los gastos de defensa se mantienen como prerrogativas nacionales, pero la PESCO busca coordinar estos esfuerzos para alcanzar crecientes grados de eficiencia⁴³ a través de la optimización de los gastos nacionales y la eliminación de redundancias innecesarias⁴⁴; así como profundizar en la cooperación,

³⁵ Vid. Decisión del Consejo Europeo 14866/17, art. 1. Disponible en <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14866-2017-INIT/es/pdf>. Fecha de la consulta: 18/04/2019.

³⁶ Austria, Bélgica, Bulgaria, República Checa, Croacia, Chipre, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Italia, Irlanda, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Países Bajos, Polonia, Portugal, Rumanía, Eslovenia, Eslovaquia, España y Suecia. Únicamente Malta, el Reino Unido y Dinamarca no están incluidos en la PESCO. Vid. Decisión del Consejo Europeo 14866/17, art. 2. *Op. cit.*

³⁷ LÓPEZ, Diego. *Op. cit.*, pp. 24-25.

³⁸ DÍAZ, Joel. *Op. cit.*, p. 3.

³⁹ «PESCO Factsheet». Unión Europea, 2018, p. 1. Disponible en https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/pesco_factsheet_may_2019.pdf. Fecha de la consulta: 18/04/2019. Vid. Decisión del Consejo Europeo 14866/17, art. 3. *Op. cit.*

⁴⁰ «PESCO Factsheet». *Op. cit.*, p. 2. Vid. Decisión del Consejo Europeo 14866/17, arts. 4-6. *Op. cit.*

⁴¹ «PESCO Factsheet». *Op. cit.*, p. 2. Vid. Recomendación del Consejo Europeo 6393/18. Disponible en <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6393-2018-INIT/es/pdf>. Fecha de la consulta: 18/04/2019 y Decisión del Consejo Europeo 14866/17, art. 3. *Op. cit.*

⁴² Vid. Recomendación del Consejo Europeo 6588/1/18, arts. 2, 4-11. Disponible en <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6588-2018-REV-1/es/pdf>. Fecha de la consulta: 18/04/2019.

⁴³ CÓZAR, Beatriz. *Op. cit.*, pp. 19, 23.

⁴⁴ Vid. *Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte. Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea*. *Op. cit.*, p. 20 y CÓZAR, Beatriz. *Op. cit.*, p. 31.

permitiendo el desarrollo conjunto de capacidades defensivas y militares⁴⁵. El Fondo Europeo de Defensa⁴⁶ (EDF por sus siglas en inglés) y la Revisión Anual Coordinada de la Defensa (CARD por sus siglas en inglés)⁴⁷ complementan a la PESCO y contribuyen a la formación de la autonomía estratégica europea, un concepto que ahora será explicado.

Autonomía estratégica a debate

Incluso aunque la PESCO, la CARD y el EDF no busquen la creación de un ejército europeo *per se*⁴⁸, pueden ser vistos como la base de una futura y más profunda integración en materias de defensa⁴⁹ a través de la obtención de la «autonomía estratégica», un concepto clave dentro de la *Estrategia Global de 2016*⁵⁰. Dicho documento, sin embargo, no ofrece una definición de lo que es la autonomía estratégica, pero esta puede ser concebida como la capacidad de la UE para planear, decidir y actuar por sí misma, así como para desplegar una presencia creíble, tanto militar como civil, con el objeto de defender sus propios intereses sin ayuda externa⁵¹.

La autonomía estratégica presenta tres dimensiones principales⁵²: operacional (civil y militar), económica (industria de defensa) y política (diplomacia). Estos elementos configuran las capacidades «blandas y duras» de un actor y le permiten establecer y tratar de implementar libremente sus intereses. Por lo tanto, para que la UE alcance la autonomía estratégica, debe ser capaz de crear y sostener una opción militar sólida e independiente, con su propia estructura administrativa, industrial y de investigación, para

⁴⁵ «PESCO Factsheet». *Op. cit.*, pp. 2-3.

⁴⁶ «European Defense Fund Factsheet». Unión Europea, 2018 y vid. «European Defense Fund». *European Commission News*. 19/03/2019. Disponible en https://ec.europa.eu/commission/news/european-defense-fund-2019-mar-19_en. Fecha de la consulta: 15/04/2019.

⁴⁷ «Coordinated Annual Review on Defense Factsheet». Unión Europea 2017, pp. 1-2. Disponible en https://eda.europa.eu/docs/default-source/eda-factsheets/2018-11-26-factsheet_card. Fecha de la consulta: 18/04/2019.

⁴⁸ PONTIJAS, José Luis. «El ejército europeo y la autonomía estratégica de la UE». *Op. cit.* p. 6.

⁴⁹ RAIK Kristi y JÄRVENPÄÄ, Pauli. *Op. cit.*, p. 19.

⁵⁰ Vid. *Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte. Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea*. *Op. cit.*, pp. 4, 9, 19, 45-46.

⁵¹ Aunque esta definición puede ser discutida, parece que existe un relativo consenso entre los estudiosos de la materia. Vid. RAIK Kristi y JÄRVENPÄÄ, Pauli. *Op. cit.*, p. 17; «Present and Future of the Common Security & Defense Policy». *Op. cit.*, pp. 32-33 y HOWORTH, Jolyon. «EU-NATO Cooperation and Strategic Autonomy: Logical Contradiction or Ariadne's Thread?». *KFG Working Paper*. Freie Universität Berlin 2018, pp. 7-8. Disponible en https://www.polsoz.fu-berlin.de/en/v/transforeurope/publications/working_paper/wp/WP_90_Howorth/WP_90_Howorth_WEB.pdf. Fecha de la consulta: 17/04/2019.

⁵² PONTIJAS, José Luis. «El ejército europeo y la autonomía estratégica de la UE». *Op. cit.*, p. 9.

apoyar los intereses políticos o económicos de la Unión⁵³. Una condición *sine qua non* previa, sin embargo, es tener una visión y unos objetivos políticos comunes.

Las capacidades civiles y militares pueden ser potencialmente cubiertas gracias a los sistemas cooperativos⁵⁴ (como los grupos de combate) en cierta medida; y la producción e investigación autónoma pueden ser impulsadas gracias a iniciativas como el EDF⁵⁵, pero el consenso político permanecerá como el mayor problema para la Unión. Este es el principal debate geopolítico existente al respecto, ya que la UE tiene un complejo aparato institucional, carece de una cabeza política centralizada y visible; y debe tener en cuenta las percepciones y los intereses de sus muchos y diferentes Estados miembros. Cada uno de estos países tiene una cultura estratégica⁵⁶ diferente, así como diversas prioridades, políticas y presupuestos, creando un ambiente en el que los problemas de compatibilidad y legitimidad abundan⁵⁷.

Tradicionalmente, se ha asumido que la contribución de la UE en lo referente a la prevención y la resolución de conflictos debía desarrollarse principalmente a través de la cooperación y el diálogo⁵⁸, pero es un hecho que no toda situación puede resolverse únicamente a través del uso del «poder blando»⁵⁹. A este respecto, la Estrategia Global reconoce que el «poder blando y el poder duro, para Europa, deben ir juntos»⁶⁰, y recalca la necesidad de que los Estados miembros adopten mayores compromisos a la hora de implementar la cooperación en defensa, pero permaneciendo soberanos en la toma de decisiones.

Sin embargo, existe división entre los países a la hora de abordar la cuestión del desarrollo de la autonomía estratégica⁶¹. Mientras que algunos Estados, como Francia o Italia, apoyarían la implementación de una opción militar más asertiva, otros prefieren un enfoque más neutral, como Alemania. Para otros países, la UE debería mantenerse en

⁵³ *Ibid.*, pp. 10-11.

⁵⁴ Vid. *Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte. Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea*. *Op. cit.*, p. 47.

⁵⁵ PONTIJAS, José Luis. «El ejército europeo y la autonomía estratégica de la UE». *Op. cit.*, pp.11-12.

⁵⁶ CÓZAR, Beatriz. *Op. cit.*, p. 34.

⁵⁷ *Ibid.*, pp. 11-14.

⁵⁸ RAIK Kristi y JÄRVENPÄÄ, Pauli. *Op. cit.*, p. 7.

⁵⁹ «Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte. Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea». *Op. cit.*, pp. 44-47.

⁶⁰ Prólogo de Federica Mogherini para *Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte. Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea*. *Op. cit.*, p. 4.

⁶¹ GUILANI, Jean-Dominique, *et al.* «Defense: Europe's Awakening». *European issues* n.º 474. Fundación Robert Schuman, 22 de mayo de 2018, pp. 7-9.

su papel como potencia de poder blando y evitar una mayor integración en defensa, por ejemplo, el Reino Unido, Europa del Este o los Estados bálticos. Estos últimos, debido a su proximidad con la percibida amenaza rusa⁶², prefieren ampliamente la protección de la OTAN antes que la que pueda ofrecer la UE. Debido a esto, el debate sobre el papel de la Unión en el mundo todavía está presente y, hasta que no se consiga un acuerdo común de objetivos políticos, la autonomía estratégica europea estará severamente limitada debido a la falta de autonomía e integración⁶³ política que se requieren.

Asumiendo que la autonomía estratégica es un prerequisite para la creación de un ejército europeo⁶⁴, resulta evidente que mientras no se haya alcanzado un consenso político, este ejército no trascenderá de los modelos cooperativos. Por lo tanto, aunque teóricamente posible, no cabe esperar en un futuro cercano la integración total en materias de defensa, ni la creación del ejército europeo⁶⁵. Aunque la PESCO puede ser vista como un paso hacia la obtención de la autonomía estratégica⁶⁶ y un punto positivo para la futura creación de un ejército europeo⁶⁷ basado en modelos cooperativos, nada de ello será posible sin la autonomía política que los debates y las discordancias en el seno de la Unión están bloqueando.

Por último, es necesario indicar que cualquier desarrollo ulterior en el concepto de la autonomía estratégica debe también considerar potenciales reacciones de la OTAN y de los EE. UU., que pueden hacer inconvenientes estos avances debido a posibles tensiones geopolíticas.

OTAN y UE: entre cooperación y competición

Cooperación como la norma fundamental

Incluso si la OTAN permanece como el principal marco de defensa colectiva para muchos Estados miembro de la UE⁶⁸, también se ha reconocido que la Unión necesita desarrollar

⁶² DÍAZ, Joel. *Op. cit.*, pp. 5-6. y CÓZAR, Beatriz. *Op. cit.*, p. 31.

⁶³ PONTIJAS, José Luis. «El ejército europeo y la autonomía estratégica de la UE». *Op. cit.*, p. 13.

⁶⁴ HOWORTH, Jolyon. *Op. cit.*, p. 7.

⁶⁵ RAIK Kristi y JÄRVENPÄÄ, Pauli. *Op. cit.*, p. 19.

⁶⁶ «From Shared Vision to Common Action: Implementing the EU Global Strategy Year 1». Unión Europea. Disponible en https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/37869/Implementing%20the%20EU%20Global%20Strategy%20Year%201, p. 23. Consultado: 05/04/2019.

⁶⁷ LÓPEZ, Diego. *Op. cit.*, pp. 31, 36-37 y HOWORTH, Jolyon. *Op. cit.*, pp. 7, 15-16.

⁶⁸ CAMAÑO, Luis. «Retos y futuro de la PCSD». *Documento marco 16/2011*. IEEE 2011, p. 3. Disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2011/DIEEM16-

suficiente capacidad como para poder actuar de forma autónoma⁶⁹. Esto, sin embargo, no implica una renuncia a la OTAN, ya que ambas realidades pueden ser vistas como mutuamente beneficiosas y compatibles. La PESCO, de hecho, no fue creada con la intención de suplantar a la OTAN, sino como una forma de reconocer los retos de seguridad a los que Europa ha de enfrentarse⁷⁰.

La cooperación y la coexistencia a través de acciones mutuamente beneficiosas⁷¹, por lo tanto, son un pilar integral de la Estrategia Global⁷² y el escenario de futuro más probable para las relaciones UE-OTAN⁷³. La *Declaración Conjunta de Bruselas* (2018) sostiene que la cooperación UE-OTAN «no tiene precedente en su calidad, alcance y vigor»⁷⁴, y manifiesta que las necesidades de seguridad de ambas realidades están interconectadas y que, por tanto, existe un beneficio mutuo en sus acciones. Por ello, como norma general, es probable que esta relación continúe en el futuro⁷⁵.

Esta declaración, sin embargo, también reconoce la conformidad y el respeto por los procesos de decisión de cada una de las dos organizaciones. A este respecto, se afirma que los esfuerzos de la UE encaminados a reforzar su propia seguridad son bien recibidos y alentados por la OTAN⁷⁶, ya que se perciben como un fortalecimiento beneficioso para la alianza y como una forma de lograr un reparto de cargas más equitativo. Teniendo en cuenta que la OTAN carece de un ejército como tal⁷⁷, cualquier incremento en el poder de los ejércitos nacionales de sus Estados miembros se estima como positivo para la alianza en su conjunto, siempre y cuando estos incrementos se

[2011_RetosyFuturo_PSCD_LCaamano.pdf](#). Fecha de la consulta: 10/04/2019. Este principio también está reconocido en artículo 42.2 del TUE. Nótese que no todos los países de la UE pertenecen a la OTAN y viceversa.

⁶⁹ RAIK, Kristi y JÄRVENPÄÄ, Pauli. *Op. cit.*, p. 16.

⁷⁰ *Ibíd.*, pp. 3-4.

⁷¹ Vid. «Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte. Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea». *Op. cit.*, p. 37.

⁷² «EU-NATO Cooperation Factsheet». European Union Factsheets 2018, p. 1. Disponible en <http://club.bruxelles2.eu/wp-content/uploads/2017/10/cooperationnotanuefich@se171019.pdf>. Fecha de la consulta: 05/04/2019, y *Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte. Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea. Op. cit.*, pp. 4, 20-21.

⁷³ CÓZAR, Beatriz. *Op. cit.*, pp. 35-37.

⁷⁴ «Joint Declaration on EU-NATO Cooperation». Puntos 1-2. OTAN. Disponible en https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_156626.htm. Fecha de consulta: 15/04/2019.

⁷⁵ LÓPEZ, Diego. *Op. cit.*, pp. 34-36.

⁷⁶ «Joint Declaration on EU-NATO Cooperation». *Op. cit.*, puntos 7, 9 y «Relations with the European Union». OTAN, 2019. Disponible en https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49217.htm. Fecha de la consulta: 15/04/2019.

⁷⁷ RAIK, Kristi y JÄRVENPÄÄ, Pauli. *Op. cit.*, p. 17.

configuren y mantengan como realidades «coherentes, complementarias e interoperables»⁷⁸.

Ciertamente, tanto la OTAN como la UE son vistas como realidades interdependientes y sinérgicas⁷⁹, y se puede asumir que ninguna de ellas es capaz de garantizar la seguridad por sí misma⁸⁰, especialmente si se tiene en cuenta la cambiante naturaleza de las amenazas internacionales⁸¹ en el actual escenario internacional multipolar. A este respecto, algunos expertos consideran que una fuerza militar europea cohesionada y totalmente integrada podría ser potencialmente más eficiente⁸² que el modelo voluntario, cooperativo y *ad-hoc*⁸³ creado por la PESCO, que puede adolecer de problemas derivados de los diferentes estándares de entrenamiento, equipamientos, idioma, entre otros⁸⁴. Sin embargo, otros expertos discrepan y alegan que no existe prueba alguna de que un ejército europeo sea más eficiente que las tradicionales operaciones conjuntas o en solitario⁸⁵.

La UE, en cualquier caso, no busca una confrontación con la OTAN, sino que pugna por obtener la autonomía estratégica necesaria para enfrentarse a cualquier crisis emergente sin necesidad de recurrir a la alianza, pero sosteniendo la cooperación con ella⁸⁶. Cabe esperar y recomendar, por lo tanto, que la autonomía estratégica de la UE sea compatible con la alianza⁸⁷ y que se conduzca principalmente allá donde la OTAN no esté desplegada⁸⁸.

⁷⁸ «Joint Declaration on EU-NATO Cooperation». *Op. cit.*, punto 10 y «Relations with the European Union». *Op. cit.*

⁷⁹ RAIK, Kristi y JÄRVENPÄÄ, Pauli. *Op. cit.*, pp. 1-2, 6.

⁸⁰ *Ibid.*, pp. 19-20, 22.

⁸¹ KOENING, Nicole. «The EU and NATO: A Partnership with a Glass Ceiling». EU Global Strategy Watch/Istituto Affari Internazionali 2018, p. 2. Disponible en https://www.iai.it/sites/default/files/eugs_watch_8.pdf. Fecha de la consulta: 12/04/2019.

⁸² TRYBUS, Martin. *Op. cit.*, pp. 10-11.

⁸³ La falta de acuerdos vinculantes puede crear incentivos para que los países adopten estrategias de *free-riding* o *buck-passing*. *Free-riding*, en este caso, implicaría la voluntad de beneficiarse sin contribuir proporcionalmente, o sin contribuir en absoluto; por su parte, la estrategia de *buck-passing* implicaría tratar que otro Estado (*buck-catcher*) lleve la carga de disuadir o enfrentarse a un agresor directamente, mientras que el Estado *buck-passer* se mantiene al margen.

⁸⁴ TRYBUS, Martin. *Op. cit.*, pp. 10-11.

⁸⁵ PONTIJAS, José Luis. «El ejército europeo y la autonomía estratégica de la UE». *Op. cit.*, pp. 6-7.

⁸⁶ RAIK, Kristi y JÄRVENPÄÄ, Pauli. *Op. cit.*, p. 1.

⁸⁷ LÓPEZ, Diego. *Op. cit.*, pp. 10, 31.

⁸⁸ Vid. «Conclusiones de la Presidencia», pp. 10-11. Consejo Europeo. Reunión del Consejo Europeo en Helsinki, diciembre de 1999. Disponible en <https://www.consilium.europa.eu/media/20922/72639.pdf>. Fecha de la consulta: 28/04/2019.

Debido a esto, es probable que la potencial creación de un ejército europeo cuente con las bendiciones de la OTAN –como ya lo hizo la PESCO– en tanto que este ejército pueda contribuir a aumentar el poder de la alianza, haciendo las capacidades europeas más cohesivas y fuertes, pero manteniéndose siempre como un marco interoperable⁸⁹ con la OTAN y con su doctrina⁹⁰. Cualquier avance en esta dirección, por lo tanto, debe ser construido en complementariedad con la OTAN, mostrando a la UE como un suministrador de seguridad fiable y profundizado en las relaciones transatlánticas⁹¹.

UE contra la OTAN: bloqueos políticos y duplicación

Aunque la cooperación entre ellas emerge como un aspecto vital, la OTAN y la UE son realidades diferentes con diversos intereses y naturalezas⁹², y la relación entre ambas no es tan estrecha como parece. Las acciones de la OTAN y la UE, a menudo, son más «paralelas» que «conjuntas» y se enfrentan a problemas como la puesta en común de información clasificada o las tensiones entre Grecia y Turquía⁹³, junto con otros desencuentros políticos de índole transatlántica (como el comercio entre otros), estos bloqueos limitan la cooperación entre la OTAN y la UE, manteniendo sus estrategias correlacionadas pero diferenciadas.

Considerando, pues, que ambas organizaciones no están perfectamente alineadas, la duplicación⁹⁴ emerge como el principal problema a tratar en cuestiones ligadas a la autonomía estratégica, ya que la UE podría estar potencialmente construyendo desde cero estructuras y capacidades que la OTAN ya posee⁹⁵. Cualquier avance que no respete esta línea puede ser percibido como un desperdicio⁹⁶, como un bloqueo para las

⁸⁹ Desde una perspectiva militar, la interoperabilidad puede definirse como la capacidad de varios ejércitos de trabajar juntos y de forma coordinada para alcanzar un determinado objetivo común. Vid. «Relations with the European Union». *Op. cit.*

⁹⁰ KOENING, Nicole. *Op. cit.*, pp. 2, 6. Nótese que las «relaciones transatlánticas» es un concepto más amplio, que no implica únicamente cuestiones militares.

⁹¹ Vid. *Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte. Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea*. *Op. cit.*, pp. 4, 37 y «Una visión común, una actuación conjunta: Implementando la Estrategia Global de la UE. Año 1». *Op. cit.*, p. 15.

⁹² CÓZAR, Beatriz. *Op. cit.*, p. 31.

⁹³ KOENING, Nicole. *Op. cit.*, pp. 4-5. y LACHMANN, N. «Rivalry, community, or strained partnership? Relations between the European Union and the United States». *Politique européenne* 2013/1 n.º 39. 2013, pp. 136-156, pp. 142-143.

⁹⁴ LÓPEZ, Diego. *Op. cit.*, p. 22; y «Relations with the European Union». *Op. cit.*

⁹⁵ HOWORTH, Jolyon. *Op. cit.*, p. 14.

⁹⁶ BRATTBERG, Erik. «Beyond European versus Transatlantic Defense». The German Marshall Fund of the United States. Security and Defense Policy 2018, p. 2.

estructuras de toma de decisión de la OTAN y como una pérdida de recursos que reduce la interoperabilidad sin ofrecer ningún resultado eficiente.

Hay, de hecho, un viejo debate geopolítico en torno a esta cuestión, que enfrenta un modelo de defensa europeo contra uno de defensa transatlántico⁹⁷. Algunos países – especialmente aquellos próximos a Rusia⁹⁸– estiman que la creación de un «pilar europeo de la OTAN» y, en mayor medida, un ejército europeo, solo contribuirán a debilitar la alianza⁹⁹ en términos políticos y militares. Como ya se ha comentado, existe una falta de confianza generalizada en la UE como actor militar creíble¹⁰⁰, así que resulta comprensible que algunos países prefieran confiar en la OTAN para su defensa.

Aunque los avances hacia la autonomía estratégica –o hacia un ejército europeo–, podrían dotar a la Unión de unas capacidades de defensa más creíbles, también podría perjudicar a las relaciones transatlánticas. Esto es especialmente probable si la UE acaba defendiendo intereses que divergen de los de la OTAN, o si la Unión pretende convertirse en el garante principal de seguridad en la zona europea y sus alrededores¹⁰¹. La competición, no obstante, es mucho más probable en el caso concreto de los Estados Unidos.

Estados Unidos: reparto de la carga y competición

Durante la Cumbre de la OTAN de 2018, el presidente de los EE. UU., Donald Trump, demandó un reparto de cargas más equitativo entre los miembros de la OTAN, bajo amenaza de retirarse de la Alianza¹⁰². Lejos de ser simplemente otra declaración provocativa, Trump se hizo eco de las afirmaciones previas de otros líderes y expertos en relaciones internacionales de los EE. UU. acerca del coste de sostener la alianza¹⁰³. Con casi el 70 % del gasto militar de la OTAN¹⁰⁴ siendo cubierto por los Estados Unidos,

⁹⁷ DÍAZ, Joel. «Op. cit.», pp. 15-16.

⁹⁸ *Ibíd.*, pp. 5-6.

⁹⁹ LÓPEZ, Diego. *Op. cit.*, pp. 34-36.

¹⁰⁰ «Present and Future of the Common Security & Defense Policy». *Op. cit.*, p. 26.

¹⁰¹ «EU and NATO: Co-operation or Competition? Briefing Paper». Parlamento Europeo, Seguridad y Defensa, 2005, p. 6. Disponible en http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/eunatorelations_/eunatorelations_en.pdf. Fecha de la consulta: 15/04/2019.

¹⁰² Vid. HERSZENHORN, David. y BAYER, Lili. *Op. cit.* y STRACQUALURSI, Verónica y ACOSTA, Jim. *Op. cit.*

¹⁰³ HOWORTH, Jolyon. *Op. cit.*, p. 10.

¹⁰⁴ POZZEBON, Stefano. «This is how much NATO member states spend on their military». *The Business Insider*. Disponible en <https://www.businessinsider.com/how-much-every-nato-member-spends-on->

su posible retirada pone en jaque el futuro de la alianza¹⁰⁵. Teniendo en cuenta el enorme peso de EE. UU. en la OTAN, es comprensible que muchos estudios tiendan a mezclar a la OTAN con los EE. UU., pero son actores que poseen visiones diferentes.

Está claro que tanto la OTAN como EE. UU. desean una Europa más fuerte dentro de la alianza, capaz de defenderse a sí misma y de asumir un mayor porcentaje de los gastos de defensa¹⁰⁶, pero este deseo está formulado en diferentes términos para ambos actores. Mientras que la OTAN aceptará cualquier iniciativa que contribuya a mejorar su poder militar, EE. UU. está principalmente preocupado por el dinero¹⁰⁷, y son muy conscientes de que cualquier inversión que se realice en la alianza tendrá beneficios para los propios EE. UU. Por lo tanto, Washington únicamente percibirá positivamente los planes de autonomía estratégica de la Unión en la medida en que estos se consideren alineados con el refuerzo de la OTAN a través del aumento del gasto en defensa europeo¹⁰⁸.

Superando su tradicional escepticismo, los EE. UU. están dispuestos a aceptar la PESCO si esta lleva a más inversión en defensa por parte de los países de la UE¹⁰⁹; de lo contrario, los EE. UU. podrían calificar a la PESCO de duplicación innecesaria y de despilfarro de recursos. Por el momento, teniendo en cuenta que la PESCO es todavía una plataforma intergubernamental voluntaria, Washington no parece estar tomándola por un instrumento estratégicamente significativo¹¹⁰. Sin embargo, la posibilidad de que la UE logre obtener la autonomía estratégica –prefacio de un ejército europeo–, no está siendo percibida positivamente¹¹¹ por EE. UU., considerándose como un desperdicio de recursos y como un símbolo de que la presencia estadounidense en Europa ya no es necesaria.

military-in-2014-2015-2?IR=T. Fecha de la consulta: 16/04/2019; «Funding NATO». OTAN, 2018. Disponible en https://www.nato.int/cps/em/natohq/topics_67655.htm. Fecha de la consulta: 16/04/2019 y vid. anexo de la tabla 2: Gastos militares de miembros de la OTAN en 2014.

¹⁰⁵ GUILANI, Jean-Dominique, *et al.* *Op. cit.*, p. 7.

¹⁰⁶ BRATTBERG, Erik. *Op. cit.*, p. 5. y LACHMANN, Niels. *Op. cit.*, p. 152.

¹⁰⁷ SAPHIRO, Jeremy. «America the Mercenary: Trump's plan to bill NATO». Consejo Europeo de Relaciones Exteriores. Disponible en https://www.ecfr.eu/article/commentary_america_the_mercenary_trump_plan_to_bill_nato. Fecha de la consulta: 01/05/2019.

¹⁰⁸ KOENING, Nicole. *Op. cit.*, p. 5.

¹⁰⁹ HOWORTH, Jolyon. *Op. cit.*, pp. 10-11.

¹¹⁰ BRATTBERG, Erik. *Op. cit.*, pp. 5-6.

¹¹¹ *Ibíd.*, p. 6.

Paradójicamente, aunque los EE. UU. están tradicionalmente intentando que Europa avance en sus capacidades de autodefensa, cuando estos progresos realmente se producen, los EE. UU. tratan inmediatamente de moldearlos dentro de la OTAN o de bloquearlos. Esto es así porque EE. UU. percibe que todo lo que se encuentre dentro la alianza está, de algún modo, bajo su control¹¹². Por lo tanto, si Europa desarrolla su autonomía estratégica y Washington percibe que esta no se alinea con la OTAN, la Unión podría pasar a ser considerada como un «actor externo» y, por consiguiente, como un rival geopolítico de los EE. UU., creando un escenario de competición no deseable.

Conclusiones

La UE, como actor con intereses globales, se ve obligada a lidiar con amenazas internas y externas por igual. Estas amenazas han incendiado de nuevo el debate sobre la posible creación de un ejército europeo, definido como un grupo cohesivo de activos militares a disposición de la Unión. La potencial existencia de este ejército ha sido establecida de acuerdo con dos variables: su posibilidad y su conveniencia.

Este documento ha demostrado que no cabe esperar la creación de dicho ejército en el corto y medio plazo, pero que es posible. Asimismo, si este se llegara a formar, debería seguir modelos cooperativos, como los grupos de combate, y solo sería posible si la Unión alcanzara su autonomía estratégica, prerequisite para la formación del ejército europeo.

La PESCO ha sido configurada en ese contexto de cooperación y, aunque no apunta directamente a la creación de un ejército europeo, abre un camino para obtener la mencionada autonomía estratégica. No obstante, Europa carece de unidad política y los debates y desacuerdos entre los Estados miembros impiden mayores avances en esta materia.

Sin embargo, aunque teóricamente posible, las consecuencias geopolíticas de la creación de dicho ejército pueden hacerlo no conveniente, ya que podría dañar seriamente las relaciones transatlánticas si es percibido como una duplicación que pueda debilitar a OTAN o como un competidor de EE. UU. Los argumentos previamente

¹¹² LACHMANN, Niels. *Op. cit.*, pp. 138-139, 141-142 y BRATTBERG, Erik. *Op. cit.*, p. 7.

expuestos muestran que cualquier intento exitoso de construir un ejército europeo debe ser compatible con la alianza.

Por todo lo anterior, cabe concluir que el ejército europeo podría existir, especialmente siguiendo modelos cooperativos, pero únicamente si la Unión es capaz de superar sus divisiones internas y de alcanzar la autonomía estratégica, lo que no es de esperar en el corto y medio plazo. En cualquier caso, la creación de este ejército solo sería geopolíticamente conveniente si se encuadra dentro de la OTAN.

Tipo	Modelo	Descripción breve	Estado
Totalmente integrado	Fuerza Europea de Defensa	Una fuerza común, totalmente integrada que reemplazaría a los ejércitos nacionales. Su creación requeriría una masiva reacomodación de las competencias y estructuras de la Unión Europea.	No implementado e improbable
Colaborativo, parcialmente integrado, <i>ad hoc</i>	Fuerza de Reacción Rápida Europea	Una fuerza común limitada, creada a través de las contribuciones voluntarias de los Estados miembro y contando con estructuras de mando comunes y acuerdos en lo referente al presupuesto. Coexistiría con los ejércitos nacionales y se encargaría de operaciones de pacificación.	Implementado y operativo como EUFOR y EUROMAFOR
Colaborativo, <i>ad hoc</i>	Grupos de Combate UE	En este modelo, los Estados miembro voluntariamente designarían paquetes de fuerzas preparados para la batalla y los pondría a disposición de la Unión, formando batallones internacionales que rotarían cada cierto tiempo.	Implementado y operativo
Colaborativo, <i>ad hoc</i> . Relacionado con la OTAN	Modelo de «naciones marco»	Siguiendo este modelo, países más pequeños se deberían agrupar alrededor de países mayores (naciones marco), trabajando juntos para detectar y subsanar potenciales vulnerabilidades. Se presenta como un proyecto estructural a largo plazo.	Proyecto a largo plazo
Colaborativo, <i>ad hoc</i>	Fuerza Expedicionaria Conjunta	Liderada por Reino Unido, se trata de una fuerza de despliegue rápido capaz de cubrir todo el espectro operacional, incluyendo escenarios de combate de gran intensidad. Debería ser un grupo cerrado e interoperable de fuerzas.	Programados para estar totalmente operativos en 2018

Tabla 1. Algunos posibles modelos y esquemas para el ejército europeo.

Fuente: PONTIJAS, José Luis. «Las iniciativas británica y alemana de cooperación en defensa». *Documento de opinión 57/2018*. IEEE 2018, pp. 5-8. Disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2018/DIEEEO57-2018_Defensa_EU_Alemania-UK_JLPontijas.pdf. Fecha de la consulta: 25/04/2019, y TRYBUS, Martin. «The Legal Foundations of a European Army». Institute of European Law, Birmingham Law School, University of Birmingham 2016, pp. 7-8. Disponible en

http://epapers.bham.ac.uk/2105/1/IELWorkingPaper2016No1The_Legal_Foundations_of_a_European_Army.pdf. Fecha de la consulta: 29/03/2019.

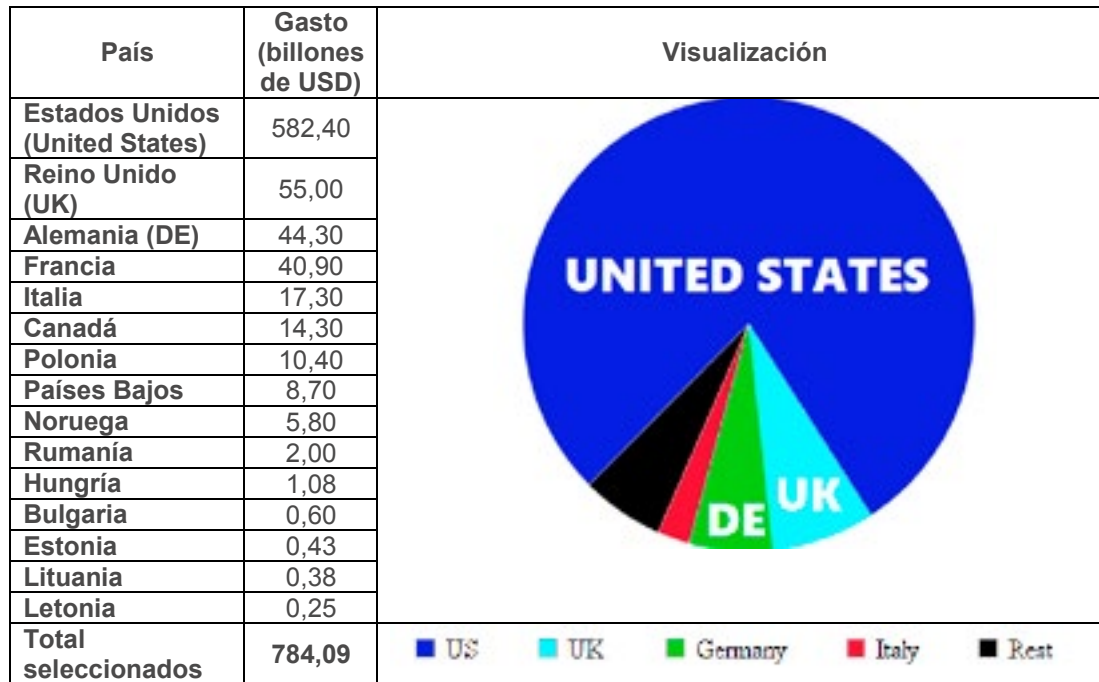


Tabla 2. Gastos militares de miembros de la OTAN en 2014.

Fuente: Elaborado por el autor con datos de POZZEBON, Stefano. «This is how much NATO member states spend on their military». *The Business Insider*. Disponible en <https://www.businessinsider.com/how-much-every-nato-member-spends-on-military-in-2014-2015-2?IR=T>. Fecha de la consulta: 16/04/2019 y «Funding NATO». OTAN, 2018. Disponible en https://www.nato.int/cps/em/natohq/topics_67655.htm. Fecha de la consulta: 16/04/2019.

*Edgar Jiménez García**

Máster en Geopolítica y Estudios Estratégicos
Universidad Carlos III de Madrid

*Mayumi Yasunaga**

Itaipú: crisis política y camino a la
renegociación

Itaipú: crisis política y camino a la renegociación

Resumen

Itaipú representa para Paraguay y Brasil un tema bilateral delicado y en el caso paraguayo, un auténtico asunto de Estado que genera vivas críticas y apasionadas discusiones y que ha estado a punto de costarle el puesto al actual presidente, Mario Abdo Benítez. El Tratado de Itaipú de 1973, que se constituye en la base jurídica de la represa, prevé la renegociación de uno de sus anexos a los 50 años, es decir, que en el año 2023 se debería proceder a su revisión. Ello permite pensar que los desequilibrios que se dieron en favor del lado brasileño podrían ser revisados para establecer una relación más equitativa para el Paraguay que permitiese al país utilizar plenamente los beneficios de Itaipú para su desarrollo económico.

Palabras clave

Paraguay, Brasil, Itaipú, geopolítica del agua.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Political crisis and the path towards renegotiation

Abstract

Itaipu represents for Paraguay and Brazil a sensitive bilateral issue. In the case of Paraguay, it is a critical issue that generates criticism and passionate arguments and that it nearly toppled the current President, Mario Abdo Benítez. The 1973 Itaipu Treaty, that constitutes the legal basis for the dam, envisages the renegotiation of one of its appendixes after 50 years which means that in 2023 there should be an adjustment. That could mean that the imbalances in favour of Brazil could be reviewed to set up a more balanced relationship in order to allow Paraguay to fully use the benefits of Itaipu for its economic development.

Keywords

Paraguay, Brazil, Itaipu, geopolitics of water.

Introducción

La represa de Itaipú constituye una de las principales obras de ingeniería y una auténtica maravilla moderna. Los 1.350 km² de agua embalsada son capaces de abastecer con su producción al 16 % de las necesidades energéticas de Brasil y el 76 % de las necesidades del Paraguay¹. Como veremos a continuación, la potencia de Itaipú en capacidad instalada solo es superada por la presa de las Tres Gargantas en China. Pero más allá de las consideraciones técnicas, Itaipú representa para los dos países, que comparten la infraestructura, un tema bilateral delicado y, en el caso paraguayo, un auténtico asunto de Estado que genera vivas críticas y apasionadas discusiones y que ha estado a punto de costarle el puesto al actual presidente, Mario Abdo Benítez.

El Tratado de Itaipú de 1973, que se constituye en la base jurídica de la represa, prevé la renegociación de uno de sus anexos a los 50 años, es decir, que en el año 2023 se debería proceder a su revisión. Ello permite pensar que los desequilibrios que se dieron en favor del lado brasileño podrían ser revisados para establecer una relación más equitativa para el Paraguay que permitiese al país utilizar plenamente los beneficios de Itaipú para su desarrollo económico.

Para un mejor entendimiento de la controversia entre Paraguay y Brasil, el artículo se divide en un primer epígrafe en que se describirán las características de la infraestructura y las consecuencias de su construcción. Posteriormente se establece el contexto histórico y las circunstancias en las que se firmó el Tratado de Itaipú, encajando seguidamente el problema de Itaipú dentro de una dinámica más amplia de la hegemonía de Brasil sobre Paraguay. Por último, el epígrafe final analizará la crisis que tuvo lugar el pasado agosto y las consecuencias que tendrá de cara a la posible renegociación del anexo C del Tratado de Itaipú en aproximadamente tres años.

Características de Itaipú y consecuencias de su construcción

La represa de Itaipú está situada en la cuenca del río Paraná que en este tramo es la frontera que divide a Brasil y a Paraguay. El río Paraná que nace en Brasil atraviesa, además, el territorio de Paraguay y de Argentina alimentándose del caudal que le aportan otros ríos como el río Paraguay, el Iguazú, el Bermejo o el Salado lo que lo convierte en el segundo río más grande de América del Sur tras el río Amazonas y en

¹ «FAQ». *Itaipú Binacional*. Disponible en <https://www.itaipu.gov.py/es/sala-de-prensa/faq>.

el octavo río más grande del mundo. El considerable caudal que transporta ha provocado la construcción de numerosas represas durante todo su curso con el fin de aprovechar económicamente su potencia energética. Además de Itaipú, podemos mencionar otras represas a lo largo de su curso como Yacyretá —compartida entre Argentina y Paraguay—, Engenheiro Sousa Dias, Engenheiro Sergio Motta, Agua Vermelha o Ilha Solteira.



Figura 1. Represa de Itaipú. Fuente: *Itaipú Binacional*.

La estructura no solo supuso una ingente cantidad de materiales para su construcción, sino también un desplazamiento masivo de personal para trabajar (en torno a 40.000 trabajadores) y todo un conjunto de infraestructuras para poder desplazar maquinaria, materiales e instalaciones hasta el lugar. Para albergar a todo el personal, el municipio de Foz do Iguaçu sufrió una revolución urbana y un crecimiento demográfico notable pasando de tener unos 20.000 habitantes a principios de la década de los sesenta a tener casi 150.000 al ponerse en marcha la represa hidroeléctrica en el año 1984². Otra consecuencia demográfica de la construcción de Itaipú tiene que ver con el éxodo de personas que habitaban y poseían tierras en la zona que actualmente está inundada por el embalse. Numerosos municipios a ambos lados de la frontera se vieron anegados y sus pobladores desplazados de sus hogares forzosamente, en algunos casos con el pago de una cantidad de dinero claramente insuficiente para comprar

² «Foz de Iguaçu». *Population*. Disponible en <http://poblacion.population.city/brasil/foz-do-iguacu/>.

otras tierras debido a la especulación. En el peor de los casos, la población indígena se vio expulsada de sus tierras tradicionales sin ninguna compensación alejándolos de sus territorios y de su modo de vida. Además de anegar el territorio adyacente, el embalse acabó por eliminar los Saltos del Guairá que hasta ese momento era el conjunto de cataratas más grande del mundo.

Con la finalización de la construcción en 1982, se procedió al cierre de compuertas para el llenado del embalse entrando en funcionamiento la primera unidad generadora en 1984 (nueve años después del inicio de las obras), instalándose progresivamente el resto de unidades, hasta la colocación de la última en el año 2007³. El coste de la obra no fue menor que sus dimensiones, aunque la represa estaba presupuestada por 2.033 millones de dólares, las estimaciones hacen pensar que el coste real se disparó a montos altísimos que van desde los 61.000 millones de dólares⁴ a los 79.000 millones de dólares⁵.

Actualmente, la usina posee 20 generadores en funcionamiento con una capacidad individual de 700 MW y una capacidad conjunta de 14.000 MW. En los últimos tres años, Itaipú generó anualmente 96.585 GWh en 2018, 96 387.GWh en 2017 y 103.098 GWh en 2016⁶. Esta producción proviene del embalse provocado por la represa que tiene una extensión de 1.350 km² pudiendo llegar a los 1.557 km² en condiciones máximas.

Si se compara Itaipú con la otra gran represa, la de las Tres Gargantas, esta tiene una mayor potencia instalada, ya que tiene una capacidad generadora de 22.400 MW frente a los 14.000 MW que tiene Itaipú (32 unidades frente a 20 unidades generadoras). No obstante, es Itaipú la represa que sigue ostentando el récord anual de producción de energía alcanzado en el año 2016, superando el récord de las Tres Gargantas del año 2014⁷. Itaipú también ostenta el récord en producción acumulada de energía muy por

³ «Sala de Prensa». *Itaipú Binacional*. Disponible en <https://www.itaipu.gov.py/es/sala-de-prensa/fag>.

⁴ POZZO MORENO, Juan Antonio. «La historia poco conocida de Itaipú». *ABC Color*. Disponible en <https://www.abc.com.py/edicion-impresa/suplementos/economico/la-historia-poco-conocida-de-itaipu-175716.html?desktop=true>.

⁵ VUIK, Cecilia. «Paraguay: cinco puntos clave para pensar Itaipú, «lo nuestro» y el 2023». *NODAL*. Disponible en <https://www.nodal.am/2018/12/paraguay-cinco-puntos-clave-para-pensar-itaipu-lo-nuestro-y-el-2023-por-cecilia-vuyk/>.

⁶ «Producción año por año». *Itaipú Binacional*. Disponible en <https://www.itaipu.gov.py/es/energia/produccion-ano-por-ano>.

⁷ Disponible en <https://www.iagua.es/noticias/paraguay/itaipu-binacional/16/12/20/hidroelectrica-itaipu-rompe-record-mundial-generacion>.

delante de su más inmediata perseguidora que es la central hidroeléctrica Simón Bolívar situada en el embalse del Guri⁸.



Figura 2. Obras de Itaipú. Fuente: *Diario Itaipú Electrónico*.

Contexto histórico

Para comprender la actual controversia entre Brasil y Paraguay por el aprovechamiento de la energía hidroeléctrica producida por Itaipú, es necesario remontarse a la coyuntura política y económica existente en los dos países en la década de los sesenta y los setenta.

En el caso brasileño, los gobiernos de Getúlio Vargas fortalecieron las políticas industriales ejecutando políticas económicas dirigidas a sustituir las importaciones, estas políticas fueron continuadas durante el mandato de Juscelino Kubitschek. Con

⁸ Disponible en <https://www.itaipu.gov.py/es/sala-de-prensa/faq>.

Kubitschek y su plan de objetivos, la creación de represas hidroeléctricas y embalses para el aprovechamiento agrícola fueron dos de las prioridades cuyo objetivo era proveer de energía barata y autóctona al sector industrial para potenciar su desarrollo. Las ideas económicas que potenciaron el crecimiento industrial de Brasil en esas décadas se encuentran desarrolladas en las teorías de Raúl Prebisch al frente de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) que planteaban la existencia de un núcleo de países desarrollados industrializados y una periferia de países proveedores de materias primas. Estos últimos verían su crecimiento detenido por la desigualdad existente en el comercio internacional y el deterioro de la relación de intercambio. Para superar ese estadio, los Estados de la periferia (entre los que se encontraban los países de América Latina) debían impulsar su industrialización. Según el economista Celso Furtado: «Nuestros países no pueden ya depender de la exportación de materias primas para sostener nuestras economías. La primera tarea que debemos llevar a cabo como naciones es reorientar nuestras políticas de inversión hacia la promoción de la industrialización para recuperar nuestro equilibrio comercial»⁹. Era la época de la industrialización a través de la sustitución de importaciones que se expandió por América Latina durante esas décadas¹⁰.

El golpe de Estado del año 64, que derrocó al presidente João Goulart e instauró una dictadura militar, introdujo una serie de reformas económicas contenidas en un plan denominado Programa de Ação Econômica do Governo¹¹ que provocaron un ciclo de crecimiento económico fuerte en Brasil que se extendió durante 10 años y que tuvo su momento álgido durante el periodo conocido como el milagro brasileño (1968-1973). Sin embargo, el crecimiento económico experimentado fue reduciéndose por la crisis del petróleo que tuvo lugar en 1973 y que obligó a los países dependientes de la energía importada a buscar fuentes locales que garantizaran la autonomía energética. En el caso de Paraguay, el país se encontraba desde el año 1954 bajo la dictadura del general Alfredo Stroessner. A partir del año 1968, comenzó una época de despegue económico que permitiría a Paraguay tener una de las tasas de crecimiento más altas

⁹ FURTADO, Celso. *Manual of Programming and Economic Development Promotion*. Rio de Janeiro: Comisión Económica para América Latina, 1956.

¹⁰ FONSECA, Pedro Cezar Dutra; SALOMAO, Ivan Colangelo. «Brazilian industrialization: notes on a historiographical debate». 2017. Disponible en http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-77042017000100086&script=sci_abstract.

¹¹ ROSSOTTO IORIS, Rafael; ROSSOTTO IORIS, Antonio Augusto. «Assessing development and the idea of development in the 1950s in Brazil». 2013. Disponible en http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572013000300003.

de América Latina en aquel momento. Gran parte de ese éxito económico es debido a la construcción de la usina hidroeléctrica lo que provoca que, al finalizar la obra, el país entre en una fase de depresión económica a la que contribuyó también la caída en el precio de las materias primas¹².

Junto con la situación interior de los dos países, un elemento destaca como precursor de la creación de Itaipú: las disputas territoriales de Paraguay y Brasil en la región del Guairá. Para entender esta disputa territorial hay que hacer referencia a la guerra de la Triple Alianza que enfrentó a Paraguay con Brasil, Argentina y Uruguay entre los años 1864 y 1872. Tras perder la guerra Paraguay, el país vio cómo su territorio era severamente recortado perdiendo un territorio considerable en el Chaco central y en la provincia de Misiones que pasó a manos de Argentina; y del Mato Grosso del Sur y el Amambay que pasó a Brasil. No obstante, los tratados fronterizos con Brasil fueron ambiguos en lo que respecta a la fijación de las fronteras, lo cual permitía alegar a los dos países que la región del Guairá estaba dentro de su territorio. Precisamente la zona de los Saltos del Guairá se convirtió en el foco de las tensiones durante el año 1965 al pretender Brasil ocupar la zona desencadenando un conflicto diplomático que a punto estuvo de provocar un conflicto armado.

Las tensiones entre los dos regímenes militares desembocaron en una serie de negociaciones en Iguazú que finalizaron con el Acta de Foz de Iguazú firmada por Raúl Sapena Pastor y Juracy Magalhaes, ministros de Relaciones Exteriores de Paraguay y Brasil respectivamente. El acta representa la base jurídica sobre la que se asienta la construcción de la represa y serviría de primer paso para conseguir una distensión entre los dos países. Este acuerdo comienza a introducir en su articulado la primera cuña de la influencia geopolítica brasileña en el Paraguay actual. En su artículo 4, el acta señala que «la energía eléctrica eventualmente producida [...] será dividida en partes iguales entre los dos países, siendo reconocido a cada uno de ellos el derecho de adquisición preferente de la energía a justo precio [...] de cualquier cantidad que no sea utilizada para abastecer las necesidades del otro país»¹³. A través de este artículo

¹² TELESKA, Ignacio. *Historia del Paraguay*. Taurus, p. 303.

¹³ Ata de Iguazu. Itaipú Binacional. IV — CONCORDARAM em estabelecer, desde já, que a energia elétrica eventualmente produzida pelos desníveis do rio Paraná, desde e inclusive o Salto Grande de Sete Quedas ou Salto do Guaira até a foz do rio Iguazu, será dividida em partes iguais entre os dois países, sendo reconhecido a cada um deles o direito de preferência para a aquisição desta mesma energia a justo preço, que será oportunamente fixado por especialistas dos dois países, de qualquer quantidade que não venha a ser utilizada para o suprimento das necessidades do consumo do outro país.

ya se hacía evidente que la mayor parte de la energía de Itaipú iba a estar dirigida a satisfacer las necesidades de Brasil, puesto que Paraguay no poseía la capacidad ni tenía la necesidad de absorber su mitad. Además, para acabar de asentar la hegemonía de Brasil sobre el territorio oriental de Paraguay, el gobierno de Stroessner derogó el Estatuto Agrario vigente hasta ese momento que impedía la compra por parte de extranjeros de tierras cercanas a las fronteras —concretamente a 100 km de las fronteras—, abriendo de esa manera las puertas del país a la colonización de las empresas y los agricultores brasileños, como veremos más adelante.

Para poner en marcha lo establecido en el Acta de Iguazú, se creó en 1967 una Comisión Mixta Técnica paraguayo-brasileña para delimitar la localización de la infraestructura y para iniciar los estudios técnicos y geológicos necesarios para proceder a su construcción. Finalmente, el Tratado de Itaipú del año 1973 reguló la relación bilateral entre los dos países estableciendo los derechos y obligaciones de las partes, creando, además, la Entidad Binacional Itaipú para la gestión de la represa.



Figura 3. Stroessner (c) y Garrastazu Médici (d) firman el Tratado de Itaipú. Fuente: Acervo O Globo.

La firma del Tratado de Itaipú certificó un cambio trascendental en la relación bilateral. El articulado del acuerdo dejó bien asentada la preponderancia de Brasil sobre Paraguay y puso de manifiesto el desequilibrio en la relación, a pesar de la fachada de pretendida igualdad y de aprovechamiento conjunto. Ello se puede ver en el artículo 18 que permite a las partes la realización de actos unilaterales para asegurar el cumplimiento del tratado, lo que abre la puerta a una posible intervención militar

brasileña en Itaipú. Otro de los artículos que dejan clara la desigualdad es el artículo 13 del tratado que modificó el artículo 4 del Acta de Foz de Iguazú y que transformó el derecho de adquisición preferente por un «derecho de adquisición», impidiendo de esta manera que Paraguay pudiera vender su parte de energía no consumida a terceros, un claro beneficio para Brasil.

Conectado con lo anterior, el tratado, en su artículo 6, establece la existencia de tres anexos A, B y C que tratan del Estatuto de la Entidad Binacional Itaipú, de la descripción de las instalaciones eléctricas y de las bases financiera y del servicio de la electricidad respectivamente. Precisamente el punto III.8 del anexo C establece que la energía que se venda a la otra parte —la energía que Paraguay no pueda absorber— será vendida a un precio de 300 dólares por GW/h, monto inferior al precio de mercado que se podría obtener vendiéndolo a un tercer país, subsidiando de esta manera el crecimiento industrial de Brasil. Finalmente, estas condiciones claramente desequilibradas a favor de Brasil han perdurado hasta ahora y se extenderán como mínimo hasta el año 2023, tal y como establece el artículo 6 del anexo C del Tratado. Solo en ese momento se podrá iniciar un diálogo a través de una mesa de negociación que revisará las cláusulas y permitirá cancelar la abultada deuda que ha acumulado a lo largo de décadas la Entidad Binacional. Dos años más tarde de la firma del Tratado de Itaipú se firmaría el Tratado de Amistad y Cooperación¹⁴ entre los dos países que facilitaría enormemente la inversión brasileña en Paraguay¹⁵, hecho que, como luego veremos, iniciará un proceso de atracción de Paraguay a la órbita económica brasileña. Para continuar con el análisis de Itaipú es preciso detenerse en un punto clave para una posible renegociación del tratado. Dicho punto no es otro que el predominio político y económico de Brasil en la región y, especialmente, la influencia constante y cada vez mayor que ejerce Brasilia sobre su vecino, que dificulta o impide que exista una relación igualitaria y equilibrada entre los dos países.

La influencia de Brasil en Paraguay

A fin de analizar la influencia de Brasil en su país vecino, hay que mencionar los tres vectores a través de los cuales se ha ido consolidando esta influencia. En primer lugar,

¹⁴ «Tratado de Amistad y Cooperación». *Digesto Legislativo*. Cámara de Senadores. Disponible en [digesto.senado.gov.py/leyes/4223ley571-1975tratado de amistad brasil](http://digesto.senado.gov.py/leyes/4223ley571-1975tratado%20de%20amistad%20brasil).

¹⁵ MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. «República del Paraguay». Disponible en <http://www.itamaraty.gov.br/es/ficha-pais/5982-republica-del-paraguay>.

la existencia de un vector histórico y militar ya mencionado y de suma importancia que supuso el conflicto que conocemos como la guerra de la Triple Alianza. En segundo lugar, un vector económico que ven en la población brasileña inmigrante, en las potentes inversiones y en el Mercosur sus principales pilares y; finalmente, en tercer lugar, la tradicional proximidad y amistad entre el Partido Colorado y Brasil que se consolidó con la dictadura de Alfredo Stroessner.

En cuanto al primer vector, cabe resaltar que las relaciones entre Paraguay y Brasil han estado marcadas, desde el inicio, por la desproporcionada y evidente asimetría que existe entre los dos países. Brasil es un país con una extensión de 8.515.767 km², 210 millones de habitantes y un PIB de 1,9 billones de dólares¹⁶; por su parte, Paraguay ocupa 406.752 km², con apenas 7 millones de habitantes y un PIB de 40.000 millones¹⁷. Después de ver truncada su independencia y su creciente poder tras la guerra de la Triple Alianza (1864-1870), Paraguay inició un ciclo cuya política exterior se caracterizó por una dependencia de las dos potencias vecinas: Argentina y Brasil. La guerra de la Triple Alianza supuso un éxito brasileño al conseguir anexionarse a través del Tratado de Límites de 1872 (Tratado Loizaga-Cotegipe) una amplia superficie en Amambay que amputó prácticamente 62.000 km² de territorio al Estado paraguayo. La guerra no solo tuvo un impacto en el territorio del Paraguay, sino que también tuvo un profundo impacto demográfico al perder casi un 65 % de su población¹⁸ y gran parte de su población masculina.

La penosa situación en la que quedó Paraguay tras la invasión brasileña y argentina determinaron la imposibilidad de continuar una política independiente, no quedándole otra salida al Paraguay que acoplarse en un primer momento a las dinámicas marcadas desde Buenos Aires¹⁹ y más tarde desde Brasilia. La llegada de Stroessner y su alineamiento con EE. UU. y Brasil durante la Guerra Fría, como se vio anteriormente, determinó que Asunción quedara absorbida dentro de la zona de influencia de Brasil.

En el campo económico, además de quedar atado a través de Itaipú y sus condiciones leoninas, la derogación del Estatuto Agrario permitió la adquisición de tierra fértil y a

¹⁶ «GDP by Country». *Worldometers*. Disponible en <https://www.worldometers.info/gdp/gdp-by-country/>.

¹⁷ *Ibíd.*

¹⁸ BLINN REBER, Vera. «A case of total war: Paraguay, 1864-1870». *Journal of Iberian and Latin-American Research*. Disponible en <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13260219.1999.10429960>.

¹⁹ MORA, Frank. «Política exterior del Paraguay: a la búsqueda de la independencia y el desarrollo», *Revista Paraguaya de Sociología*, vol. 25 (73). Asunción: CPES, septiembre-diciembre 1988, p. 259.

bajo precio a los agricultores brasileños que iban siendo desplazados por la mecanización del sector agrícola en Brasil y que encontraron en territorio paraguayo la solución a sus problemas. Esta inmigración creció de forma explosiva creando el concepto sociológico de «brasiguayo». En la actualidad, existen en torno a medio millón de brasiguayos en territorio paraguayo, concentrados esencialmente en las regiones fronterizas de los departamentos de Alto Paraná y de Canindeyú y cuya actividad está volcada hacia el mercado brasileño del que saca la financiación y al que vende su producción. La llegada de esta inmigración brasileña procedente de los estados del sur de Brasil como Paraná, Santa Catarina o Rio Grande do Sul comenzó a alterar no solo los equilibrios entre la población local y los recién llegados, sino también el control de la tierra que quedó en gran parte en manos de la población inmigrante. Ello ha causado un constante malestar entre la población paraguaya que se ha visto desplazada y que se ha traducido en ocupaciones de tierras en protesta por la desigualdad en el acceso a la tierra, la contaminación o la falta de empleo debida a la mecanización²⁰.

Así mismo, la creación de Mercosur en 1991, del que Paraguay es socio fundador, ha tenido un efecto de mayor integración de la economía paraguaya con la economía brasileña al reducir los aranceles existentes hasta ese momento²¹. Si atendemos a los datos económicos ofrecidos por la Subsecretaría de Estado de Economía en materia exterior se puede observar el papel importantísimo que tiene Brasil como socio comercial. Este está situado en la primera posición como socio comercial de Paraguay con un 24,6 % de participación en el comercio global de Paraguay, por delante de China (19,5 %) y de Argentina (16,8 %)²². Más concretamente, es el principal destino de las exportaciones paraguayas por delante de Argentina y ocupa el segundo puesto en materia de importaciones después de China²³.

La inversión brasileña en Paraguay tiene el principal objetivo de ampliar la competitividad de las empresas brasileñas que se benefician de un coste más bajo en la mano de obra y también de un esquema fiscal más ligero en el país y pueden

²⁰ HILTON, Ronald. «Brazil: Brazilians in Paraguay». Disponible en:

https://wais.stanford.edu/Brazil/brazil_braziliansinparaguay61501.html.

²¹ MASI, Fernando. *Paraguay: los vaivenes de la política comercial externa en una economía abierta*.

Asunción: CADEP, 2006. Disponible en

<http://biblioteca.clacso.edu.ar/Paraguay/cadep/20160722054744/11.pdf>.

²² MINISTERIO DE HACIENDA. «Reporte de Comercio Exterior». Disponible en

http://www.economia.gov.py/application/files/4215/6958/7276/RCE_Agosto-2019.pdf.

²³ OEC. «Paraguay». Disponible en <https://oec.world/es/profile/country/pry/>.

abastecer de esa manera el mercado brasileño luchando contra las importaciones de otros países que tienen una dotación de mano de obra barata. Además de la entrada de empresas industriales y del tradicional protagonismo agrícola brasileño dedicado al cultivo de la soja, destaca la presencia de las empresas brasileñas dedicadas a la ganadería y a la exportación de carne procedente del Chaco paraguayo. Solo dos de estas empresas brasileñas son responsables del 70 % de las exportaciones de carne paraguaya, lo que da una idea de la influencia de la inversión brasileña en la economía del país²⁴.

La influencia política de Brasil, que se extendió durante la dictadura de Stroessner, se afianzó y consolidó con la llegada de la democracia. La degradación del régimen stronista y el golpe militar dirigido por el general Andrés Rodríguez puso fin a un régimen de 45 años y forzó a Stroessner a exiliarse a Brasil. La llegada de la democracia no supuso una ruptura en el alineamiento de Paraguay con Brasil, sobre todo, porque el Partido Colorado siguió manteniendo los resortes del poder ininterrumpidamente hasta el año 2008. Juan Carlos Wasmosy llegó en el año 1997 a un acuerdo con su homólogo brasileño, Fernando Henrique Cardoso, en el que el primero aceptó incorporar la deuda producida por los subsidios de la Entidad Binacional Itaipú a las empresas eléctricas brasileñas, endosando de esta manera el 50 % de esa deuda a Paraguay, empeorando si cabe la situación del país.

Sucesivas administraciones no consiguieron modificar sustancialmente la situación respecto a Itaipú, salvo durante el gobierno de Nicanor Duarte Frutos que reajustó la tasa de interés de la deuda de Itaipú en 2007. Fue solo años más tarde, y en un ciclo en el que América Latina y el Caribe viró hacia la izquierda, que Fernando Lugo (a la cabeza de una coalición de partidos entre los que se encontraba el Partido Liberal Radical Auténtico) pudo renegociar los términos de los acuerdos bilaterales con Luiz Inácio Lula da Silva²⁵. El ambicioso programa económico y social de Lugo —como la reforma agraria— requería una inyección de dinero en el presupuesto general de la Nación y una forma de financiar ese desarrollo era aumentar los ingresos que obtenía Paraguay de su venta de electricidad a Brasil y a Argentina (el segundo pilar de su

²⁴ JULIANO BARROS, Carlos. «Brazilian meat industry encroaches on Paraguayan Chaco». *Reporter Brasil*. Disponible en <https://reporterbrasil.org.br/2018/07/brazilian-meat-industry-encroaches-on-paraguayan-chaco/>.

²⁵ «Lula y Lugo alcanzan un histórico acuerdo sobre Itaipú y sobre la integración bilateral». *Última Hora*. Disponible en <https://www.ultimahora.com/lula-y-lugo-alcanzan-un-historico-acuerdo-itaipu-y-la-integracion-bilateral-n241305.html>.

campaña fue la renegociación de los tratados con los vecinos). En un acuerdo firmado en Asunción ambos mandatarios acordaron triplicar los ingresos de Paraguay que pasaban de 120 millones de dólares a 360 millones²⁶. Aumento notable, aunque muy alejado de la cifra que Paraguay debería obtener en condiciones de igualdad.

Un año más tarde, la victoria de Horacio Cartes devolvió a la política exterior paraguaya a su cauce tradicional de dependencia de Brasil, ya que durante la campaña aclaró su postura: «Todo con Brasil. Nada contra Brasil»²⁷. Su célebre frase «usen y abusen del Paraguay» pronunciada ante una delegación de empresarios brasileños puede definir la posición del Gobierno de Cartes respecto de su vecino durante sus cinco años de mandato. La llegada de Cartes al Palacio de los López supuso, a su vez, la anulación de la suspensión a la que se había visto sometido Paraguay en Mercosur tras el juicio político efectuado contra Fernando Lugo. Un acontecimiento que puede sentar un mal precedente de cara a la renegociación del anexo C de Itaipú fue el de las Notas Reversales aprobadas en 2017 y firmadas por Cartes y Mauricio Macri que han sido calificadas de entreguistas por la oposición al considerar que ha cargado al Estado paraguayo con una deuda inexistente (4.087 millones de dólares) derivada de la explotación conjunta de la represa de Yacyretá por la Entidad Binacional y que fueron ratificadas por el Senado el 3 de octubre²⁸.

La crisis política de agosto

Para entender la crisis abierta en agosto de 2019 en el Gobierno paraguayo, hay que hacer referencia a varios elementos. En primer lugar, el resultado de las primarias en el Partido Colorado provocó una fractura entre dos movimientos internos. El primero de ellos es el movimiento Honor Colorado cuya cabeza es el expresidente Cartes y que propuso como candidato a Santiago Peña; y el segundo el movimiento Colorado Añeteté que encabezaba el actual presidente Abdo Benítez. La victoria del segundo en las primarias provocó una brecha que no acabó de cerrarse a pesar del «abrazo republicano» tras las primarias. En segundo lugar, las elecciones presidenciales de 2018 arrojaron unos resultados malos para el Partido Colorado pues, a pesar de ganar,

²⁶ «Sala de Prensa». *Itaipú Binacional*. Disponible en <https://www.itaipu.gov.br/es/sala-de-prensa/noticia/brasil-aprobo-triplicar-compensacion-al-paraguay-por-energia-de-itaipu>.

²⁷ «Cartes a empresarios brasileños: “usen y abusen de Paraguay”». *Última Hora*. Disponible en <https://www.ultimahora.com/cartes-empresarios-brasilenos-usen-y-abusen-paraguay-n767800.html>.

²⁸ «Senado ratifica acuerdo Cartes-Macri sobre Yacyretá». *Última Hora*. Disponible en <https://www.ultimahora.com/senado-ratifica-acuerdo-cartes-macri-yacyreta-n2847314.html>.

la diferencia con la coalición GANAR (PLRA y Frente Guasú) fue bastante ajustada lo que dejó una sensación de debilidad del presidente. Finalmente, hay que tener en cuenta la afinidad ideológica que existe entre los presidentes de Paraguay y Brasil y que permitió, en un primer momento, mantener en secreto el acta bilateral y, posteriormente, que ante la presión a la que se vio sometido Mario Abdo, Bolsonaro aceptara anular el acta secreta, ya que la prioridad era mantener al presidente de Paraguay²⁹.

La crisis política estalló en agosto con la dimisión de Pedro Ferreira, director de la Administración Nacional de Energía (ANDE) tras negarse a firmar el acta secreta acordada el 24 de mayo. Su dimisión provocó que el Senado paraguayo publicara el acuerdo que se había mantenido hasta ese momento en secreto y de cuya negociación se había excluido a la empresa pública paraguaya ANDE, pero no a su contraparte brasileña Eletrobras. Dicho acuerdo establecía un calendario de compra de la energía de Itaipú para los próximos tres años y habría supuesto un perjuicio económico para la ANDE que seguramente se vería forzada a trasladar al consumidor a través de mayores tarifas de electricidad. Esto provocó una serie de protestas populares dada la consciencia del país ante lo que se percibía como un atentado contra la soberanía y un desequilibrio aún mayor en la relación existente entre los dos países. A pesar de las protestas, el Gobierno de Mario Abdo continuó adelante con el acuerdo con Brasil, lo que llevó a que se iniciaran movimientos en el Parlamento para pedir un juicio político al presidente encabezados por el PLRA y el Frente Guasú, a los que se sumó el movimiento Honor Colorado. Este apoyo de una fracción del Partido Colorado puso en un gran aprieto al gobierno, pues en ese momento sí que se habrían conseguido los votos necesarios para echar al presidente³⁰.

Es en ese momento en el que se producen las negociaciones entre los dos movimientos dentro del Partido Colorado. El presidente decide entonces pedir a Brasil la anulación del acta secreta, lo que terminó por desactivar la amenaza del juicio político al darse por satisfecho el movimiento Honor Colorado, retirando así su apoyo a

²⁹ FARIA, Tales. «A prioridade é manter o presidente paraguaio disse Bolsonaro». Disponible en https://talesfaria.blogosfera.uol.com.br/2019/08/02/a-prioridade-e-manter-o-mandato-do-presidente-paraguaio-disse-bolsonaro/?fbclid=IwAR3vIXW4EHGK5Vu_H-DHp69P9MQ1wfsD47S33bkcRwouS5DwemloIfVIDA.

³⁰ «Postura de HC es juicio político por "traición a la patria"». *780 am Noticias*. Disponible en <https://www.780am.com.py/postura-de-hc-es-juicio-politico-por-traicion-a-la-patria/>.

la oposición. Brasil terminó por aceptar la anulación del acta con el fin de salvar a un gobierno afín³¹.



Figura 4. Protestas en Paraguay. Fuente: BBC/Getty Images.

A pesar de que la iniciativa de la oposición no dio sus frutos, la crisis tuvo una serie de consecuencias. En primer lugar, varios altos cargos del gobierno y de la administración presentaron su renuncia, como el canciller Luis Alberto Castiglioni, el embajador en Brasil, Hugo Saguier; el director paraguayo de la EBI, José Alderete, y el director de la ANDE, Alcides Jiménez³². La segunda consecuencia tiene que ver con la estabilidad gubernamental a partir de ahora. El efecto práctico del rescate «cartista» al presidente va a ser la necesidad de compartir el poder entre ambas tendencias con la posibilidad de que Honor Colorado pueda decidir, en el mejor de los casos, votar contra las iniciativas gubernamentales; y en el peor de los casos, tumbar al Gobierno junto a la oposición. Finalmente, esta crisis va a suponer un añadido más en un asunto que ya es de por sí complejo en un momento en el que Paraguay tiene que consensuar una posición estable y común para poder negociar en las mejores condiciones posibles.

³¹ «Bolsonaro acepta dejar sin efecto acta bilateral sobre Itaipú, según O Globo». *Última Hora*. Disponible en <https://www.ultimahora.com/bolsonaro-acepta-dejar-efecto-acta-bilateral-itaipu-segun-o-globo-n2835204.html>.

³² «Dimite el ministro de Exteriores de Paraguay tras la polémica acta sobre una hidroeléctrica con Brasil». *Europa Press*. Disponible en <https://www.europapress.es/internacional/noticia-dimite-ministro-exteriores-paraguay-polemica-acta-hidroelectrica-brasil-20190729202626.html>.

Conclusión

Los próximos años van a ser decisivos a la hora de configurar la posición de ambos países respecto de Itaipú. En 2023, se iniciará la renegociación y la cancelación de una deuda desorbitada que ha pesado como una losa sobre el desarrollo económico de Paraguay. La prioridad del Gobierno paraguayo va a ser la de formar una posición única y sólida que defienda los intereses del Estado, siendo la formación de la comisión asesora un paso positivo, a pesar de que los recientes acontecimientos no sean del todo esperanzadores.

Durante la renegociación, se debe hacer ver que Brasil puede ganar más teniendo un socio con un entorno económico estable y con crecimiento y desarrollo continuado que teniendo un vecino con agravios históricos y actuales que enturbien la posibilidad de tener unas relaciones bilaterales óptimas. Una falta de flexibilidad en las posiciones podría provocar que el lado paraguayo decida utilizar mecanismos judiciales internacionales como la denuncia del Tratado de Itaipú ante la Corte Internacional de Justicia con el consiguiente deterioro de la imagen de Brasil, una posibilidad que debería estar siempre sobre la mesa durante la negociación.

No obstante, hay que tener en cuenta que la posición de Brasil difícilmente va a ser flexible en la renegociación dado que, a corto plazo, la industria brasileña necesita la energía de Itaipú para su crecimiento económico. Por ello, es de esperar que Brasil intente demorar todo lo posible la renegociación o incluso decida no llevarla a cabo tratando de compensar esa negativa con más inversiones, con infraestructuras o facilidades para el comercio transfronterizo.

*Mayumi Yasunaga**
Abogada

Tensiones entre Irán y Estados Unidos: causas y estrategias

Resumen

Tras la retirada de Donald Trump del acuerdo nuclear, reestablecer las sanciones contra la economía iraní y la designación de la Guardia Revolucionaria en la lista negra de las organizaciones terroristas, las tensiones entre ambos países han llegado a un importante nivel desde el cese de relaciones diplomáticas en el 1979. Estas tensiones abarcan varios factores políticos, económicos y geoestratégicos que han implicado incrementar el riesgo de estallar una dura confrontación bélica en el Oriente Medio y, especialmente, en el área del Golfo Pérsico. En este documento analizamos desde el punto de vista panorámico, la presente tensión entre Teherán y Washington y las estrategias que adopta cada parte para maximizar su ventaja frente al otro.

Palabras clave

Acuerdo nuclear, Irán, Oriente Medio, Estados Unidos, Europa, Guardia de la Revolución Islámica de Irán, tensiones.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Tensions between Iran and the United States: causes and strategies

Abstract

After the withdrawal of Donald Trump from the nuclear agreement, restoring sanctions against the Iranian economy and the designation of the Iranian Revolutionary Guard on the blacklist of terrorist organizations, tensions between the two countries have reached an important level since the cessation of diplomatic relations in 1979. These tensions encompass several political, economic and geostrategic factors that have implied the increased risk of bursting a hard-military confrontation in the Middle East and especially in the area of the Persian Gulf. In this work, we analyse from a panoramic point of view, the current tension between Tehran and Washington and the strategies that each party probably adopts to maximize its advantage.

Keywords

JCPOA, Iran, Middle East, United States, Europe, Islamic Revolutionary Guard of Iran, tensions.

Introducción

En el presente documento visualizaremos el panorama de las tensiones entre Teherán y Washington y analizaremos las estrategias que está adoptando cada parte.

Las tensiones se agravaron cuando el Gobierno de Trump se retiró del acuerdo nuclear en 2018, restableció las sanciones económicas e intensificó la presencia militar en Oriente Medio; una serie de estrategias que a menudo se denomina como la «máxima presión». Para alcanzar los objetivos, las sanciones económicas son instrumentos iniciales, pero la entidad más importante que está en el punto de mira de Washington y sus aliados regionales¹ es su brazo militar, influyente en las ecuaciones regionales.

Las sanciones unilaterales contra Irán se vienen sucediendo desde 1979, pero colocar una parte de las fuerzas armadas de un país en su lista negra de *Foreign Terrorist Organization* (FTO)² se trata de un hecho sin precedente. La designación del ejército más poderoso de la República Islámica, la Guardia de la Revolución Islámica de Irán (GRI) en la lista negra también implicó la reciprocidad de poner las fuerzas de Mando Central de los Estados Unidos en el Golfo Pérsico (CENTCOM) en su lista de terroristas³. Estados Unidos intenta frenar el militarismo de Irán por distintas vías, pero la resistencia por parte de este último aumenta el riesgo de una confrontación militar. El centro de las tensiones se focaliza en los espacios marítimos del Golfo Pérsico y del estrecho de Ormuz vitales para el transporte de los bienes y materias energéticas, pero también en este juego se han implicado los países adyacentes como Irak, Siria y Yemen en donde la GRI ha estado intentando influir.

«Sepah-e Pasdaran-e Enghelab-e Eslami», el poder duro de Irán

Una vez triunfada la revolución iraní (también llamada Revolución islámica de 1979) se maduró la idea de formar un ejército revolucionario. *Sepah-e Pasdaran-e enghelab-e eslami* se formó al inicio de la guerra con Irak en 1980 y estaba compuesto por guardianes voluntarios de la revolución frente a lo que llamaban «amenazas del imperialismo». Tras la guerra en 1988, la posición privilegiada de la GRI como

¹ En este trabajo, a los aliados de Estados Unidos frente Irán se refiere principalmente a Arabia Saudí e Israel, pero también en menos escala a Bahrein, Emiratos Árabes, Jordania, Egipto, etc.

² US DEPARTMENT OF STATE. *Foreign Terrorist Organizations*. Disponible en <https://www.state.gov/foreign-terrorist-organizations>. Fecha de consulta 10/10/2019.

³ «La ley de reciprocidad contra CENTCOM». *Gaceta oficial de la República Islámica de Irán*. Disponible en <http://www.rkk.ir/Laws/ShowLaw.aspx?Code=17899>.

guardianes fieles a los líderes de la revolución la convirtió en un ejército paralelo y complementario al ejército regular de la República Islámica Artesh-e-Jomhuri Eslami, pero con mayor margen de maniobra que le permitió consolidar su posición política y económica en el país. Gracias a involucrarse en los proyectos de construcción empleando algunas empresas del sector de construcción, se ha visto beneficiado en propagar hacia los ámbitos económicos para autofinanciar⁴. Behzad Nabavi, un activista reformista residente en Irán estima que actualmente 60 % de la riqueza del país (que normalmente no se consideran en las bases de datos) está en la mano de los *bonyads* o fundaciones que no se monitorizan por los ministerios ni la asamblea, pero tienen estrechos vínculos con la GRI⁵. Las actividades económicas del «gobierno paralelo», como gestionar una parte de las complejas plantas de investigación y desarrollo (I+D) de los sectores cívico-militar, le brindaron cierta independencia del presupuesto de los gobiernos de la República Islámica. Por ejemplo, el presupuesto militar oficial de todas las fuerzas armadas de Irán sobre el papel se sitúa alrededor de 6.300 millones de dólares al año⁶, que no es el más alto de Oriente Medio, aunque la cifra real no cuantificada podría superarlo.

Una de las repercusiones de esta dicotomía fue surgir la lucha de poder entre dos facciones del Estado; principalmente entre los conservadores tradicionales próximos a la GRI, y los reformistas⁷ que desean el cese de actividades económicas de la GRI y someterlas a un proceso de privatización porque la tildan de «no responsable por sus actividades y corrupciones»⁸. En todas formas es ausente una dualidad plenamente equilibrada y las fuerzas armadas especialmente la GRI están en una situación preeminente y pueden en mayor medida condicionar las políticas regionales.

Desde la toma de la embajada estadounidense en Teherán en 1979 no existen relaciones oficiales. Más adelante, desde los tiempos de George Walker Bush

⁴ WEHREY, Fredric; GREEN, Jerrold; NADER, Alireza. *The Rise of the Pasdaran: Assessing the Domestic Roles of Iran's Islamic Revolutionary Guards Corps*. Capítulo 5. Economic Expansion: The IRGC's Business Conglomerate and Public Works. RAND Corporation, 2009, pp. 5-9.

⁵ «Behzad Nabavi: 4 entidades poseen 60 % de la riqueza del país». *Noticiara Aftab News*. Disponible en <https://aftabnews.ir/fa/news/611564/>. Fecha de consulta 10/10/2019.

⁶ GLOBAL FIRE POWER. *Defense Spending by Country*. Disponible en <https://www.globalfirepower.com/defense-spending-budget.asp>. Fecha de consulta 10/10/2019.

⁷ BEHRAVESH, Maysam. «Iran's spies are at war with each other». *Foreign Policy*. Disponible en <https://foreignpolicy.com/2019/08/09/irans-spies-are-at-war-with-each-other>. Fecha de consulta 10/10/2019.

⁸ «¿Tiene Sepah una mano en la economía?». *Noticiara Alef.ir*. Disponible en: <https://www.alef.ir/news/3970814093.html>. Fecha de consulta 10/10/2019.

empezaron a chocar de manera más directa las estrategias de ambos países⁹. A este respecto existen diferentes opiniones; algunos analistas argumentan que la presencia de los militares estadounidenses en la región era finalmente un intento para inhibir la «ambición china y rusa»¹⁰, mientras que algunos otros creen que las invasiones de Afganistán, y más adelante Irak, hicieron que Irán tendiese cada vez más hacia la «doctrina de disuasión»¹¹. La cuestión de la hostilidad mutua entre Irán e Israel también ha sido otra razón de las tensiones con Estados Unidos ya que «Israel es un aliado próximo para Estados Unidos, con que fortalece la alianza para proteger la seguridad de ese país y confrontar Irán en la región», lo cita el Instituto Judío de la Seguridad Nacional de Estados Unidos (JINSA)¹².

Estados Unidos y sus aliados regionales califican a las actividades de la GRI como «amenazantes para la seguridad regional» y «patrocinadoras del terrorismo», mientras la GRI alega que el objetivo único y final es «convertirse en un ejemplo de lucha contra el imperialismo» y «salvar» el Jerusalén o *Qods* del «régimen sionista» y retornarlo a los palestinos. La creación de la fuerza de elite *Qods* (otro nombre de Jerusalén en el mundo árabe-islámico) se atribuye a este objetivo. En las últimas décadas, las amenazas por los altos militares de Irán y ayatollah Ali Jamenei a la existencia de Israel, ha hecho que Tel Aviv justifique incentivar a EE. UU. aumentar presiones sobre un Irán nuclear.

El poder blando de la GRI consiste en ofrecer ayudas económicas y logísticas al «eje de resistencia», el nombre que pone a las milicias armadas proiraníes en la región, algunos considerados «terroristas» por Estados Unidos. En varias ocasiones ha enviado ayudas y ha participado en la reconstrucción de las zonas afectadas en Irak y Líbano. Por ejemplo, durante y después del estallido de guerra entre Hezbolá y el ejército israelí en 2006, Irán ayudó al grupo político-paramilitar libanes para reconstruir el sur de Beirut¹³. La GRI defiende sus cooperaciones y dice que ha sido de «buena

⁹ PRESSMAN, Jeremy. *Power without Influence: The Bush Administration's Foreign Policy Failure in the Middle East*. 2009, pp. 149-179.

¹⁰ «Por qué Estados Unidos está perdiendo su superioridad militar frente a Rusia o China». *BBC Español*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-46226432>. Fecha de consulta 10/10/2019.

¹¹ CZULDA, Robert. *The Defensive Dimension of Iran's Military Doctrine: How Would They Fight?*, Volume XXIII, Spring, Number 1. Disponible en <https://www.mepc.org/journal/defensive-dimension-irans-military-doctrine-how-would-they-fight>. Fecha de consulta 10/10/2019.

¹² STRAVRIDIS, James. *Strengthening U.S.-Israel Strategic Cooperation*. JINSA's Gemunder Center U.S.-Israel Security Task Force. 2018, p. 14.

¹³ «Iran's Proxy War in Lebanon». *Hezbollah Watch*. Disponible en <https://hezbollah.org/resources/irans-proxy-war-lebanon>. Fecha de consulta 10/10/2019.

fe», «Irán reconstruyó incluso las escuelas, mezquitas e iglesias de Líbano»¹⁴ según escribe *Fars News*, la agencia de noticias próxima a esta entidad militar. Aun así, este tipo de actividades por parte de la GRI ha provocado fragmentación en el mundo árabe, especialmente en las regiones en donde Arabia Saudí, otro rival regional de Irán intenta marcar su influencia. Irán asegura que tiene presencia en Siria e Irak solo «a petición de los gobiernos de estos países» y que el entrenamiento de la milicia chií en Irak ha facilitado la lucha contra el Dáesh (ISIS)¹⁵, mientras Estados Unidos y Arabia Saudí acusan a Irán de allanar el camino de «sectarismo» y «actividades destructivas» que «amenaza la seguridad internacional»¹⁶¹⁷.

No es mito que la línea dura de la República Islámica aspire convertirse en una potencia militar en Medio Oriente. A lo largo de estos años, la GRI ha podido avanzar en una amplia gama de armamentos, drones y misiles que pueden cubrir el Oriente Medio y tener un «poder disuasivo». Por tal razón «Estados Unidos no tiene suficiente capacidad militar para una intervención en Irán» como plantea YJC, una agencia de noticias de la línea conservadora¹⁸.

El desarrollo de los misiles balísticos es otro tema polémico que no ha dejado de provocar disputas. La Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 2007 prohibió a Irán la creación y lanza de misiles con capacidad de portar ojiva nuclear¹⁹²⁰. Irán niega tener misiles balísticos con ojivas nucleares.

¹⁴ «Irán reconstruyó incluso las iglesias de Líbano». *Fars News Agency*. Disponible en <https://www.farsnews.com/news/13950122000967> /ایران حتی کلیساهای لبنان را اجاز سازی کرد-اسدجیروز-هر انتخاباتی در. Fecha de consulta 10/10/2019.

¹⁵ «Irán cierra filas en torno a la guardia revolucionaria y amenaza a EE.UU.». *Diario El Confidencial*. Disponible en https://www.elconfidencial.com/mundo/2019-04-10/iran-cierra-filas-en-torno-a-la-guardia-revolucionaria-y-amenaza-a-eeuu_1933086. Fecha de consulta 10/10/2019.

¹⁶ «Trump Accuses Iran of Fueling 'The Fires of Sectarian Conflict and Terror'». *CSN NEWS*. Disponible en <https://www.csnnews.com/video/trump-accuses-iran-fueling-fires-sectarian-conflict-and-terror>. Fecha de consulta 10/10/2019.

¹⁷ OPREA, Lulia. «Saudi-Iranian cold war: stirring up sectarian hostilities». *Mediterranean Affairs*. Disponible en <http://mediterraneanaffairs.com/saudi-iranian-sectarian-hostilities>. Fecha de consulta 10/10/2019.

¹⁸ CLUB DE LOS REPORTEROS JÓVENES «YJC». «¿Por qué Estados Unidos no tiene capacidad de ataque a Irán?». Disponible en <https://www.yjc.ir/fa/news/6638437> /بی-ی نظام-حمله-توان-کای-آمر-20% در. Fecha de consulta 10/10/2019.

¹⁹ Resolución 2231 (ratificado en 2015), párrafo 3, anexo B. Disponible en: <https://www.un.org/securitycouncil/content/2231/ballistic-missile-related-transfers-and-activities>.

²⁰ «US wants UN to ban nuclear ballistic missile work by Iran». *Reuters*. Disponible en <https://www.reuters.com/article/us-iran-nuclear-un/us-wants-un-to-ban-nuclear-ballistic-missile-work-by-iran-idUSKBN1OB23Z>. Fecha de consulta 10/10/2019.

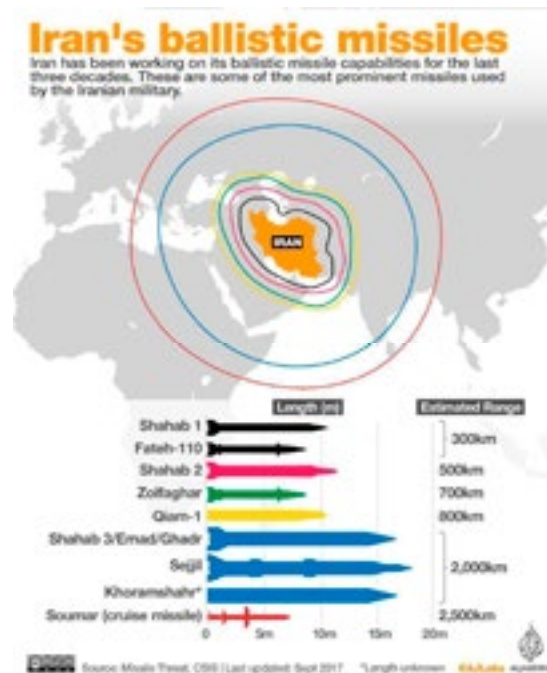


Figura 1. Misiles balísticos. Fuente: Al-Jazeera.

Tras la llegada de Mahmud Ahmadinejad, próximo a la GRI, al poder ejecutivo en 2005 y la desvelación del programa nuclear secreto de Irán, comenzó una nueva fase de sanciones internacionales. Las presiones duraron hasta el 2015 y culminaron como el acuerdo nuclear firmado entre el Gobierno centrista de Hasan Rohani y las potencias mundiales. El Gobierno de Trump cambió el juego declarando que no soporta amenazas continuas contra la seguridad de Israel, injerencias militares de Irán ni el riesgo de que la GRI «alcance la bomba nuclear en cuestión de años». La designación de la GRI como «una entidad terrorista» se sumó a las sanciones económicas, ya que Washington ha adoptado la estrategia de imponer un cerco económico-militar y de endurecer la presión y hostigamiento contra Irán. Detrás de la estrategia de «máxima presión» que según Washington servirá para obligar a Teherán a firmar otro acuerdo que también incluya los comportamientos regionales de ese país, existen hipótesis y escenarios que deben revisarse con mayor detalle.

Estrategias y escenarios

El inicio de la tensión

Hace un año, el Gobierno de Trump rompió con el acuerdo nuclear firmado en 2015, lo cual provocó el descontento de Rusia, China, Francia, Reino Unido, Alemania y la Unión Europea como otros integrantes de este acuerdo multilateral. Las declaraciones periódicas de la ONU y la Agencia Internacional de la Energía Atómica (AIEA) sobre el cumplimiento del acuerdo nuclear por Irán²¹ no lograron parar la firmeza de Estados Unidos en su decisión. Donald Trump está intentando protagonizar un nuevo acuerdo con Irán que incluya todos los ámbitos de intereses de Estados Unidos en Oriente Medio²². A simple vista, la estrategia de «máxima presión» consiste en cualquier medida, incluyendo la presión militar, que persuada a Teherán de «cambiar de manera drástica su comportamiento».

En relación con las 12 condiciones que exigió el secretario Mike Pompeo en 2018 para empezar un nuevo acuerdo nuclear con Irán, se puede notar el énfasis en el comportamiento de la GRI y la «injerencia» en Irak, Siria, Yemen y Líbano. Las sanciones sobre las industrias claves de la economía iraní como la del petróleo e industrias pesadas, han podido afectar negativamente sobre el PIB iraní y su moneda, cuyo impacto persuadió al Gobierno de Irán a adoptar la política de economía de resistencia frente al «terrorismo económico»²³.

Si las sanciones económicas se suponen haber afectado negativamente sobre la exportación de crudo y las relaciones económicas del mundo con Irán, esta vez Washington presentó una estrategia adicional para imponer a ese país un cerco político-militar²⁴. Mientras tanto, el grupo P4+1 (formado por China, Rusia, Francia, Reino Unido y Alemania) intenta implementar medidas para reducir las tensiones y mantener abierta la ventana del diálogo. La abstención por muchos países europeos de

²¹ «Iran has made further breaches of nuclear deal, UN confirms». *Euro News*. Disponible en <https://www.euronews.com/2019/07/07/iran-further-reduces-commitment-to-2015-nuclear-deal>. Fecha de consulta 10/10/2019.

²² VAKIL, Sanam. «The Art of a New Iran Deal». *Foreign Affairs*. Disponible en <https://www.foreignaffairs.com/articles/iran/2019-05-09/art-new-iran-deal>. Fecha de consulta 10/10/2019.

²³ «Irán acusa a EE.UU. de imponer terrorismo económico a través de sanciones». *El Economista*. <https://www.economista.es/politica-eAm/noticias/10007172/07/19/Iran-acusa-a-EEUU-de-imponer-terrorismo-economico-a-traves-de-sanciones.html>. Fecha de consulta 10/10/2019.

²⁴ COOPER, Helene. «The U.S. Has Turned Up Pressure on Iran. See the Timeline of Events». Disponible en <https://www.nytimes.com/2019/06/14/us/politics/us-iran.html>. Fecha de consulta 10/10/2019.

participar en la iniciativa de la operación naval de Estados Unidos en el Golfo²⁵ y las reuniones entre 4+1 e Irán se interpretan como intentos para estimular el diálogo y encontrar vías para impulsar las cooperaciones. Aunque los mecanismos económicos, como el caso de INSTEX, y la visita de las delegaciones extranjeras a Irán, según alega Teherán «no parecen pasos efectivos para salvar económicamente el acuerdo nuclear», pero la Unión Europea lo considera importante para «esquivar» la campaña unilateral de la máxima presión, siempre y cuando Irán siga cumpliendo el acuerdo. INSTEX es un mecanismo bancario previsto para facilitar el comercio de bienes básicos (alimentos y medicinas, etc.) con Irán, pero las sanciones de Estados Unidos han ralentizado el desarrollo del dicho plan.

Independientemente a los intentos por los integrantes actuales del acuerdo nuclear, sigue siendo vigente la estrategia de Washington de limitar y eventualmente derrotar el poder beligerante de la República Islámica de Irán.

Estrategias de Estados Unidos para frenar la GRI

Como se ha mencionado anteriormente, un embargo máximo se trata de un conjunto de las presiones económicas, políticas y militares, incluyendo la designación de la GRI como el blanco principal. Algunas razones por las que Washington considera medidas militares, además de las sanciones económicas, están resumidas en los puntos siguientes:

1. «Irán tiene capacidad tecnológica e industrial de producir bombas atómicas... cualquier decisión para terminar el programa de armamento nuclear por parte de Irán es inherentemente reversible»²⁶, cita la página web de la investigación del Congreso de Estados Unidos en un reporte en el año 2019. Maximizar la presión contra Irán es una estrategia para firmar otro acuerdo con la finalidad de parar el enriquecimiento de uranio y dismantelar las actividades nucleares de la República Islámica. «La presión máxima continuará hasta que el régimen iraní abandone sus

²⁵ «Alternativa europea para el estrecho de Ormuz». *Euro News*. Disponible en <https://es.euronews.com/2019/08/05/alternativa-europea-para-el-estrecho-de-ormuz>. Fecha de consulta 10/10/2019.

²⁶ CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE. «Iran's Nuclear Program: Status». Congressional Research Service. Publicado 10 de mayo de 2019. Disponible en <https://fas.org/sqp/crs/nuke/RL34544.pdf>. Fecha de consulta 10/10/2019.

ambiciones nucleares y su comportamiento criminal»²⁷, subrayó un diplomático estadounidense.

2. Washington está convencido de que la presión económica no será suficiente como esperaba para frenar el comportamiento de Irán. Hecho corroborado por una reciente investigación macroeconómica por Farzanegan y Dizaji, la cual concluye que a cara de incertidumbre sobre llegar a cero las exportaciones de crudo iraní, las sanciones unilaterales dejan un impacto negativo sobre la situación económica del país y los gastos militares, pero sin tener un significativo impacto sobre el poder económico de las fuerzas armadas²⁸. El envío de las naves y bombarderos al Golfo Pérsico es un síntoma que Estados Unidos ve insuficiente el embargo petrolero y económico sobre Irán, entonces las presiones militares sirven para aumentar la presión sobre Irán.
3. Algunos analistas creen que esto es una señal del fortalecimiento de la alianza del eje Washington-Tel Aviv-Riad para frenar su enemigo común²⁹. La creación del «OTAN árabe» fue parte de esta estrategia, pero la retirada de Egipto y la visita de la guardia costera de Emiratos Árabes a Teherán el pasado agosto de 2019 ha generado dudas sobre el éxito de este plan. Arabia Saudí, por su parte, ha puesto a la vista un comportamiento contradictorio. Por un lado, ha demostrado interés en la reducción de las tensiones con Irán para evitar catástrofe; y, por otro lado, sus intereses regionales respecto a Irán parece que siguen siendo semejantes a los intereses de Estados Unidos e Israel.
4. Inicialmente fue una estrategia para obstruir o dificultar las vías de escape de las sanciones económicas, sobre todo por vía marítima, pero también por vía terrestre. Estados Unidos monitoriza las transacciones y trasportes marítimos de Irán que conecta ese país con el mundo exterior. Por el hecho de que existe un choque de

²⁷ «Gobierno seguirá con presión máxima a Irán, al que acusa de extorsión nuclear». EFE. <https://www.efe.com/efe/usa/politica/gobierno-seguira-con-presion-maxima-a-iran-al-que-acusa-de-extorsion-nuclear/50000105-4018523>. Fecha de consulta 10/10/2019.

²⁸ FARZANEGAN, M.; DIZAJI, S. «Do Sanctions Really Constrain Iran's Military Spending?». Investigación disponible en <https://www.bourseandbazaar.com/indicator-articles/2018/11/12/do-sanctions-really-constrain-irans-military-spending>.

²⁹ SHEIKH, Shabir. «Israeli-Saudi Axis: What Lies Behind». *The Geopolitics*. Disponible en <https://thegeopolitics.com/israeli-saudi-axis-what-lies-behind>. Fecha de consulta 10/10/2019.

intereses en materia energética, los analistas alarman sobre nuevas incidencias en la región que puede afectar al precio de petróleo³⁰.

Además, es fundamental para Irán fortalecer relaciones con Irak como una zona de influencia política y económica a través de la cual elude las sanciones. La economía iraquí se encuentra altamente dependiente a la exportación iraní de alimentos y energía, y ambos países en las reuniones bilaterales han acordado comerciar los bienes industriales y la cooperación para modernizar el sistema eléctrico iraquí. Los negocios realizados por las empresas próximas a la GRI van más allá que los negocios ordinarios entre Irán e Irak que llegan a 20.000 millones de euros, negocios que Estados Unidos también intenta obstaculizar. El embargo puede estar diseñado con el objetivo de obstaculizar los vínculos económicos de Irán con Irak, y facilitar a Arabia Saudí competir con Irán en terreno iraquí.

1. Otra estrategia de EE. UU. es vigilar con mayor nitidez la influencia militar de la GRI en Irak. Irán alega haber luchado contra el ISIS en Iraq y se cree tener un papel de estabilizador. Sin embargo, Irán escogió la táctica de movilizar grupos armados que mejoren la estabilidad de acuerdo con los intereses de Irán. Por ejemplo, las fuerzas de Qods ayudaron a movilizar milicias armadas dentro del territorio iraquí, como el caso de Hashd-Al-Shabi, Asa'ib Ahl al-Haq y Harekat Al-Nujaba que Irán los considera como protagonistas de la lucha contra Dáesh y como fuerzas de movilización popular³¹, pero Washington presume una amenaza contra sus propias tropas en Irak. Hay que notar que genéricamente hay más de 50 grupos bajo la denominación de Fuerzas Populares de Movilización (PMF), con un diferente grado de acercamiento a Irán. El envío de nuevas tropas por Estados Unidos se adopta — además de reforzar capacidades en la región del Golfo— para tener «capacidades de contraataque por parte de las milicias chiíes a los intereses estadounidenses»³²³³.

³⁰ «Gulf tanker incident 'quite a seismic escalation'». *DW Inglés*. Disponible en <https://www.dw.com/en/gulf-tanker-incident-quite-a-seismic-escalation/av-49551616>. Fecha de consulta 10/10/2019.

³¹ WALTING, Jack. «The Shia Militias of Iraq». *The Atlantic*. Disponible en <https://www.theatlantic.com/international/archive/2016/12/shia-militias-iraq-isis/510938>. Fecha de consulta 10/10/2019.

³² DUNNE, Charles. «"Maximum Pressure" on Iran Stresses US-Iraq Ties». *Arab Center Washington DC*. Disponible en http://arabcenterdc.org/policy_analyses/maximum-pressure-on-iran-stresses-us-iraq-ties. Fecha de consulta 10/10/2019.

2. La estabilidad en Siria es otro parámetro que lo hace importante desde el punto de vista estratégico. Según Estados Unidos, la influencia iraní se extiende hasta Siria e intercepta con los intereses de sus rivales. Cada vez que se transcurren más del inicio de la guerra de Siria, la nueva alianza formada por Irán, Rusia y Turquía manifiestan con más claridad su interés en participación en el futuro de la reconstrucción de Siria³⁴. Después del fracaso del acuerdo entre Washington y Ankara sobre negocios de los aviones de combate F-35, Estados Unidos verá esencial que haya un nuevo equilibrio en la región. Para no perder huella en Medio Oriente y para el futuro de Siria, fortalece lazos militares con otros aliados regionales, en especial con Arabia Saudí.
3. La presencia de la GRI o sus aliados paramilitares en los territorios palestinos y Líbano es considerada como una amenaza directa para el Israel con el que Estados Unidos mantiene una estrecha alianza estratégica. Tel Aviv ha reiterado que no tolerará las fuerzas armadas de Irán cerca de sus territorios, y cuenta con apoyo contundente del Gobierno estadounidense. Esta es una cuestión clave a remarcar por el Gobierno de Trump, el crecimiento de la influencia de la GRI hacia Líbano y la capacidad de los misiles que podrían cubrir esa zona. Con las sanciones que implica decrecer las ayudas de Irán a Hezbolá y, al mismo tiempo, la nueva ronda del despliegue de militares estadounidenses en la región, Estados Unidos dio a Israel luz verde para intensificar ataques contra las fuerzas proiraníes en Siria³⁵. Aparte, la estrategia de máxima presión puede servir para debilitar la milicia libanesa de Hezbolá (también considerado terrorista por EE. UU.), la cual es un aliado político y militar de Irán desde los años ochenta. La designación de la GRI como entidad «terrorista» dificultará la vinculación del grupo político-paramilitar de Hezbolá con la GRI en el marco del sistema multipartidista de Líbano y, por tanto, presiona a «debilitar» los lazos con Irán en ese país³⁶.

³³ CAREY, Glen. «The Next U.S.-Iran Flashpoint Could Be Iraq». Disponible en <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-07-23/the-next-u-s-iran-confrontation-could-play-out-on-iraqi-soil>. Fecha de consulta 10/10/2019.

³⁴ «Russia, Iran, Turkey discuss post-war scenario in Syria talks». *Al Jazeera*. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=9kWderlITfE>.

³⁵ CASPIT, Ben. «IDF takes out Hezbollah targets on Syrian border». Disponible en <https://www.al-monitor.com/pulse/originals/2019/07/israel-syria-iran-hezbollah-golan-heights-idf-attacks.html>. Fecha de consulta 10/10/2019.

³⁶ DAOUD, David. «IRGC Designation: A Lost Opportunity to Weaken Hezbollah in Lebanon». Disponible en <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/iransource/irgc-designation-a-lost-opportunity-to-weaken-hezbollah-in-lebanon>. Fecha de consulta 10/10/2019.

4. Es una política para contraer las fuerzas marítimas de la GRI en el Golfo. Irán en varias ocasiones ha amenazado que en el caso de no poder exportar petróleo debido a las sanciones cerraría el estrecho de Ormuz. El objetivo de Washington de desplegar fuerzas y adoptar la coalición naval es estrangular psicológicamente al ejército de Irán y aumentar el riesgo de cualquier toque de atención por parte de ese país en esta zona altamente estratégica.
5. Forzar una nueva negociación de acuerdo con la tesis de Mike Pompeo, implicaría dismantelar el poder armamentístico de la GRI como por ejemplo su capacidad de misiles que Estados Unidos lo considera como «amenaza». Irán está acusado de haber violado la resolución 2331 del Consejo de Seguridad sobre los misiles balísticos. Irán califica su industria de misiles en «fines defensivos», ya que por «no haber estado desarrollando armamentos nucleares, los misiles no violan el acuerdo»³⁷. Es sabido que Irán está bajo embargo de la ONU de la importación de armas desde 2007, debido al cual, salvo el sistema de lanzamiento antimisiles de S300 no ha importado nuevos grandes armamentos en los últimos años. Esto coincide con un informe publicado por el Instituto Internacional de Estocolmo para la Investigación de la Paz (SIPRI) en 2017 según el cual Irán ha importado legalmente alrededor del 2 % anual de todas las armas exportadas a Oriente Medio³⁸. Los armamentos importados por Irán se limitan sobre todo en las armas antiaéreas rusas, como el caso de S300 que, debido a sus limitaciones, no generaron críticas positivas en la República Islámica. Por estar un largo tiempo bajo las sanciones, se ha visto obligado a fabricar su propio armamento. Se puede dar el ejemplo de Bavar-373 que Irán lo ve como alternativa «más eficaz» que las antiaéreas rusas y un logro de la «economía de resistencia»³⁹.

³⁷ «Exclusive: Iran missile tests were 'in defiance of' U.N. resolution - U.S., allies». *Reuters*. Disponible en <https://www.reuters.com/article/us-iran-missiles/exclusive-iran-missile-tests-were-in-defiance-of-u-n-resolution-u-s-allies-idUSKCN0WV2HE>. Fecha de consulta 10/10/2019.

³⁸ SIPRI Organization. «Trends World Military Expenditure». Disponible en <https://www.sipri.org/publications/2019/sipri-fact-sheets/trends-world-military-expenditure-2018>. Fecha de consulta 10/10/2019.

³⁹. «Irán ya fabrica armas a diferencia de Arabia Saudí que sigue importando». *Asr Diplomacy*. Disponible en <http://asrdiplomacy.ir/47988/ایران-سلاح-تولید-می-کند-اما-عربستان-هنو>. Fecha de consulta 10/10/2019.



Figura 2. Importación de armas en Estados árabe del Golfo e Irán. Fuente: SIPRI (2017).

Las sanciones de la ONU sobre la industria armamentística de Irán caducan en 2020⁴⁰ y Rusia y China parecen estar reacios de renovar las sanciones en el Consejo de Seguridad de la ONU. En esta situación, tener acceso a los mercados armamentísticos es aún más conveniente para Irán. Designar la GRI en la lista de las organizaciones terroristas podrá aumentar significativamente el coste de cualquier comercio de armas con ese país a partir del 2020.

Ante la incertidumbre sobre la duración de las sanciones, Estados Unidos está persiguiendo objetivos a largo plazo más allá del periodo presidencial de Donald Trump. A pesar de que los candidatos demócratas han asegurado que en el caso de llegar a la Casa Blanca volverían al acuerdo nuclear con Irán, una multitud de sanciones y la ley de la designación de la GRI «serán más difíciles de revocar» por los nuevos gobernantes estadounidenses, como analiza Nahal Toosi, experta iraní en el portal de Político⁴¹.

A parte de los elementos mencionados, la máxima presión de Estados Unidos puede llegar a tener nuevos aspectos como, por el ejemplo, el caso de sancionar las autoridades del Estado. Existen especulaciones sobre los posibles escenarios: la firmeza de Washington de cerrar las vías diplomáticas y seguir con la política de *regime change* o de «cambiar el régimen» u obligar a Irán a hacer un nuevo pacto con Estados

⁴⁰ SIPRI ORGANIZATION. «UN arms embargoes-Iran». Disponible en https://www.sipri.org/databases/embargoes/un_arms_embargoes/iran. Fecha de consulta 10/10/2019.

⁴¹ TOOSI, Nahal. «Democrats want to rejoin the Iran nuclear deal. It's not that simple». Disponible en <https://www.politico.com/story/2019/07/20/iran-nuclear-deal-democrats-1424113>. Fecha de consulta 10/10/2019.

Unidos. La incertidumbre sobre el grado de la resistencia por parte de Irán complica el dilema.

La política del presidente Trump ante Irán ha levantado opiniones críticas de analistas y personajes políticos. Mehdi Jalagi, un analista opositor iraní en *The Washington Institute* opina que «Washington debería convencer al régimen que por cada paso a favor de las negociaciones le daría incentivos, en el caso contrario aumentar la presión, pero siempre delimitar con claridad las nociones de cambiar el régimen con cambiar su comportamiento»⁴². Como señala Michael Fuchs en *The Guardian*, «esta política empodera la línea dura en Irán, eleva el riesgo de una guerra y ha vuelto el mundo un lugar menos seguro»⁴³. «La actual situación peligrosa en el Medio Oriente es el fruto de la política de máxima presión contra Irán»⁴⁴, destaca el Consejo Nacional Iraní-Americano (NIAC) con sede en Washington. A la vez que según un informe en *The New York Times*, «muchos líderes europeos mantienen distancia a la política de Trump»⁴⁵, la actual alta representante de la UE de Asuntos Exteriores y de Seguridad, Federica Mogherini, insiste en que «mantener el acuerdo nuclear no es un ejercicio fácil, pero es una prioridad».

Es cierto que la Administración Trump ha estado demostrando a lo largo de estos meses comportamientos contradictorios; como en los casos de la reducción del número de militares en Irak y solicitar a terceros países para mediar y dirimir la tensión que podrían tener raíces en la dinámica de la política interna de Estados Unidos. De todas formas, Irán se ha tomado en serio el bloqueo contra ese país y ha optado por las estrategias que —probablemente— reducen su efecto pernicioso.

⁴² JALAGI, Mehdi. «Quebrar la resistencia de Jamenei, cómo se puede retornar Irán a la mesa de negociación». The Washington Institute. Disponible en <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/khameneis-breaking-point-how-to-get-iran-back-to-the-negotiating-table>. Fecha de consulta 10/10/2019.

⁴³ FUCHS, Michael. «Chances of war with Iran are rising. And Donald Trump is to blame». *The Guardian*. Disponible en <https://www.theguardian.com/commentisfree/2019/may/09/donald-trump-iran-nuclear-deal-blame>. Fecha de consulta 10/10/2019.

⁴⁴ «NIAC Statement on Latest Persian Gulf Tanker Attacks». National Iranian American Council. Disponible en <https://www.niacouncil.org/niac-statement-latest-persian-gulf-tanker-attacks>. Fecha de consulta 10/10/2019.

⁴⁵ ERLANGEN, Steven. «Wary of Trump's Hard Line on Iran, Europeans Decline to Join Escorts in Gul». *The New York Times*. Disponible en <https://www.nytimes.com/2019/08/01/world/europe/trump-iran-gulf-patrol.html>. Fecha de consulta 10/10/2019.

Reacciones de Irán ante la máxima presión

Desde el punto de vista de las autoridades de la República Islámica, las sanciones económicas son «terrorismo económico que hace daño a la población», y han declarado que están en alerta para neutralizar la amenaza militar en el golfo Pérsico. Mientras Estados Unidos y sus aliados acusan a Irán de haber estado detrás de las «provocaciones» y «sabotajes» contra los petroleros en el golfo Pérsico⁴⁶, Irán lo niega, pero cree que es «legítimo» su poder armamentístico para «proteger» la seguridad en el Golfo y en la región. Cualquier negocio con Estados Unidos sobre los misiles y el cambio de estrategias en las fuerzas armadas ha sido descartado por Ali Jamenei, líder y jefe de Estado, y parece que la República Islámica está convencido de que lo que EE. UU. pretende intentar es debilitar para luego cambiar el régimen, al menos esto es la señal que parecen haber recibido.

A pesar de esta situación, tanto Teherán como Washington han desmentido estar buscando comenzar un conflicto. Sin embargo, Irán considera que ya se encuentra en «guerra económica», y los militares iraníes ven de alta probabilidad el desencadenamiento de un conflicto si se involucra Israel a la coalición naval. Ante estos desafíos, Irán adoptará las siguientes estrategias para resistir frente a las presiones tanto política como militar:

1. El embargo contra Irán implica un mayor grado de colusión entre diferentes sectores del panorama sociopolítico de ese país, pero también aumenta la securización interna con el objetivo de evitar una desestabilización interna en la República Islámica de Irán. Por tanto, podría tener un efecto negativo sobre las reformas políticas internas.
2. La República Islámica tratará de inducir que tiene suficiente control sobre el Golfo y el estrecho de Ormuz, y demostrará que, a pesar de las sanciones, tiene una capacidad militar y apoyo de aliados proxis con los que puede elevar el coste de cualquier invasión^{47 48}. El derribo del dron estadounidense en el espacio aéreo iraní

⁴⁶ BEHAVESH, Maysam. «Is Iran to blame for suspected attacks on Gulf tankers?». *Al Jazeera*. Disponible en <https://www.aljazeera.com/news/middleeast/2019/06/iran-blame-suspected-attacks-gulf-tankers-190615165831404.html>. Fecha de consulta 10/10/2019.

⁴⁷ GOLDENBERG, Ilan. «What a War with Iran Would Look Like». *Foreign Affairs*. Disponible en <https://www.foreignaffairs.com/articles/iran/2019-06-04/what-war-iran-would-look>. Fecha de consulta 10/10/2019.

⁴⁸ WEICHERT, Brandon. «So, You Want to Invade Iran?». *The American Spectator*. Disponible en <https://spectator.org/so-you-want-to-invade-iran/>. Fecha de consulta 10/10/2019.

el pasado mes de junio y la incautación del petrolero británico Stena Impero como un «acto de reciprocidad» ante la confiscación del petróleo de Grace 1 en Gibraltar son ejemplos que, según Irán, «pueden manifestar su capacidad disuasiva». «La capacidad disuasiva y defensiva del país está a tal altura que Estados Unidos ha puesto sobre la mesa la opción de la invasión a Irán, pero nunca tendrá coraje de adoptarla», añade una página web iraní sobre defensa⁴⁹. Los altos comandantes de la GRI y el ejército (Artesh) exponen sus habilidades en la guerra asimétrica⁵⁰ y resistirán ante cualquier convenio que haga debilitar sus lazos con los proxis. Por ejemplo, en los últimos meses han surgido duros debates entre la línea dura y los reformistas en la asamblea de Irán, sobre firmar o no la ley de Financiamento del Terrorismo, abreviado como CTF. Esta ley presiona al sistema financiero de Irán a someterse a un régimen de transparencia internacional, lo cual impide cualquier transacción financiera con los grupos que se pueden considerar «terroristas», como es el caso de Hezbolá.

En búsqueda de un apoyo mayor, la firmeza de Estados Unidos en poner en marcha una coalición marítima ha hecho empujar Irán hacia Rusia. La maniobra conjunta de las fuerzas armadas de Irán y Rusia en el océano Índico en el 2020 puede interpretarse como una señal del acercamiento de Irán a Rusia⁵¹.

1. Irán ha declarado no estar interesado en involucrarse en una guerra, pero tampoco pretende una negociación que resulte el cese de sus estrategias regionales. Es un doble juego que consiste en seguir demostrando el poderío militar y auspiciar las milicias chiís en Irak, Yemen y Líbano y, al mismo tiempo, evitar un conflicto con EE. UU. Irán, para seguir equilibrado en esta línea, buscará una diplomacia activa en los próximos meses. Según Abbas Musavi, el portavoz del Ministerio de Exteriores, el país «responderá diplomacia con diplomacia, y la invasión con una defensa»⁵².

⁴⁹ PAYDAR, Melli. «Temor de Estados Unidos del crecimiento del poderío miliar de Irán». Disponible en <http://paydarymelli.ir/fa/news/45284/وحشت-غریب-از-رشد-ایلمای-قدرت-نظامی-ایران>. Fecha de consulta 10/10/2019.

⁵⁰ «Comparación entre el poder militar y armamentístico del Ejército y la Guardia Revolucionaria». *Military News Ir*. Disponible en <http://www.militarynews.ir/2019/02/25/comparison-of-the-strength-and-ability-of-combat-and-arms-between-the-army-and-the-army/>. Fecha de consulta 10/10/2019.

⁵¹ «Russia, Iran to conduct naval drills this year, Iranian Navy commander says». *Russian News Agency TASS*. Disponible en <https://tass.com/defense/1071885>. Fecha de consulta 10/10/2019.

⁵² Departamento de Estado de Irán. «La nación responde diplomacia con diplomacia y guerra con una defensa». Disponible en <http://dolat.ir/detail/323824>. Fecha de consulta 10/10/2019.

2. El Gobierno de Rohani intenta demostrar que Irán, a diferencia de las denuncias por sus rivales, no ha estado deseando interferir en los asuntos de otros países para cambiar el *statu quo* regional. Para ello, adoptará una diplomacia activa con algunos países de la zona como Pakistán, Omán, Qatar, Irak y Turquía, entre otros. Los reformistas radicales carecen de suficiente poder, de tal modo que no podemos esperar un cambio de perspectiva sobre Israel.
3. A nivel extrarregional, el Gobierno iraní mantendrá relaciones multilaterales con los integrantes del acuerdo nuclear; UE, Francia, Reino Unido, Alemania, China y Rusia. La diplomacia, según Irán, le ayudará a reducir y a hacer fracasar el efecto de la máxima presión. Parece que los europeos ven inviable esta cooperación a largo plazo, e incentivan a Irán y a Estados Unidos a sentarse en una nueva mesa de diálogo. El presidente de Irán, Hasan Rohani, ha condicionado la visita con su homólogo estadounidense a levantar previamente las sanciones, lo que no parece fácil de lograr. Para comenzar una nueva negociación, se considera necesaria que ambos retrocedan en sus ventajas, en una situación donde el objetivo de ambos sea sacar la máxima ventaja.
4. Frente a la amenaza de estallar un conflicto mayor en Oriente Medio, ha surgido la idea de una reconciliación con sus rivales. Irán está interesado en mantener su hegemonía en Oriente Medio, sin involucrarse en un conflicto directo en la región. Mientras, según Javier Solana, «Emiratos Árabes intenta sacar sus tropas de Yemen para suavizar la tensión»⁵³, Irán ha interpretado este movimiento como un «giro de Emiratos y Arabia Saudí hacia Irán»⁵⁴. Farnaz Fassihi, la analista de *The New York Times*, predice un acercamiento entre Irán y Arabia Saudí, y Mohsen Milani, profesor de Ciencias Políticas, señala en su cuenta de Twitter que «Arabia Saudí, decepcionado de Estados Unidos por no confrontar Irán después del ataque a Aramco, está cambiando gradualmente su política sobre Irán y Medio Oriente...». A pesar de las volatilidades, la divergencia persiste y la situación geopolítica sigue pareciendo muy vulnerable y frágil. Otro dilema importante es la relación con Israel que parece que seguirá estando bloqueada por mucho tiempo.

⁵³ SOLANA, Javier. «Una coalición renqueante en Oriente Próximo». *Project Syndicate*. Disponible en <https://www.project-syndicate.org/commentary/trump-faltering-coalition-saudi-arabia-israel-by-javier-solana-2019-09/spanish>. Fecha de consulta 10/10/2019.

⁵⁴ «Emiratos y Arabia Saudí en camino de contactar con Irán». *Noticiera estatal IRNA*. <https://www.irna.ir/news/83433558/امارات-و-عربستان-در-مسیر-ارتباط-با-ایران>. Fecha de consulta 10/10/2019.

5. Los medios oficiales de Irán creen que la presión máxima está condenado al fracaso y, para ello, hacen hincapié en la resistencia económica y en mantener el diálogo. La diplomacia económica por parte de Irán con los integrantes del acuerdo nuclear estará basada en hacer énfasis en las promesas económicas que, según Irán, es fundamental para sus intereses económicos y salvar el acuerdo. A un año de la retirada de Estados Unidos del acuerdo nuclear, Irán denuncia que el «4+1 no está cumpliendo las promesas económicas previstas en el acuerdo»⁵⁵. Con el objetivo de recuperar parte de las desinversiones, está presionando a Europa dándole un «ultimátum» que en el caso de infringir, se retirarán poco a poco de los compromisos multilaterales asumidos en el marco del acuerdo nuclear. Aunque Teherán actualmente está por el tercer paso de su retirada, algunos estrategas iraníes consideran «importante quedarse en el acuerdo», como destaca un analista iraní en *think tank* de *Iran Diplomacy*⁵⁶.

Conclusiones

Lo que hemos examinado hasta ahora son un conjunto de elementos geoestratégicos, políticos, económicos y militares que alimentan las tensiones entre Washington y Teherán. La ofensiva de Estados Unidos contra la República Islámica de Irán no es una novedad, pero con Trump ha alcanzado un diferente aspecto. La GRI es la mano dura del poder de la República Islámica de Irán, por tal razón está en el punto de mira de Washington en sus políticas sobre el país asiático. Aunque acontezca un acercamiento con Arabia Saudí, la hostilidad entre Irán e Israel juega un papel fundamental en las tensiones con Washington y es el efecto de la caja de pandora que hemos visto en las relaciones con Occidente, en especial, con los Estados Unidos.

Creo que la presión máxima no acelera la caída de la República Islámica, sino al contrario, ha implicado una alianza entre los reformistas más moderados y el sector conservador, de tal modo que han llegado a tener más objetivos comunes que antes. Mientras tanto, parece que el Gobierno de Irán hará un esfuerzo mayor por reducir el efecto del embargo, mantenerse abierto el diálogo con las potencias mundiales y

⁵⁵ «Irán reitera que solo regresará a sus compromisos nucleares “si la otra parte cumple”». *Noticiera EFE*. Disponible en <https://www.efe.com/efe/espana/mundo/iran-reitera-que-solo-regresara-a-sus-compromisos-nucleares-si-la-otra-parte-cumple/10001-4004120>. Fecha de consulta 10/10/2019.

⁵⁶ «Salir del acuerdo nuclear no se debe en este momento». *Iran Diplomacy*. Disponible en <http://www.irdiplomacy.ir/fa/news/1982940/خروج-از-توافق-هسته-ای-در-شرایط-کنونی-صلاح-نیست>. Fecha de consulta 10/10/2019.

regionales —excepto Israel— y, al mismo tiempo, maximizar sus intereses estratégicos regionales; una trinidad difícil. Por tanto, va a apostar por un conjunto combinado de estrategias militares y diplomáticas. La desinversión y la caída de la exportación de crudo se están manifestando como una recesión, pero no hay síntomas de una desestabilización interna. Los reformistas de la corriente liberal impulsan una negociación para poder entrar nuevamente en la economía mundial y aprovechar sus ventajas, mientras que los conservadores prefieren mantener las estrategias regionales a cambio de estar en un aislamiento económico.

A pesar de que el sector más pragmático desea mantener el ritmo de la diplomacia en Irán, está surgiendo un sentido común que el grupo 4+1 no podrá evitar que menoscabe el acuerdo firmado en 2015. Cabe recordar que los conservadores y militares de la República Islámica tienen un mayor margen de maniobra en las estrategias regionales. Tengo dudas de que, por el momento, haya voluntad de acatar todas las condiciones de Estados Unidos para comenzar otra negociación, ya que para la República Islámica sería equivalente a una completa rendición. Ha resurgido la idea de una nueva negociación, pero es muy difícil que la GRI decida despedirse —tal y como Washington espera— de sus estrategias, su poder armamentístico y su enemistad con Israel.

Todas estas circunstancias han elevado el riesgo de un conflicto militar. Es importante tener en cuenta que los escenarios mencionados en este texto son optimistas y la falta de certeza eleva la fragilidad. Irán y Estados Unidos han reiterado que no están buscando una confrontación militar, pero los hechos pueden indicar otra cosa. Como opina John Limbert, el último embajador demócrata del expresidente Jimmy Carter en Irán, «la guerra normalmente ocurre cuando ambas partes declaran que no la desean»⁵⁷. La República Islámica de Irán, por más irregular que parezca en el orden mundial, ha puesto de manifiesto que cuenta con un poder disuasivo importante para un nuevo equilibrio geopolítico del Oriente Medio y equiparable con el poder armamentístico de Israel.

Es inevitable llegar a la conclusión de que el Gobierno de Trump, hasta el momento, ha fracasado en colapsar Irán, pero por otro lado el riesgo de una confrontación militar no deseada ha aumentado en los últimos meses. Cualquier cálculo erróneo en la escalada

⁵⁷ Debate: *The Crisis in US-Iran Relations: Is Trump Taking Us to War?* Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=Pbr995Eo5kE>.

de tensión, ya sea con Estados Unidos o con aliados como Arabia Saudí o Israel podría dar lugar a un conflicto devastador, incrementaría drásticamente el precio del petróleo y enviaría una gran ola de refugiados hacia Occidente. El multilateralismo y mantener abierta las ventanas del diálogo parecen más imprescindibles que nunca y la fracción pragmática ha demostrado ser experto en esto. La rápida transformación y volatilidad regional nos advierte que los próximos meses serán turbulentos y decisivos.

*Kamran Vahedi**

Analista de Relaciones Internacionales y Economía Política
Especialista en Oriente Medio

¿Cómo se puede estimular la desradicalización de los terroristas yihadistas?

Resumen

El objetivo del presente ensayo es ahondar en las posibilidades para estimular la desradicalización desde los programas de tratamiento para la reeducación y reinserción social de los terroristas yihadistas. Se trata de una necesidad que viene recogida en la *Estrategia de Seguridad Nacional contra el Terrorismo*, donde se formula como línea estratégica la necesidad de fomentar la participación en programas de tratamiento desarrollados por la Administración penitenciaria.

Debido a la importancia que adquiere para la prevención su separación de la ideología extremista, se aporta una revisión que combina los factores de evaluación y valoración del riesgo para el extremismo político violento, con el análisis de modelos de intervención psico-socioeducativa con los que estimular los procesos de desradicalización. Por último, el trabajo concluye con una propuesta para la intervención comunitaria que posibilita la participación activa de diferentes agentes sociales y familiares del entorno en la estimulación hacia el desenganche de la conducta violenta y la desradicalización de los terroristas yihadistas.

Palabras clave

Desradicalización, radicalización violenta, desenganche, yihadismo, extremismo político, terrorismo, predicción del riesgo, programas de tratamiento.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los *Documentos de Opinión* son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

How can be stimulated the de-radicalization of jihadist terrorists?

Abstract

The objective of this essay is to delve into the possibilities to stimulate the de-radicalization from the treatment programs for the re-education and social reintegration of jihadist terrorists. This is a need that is included in the National Security Strategy against Terrorism, where the need to promote participation in Treatment Programs developed by the Penitentiary Administration is formulated as a strategic line.

Due to the importance that its separation from extremist ideology acquires for prevention, a review is provided that combines the factors of evaluation and risk assessment for violent political extremism, with the analysis of psycho-socio-educational intervention models that stimulate processes of de-radicalization. Finally, the work concludes with a proposal for community intervention that enables the active participation of different social and family agents in the environment in the stimulation towards the disengagement of violent behavior and the de-radicalization of jihadist terrorists.

Keywords

Deradicalization, violent radicalization, disengagement, jihadism, political extremism, terrorism, risk prediction, treatment programs.

Introducción

La caída del autodenominado Califato Islámico en marzo de 2019 supone el retorno al conjunto de países de Europa Occidental de nacionales que se desplazaron, en los últimos siete años, a zonas de conflicto para unirse a las filas del EI. Se trata de un conjunto de personas que regresan con dos actitudes claramente diferenciadas: 1) desencantadas por su experiencia en la zona de conflicto, y 2) personas que deciden regresar manteniendo un sistema de valores anclado en la ideología extremista que regula su manera de concebir la realidad que le rodea y condiciona en el rechazo de los valores democráticos de los Estados a los que retornan.

El conjunto de internos islamistas en los centros penitenciarios españoles y la llegada del segundo grupo de retornados, suponen una amenaza para las sociedades democráticas occidentales. Este hecho implica ir más allá de las medidas de seguridad y aunar esfuerzos en el desarrollo e implementación de programas de tratamiento¹, en instituciones cerradas y/o de/en medio abierto², dirigidos a estimular su desradicalización y reinserción en la comunidad.

Radicalización violenta, desradicalización y desenganche

El fenómeno de la desradicalización puede ser abordado desde diferentes perspectivas y encuadres metodológicos. Para poder ahondar en las posibles intervenciones que ofrecen los recursos institucionales, resulta necesario partir de un mismo marco conceptual que ayude a contextualizar qué entendemos por radicalización violenta, desradicalización y desenganche de los terroristas yihadistas.

Así, en primer lugar, el artículo 1 de la Decisión Marco sobre la lucha contra el terrorismo, define la radicalización violenta como «el fenómeno en virtud del cual las personas se adhieren a opiniones, puntos de vista e ideas que pueden conducirles a

¹ El art. 25.2 de la Constitución Española de 1978 recoge que «las penas privativas de libertad y las medidas de seguridad estarán orientadas hacia la reeducación y reinserción social y no podrán consistir en trabajos forzados».

² El abordaje de los programas de tratamiento debe adoptar un enfoque integral, multidisciplinar y transversal, implicando a diferentes agentes sociales y miembros de la comunidad. Esto lleva a la necesidad de coordinar programas más allá de la privación de libertad, en instituciones cerradas. Requiere planificar espacios y programas de intervención psicosocial en medio abierto dirigidos a sujetos que no están imputados por delitos relacionados con actividad terrorista o que se encuentran en libertad condicional tras su paso por prisión.

cometer actos terroristas»³. Se trata de un proceso complejo y multidimensional, en el que pueden estar implicadas numerosas variables de influencia en función del contexto en el que se producen, así como de la trayectoria vital y necesidades de cada sujeto.

La finalidad de los programas de tratamiento debe encaminarse hacia dos objetivos principales:

- 1) el desistimiento de la conducta violenta vinculada con el paso a la acción terrorista, y
- 2) la integración positiva del individuo en la sociedad.

En el camino hacia el desistimiento de la violencia y/o «violencia cero», se ofrecen dos escenarios o resultados posibles:

- 1) Un proceso de desradicalización, que será entendido como la emancipación o separación de la ideología extremista.⁴
- 2) Un desenganche, cese o abandono de la violencia terrorista⁵.

¿Es posible planificar una ruta común para la desradicalización de los terroristas yihadistas?

Del mismo modo que no existe un único patrón de radicalización violenta, tampoco existe un único perfil de persona radicalizada, ni una evolución lineal a lo largo del proceso. Por tanto, tal y como concluyeron Bjørgo y Horgan «no es posible proporcionar una fórmula simple sobre cómo hacer que los terroristas se retiren del activismo violento y/o desarrollar y ejecutar un programa de desradicalización, aplicable a cualquier grupo terrorista en el mundo»⁶.

La radicalización se produce en un contexto social determinado, se gesta y se mantiene motivada por diferentes variables de influencia que responden a unas necesidades vitales de la persona. Por ello, el conocimiento de aquellos factores de

³ COMISIÓN EUROPEA. «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la captación de terroristas: afrontar los factores que contribuyen a la radicalización violenta». Bruselas: 21 de septiembre de 2005, COM (2005) 313 final, Comisión de las Comunidades Europeas, p. 2.

⁴ PIETRASSANTA, S. «La déradicalisation, outil de lutte contre le terrorisme. Rapporteur du projet de la loi relatif à la lutte contre le terrorisme». Paris: Assemblée Nationale, 2015, pp. 23 y 62.

⁵ HORGAN, J. «Individual disengagement: A psychological analysis». In BJØRGO, T. & HORGAN, J. (eds.). *Leaving terrorism behind: Individual and collective disengagement*. Routledge, 2009, pp. 17-29.

⁶ BJØRGO, T. y HORGAN, J. «Conclusions». *Leaving terrorism behind: Individual and collective*. Routledge, 2009, pp. 245-255.

riesgo estático⁷ y dinámico⁸ que a nivel individual han actuado como precipitantes o facilitadores en el proceso de radicalización violenta, ocupan un lugar clave en la planificación y programación de itinerarios hacia la desradicalización. Además, los programas de desradicalización deben abordar y adaptar sus contenidos y líneas de actuación a los contextos políticos y sociales en los se producen.

En los últimos años los estudios sobre el tratamiento de los delincuentes han evolucionado, desarrollando programas y modelos más eficaces, que pueden extrapolarse a los procesos de desradicalización de los terroristas yihadistas a través de los modelos de vida satisfactoria. En ellos, para la rehabilitación del delincuente se adapta la intervención a sus necesidades individuales y grupales⁹. Su finalidad es que los sujetos radicalizados busquen la satisfacción de ciertas áreas de su vida que le generan bienestar, en lugar de en ideas conflictivas o pensamientos distorsionados basados en la ideología extremista.

Programas de tratamiento para estimular la desradicalización

*La Estrategia de Seguridad Nacional contra el Terrorismo*¹⁰ establece las líneas de acción que han de llevarse a cabo en la lucha contra el terrorismo desde cuatro pilares básicos:

- Prevenir: actuar contra las causas del fenómeno terrorista.
- Proteger: reforzar las estructuras de seguridad, reduciendo la vulnerabilidad de los posibles objetivos del terrorismo.
- Perseguir: hacer frente a la actividad del terrorismo y del extremismo violento.
- Preparar la respuesta: restablecer la normalidad tras un ataque terrorista.

En su capítulo IV dentro del pilar de prevención en el ámbito interno, se formula como línea estratégica: «Prevenir, detectar y neutralizar procesos de radicalización en los

⁷ Los factores de riesgo estáticos, se corresponden con aquellos elementos invariables del individuo como por ejemplo: la nacionalidad o los antecedentes penales.

⁸ Entendemos como factores de riesgo dinámicos aquellas características que pueden modificarse a través de la intervención psico-socioeducativa.

⁹ WARD, T.; MANN, R. y GANNON, T. «The good lives model of offender rehabilitation: Clinical implications». *Aggression and Violent Behavior*, 12. 2006, pp. 87-107.

¹⁰ ANEXO. Orden PCI/179/2019, de 22 de febrero, por la que se publica la Estrategia Nacional contra el Terrorismo 2019, aprobado por el Consejo de Seguridad Nacional. P. 17952.

centros penitenciarios, a través de la identificación y el control de individuos que promuevan o asuman ideologías extremistas mediante actitudes proselitistas y de captación de otros internos, fomentando su participación en los programas de tratamiento desarrollados por la Administración penitenciaria».

Es necesario desarrollar programas de tratamiento con los que estimular la desradicalización, a través del empleo de herramientas de valoración del riesgo de violencia con terroristas y extremistas. Estos instrumentos identifican los riesgos y necesidades criminógenas de cada individuo. De esta manera se posibilita la individualización del tratamiento, y su adaptación a las necesidades o factores de riesgo dinámico, sus motivaciones y factores de atracción hacia la ideología extremista.

Por otra parte, en su capítulo 1 la *Estrategia de Seguridad Nacional contra el Terrorismo* se presenta como una estrategia para la seguridad humana, centrada en las personas y preocupada por fortalecer la resiliencia, que sea integral, participativa, coordinada y transversal.

Modelo de respuesta a riesgos y necesidades

Andrews, Bonta y Hoge¹¹ desarrollaron este modelo basado en tres principios básicos que guían el tratamiento de los delincuentes:

- *El principio de riesgo*: establece que el nivel de tratamiento debe ser proporcional al nivel de riesgo planteado por el delincuente. Así, a medida que se identifican los cambios en el riesgo, el plan de tratamiento debe en consecuencia ajustarse para que coincida con el nivel de riesgo previsto para el infractor.
- *El principio de necesidad*: establece que los planes de tratamiento y rehabilitación deben basarse en las necesidades criminógenas o factores de riesgo dinámicos que se han vinculado a los comportamientos de interés de resultado, son maleables, y una reducción o eliminación de la necesidad se acompaña de un cambio en el factor de riesgo dinámico y, por lo tanto, también en el nivel de riesgo.

¹¹ ANDREWS, BONTA y HOGE. «Classification for effective rehabilitation: Rediscovering psychology». *Criminal Justice and Behaviour*, 17. 1990, pp. 19-52.

- *El principio de responsividad*: establece que las intervenciones de tratamiento y rehabilitación deben utilizar estrategias cognitivas de aprendizaje social, que aborden las necesidades criminógenas al reemplazar las conductas asociadas con el riesgo por otras más prosociales. El aprendizaje social cognitivo postula que los nuevos comportamientos se pueden aprender a través de modelos positivos. Además, la eficacia de la rehabilitación y el tratamiento aumentarán si las intervenciones se ajustan a factores personales que mejoran el aprendizaje. Específicamente, la adaptación de los programas de rehabilitación al estilo de aprendizaje, la capacidad cognitiva, la edad o el género por ejemplo mejorará la transferencia de la información y conducirá a mejores resultados.

Este modelo se utiliza para guiar los programas de gestión de riesgos para delincuentes generales y violentos, ofrece pautas generales para estructurar la valoración del riesgo y planificar la intervención de manera individualizada y ajustada a las necesidades criminógenas del sujeto. Varios expertos han aludido a la utilidad potencial de un modelo de riesgo-necesidad-responsividad para reducir el riesgo de extremismo violento, pero aún no se ha probado¹².

VERA-2

Actualmente es la herramienta disponible más utilizada e investigada para esta población¹³. Se trata de un instrumento que contiene indicadores asociados con 25 factores de riesgo, divididos en cuatro áreas principales: (1) creencias y actitudes, (2) contexto e intención, (3) historia y capacidad, y (4) compromiso y motivación. Añade además factores de protección para cubrir las experiencias en programas de desradicalización.

¹² DEAN, C. «Addressing Violent Extremism in Prisons and Probation: Principles for Effective Programs and Interventions». *Policy Brief*. Global Center on Cooperative Security, 2016. Disponible en http://www.globalcenter.org/wpcontent/uploads/2016/09/16Sep_Dean_Addressing-Violent-Extremism-in-Prisonsand-Probation_FINAL.pdf.

Radicalization Awareness Network (RAN). «Radicalization Research – Gap Analysis». 2016. Disponible en https://ec.europa.eu/homeaffairs/sites/homeaffairs/files/docs/pages/201612_radicalisation_research_gap_analy sis_en.pdf.

¹³ «Risk Assessment Decisions for Violent Political Extremism (VERA-2)». 2009-02. Disponible en <https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/rsrscs/pblctns/2009-02-rdv/index-en.aspx> (consultado en fecha 02/05/2019).

Clasificación de ítems: factor de actitudes.

Los elementos de actitud son importantes para la motivación de la radicalización violenta y los delitos relacionados con el terrorismo. A continuación recogemos el listado de indicadores actitudinales aportados en la herramienta VERA-2:

- (1) Apego a una ideología que justifique la violencia.
- (2) Percepción de injusticia y agravio.
- (3) Identificación de la causa de la injusticia.
- (4) Deshumanización del objetivo identificado.
- (5) Martirio internalizado.
- (6) Alienación de la sociedad y rechazo de valores.
- (7) Odio, frustración, persecución.
- (8) Necesidad de unión grupal y pertenencia.
- (9) Identidad colectiva.
- (10) Empatía.

Clasificación de ítems: factores de riesgo contextuales.

Los factores de riesgo contextuales valoran la influencia de los amigos, la familia y el medio social en el que se desenvuelve el individuo. La herramienta amplía el riesgo contextual a través de la inclusión de variables relacionadas con entornos en los que se produce la radicalización violenta y la influencia de los posibles agentes radicalizadores. Así como factores relacionados con situaciones geopolíticas, respuestas gubernamentales que pueden provocar respuestas violentas.

- (1) Usuario de sitios web extremistas.
- (2) Apoyo comunitario a la acción violenta.
- (3) Contacto directo con extremistas violentos.
- (4) Ira en las decisiones políticas gubernamentales, acciones o ira dirigida al gobierno.

Clasificación de ítems: factores de riesgo histórico.

Identificar elementos críticos en la trayectoria vital de los individuos que puedan estar en el origen de la adopción de roles vinculados con el extremismo violento. Así la herramienta Vera-2 incluye los siguientes factores de riesgo:

- (1) Exposición temprana a la violencia.
- (2) Apoyo de familiares y amigos para la acción violenta.
- (3) Violencia criminal previa.
- (4) Entrenamiento militar o paramilitar.
- (4) Viaje fuera del país para entrenamiento y lucha no patrocinados por el Estado.
- (5) Glorificación de la acción violenta.

Calificaciones: factores de protección.

Los factores de protección son los factores que, si están presentes, mitigan el riesgo de violencia futura. El conocimiento de la presencia o ausencia de estos factores protectores es útil para la planificación del programa de intervención y la prevención de recaídas.

- (1) Cambio en la ideología.
- (2) Rechazo a la violencia para alcanzar objetivos.
- (3) Cambio de visión y concepto de «enemigo».
- (4) Interés por la participación política constructiva.
- (5) Apoyo significativo a la comunidad.

¿Qué elementos se deben estimular para la desradicalización?

Hasta aquí se ha seleccionado un modelo teórico que encuadra la intervención individualizada adaptada al nivel de riesgo presentado en cada caso, así como a las necesidades, características y motivación del sujeto. La valoración del riesgo debe responder a variables de influencia para la radicalización violenta, pero ¿qué ejes deben introducirse en la intervención a fin de estimular la desradicalización?

Trujillo¹⁴ señala que entre los elementos clave para estimular la desradicalización de los sujetos se encuentran:

- La necesidad de desarrollar una motivación de logro personal basada en la robustez psicológica (resistencia).
- El apoyo social real.
- Modelos competentes (no radicales y no violentos).
- La cualificación profesional y académica de los sujetos.

Además, para estimular la desradicalización resulta necesario enfocar el trabajo hacia la integración social efectiva y el establecimiento de una red social de apoyo de carácter prosocial que le de sustento.

Volviendo a los modelos de vida satisfactoria abordados anteriormente, se trataría de acompañar u orientar a los sujetos hacia experiencias de éxito. De este modo, a través de vivencias positivas con modelos prosociales, el sujeto encuentra la satisfacción y el bienestar de ciertas áreas de su vida con los que forjar una identidad personal alejada de la violencia terrorista. Las experiencias de éxito, el sentimiento de bienestar y el refuerzo positivo, incrementan la motivación de logro y favorecen el alejamiento de un autoconcepto ligado al refuerzo del endogrupo.

Por tanto, la desradicalización pasa necesariamente por la individualización del tratamiento, y el ajuste de la intervención a las necesidades y posibilidades reales de cada sujeto a través de la creación de un proyecto de vida alejado de la violencia, asentado en alternativas formativas/laborales creíbles, con las que promover experiencias de éxito que impulsen una autoestima positiva.

Para ello es importante identificar y considerar los *push factors*, o factores que atraen al individuo hacia comportamientos alternativos que reportan recompensas o satisfacciones, y los *pull factors* o factores que empujan, es decir, fuerzas sociales negativas y circunstancias que convierten en poco atractivo el entorno terrorista¹⁵ como son:

¹⁴ TRUJILLO, H. «Ponencia en la jornada “Encuentro sobre yihadismo”». Academia de Psicología de España. 18/04/2018.

¹⁵ ALONSO, R. «Why do terrorists stop? Analyzing why ETA members abandon or continue with terrorism». *Studies in Conflict and Terrorism*, 34-9. 2011, pp. 696-716.

a) *Pull factors*:

- Oportunidades al desvincularse de la vida clandestina y arriesgada.
- Expectativas nuevas, relaciones afectivas y sociales.
- Medidas de reinserción social que faciliten la ruptura y la dependencia de la organización.
- Dispersión de presos y consiguiente reducción de la presión y cohesión grupal para romper o debilitar el blindaje del grupo.
- Apoyo familiar y social para vencer las dificultades.

b) *Push factors*:

- Dudas sobre la coherencia de la ideología o planteamientos justificativos de la violencia.
- Desencanto con los métodos violentos.
- Desencanto con el objetivo del grupo: duda posible de éxito.
- Empatía hacia víctimas e inconsistencia con justificación de violencia.
- Desencanto con liderazgo, integrantes del grupo o dinámicas internas.
- Pérdida de estatus en el grupo, reconocimiento insuficiente o trato insatisfactorio.

La presencia de estos factores, guarda una relación directa con los factores de protección valorados en la aplicación de la valoración del riesgo VERA-2.

Conclusiones

En su capítulo 1, la *Estrategia de Seguridad Nacional contra el Terrorismo 2019* se presenta como una estrategia para la seguridad humana, centrada en las personas y preocupada por fortalecer la resiliencia, que sea integral, participativa, coordinada y transversal. Por ello, proponemos un modelo de intervención comunitario que adaptado a los procesos de desradicalización, ofrece la posibilidad de incorporar a través de la colaboración ciudadana narrativas alternativas, basadas en modelos no violentos que fomenten la integración de las

personas en proceso de desradicalización.

Se trata del modelo de justicia restaurativa basado en círculos de apoyo y responsabilidad, denominado CoSA.¹⁶ El objetivo principal es el desistimiento de la conducta delictiva, para el caso que nos ocupa se trataría de alcanzar el abandono de la violencia y la separación de la ideología extremista. Dicho objetivo pretende lograrse promoviendo la integración social de personas que presentan riesgo moderado o alto mediante el apoyo social y la participación comunitaria. El sujeto en proceso de desradicalización será el miembro central del círculo.

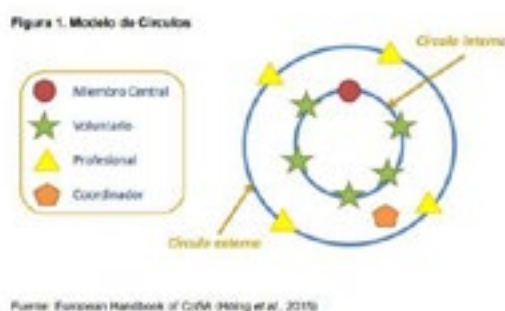


Figura 1. Modelo de círculos. Fuente: European Handbook of CoSA.

Alonso¹⁷ propone instrumentos de prevención y contención frente a la radicalización violenta y el reclutamiento. Estas propuestas deben formar parte también de los programas encaminados a la desradicalización de los terroristas yihadistas y que guardan relación directa con el modelo de círculos de apoyo y responsabilidad con el fin de promover el discurso de actores no radicales y una integración democrática.

¹⁶ «Circles of support and Accountability» o «círculos de apoyo y responsabilidad». El origen de los círculos se sitúa en Canadá en 1994. Posteriormente se aplicó en Inglaterra, Holanda y Bélgica. Dados sus resultados al proyecto europeo Circles 4EU se han adscrito Bulgaria, Letonia, Irlanda, Francia, Hungría y en el contexto español, Cataluña para el tratamiento de agresores sexuales. GARCÍA, C. y SOLER, C. *Adaptación de los círculos de apoyo y responsabilidad al sistema de ejecución penal de Cataluña*. Informe de investigación. Generalitat de Catalunya, 2013.

¹⁷ ALONSO, R. «Procesos de radicalización y reclutamiento en las redes del terrorismo yihadista». *Cuadernos de Estrategia: La inteligencia como factor clave en la lucha contra el terrorismo internacional*. Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), Ministerio de Defensa, 2009, pp. 21-68.

Para estimular la desradicalización, en los círculos interiores se incluye a actores no radicales que actúan como voluntarios. Esto favorece la implicación de dos figuras claramente diferenciadas:

- 1) líderes religiosos de la comunidad musulmana con los que difundir valores prosociales y democráticos alejados de la visión rigorista del islam y
- 2) personas desradicalizadas y/o desencantadas con el grupo terrorista que actúen como modelos de cambio prosocial.

La misión principal de los voluntarios sería la de acompañar a la persona, participando de forma activa en la prevención de recaídas. Así, a través de la incorporación en el tratamiento de actores que han sufrido las consecuencias de un proceso de radicalización violenta, se podrán detectar manifestaciones individuales ante una posible recaída, mantener la ambivalencia o duda frente a la seducción del relato violento y desarrollar una de-construcción del discurso extremista.

Es necesaria la de-construcción del discurso para el desenganche de la ideología extremista y el abandono de las acciones violentas, lo que está directamente relacionado con los *push factors* señalados en párrafos anteriores. Para ello, «es indispensable contar con la implicación y participación activa de las comunidades musulmanas europeas con el objetivo de privar de validez o legitimidad a la narrativa yihadista, así como con los musulmanes de las diásporas occidentales»¹⁸.

A su vez, estas figuras de apoyo podrían realizar una valoración del riesgo contextual y guiar a la persona en/hacia el proceso de consolidación de los cambios introducidos con el tratamiento, y la elaboración de respuestas prosociales ante las posibles dificultades que vaya encontrando en el proceso de desradicalización.

Las responsabilidades de los voluntarios en el modelo de intervención presentado son: informar constantemente al coordinador del círculo sobre todo lo que ocurra en él, mantener la confidencialidad del círculo, formarse y trabajar en equipo, comprometerse y servir de vínculo con los agentes sociales y de control, acompañar al preso y contener las situaciones de riesgo o urgencia, poner límites y respetar al miembro central como a una persona más.

¹⁸ TOBOSO, M. «Una aproximación a la contranarrativa yihadista». Análisis GESI (Grupo de Estudios en Seguridad Internacional). 12/2016, p. 7.

El círculo exterior estaría formado por profesionales de diferentes áreas de intervención (formación, sanidad, inserción laboral por ejemplo). Este grupo de agentes sociales participarán en la valoración del riesgo para la reincidencia y en el desarrollo del proyecto individualizado de tratamiento. Además aportan un asesoramiento especializado y continuado, a los voluntarios y al miembro central del círculo.

Si bien, siguiendo las recomendaciones de la *Estrategia de Seguridad Nacional contra el Terrorismo*, es necesario desarrollar programas de formación continua y multidisciplinar, que adapte los indicadores objetivos para la observación y valoración del riesgo específicos para los contextos en los que desarrollan su labor profesional. Este hecho, junto con espacios de coordinación de los profesionales, favorece la planificación conjunta de unas líneas de actuación transversales con las que estimular la desradicalización. El objetivo último será reforzar y orientar las actividades de manera transversal desde diferentes contextos, así como generar satisfacción y bienestar en diferentes áreas de su vida que refuercen su motivación al cambio, en lugar de en ideas conflictivas o pensamientos distorsionados basados en la ideología extremista.

Para concluir, la desradicalización puede estimularse a través de la elaboración de un proyecto de vida alejado de la violencia. A continuación se presenta una propuesta general que engloba los contenidos transversales que deben ser incluidos desde la convivencia y elementos clave que se vinculan a los *pull factors* señalados anteriormente.

PROYECTO DE VIDA ALEJADO DE LA VIOLENCIA		
CONTENIDOS TRANSVERSALES	CONVIVENCIA	ELEMENTOS CLAVE
• Resolución de conflictos. • Capacidad de pensamiento crítico. • Tolerancia y no violencia. • Respeto de los valores democráticos. • Inteligencia emocional.	• Desmontar la amenaza. • Fomentar el conocimiento del otro. • Mediación.	• Labor tutorial: apoyo educativo y acompañamiento. • Fomentar la participación de las familias. • Creación de un marco de oportunidades: cualificación formativa o laboral, ocio productivo, creación de una red social de apoyo con modelos no radicales/no violentos.

Tabla 1. Proyecto de vida alejado de la violencia. Fuente: elaboración propia.

*M.^a Teresa García Membrives**

Escuela Internacional de Doctorado Universidad Rey Juan Carlos
Agencia de la C.M. para la Reeducción y Reinserción del Menor Infractor

*Margarita Robles Carrillo **

El régimen jurídico de las operaciones
en el ciberespacio: estado del debate

El régimen jurídico de las operaciones en el ciberespacio: estado del debate

Resumen

El régimen jurídico de las operaciones en el ciberespacio está siendo objeto de debate en el marco de Naciones Unidas desde finales de los años noventa. El análisis de ese proceso permite identificar dos etapas. La primera está caracterizada por la consecución de un cierto consenso entre los Estados sobre la aplicación de normas obligatorias, principios y reglas de comportamiento responsable y medidas de fomento de la confianza y capacitación. La segunda etapa ha supuesto la aparición de un preocupante disenso, principalmente, sobre el alcance de las normas obligatorias y el contenido de las reglas de comportamiento voluntario. Ello ha conducido al fracaso de las negociaciones, a la adopción de dos resoluciones diferentes y al establecimiento de dos grupos de trabajo para la reactivación de un diálogo que resulta cada vez más difícil.

Palabras clave

Derecho internacional, ciberespacio, operaciones.

* Este trabajo se realiza en el marco del Proyecto TIN2017-83494-R.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

*The legal regime of operations in the cyber-space:
The status of the debate*

Abstract

The legal regime of operations in cyberspace has been under discussion at the United Nations since the late 1990s. There are two stages in this process. The first is characterized by the achievement of a certain consensus among States on the implementation of mandatory regulations, principles and rules of responsible behaviour and measures for confidence-building and training. The second stage has resulted in a worrying dissent, mainly on the scope of mandatory standards and the content of voluntary rules of behaviour. This has led to the failure of negotiations, the adoption of two different resolutions and the establishment of two working groups for the reactivation of dialogue that seems to be complicated.

Keywords

International Law, cyberspace, operations.

Introducción

El régimen jurídico de las operaciones en el ciberespacio constituye, desde hace tiempo, el objeto de un amplio y controvertido debate en el plano internacional y estatal. Mientras que el desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) muestra un crecimiento exponencial constante, no parece haber avances en la regulación de las actividades y operaciones en el ciberespacio en el contexto y desde la perspectiva de la seguridad internacional.

El modelo de seguridad colectiva formalizado en 1945 en la Carta de Naciones Unidas establece el marco jurídico fundamental que ha permitido desde entonces garantizar la paz y la seguridad internacional. Junto con ello, el Derecho Internacional de los Conflictos Armados (DICA) ha servido para ordenar y humanizar, en la medida de lo posible, la conducta de las hostilidades. Con sus carencias y limitaciones, que no son pocas, esas normas conocidas como el *Ius ad Bellum* y el *Ius in Bello* han cumplido su función previniendo y evitando las situaciones de conflicto y ordenando su desarrollo, cuando finalmente se han producido, a pesar del amplio periodo de tiempo transcurrido desde su adopción y de los significativos cambios políticos y sociales acontecidos desde entonces.

La aparición y el desarrollo del ciberespacio y de las TIC suponen, sin embargo, un punto de inflexión en esa dinámica continuista y un desafío sin precedentes. Más allá de constituir un quinto dominio¹, alteran esencialmente los parámetros de organización y funcionamiento de ese modelo de seguridad, en particular, desde una triple perspectiva: la deslocalización y diversificación de las amenazas, la ruptura del paradigma de la asimetría entre los actores y una alteración substancial de los términos del conflicto². Este cambio de circunstancias, que no es meramente coyuntural, obliga a plantearse la operatividad del marco jurídico en vigor.

En la doctrina, Moses identifica cuatro razones concretas que justifican la necesidad de cambios jurídicos como respuesta a los cambios tecnológicos: 1) la incertidumbre jurídica sobre la manera de aplicar el derecho en vigor en esa situación; 2) el alcance

¹ La idea de que el ciberespacio constituye el quinto dominio, que se suma a tierra, mar, aire y espacio exterior, es generalmente aceptada en la práctica estatal, institucional y doctrinal. Puede verse una opinión distinta, minoritaria, en DELEREU, Francois. «Reinterpretation or Contestation of International Law in Cyberspace». *Israel Law Review*, vol. 53, n.º 3. 2019, pp. 302-303.

² Sobre este cambio de paradigma puede verse ROBLES CARRILLO, Margarita. «Amenaza y uso de la fuerza a través del ciberespacio». *Revista Latinoamericana de Derecho Internacional*, n.º 4. 2016, pp. 1-62.

incorrecto de la normativa porque fue creada con anterioridad, de manera que puede incluir o excluir inadecuadamente conductas o situaciones; 3) la obsolescencia jurídica porque, en ese contexto, la norma no es necesaria o no está justificada; y 4) la necesidad de crear nuevas normas específicas para regular, gestionar o prohibir determinadas técnicas o aplicaciones³. Todas y cada una de estas posibilidades se manifiestan en la articulación del régimen jurídico de las operaciones en el ciberespacio.

Desde la década de los noventa, la Asamblea General de Naciones Unidas (AGNU) centraliza el debate en el marco universal a través de la Comisión de Desarme y Seguridad Internacional. Los trabajos se desarrollan mediante dos procedimientos principales: la presentación de observaciones y propuestas individuales o conjuntas por parte de los Estados y los informes realizados en el marco de los grupos de expertos gubernamentales (GEG). El análisis de ese proceso permite identificar dos etapas. En una primera se va construyendo progresivamente un consenso que se materializa en los informes de los GEG de 2013 y 2015. A pesar de las expectativas generadas por esos resultados, el disenso marca el desarrollo de los trabajos posteriores provocando en 2017 el fracaso de las conversaciones en el GEG constituido en 2016 y la adopción de dos resoluciones diferentes en 2018 que cambian los métodos de trabajo. El análisis del estado de debate pretende determinar dónde se encuentra el desacuerdo y las posibilidades de reactivación de un cierto consenso a nivel internacional sobre el régimen jurídico de las operaciones en el ciberespacio.

La construcción progresiva de un consenso

La AGNU viene trabajando sobre la relación entre las TIC y la seguridad internacional desde hace varias décadas, sobre varios aspectos y con diversos formatos. Desde 1998, el núcleo de este debate se desarrolla en el marco de los trabajos sobre los *Avances en la esfera de la información y las telecomunicaciones en el contexto de la seguridad internacional*⁴. En ese contexto se plantea la propuesta de crear los llamados GEG con la misión de examinar las amenazas existentes y potenciales en materia de seguridad de la información, así como las posibles vías de colaboración para hacer

³ MOSES, Lyria B. «Why Have a Theory of Law and Technological Change?». *Minnesota Journal of Law, Science & Technology*, vol. 8. 2007, pp. 594-595.

⁴ A/RES/53/70, de 4 de enero de 1999.

frente a las mismas. En realidad, los GEG han desarrollado una función más extensa y compleja porque se han convertido en el foro institucional de alcance universal donde se analiza el conjunto de la normativa internacional aplicable en materia de seguridad internacional.

Como cabía esperar, el proceso no ha sido fácil. El primer GEG, en 2004, es también un primer fracaso. El segundo, en 2010, se limita a identificar algunos riesgos, amenazas y vulnerabilidades⁵. El tercero, en 2013, concluye con un escueto informe, pero afirma el principio de soberanía y la jurisdicción de los Estados sobre las infraestructuras TIC situadas en su territorio⁶. El informe del GEG de 2015 constituye la primera aportación consensuada de alcance global sobre el régimen aplicable a las actividades y operaciones en el ciberespacio. Este informe traduce un acuerdo incipiente, básico, sobre dicha regulación sobre la base de cuatro categorías jurídicas⁷: a) normativa internacional obligatoria; b) normas, reglas y principios de comportamiento responsable; c) medidas de fomento de la confianza; y d) medidas de cooperación y asistencia internacionales. Mientras las dos últimas tienen un contenido operativo, administrativo o meramente técnico, las dos primeras establecen los contenidos principales del régimen jurídico de las actividades y operaciones en el ciberespacio en los siguientes términos:

a) La normativa de derecho internacional «aplicable obligatoriamente» al uso de las TIC incluye los principios de igualdad soberana, solución pacífica de controversias, prohibición del uso y de la amenaza de la fuerza, no intervención en los asuntos internos de otros Estados y respeto de los derechos humanos, así como los principios de humanidad, necesidad, proporcionalidad y distinción, dentro del DICA.

El problema que se plantea en este punto es doble. Por una parte, prácticamente en su totalidad, esas disposiciones son aplicables obligatoriamente al ciberespacio porque se trata de normas de naturaleza imperativa, no dispositiva, que los Estados están obligados a respetar con independencia del medio, físico o virtual, en el que operen. Por otra parte, el informe se limita a confirmar la obligatoriedad de esas normas en el marco del ciberespacio, pero no aborda la problemática específica que plantea su aplicación concreta respecto de las actividades y operaciones realizadas en ese ámbito

⁵ A/65/201, de 30 de julio de 2010.

⁶ A/68/98, de 24 de junio de 2013.

⁷ A/70/174, de 22 de julio de 2015.

que es, realmente, el asunto que hay que resolver. No se ocupa, por ejemplo, de analizar el principio de soberanía en el ciberespacio, a pesar de ser un concepto vinculado a la existencia de un poder político con una base territorial que no resulta igualmente gestionable en el contexto virtual. No aborda el problema de aplicar el principio de prohibición del uso o de la amenaza de la fuerza en el ciberespacio, ni siquiera qué se entiende por arma, ataque o fuerza cibernética. No avanza en la determinación de las modalidades de aplicación de los principios de distinción o proporcionalidad en un conflicto armado cuando un medio como el ciberespacio difícilmente se presta a criterios de esa naturaleza creados para el entorno físico. En definitiva, confirmar su obligatoriedad, cuando ya son obligatorias, no resuelve el verdadero problema que consiste en determinar sus modalidades de aplicación y garantizar su cumplimiento en el ciberespacio.

b) Las normas y principios de «comportamiento responsable» de los Estados son voluntarias y no vinculantes. Esta doble caracterización significa que los Estados se adhieren voluntariamente a estas normas, pero ello no implica que se conviertan en obligatorias para quienes se han adherido a las mismas. La precisión es importante porque, como es sabido, en derecho internacional, la regla básica es que una norma solo es obligatoria respecto de un Estado cuando este ha prestado el consentimiento para obligarse por la misma. En este caso, la aceptación de la norma no supone su conversión en obligatoria, esto es, no genera obligaciones y no resulta exigible jurídicamente su respeto por parte del Estado en cuestión. El consenso alcanzado sobre este conjunto de normas, reglas y principios de comportamiento responsable de los Estados debe ser valorado, en cuanto a su alcance y naturaleza, teniendo presente que no solo es voluntaria la aceptación de este, sino que dicha aceptación no genera obligaciones exigibles jurídicamente.

La naturaleza de este conjunto de disposiciones se confirma en el informe del GEG cuando identifica sus tres elementos distintivos: 1) no tratan de limitar ni prohibir acciones que, siempre según el informe, son compatibles con el derecho internacional; 2) reflejan las expectativas de la comunidad internacional y establecen criterios para un comportamiento responsable de los países; y 3) permiten a la comunidad internacional evaluar sus intenciones y actividades. El problema principal que se plantea en este punto radica en que, atendiendo al contenido de esas normas, no todas y cada una de ellas pueden considerarse voluntarias, a pesar de ser definidas como tales.

El informe del GEG relaciona en torno a una decena de normas y reglas sobre distintos aspectos del uso de las TIC, desde atender solicitudes de información o cooperar y prestarse asistencia mutua hasta alentar la divulgación responsable de vulnerabilidades relacionadas con las TIC. El caso es que algunas de esas disposiciones no pueden ser calificadas como voluntarias porque constituyen, por sí mismas, obligaciones jurídicas. El caso paradigmático se encuentra en la afirmación de que un Estado «no debería realizar ni apoyar de forma deliberada actividades en la esfera de las TIC contrarias a las obligaciones que le incumben en virtud del derecho internacional». No es, ni puede ser, una regla voluntaria de comportamiento, como se califica en el informe del GEG de 2015. Cumplir las obligaciones internacionales es, por definición, en sí misma, una obligación, por lo que situarlo en el terreno de las normas y reglas voluntarias constituye algo más que un despropósito en términos jurídicos, incluso, un retroceso.

A pesar de sus aspectos jurídicamente cuestionables, este informe recibe el beneplácito de la AGNU⁸ y la aceptación generalizada de sus países miembros⁹, impulsando la convocatoria de un nuevo GEG en 2016. Pero, en este caso, el resultado de sus trabajos pone de manifiesto el disenso de fondo existente entre los Estados.

El alcance y contenido del disenso

El disenso entre los Estados sobre el régimen jurídico de las actividades y operaciones en el ciberespacio se manifiesta en los trabajos de la AGNU, pero también en la formulación de propuestas y políticas nacionales.

⁸ A/RES/71/28, de 9 de diciembre de 2016.

⁹ A/70/174, de 22 de julio de 2015.

Los trabajos en el marco de la AGNU

En 2017, los trabajos del GEG terminan sin acuerdo¹⁰. Un año después, en el Informe de la Comisión de Desarme y Seguridad Internacional de 19 de noviembre de 2018¹¹ se plantean dos propuestas: por una parte, el proyecto de resolución titulado *Promoción del comportamiento responsable de los Estados en el ciberespacio en el contexto de la seguridad internacional*, presentado el 18 de octubre por el representante de EE. UU. con el apoyo de 36 países, incluidos todos los miembros de la UE, además de Australia, Canadá, Georgia, Israel, Japón, Malawi y Ucrania, al que se suman posteriormente 15 países más, que resulta aprobado con 139 votos a favor, 11 en contra y 18 abstenciones; y, por otra parte, el proyecto de resolución titulado *Avances en la esfera de la información y las telecomunicaciones en el contexto de la seguridad internacional*, presentado el 8 de noviembre por la Federación de Rusia en nombre de 31 países, a los que se suman después otros 3, y que recibe 109 votos a favor, 45 en contra y 16 abstenciones.

La denominación utilizada para designar cada propuesta no debe llevar a confusión. Este segundo proyecto se centra realmente en las reglas, normas y principios de comportamiento responsable. En cambio, aunque lleva ese título, el primer proyecto se dedica principalmente a apoyar el seguimiento y la aplicación de los informes de los GEG y la constitución de un nuevo GEG en 2019. En realidad, paradójicamente, la propuesta rusa sobre los avances en la esfera de las TIC se centra en las normas de comportamiento responsable, mientras que la propuesta estadounidense sobre comportamiento responsable mantiene la dinámica y los contenidos de las resoluciones previas sobre los avances en la esfera de las TIC. Más allá del desconcierto lógico que provoca este uso ambivalente de la terminología, el disenso interestatal se traduce finalmente en la aprobación de dos textos por parte de la AGNU.

Avances en la esfera de las TIC en el contexto de la seguridad internacional

La Resolución de la AGNU de 5 de diciembre de 2018 sobre *Avances en la esfera de la información y las telecomunicaciones en el contexto de la seguridad internacional* reproduce el proyecto liderado por Rusia aprobado en la Comisión de Desarme y

¹⁰ A/72/327, de 14 de agosto de 2017. Sobre los motivos del fracaso puede verse DELEREU, Francios. *Op. cit.*, pp. 305 y ss.

¹¹ A/73/505, de 19 de noviembre de 2018.

Seguridad Internacional¹². Desde el punto de vista de sus contenidos, cabe destacar tres aspectos: el acervo normativo del preámbulo (A) y la parte dispositiva sobre comportamiento responsable de los Estados que agrupa contenidos diversos puesto que incluye algunas obligaciones jurídicas (B) junto con principios o reglas de comportamiento no vinculantes (C).

A) Asumiendo el acervo existente en la materia, la resolución confirma las conclusiones de los trabajos de los GEG en 2013 y 2015 en el sentido de que el derecho internacional y, en particular, la Carta de Naciones Unidas, son aplicables y fundamentales para garantizar la paz y la seguridad en el ciberespacio¹³. La soberanía y los principios que de ella derivan son objeto de una mención específica que justifica el ejercicio de la jurisdicción sobre las infraestructuras situadas en el territorio del Estado.

En ese mismo contexto, antes de entrar en la parte dispositiva, se reafirma el derecho y el deber de los Estados de combatir, en el marco de sus prerrogativas constitucionales, la difusión de noticias falsas o distorsionadas que puedan interpretarse como una injerencia en los asuntos internos o perjudicar la promoción de la paz o la cooperación internacional. Ese compromiso se completa con otro consistente en el deber de todo Estado de abstenerse de toda campaña de difamación, vilipendio o propaganda hostil que pueda dirigirse a o suponer una injerencia en los asuntos internos. El hecho de que estas normas no formen parte del contenido dispositivo de la resolución pone de manifiesto el desacuerdo existente en cuanto a la calificación y el marco normativo aplicable a las actividades de desinformación. Posiblemente, esta disposición se encuentra entre los motivos que explican el voto en contra por parte de un buen número de países entre los que se cuentan EE. UU. y los miembros de la UE.

B) En la parte dispositiva de la resolución es posible identificar una serie de obligaciones que, injustificadamente, son calificadas como normas voluntarias o directamente reinterpretadas en su formulación. Entre ellas se encuentran las

¹² A/RES/73/27, de 11 de diciembre de 2018. La resolución es aprobada por 119 votos a favor, 14 abstenciones y 46 votos en contra que corresponden a Albania, Andorra, Australia, Austria, Bélgica, Bulgaria, Canadá, Croacia, Chipre, República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Georgia, Alemania, Grecia, Hungría, Islandia, Irlanda, Israel, Italia, Japón, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Malta, Islas Marshall, Mónaco, Montenegro, Países Bajos, Nueva Zelanda, Noruega, Polonia, Portugal, Rumania, San Marino, Eslovaquia, Eslovenia, España, Suecia, ex República Yugoslava de Macedonia, Ucrania, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y Estados Unidos de América. Disponible en <https://undocs.org/es/A/73/PV.45>.

¹³ La intervención del representante de la Federación Rusa para explicar el fracaso del GEE de 2017 no acaba de encajar con esta afirmación. Disponible en http://www.mid.ru/en/foreign_policy/news/-/asset_publisher/ckNonkJE02Bw/content/id/2804288.

siguientes: a) cumplir sus obligaciones internacionales en relación con los hechos internacionalmente ilícitos; b) no permitir a sabiendas que su territorio sea utilizado para cometer hechos internacionalmente ilícitos utilizando las TIC; y c) no realizar ni apoyar a sabiendas actividades en la esfera de las TIC contrarias a las obligaciones que les incumben en virtud del derecho internacional.

C) Los principios y reglas de conducta voluntaria incluyen la cooperación en distintos ámbitos entre los que destacan la formulación y aplicación de medidas para aumentar la estabilidad y seguridad en el uso de las TIC o el intercambio de información y la asistencia mutua. También se establecen reglas de conducta individual como la protección de las infraestructuras fundamentales o la adopción de medidas para garantizar la integridad de la cadena de suministro o para evitar la proliferación de técnicas o instrumentos maliciosos.

La lectura de esta resolución permite llegar a tres conclusiones principales : a) algunos de sus contenidos trasladan obligaciones jurídicas que no pueden, ni deben, ser identificadas como reglas voluntarias de comportamiento responsable; b) la mayoría de esas reglas se explica en el texto de la resolución atribuyéndole un alcance y significado que no necesariamente se corresponde con el contenido natural y preciso de la regla en cuestión, como ocurre, en particular, cuando se precisan las modalidades de atribución de autoría o responsabilidad¹⁴; y c) la inclusión de la desinformación, en términos de injerencia en los asuntos internos y estableciendo deberes a cargo de los Estados, constituye un punto principal de desacuerdo capaz de justificar el rechazo a esta resolución por parte de un gran número de países.

Por otra parte, la principal aportación institucional de esta resolución es la decisión de crear un grupo de trabajo de composición abierta (Open Ended Working Group, OEWG) que actuará por consenso y en el que se contempla la posibilidad de participación de partes interesadas distintas de los Estados.

¹⁴ Resulta interesante, a este respecto, la lectura de la explicación dada por el experto estadounidense a propósito del fracaso de 2017. Disponible en <https://www.state.gov/explanation-of-position-at-the-conclusion-of-the-2016-2017-un-group-of-governmental-experts-gge-on-developments-in-the-field-of-information-and-telecommunications-in-the-context-of-international-sec/>.

Promoción del comportamiento responsable de los Estados en el ciberespacio

Mucho más breve y expeditiva en su formulación, la Resolución de la AGNU de 22 de diciembre de 2018 sobre *Promoción del comportamiento responsable de los Estados en el ciberespacio en el contexto de la seguridad internacional* —que responde a la propuesta encabezada por EE. UU.— exhorta a los Estados miembros a guiarse por los informes de los GEG y solicita la convocatoria de un nuevo GEG organizado sobre la base de una distribución geográfica equitativa¹⁵.

Esta resolución, como la anterior, incluye en sus considerandos referencias a la normativa de derecho internacional aplicable obligatoriamente en el ciberespacio, en particular, la Carta de Naciones Unidas. Pero, a diferencia de la resolución promovida por la Federación Rusa, no menciona expresamente la soberanía de los Estados y los principios y normas que de ella se derivan. Tampoco se avanza en la definición de las modalidades de aplicación de esas normas obligatorias al ciberespacio. No hay mención alguna al problema de la desinformación como modalidad de injerencia política.

En definitiva, en el marco de la AGNU, el desacuerdo se ha materializado, normativamente, en la adopción de dos resoluciones distintas y, funcionalmente, en la creación de un GEG y un OEWG, trasladando dos concepciones diferentes del régimen jurídico de las actividades en el ciberespacio. Esa situación ha propiciado la presentación de propuestas de distinto signo, colectivas e individuales, por parte de los Estados.

Las propuestas estatales

Mientras se desarrolla el debate en el marco de la AGNU, con sus avances y retrocesos, las posiciones de los Estados se han ido manifestando mediante propuestas conjuntas o acciones individuales en foros institucionales o no gubernamentales. Hay algunas aportaciones especialmente destacables.

¹⁵ A/RES/73/266, de 2 de enero de 2019. La resolución es aprobada por 138 votos a favor, 16 abstenciones y 12 en contra que corresponde a Bolivia, China, Comoras, Cuba, República Popular Democrática de Corea, Egipto, Irán, Nicaragua, Federación de Rusia, República Árabe Siria, Venezuela y Zimbabue. Disponible en <https://undocs.org/es/A/73/PV.65>.

En 2011, un grupo de países liderado por Rusia y China presentaba una propuesta de código internacional de conducta para la seguridad de la información con el propósito de determinar los derechos y responsabilidades de los Estados en el marco del ciberespacio¹⁶. En 2015, proponían un código revisado, abierto a la adhesión de todos los Estados y de carácter voluntario¹⁷. En el marco de la Organización de Cooperación de Shangai (OCS), de la que forman parte los países promotores de esas iniciativas, se concluye, en 2009, el Convenio sobre Cooperación en el ámbito de la Seguridad Internacional de la Información que entró en vigor en 2011¹⁸. En la Declaración de Xiamen, de 5 de septiembre de 2017, se hace un reconocimiento expreso de los principios de derecho internacional incluidos en la Carta de Naciones Unidas, pero mencionando la soberanía, la independencia política, la integridad territorial, la no injerencia en los asuntos internos y el respeto de los derechos y libertades fundamentales¹⁹. No hay referencia a la prohibición del uso o amenaza de la fuerza o al arreglo pacífico de las controversias, que son los temas prioritarios para el grupo de países que apoya la resolución propuesta por EE. UU. En la Declaración de Bishkek del Consejo de jefes de Estado de la OCS, de 14 de junio de 2019, se afirma que los Estados miembros lucharán contra el uso de las TIC para socavar la seguridad política, económica y pública en los países de la OCS. Como cabía esperar, solo se menciona la Resolución de la AGNU de 5 de diciembre de 2018 y se avanzan dos líneas de cooperación. Por un lado, promover la elaboración de reglas, principios y normas universales de comportamiento responsable; y, por otro, cooperar activamente para garantizar la seguridad de la información en el espacio de la OCS²⁰.

El problema de esta cooperación regional es doble. Por una parte, jurídicamente, debe situarse dentro de los límites que impone el sistema de Naciones Unidas. Aunque se admite la actuación de organismos regionales, la responsabilidad principal en materia de paz y seguridad internacional corresponde a la ONU. Garantizar la seguridad de la información en el espacio OCS, cuando el concepto mismo de «seguridad de la información» resulta polémico²¹, no es un propósito fácil y automáticamente subsumible dentro del modelo de seguridad colectiva de la Carta. No parece que el Consejo de

¹⁶ A/ 66/359, de 14 de septiembre de 2011.

¹⁷ A/ 69/723, de 13 de enero de 2015.

¹⁸ Disponible en <http://cis-legislation.com/document.fwx?rgn=28340>.

¹⁹ Disponible en http://www.bricschn.org/English/2017-09/05/c_136583711_2.htm.

²⁰ Disponible en <http://eng.sectesco.org/documents/>.

²¹ El Reino Unido insiste en el uso del término «ciberseguridad» (A/72/315, de 11 de agosto de 2017, p. 25), mientras que los países de la OCS se refieren siempre a «seguridad de la información».

Seguridad, máximo responsable en materia de seguridad internacional, pueda llegar a acuerdos sobre este tema cuando las posiciones de China y Rusia y el resto de los miembros permanentes con derecho a veto son tan opuestas. Por otra parte, políticamente, la situación es también complicada. La OCS se ha convertido en la organización en la que encuentran apoyo institucional las políticas desarrolladas por la Federación Rusa y China. Al vincular y fortalecer la posición de ambos países, la actividad de la OCS puede limitar las posibilidades de cooperación dentro de la OSCE, que estaba llamada a ser la estructura de generación de confianza sobre el régimen jurídico del ciberespacio entre la Federación Rusa y el resto de sus países miembros. La combinación ruso-china, institucionalizada y fortalecida en la OCS, no solo debilita las posibilidades de alcanzar un acuerdo dentro de la OSCE, sino que sacraliza la presencia de dos bloques opuestos en el Consejo de Seguridad sobre las actividades en el ciberespacio desde la perspectiva de la seguridad internacional.

EE. UU., Australia, Canadá y los Estados miembros de la UE, entre los que se encuentran Francia y Gran Bretaña, miembros permanentes del Consejo de Seguridad, mantienen una concepción distinta a la ruso-china que se ha manifestado en distintos ámbitos y organizaciones. El G-7 ha sido un foro especialmente activo. En la reunión de Ise-Shima de 26 y 27 de mayo de 2016, adopta los denominados G7 Principles and Actions on Cyber²². Entre ellos hay que destacar tres elementos: 1) la afirmación de que el derecho internacional, incluida la Carta de Naciones Unidas, es aplicable en el ciberespacio; 2) la defensa de un marco jurídico basado en el tríptico formado por la aplicabilidad del derecho en vigor, la promoción de normas voluntarias de comportamiento y el desarrollo de medidas de confianza; y 3) el reconocimiento de que, en determinadas circunstancias, las actividades cibernéticas pueden constituir un uso de la fuerza o un ataque armado en el sentido de la Carta de Naciones Unidas y del derecho consuetudinario. En caso de ataque armado, podría invocarse el derecho a la legítima defensa de conformidad con el art. 51 de la Carta y la normativa internacional, incluido el derecho internacional humanitario. No se hace referencia, en cambio, a la respuesta en caso de uso de la fuerza.

La Declaración del G7 sobre el comportamiento responsable de los Estados en el ciberespacio, adoptada en Lucca, el 11 de abril de 2017, reitera los compromisos adoptados con anterioridad y apoya los trabajos de los GEG. En este caso, se dedica

²² Disponible en <https://www.mofa.go.jp/files/000160279.pdf>.

una atención especial al asunto de la responsabilidad por hechos ilícitos en el ciberespacio desde una doble perspectiva. Por una parte, se reconoce que el marco jurídico internacional de la responsabilidad permitiría la adopción de contramedidas frente al Estado responsable de hechos ilícitos con objeto de restablecer la legalidad garantizando el cumplimiento de sus obligaciones. Por otra parte, respecto del delicado asunto de la atribución, se afirma que «the customary international law of State responsibility supplies the standards for attributing acts to States, which can be applicable to activities in cyberspace». Ello implica reconocer que un Estado «is free to make its own determination in accordance with international law with respect to attribution of a cyber-act to another State»²³.

La Declaración Política de Punta Cana, adoptada en la V Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), el 25 de enero de 2017, insiste en la necesidad de garantizar el uso pacífico de las TIC y de evitar y abstenerse de realizar actos unilaterales que no sean compatibles con la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional, tales como aquellas que tienen como objetivo subvertir sociedades o crear situaciones con el potencial de fomentar conflictos entre Estados²⁴.

En noviembre de 2018, durante la reunión del Foro sobre la Gobernanza de Internet, se publica el llamado *Appel de Paris pour la confiance et la sécurité dans le cyberspace* donde se afirma nuevamente la aplicación a las TIC del derecho internacional, convencional y consuetudinario en su integridad porque este ordenamiento constituye, junto con las normas de comportamiento responsable de los Estados y las medidas de confianza y de desarrollo de capacidades elaboradas en el marco de Naciones Unidas, el fundamento de la paz y la seguridad internacional en el ciberespacio²⁵. Las propuestas concretas, sin embargo, no suponen un avance significativo respecto de los trabajos de Naciones Unidas porque se centran, en lugar de en la aplicación de aquel régimen jurídico, en aspectos menores de carácter técnico.

²³ Disponible en <https://www.mofa.go.jp/files/000246367.pdf>.

²⁴ Disponible en <http://www.sela.org/es/prensa/notas-de-prensa/2017/01/declaracion-politica-de-punta-cana-v-cumbre-celac/>.

²⁵ Disponible en https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/texte_appel_de_paris_-_fr_cle0d3c69.pdf.

A finales de septiembre de 2019 se ha hecho público el *Joint Statement on Advancing Responsible State Behavior in Cyberspace*, promovido por EE. UU. y avalado originalmente por 26 de los países que impulsaron la resolución presentada con esa denominación en la AGNU. En esta declaración se afirma, como en los demás casos, que el marco jurídico de las operaciones en el ciberespacio está formado por las normas obligatorias de derecho internacional, la adhesión a normas voluntarias de comportamiento responsable en tiempos de paz y el desarrollo y aplicación de medidas de fomento de la confianza para reducir el riesgo de conflictos provocados por ciberincidentes. Se reconoce, asimismo, el compromiso con los trabajos del GEG y el OEWG. La defensa de un ciberespacio libre, abierto y seguro se acompaña de una advertencia: en caso de necesidad, «we will work together on a voluntary basis to hold states accountable when they act contrary to this framework, including by taking measures that are transparent and consistent with international law. There must be consequences for bad behavior in cyberspace. We call on all states to support the evolving framework and to join with us to ensure greater accountability and stability in cyberspace»²⁶.

Muchos Estados se están pronunciando sobre el asunto, en particular, en las observaciones presentadas a la AGNU a través de los informes del SGNU. Analizando los últimos informes del SGNU, existe un grupo de países que merece especial atención porque, con unos u otros argumentos, defienden la necesidad de centrarse en las modalidades concretas de aplicación de la normativa internacional al ciberespacio. Es el caso de Australia²⁷, Alemania²⁸, Colombia²⁹, Estonia³⁰, India³¹, Japón³², Noruega³³, Singapur³⁴ y España³⁵. Hay otro grupo de Estados para los que la guerra de la información es el problema principal, entre los que se encuentran, además de China y Rusia, Armenia³⁶, Bielorrusia³⁷, Cuba³⁸ y Líbano³⁹. Hay casos en los que se reconoce

²⁶ Disponible en <https://www.state.gov/joint-statement-on-advancing-responsible-state-behavior-in-cyberspace/>.

²⁷ A/71/172, de 19 de julio de 2016, p. 5.

²⁸ A/72/315, de 11 de agosto de 2017, p. 5.

²⁹ A/71/172, de 19 de julio de 2016, p. 8.

³⁰ A/72/315, de 11 de agosto de 2017, p. 13.

³¹ A/71/172, de 19 de julio de 2016, p. 13.

³² A/72/315, de 11 de agosto de 2017, p. 16 y A/71/172, de 19 de julio de 2016, p. 14.

³³ A/72/315, de 11 de agosto de 2017, p. 27.

³⁴ A/72/315, de 11 de agosto de 2017, p. 27.

³⁵ A/71/172, de 19 de julio de 2016, p. 11.

³⁶ A/72/315, de 11 de agosto de 2017, pp. 5-6.

³⁷ A/72/315, de 11 de agosto de 2017, pp. 7-8.

directamente el desarrollo de capacidades militares en el ámbito cibernético como hacen Canadá⁴⁰, Grecia⁴¹ y Jordania⁴². Recientemente, en Francia, el Ministère des Armées ha publicado el informe *Droit international appliqué aux opérations dans le cyberspace* que tiene como objetivo explicar la posición de Francia sobre la aplicación del derecho internacional a las operaciones en el ciberespacio⁴³. Esa diversidad de políticas nacionales no parece facilitar la formación del necesario consenso internacional.

Conclusiones

El análisis de los trabajos sobre el régimen jurídico de las operaciones en el ciberespacio permite llegar a algunas conclusiones:

1) Existe acuerdo sobre la aplicación del derecho Internacional y, en particular, la Carta de Naciones Unidas al ciberespacio. Aunque no podría ser de otra manera, porque se trata de disposiciones obligatorias y algunas incluso imperativas, la apreciación de esas normas no es uniforme. Mientras que hay Estados que se están centrando en los aspectos relativos a la prohibición del uso o de la amenaza de la fuerza, en sus diversos aspectos, los países de la OCS rechazan ese debate priorizando la defensa del principio de no injerencia en los asuntos internos.

2) No existe consenso, ni se aprecian avances significativos en cuanto a la definición de las modalidades de aplicación de las normas obligatorias de derecho internacional a las actividades y operaciones en el ciberespacio. Aunque son muchos los países que están defendiendo la necesidad de abordar los aspectos concretos de la aplicación normativa, el desacuerdo sobre los principios está bloqueando este necesario desarrollo jurídico específico para las actividades y operaciones cibernéticas.

3) Existe acuerdo sobre la articulación de un régimen jurídico de las operaciones en el ciberespacio sobre la base del tríptico formado por normas obligatorias, normas de comportamiento responsable y medidas de fomento de confianza y de capacitación. El problema estriba en que la calificación dentro de cada una de esas categorías no es

³⁸ A/72/315, de 11 de agosto de 2017, p. 11.

³⁹ A/71/172, de 19 de julio de 2016, p. 18.

⁴⁰ A/72/315, de 11 de agosto de 2017, p. 9.

⁴¹ A/72/315, de 11 de agosto de 2017, pp. 14-16.

⁴² A/72/315, de 11 de agosto de 2017, pp. 17-18.

⁴³ Ministère des Armées, *Droit international appliqué aux opérations dans le cyberspace*, París, 2019.

siempre correcta. Las llamadas reglas, normas o principios de comportamiento responsable son, en parte, una adulteración de las obligaciones asumidas con carácter general por los Estados en el marco del ordenamiento jurídico internacional y, en parte, un conjunto de compromisos de cooperación técnica o administrativa sin mayor trascendencia desde el punto de vista jurídico.

4) El disenso en el marco de la AGNU se manifiesta, normativamente, en la adopción de dos resoluciones distintas en 2018 y, funcional y orgánicamente, en la creación de dos estructuras y procedimientos de trabajo: un GEG y un OEWG. El acuerdo que suponía encauzar los debates a través de los GEG se ha quebrado porque, junto con el nuevo GEG, funcionará el OEWG. La eventual relación entre ellos y el alcance y naturaleza de sus propuestas son, por el momento, una incógnita. De acuerdo con la escasa información suministrada, ambos trabajan desde 2019 con vistas a presentar sus informes a la AGNU en 2020, en el caso del OEWG, y en 2022, el GEG, que está compuesto por 25 miembros siguiendo una distribución geográfica equitativa⁴⁴. En una Resolución del 21 de octubre de 2019, la AGNU se limita a indicar que «los dos grupos son importantes mecanismos independientes de negociación bajo los auspicios de las Naciones Unidas, que deberían llevar a cabo su labor respectiva de manera constructiva y pragmática, sumando sus esfuerzos a los del otro»⁴⁵.

El desafío principal que plantea el régimen jurídico de las operaciones en el ciberespacio consiste en determinar cómo se aplican las normas obligatorias, cuáles han de ser las normas, reglas y principios voluntarios de comportamiento responsable de los Estados y cómo evitar que esta segunda categoría se utilice para desnaturalizar o desvirtuar el alcance de las normas contenidas en la primera condicionando, limitando o restringiendo el alcance de las obligaciones establecidas obligatoriamente en el ordenamiento jurídico internacional. La inclusión de un marco normativo voluntario en el diseño del régimen jurídico de las operaciones en el ciberespacio ha de tener la finalidad lógica y natural de posibilitar una adaptación progresiva y voluntaria a las normas nuevas o especiales que requiere la regulación de este espacio singular cuando no sean efectivas o suficientes las normas en vigor. No puede servir para excluir, eludir o reinterpretar las normas de naturaleza obligatoria.

⁴⁴ Disponible en <https://s3.amazonaws.com/unoda-web/wp-content/uploads/2019/03/2019+03+26+-+Fact+Sheet+Cyber+-+OEWG+and+GGE+processes+-+2.pdf>.

⁴⁵ A/C.1/74/L.50, de 21 de octubre de 2019.

El disenso existente entre los Estados es un problema no solo porque impide la adopción de acuerdos sobre el régimen jurídico de las actividades y operaciones en el ciberespacio sino, también, y no en menor medida, porque propicia la activación de políticas nacionales como reacción frente a la parálisis internacional. A su vez, el desarrollo de políticas nacionales, sobre la base de las concepciones propias de cada Estado y al margen de influencias externas, puede condicionar y obstaculizar en mayor grado la formación del necesario consenso internacional.

*Margarita Robles Carrillo**

Profesora titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales
Grupo NESG-TIC233
Universidad de Granada

El poder mediático de las armas químicas

Resumen:

Objetivamente, se producen más víctimas por armas convencionales que por armas químicas, pero lo cierto es que solo mencionar que algún grupo terrorista o un Estado posee o utiliza este tipo de armas, crea un estado de alarma y preocupación sin precedentes. En el presente trabajo se aborda el análisis, desde un punto de vista del tratamiento mediático, del uso de armas químicas en tres sucesos recientes: el asesinato de Kim Jong Nam, el envenenamiento de Sergei Skripal y el conflicto sirio.

Palabras clave

Armas químicas, VX, Novichock, Kim Jong Nam, Sergei Skripal, Siria.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

The media power of chemical weapons

Abstract

Objectively, there are more victims by conventional weapons than by chemical weapons, but the truth is that just mentioning that some terrorist group or a State owns or uses chemical weapons creates an unprecedented state of alarm and concern in the society. In this paper, the analysis is analyzed, from a media treatment point of view, of the use of chemical weapons in three recent events: the murder of Kim Jong Nam, the poisoning of Sergei Skripal and the Syrian conflict

Keywords

Chemical weapons, VX, Novichock, Kim Jong Nam, Sergei Skripal, Syria.

Introducción

Hoy en día disfrutamos de un mundo relativamente seguro de las armas químicas gracias a la Convención sobre Armas Químicas (CAQ), en vigor desde 1997. Es un tratado internacional, multilateral y el primero en el que los Estados miembros se comprometen a no utilizar, no fabricar y a destruir toda una categoría de armas de destrucción masiva. La convención, además, se vio reforzada por la constitución en 1997 de la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas (OPAQ) que vela por el cumplimiento de los compromisos realizados por los países que la han ratificado. Desde su constitución, la OPAQ está cumpliendo con los objetivos de verificación de la destrucción de las armas químicas declaradas por los Estados y con los objetivos de prevención de la proliferación de este tipo de armas.

A pesar de esta historia de éxitos —por los cuales recibió el Premio Nobel de la Paz en 2014—, durante los últimos años y, principalmente desde el inicio del conflicto sirio, la OPAQ ha visto cómo tiene que adaptarse para afrontar nuevos desafíos derivados del uso de armas químicas por parte de actores no estatales, así como para afrontar las nuevas misiones que se le han asignado para determinar la autoría de los ataques con armas químicas. Todo ello en un clima de acusaciones de imparcialidad por parte de algunos Estados. Y es que, en la actualidad, el uso de armas químicas no solo tiene un componente táctico —prohibido por la legislación internacional— en el campo de batalla, sino también en los medios de comunicación.

Desde el inicio del conflicto sirio, las armas químicas han sido objeto frecuente de noticias en los medios de comunicación con la consiguiente preocupación en el público. Objetivamente, se producen más víctimas por armas convencionales que por este tipo de armas, pero lo cierto es que solo mencionar que algún grupo terrorista o un Estado posee o utiliza armas químicas crea un estado de alarma y preocupación sin precedentes en la sociedad, además de importantes implicaciones geopolíticas. En el presente trabajo se aborda el análisis, desde un punto de vista del tratamiento mediático, del uso de armas químicas en tres sucesos recientes: el asesinato de Kim Jong Nam, el envenenamiento de Sergei Skripal y el conflicto sirio.

El asesinato de Kim Jong Nam

El 13 de febrero de 2017, Kim Jong Nam fue asesinado en el aeropuerto de Kuala Lumpur con VX. Dos asaltantes restregaron diferentes precursores del agente nervioso por la cara de la víctima, en lo que se conoce como un arma química binaria. En el vídeo obtenido por *Fuji Television* (Japón)¹, se distingue a dos mujeres asaltando a Kim por la espalda y restregándole los precursores por la cara. Lo siguiente que se ve en el video es a Kim Jong Nam explicando a unos agentes del aeropuerto lo recién ocurrido. Fue llevado a la clínica del aeropuerto que, tras sus puertas de cristal deja ver, finalmente, a un Kim Jong Nam desplomado en una camilla. Murió de camino al hospital.

Kim Jong Nam era el hermano, por parte de padre, del actual líder supremo de Corea del Norte, Kim Jong Un. Exiliado del país desde 2003 sabía que su vida corría peligro tras la muerte de su padre.

El 24 de febrero de 2017, *The New York Times* publicó un artículo titulado «In Kim Jong Nam's death, North Korea let loose a Weapon of Mass Destruction»². Durante todo el artículo, los autores determinan que las armas químicas en manos de Corea del Norte son una amenaza inminente para los Estados Unidos y el mundo occidental. En el artículo, los autores mandan también una pregunta a su audiencia: ¿estaría Corea del Norte utilizando este asesinato para mostrar que posee un arsenal de armas químicas y que está dispuesto a utilizarlo en cualquier lugar del mundo?

Ese mismo día, *The Guardian* publicaba un artículo: «The use of VX makes Kim Jong Nam's murder even more shocking»³. El artículo apuntaba que el uso de un arma de destrucción masiva convierte al asesinato en un suceso con importantes implicaciones estratégicas.

¹ Fuji Television The Moment Kim Jong Nam was attacked: CCTV Footage. 2017. *Wall Street Journal*. 26 febrero 2018. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=FKHwPmuiGRY>.

² PADDOCK, Richard C.; SANG-HUN, Choe & WADE, Nicholas. «In Kim Jong-Nam's Death, North Korea Lets Loose a Weapon of Mass Destruction». *The New York Times*. 2017. Disponible en <https://www.nytimes.com/2017/02/24/world/asia/north-korea-kim-jong-nam-vx-nerve-agent.html>.

³ DE BRETTON-GORDON, Hamish. «The use of deadly VX makes Kim Jong-Nam's murder even more shocking». *The Guardian*. 2017. Disponible en <https://www.theguardian.com/commentisfree/2017/feb/24/kim-jong-nam-north-korean-deadly-vx-shocking>.

The Guardian coincide con *The New York Times* en el mensaje de demostrar a la comunidad internacional que Corea del Norte posee armas químicas. Va más allá e incluso afirma que el hecho de que el país haya fabricado VX sugiere que podría lanzar un misil con armas químicas a corto plazo. El tono es beligerante, incluso pareciera que este asesinato fuera a desencadenar ataques químicos de un momento a otro en nuestro propio territorio. En un segmento de *Euronews* de ese día⁴ se explica a la audiencia, realmente, qué es el VX. El investigador Kim Chul Woo, del Korea Institute for Defense Analysis, relata que «su toxicidad es más de 100 veces mayor que la del gas sarín, un gas nervioso comúnmente utilizado. El problema del VX es que es inodoro, incoloro y muy difícil de detectar».

Desde finales de los ochenta, se rumorea que Corea del Norte adquirió la tecnología necesaria para producir armas químicas y según *Nuclear Threat Initiative*⁵, es posible que el país esté dejando que su arsenal vaya envejeciendo, de manera que serían armas poco útiles para ser utilizadas. Corea del Norte no forma parte de la Convención de Armas Químicas, pero sí es signatario del Protocolo de Ginebra que prohíbe el uso de armas químicas en conflictos, aunque no su producción ni su almacenamiento. Según algunas estimaciones, Corea del Norte podría tener la capacidad de fabricar 12.000 toneladas de armas químicas, principalmente sarín y VX⁶.

A nivel institucional, el Gobierno norteamericano fue de los primeros en responder al asesinato de Kim Jong Nam. Un portavoz del Departamento de Estado declaraba a la prensa el 6 de marzo que, «los Estados Unidos determinan [...] que el Gobierno de Corea del Norte empleó el agente químico de guerra VX para asesinar a Kim Jong Nam [...]»⁷. Esta declaración anunciaba también la imposición de nuevas sanciones a Corea del Norte mientras aseguraba que «no podemos permitirnos tolerar ningún programa norcoreano de ADM». El Gobierno norteamericano coincide, entonces, con *The New York Times* —o viceversa— en que las armas químicas en manos norcoreanas

⁴ «Kim Jong Nam fue asesinado con una de las armas químicas más letales del mundo». *Euronews*. 2017. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=1W8E4kSWFuw>. 18 febrero 2019.

⁵ «North Korea - Chemical Weapons». *Nuclear Threat Initiative*. Disponible en <https://www.nti.org/learn/countries/north-korea/chemical/>. 18 febrero 2019

⁶ <https://www.nti.org/learn/countries/north-korea/chemical/>.

⁷ «Imposition of Chemical and Biological Weapons Control and Warfare Elimination Act Sanctions on North Korea». *US Department of State*. 2018. Disponible en <https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2018/03/279079.htm>. 5 marzo 2019.

suponen un grave riesgo para los ciudadanos norteamericanos y que se espera alguna acción, diplomática o coercitiva, al respecto.

Es curioso, por otro lado, el trato que recibió esta noticia del asesinato de Kim Jong Nam por parte de los medios en China y Rusia. Más bien, porque apenas recibió alguno. El 24 y 25 de febrero de 2017, cuando se desató la polémica, el *China Daily* publicó dos artículos, uno de seis líneas y otro de cinco párrafos. En el primero, se informa de que han sido hallados restos de agentes químicos sin especificar la identidad de la víctima⁸. Ya en el segundo, se identifica erróneamente a la víctima como Kim Chol, sin aclarar que esto se debía a que la víctima viajaba con pasaporte falso⁹. En los archivos de *Pravda*, el periódico ruso, tan solo se encuentran tres artículos en referencia a este asesinato y en dos de ellos no se mencionan las armas químicas. En el tercero, cuya fecha corresponde al 24 de octubre de 2017, *Pravda* indica que el hermanastro del líder supremo fue asesinado con un arma biológica (lo que supone un error, aunque sí nombra el arma correcta, VX) y que se comprueba así que Corea del Norte está desarrollando sus arsenales de armas biológicas¹⁰.

Finalmente, las tensiones generadas entre Estados Unidos y Corea del Norte por el posible desarrollo del programa de armas químicas y biológicas se diluyeron tras la cumbre de Singapur —la primera entre ambos países—, en la se realizó una declaración conjunta para ofrecer garantías de seguridad nuevas y pacíficas¹¹.

El envenenamiento de Sergei Skripal y su hija Julia Skripal

Sergei Skripal y su hija Julia fueron encontrados en un banco en Salisbury, rozando la inconsciencia, el 4 de marzo de 2018. Skripal fue un oficial de inteligencia ruso y trabajó como agente doble para el Reino Unido hasta su arresto en Moscú en 2004.

⁸ XINHUA. «Chemical weapon substance identified on dead DPRK man: Malaysian police». *China Daily*. 2017. Disponible en http://www.chinadaily.com.cn/world/2017-02/24/content_28332814.htm. 14 febrero 2019.

⁹ CHINA DAILY. «Chemical weapon substance cited in death of DPRK man». *China Daily*. 2017. Disponible en http://www.chinadaily.com.cn/cndy/2017-02/25/content_28345546.htm. 14 febrero 2019,

¹⁰ PRAVDA. «North Korea develops biological weapons». *Pravda*. 2017. Disponible en http://www.pravdareport.com/news/hotspots/139015-north_korea_biological/. 16 febrero 2019,

¹¹ Disponible en <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/joint-statement-president-donald-j-trump-united-states-america-chairman-kim-jong-un-democratic-peoples-republic-korea-singapore-summit/>.

Fue condenado por traición y sentenciado a 13 años de cárcel, pero tras un intercambio de prisioneros en 2010 logró asentarse en el Reino Unido.

Skripal y Julia fueron envenenados con un agente nervioso de la serie Novichok¹² conocido como A-234 que es entre cinco y ocho veces más potente que el VX. Los Novichok constituyen una serie de agentes nerviosos desarrollados por la Unión Soviética entre los años 1971 y 1993¹³ y de los que existe muy poco conocimiento.

Apenas transcurridos unos días, el 6 de marzo, Boris Johnson ya avisaba de que el Gobierno británico respondería de manera «apropiada y robusta»¹⁴. El 12 de marzo, ante la Cámara de los Comunes en el Parlamento británico, Theresa May declaraba:

«Queda claro ahora que el señor Skripal y su hija fueron envenenados por un agente de grado militar, de tipo nervioso, desarrollado por Rusia. [...] Nuestro conocimiento es que Rusia ha producido previamente este agente y tendría aún la capacidad para hacerlo, Rusia tiene un historial de conducir asesinatos patrocinados por el Estado, el Gobierno ha concluido que es muy probable que Rusia sea responsable del acto en contra de Sergei y Yulia Skripal»¹⁵.

Parece razonable entonces que, a raíz de declaraciones como esta, la prensa desatara una avalancha de teorías respecto a quién cometió el envenenamiento y cómo habría que responder ante un hecho tan extraordinario como este. Los medios británicos presentaron este discurso de la primera ministra como «el ultimátum de Theresa May a Putin»¹⁶. El ministro de Exteriores ruso, Sergei Lavrov, respondió a este ultimátum diciendo a los reporteros que Theresa May había violado numerosos acuerdos internacionales con sus declaraciones¹⁷. Se abrió así una importante crisis diplomática

¹² El término Novichok significa «recién llegado».

¹³ Disponible en <https://www.ouvry.com/en/novichok-nerve-agents-a-bcrne-threat/>.

¹⁴ SMOUT, Alistair; BRUCE, Andy; FAULCONBRIDGE, Guy. «Britain says will respond robustly if Russia behind ex-spy's illness». *Reuters*. 2018. Disponible en <https://www.reuters.com/article/us-britain-russia-johnson-robust/britain-says-will-respond-robustly-if-russia-behind-ex-spys-illness-idUSKCN1G11L7?il=0>. 5 marzo 2019.

¹⁵ MAY, Theresa. «PM Commons statement on Salisbury incident: 12 March 2018». Government of the United Kingdom. 2018. Disponible en <https://www.gov.uk/government/speeches/pm-commons-statement-on-salisbury-incident-12-march-2018>. 5 marzo 2019.

¹⁶ RAYNER, Gordon. «Theresa May's ultimatum to Putin». *Telegraph UK*. 2018. Disponible en <https://www.telegraph.co.uk/politics/2018/03/12/russia-could-target-england-fans-world-cup-uk-retaliates-salisbury/>. 6 marzo 2019.

¹⁷ SOMMERLAND, Joe. «Russia has 'stopped paying attention' to Britain over spy poisoning allegations, says Sergei Lavrov». *Independent*. 2018. Disponible en <https://www.independent.co.uk/news/uk/home-news/sergei-skripal-latest-russia-uk-diplomatic-row-sergei-lavrov-attack-theresa-may-gavin-williamson-spy-a8258566.html>. 6 marzo 2019.

en las relaciones entre Reino Unido y Rusia comparable a las de la Guerra Fría y que condujo a la expulsión de 23 diplomáticos rusos.

El 7 de marzo, *The Guardian* publicaba un artículo titulado «Suspected Skripal poisoning: who might have ordered it and why?»¹⁸. *The Guardian* no lanza esta pregunta al aire. Ya tenía la respuesta y nos la da: Rusia, porque está cansada de que sus agentes de inteligencia trabajen con otros países o Rusia, porque quiere amenazar a sus antiguos y actuales agentes o Rusia, porque se acercan las elecciones. El Novichok aporta la prueba para señalar al culpable apenas transcurridos cuatro días del asesinato como así lo señala la Oficina de Asuntos Exteriores inglesa que publicó un *tweet* el 22 de marzo de 2018 en el que decía: «Análisis de expertos mundiales del *Defense Science and Technology Laboratory* en Port Down deja claro que esto fue un agente de Novichok de grado militar producido en Rusia. Port Down es un laboratorio acreditado por la OPAQ»¹⁹.



Este *tweet* se borró rápidamente y nadie se hubiera percatado si no hubiera sido porque la embajada rusa lo recuperó y publicó en su cuenta, preguntando, a su vez, en otro *tweet*, «¿por qué borraría @foreignoffice este *tweet* del 22 de marzo?». El Gobierno ruso entonces exigió disculpas. El secretario de Asuntos Exteriores, Boris Johnson, se vio envuelto en una situación muy embarazosa al tener que explicar esta situación²⁰.

¹⁸ WALKER, Shaun. «Suspected Skripal poisoning: who might have ordered it and why?». *The Guardian*. 2018. Disponible en <https://www.theguardian.com/world/2018/mar/07/poisoning-of-skripal-a-kremlin-warning-to-western-spy-agencies>. 21 febrero 2019.

¹⁹ CRERAR, Pippa. «Skripal poisoning: deleted Foreign Office tweet leads to awkward questions». *The Guardian*. 2018. Disponible en <https://www.theguardian.com/uk-news/2018/apr/04/skripal-poisoning-deleted-foreign-office-tweet-leads-to-awkward-questions>. 7 marzo 2019.

²⁰ Disponible en <https://www.independent.co.uk/news/uk/politics/boris-johnson-russia-nerve-agent-attack-novichok-porton-down-responsible-false-statements-a8290546.html>.

Por otro lado, el laboratorio de defensa de Port Down de Reino Unido publicó un *tweet* en el que decía que el agente Novichok encontrado era de grado militar, pero que no podían confirmar la fuente del mismo²¹.

Para los EE. UU., el uso del Novichok de grado militar aporta la evidencia de que Rusia está detrás del asesinato que el 6 de agosto determinaba que la Federación rusa habría violado la legislación internacional al usar un arma química y que se levantarían sanciones por ello²².

Lo más interesante en este caso no es que se haya cometido un envenenamiento con un agente químico nervioso como el Novichok, sino que debido al uso de este agente se acusó directamente del asesinato a un Estado concreto: la Federación rusa. *The Guardian* citó a Bretton-Gordon, un comandante del ya disuelto Regimiento Químico, Biológico, Radiológico y Nuclear del Reino Unido para justificar esta acusación.

Bretton-Gordon mantiene que Shijani, una base militar rusa, es el único lugar donde se produce Novichok y desmiente que se pueda encontrar este agente químico en otros países como Uzbekistan o Ucrania: «no hay más en ningún sitio»²³. Sin embargo, en el análisis de la prensa rusa del día del ataque y días posteriores, la versión es bien diferente, hasta el punto de revertir las acusaciones. Así, el servicio internacional de noticias Sputnik cita a un profesor de la Universidad de Leeds y experto en las propiedades tóxicas de los agentes químicos, Alastair Hay: «no dudo que cualquier químico competente puede, mirando las estructuras químicas publicadas sobre estos compuestos, encontrar la manera de fabricarlo»²⁴.

Por otro lado, el 4 de marzo, día del ataque, *Pravda* publica un artículo en el que afirma que solo dos Estados en el mundo poseen Novichok: Reino Unido y Estados Unidos. Cita a Igor Nikulin, un exmiembro de la comisión de la ONU sobre armas químicas y

²¹ Disponible en <https://twitter.com/dstlmod/status/981220158680260613>.

²² Disponible en <https://www.state.gov/imposition-of-chemical-and-biological-weapons-control-and-warfare-elimination-act-sanctions-on-russia/>.

²³ MACASKILL, Ewen. «Novichok: nerve agent produced only at one site in Russia, says expert», *The Guardian*. 2018. Disponible en <https://www.theguardian.com/world/2018/mar/14/nerve-agent-novichok-produced-russia-site-expert>. 21 febrero 2019.

²⁴ SPUTNIK INTERNATIONAL. «Any competent toxicologist can make Novichok nerve agent – toxicologist». *Sputnik News*. 2018. Disponible en <https://sputniknews.com/analysis/201803171062593675-novichok-nerve-agent-skripal-poisoning/>. 27 febrero 2019,

biológicas y experto militar: «Llevan 20 años trabajando, han hecho ensayos en conejillos de indias y ahora, aparentemente, han decidido ensayar en humanos y Skripal, alguien a quien nadie quería, les vino muy bien»²⁵.

Incluso el embajador ruso para el Reino Unido, Alexander Yakovenko, se sumó a este argumento en una rueda de prensa, donde dijo «no quiero culpar al Gobierno británico por lo que parece una inyección intencionada de agentes químicos [...]»²⁶. RT también quiso apoyar esta oportuna narrativa y, en un intento de desprestigio de la investigación de los británicos, se remontó al envenenamiento de Litvinenko en 2006. Afirma en un artículo del 9 de abril de 2018 que el Polonio-210 que acabó con la vida de Litvinenko ya estaba en Londres mucho antes de que llegaran los condenados al país²⁷. De manera fortuita la fiscalía rusa habría desarchivado estas pruebas cuatro días antes. Insinuaban que era Londres quien mentía desde hace tiempo.

La guerra de Siria y las armas químicas

Desde que estalló el conflicto en Siria en 2011, la comunidad internacional mostró su preocupación por la posibilidad del empleo de armas químicas tanto por las fuerzas del Gobierno de Bashar al-Asad, como por los rebeldes. Se sospechaba que Siria poseía armamento químico como medida disuasoria ante el arsenal nuclear de Israel. De hecho, las armas químicas son conocidas como las «armas de los pobres» en relación con la insuficiencia de medios para tener acceso a un programa nuclear militar²⁸. Siria, al igual que Egipto e Israel, no había firmado la Convención para la Prohibición de Armas Químicas, por lo no estaba sometida a ningún tipo de inspección ni a comprometerse a llevar a cabo un proceso de desarme de su armamento químico.

²⁵ SUDAKOV, Dmitriy. «Only two countries in the world have Novichok nerve agent». *Pravda*. 2018. Disponible en <http://www.pravdareport.com/world/140609-novichok/>. 27 febrero 2019.

²⁶ PRESS RELEASES & NEWS. «Ambassador Yakovenko holds a briefing on the “Skripal case”». *The Embassy of the Russian Federation to the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*. 2018. Disponible en <https://www.rusemb.org.uk/fnapr/6437>. 27 febrero 2019.

²⁷ «Polonium-210 that killed Litvinenko was in UK before arrival of Russians accused of murder – Moscow». *RT*. 2018. Disponible en <https://www.rt.com/news/423554-litvinenko-polonium-london-berezovsky/>. 28 febrero 2019.

²⁸ PITA, René. «Análisis de la amenaza química y biológica de Siria» Documento de Opinión. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2012/DIEEEEO33-2012_AnalisisAmenazaQuimicaBiologicaSiria_RenePita.pdf.

Además, de este temor por el uso de armas químicas por cualquiera de las partes en conflicto, existía una amenaza más impredecible que surgía de la posibilidad de que los arsenales quedaran fuera de control y, por lo tanto, accesibles a grupos terroristas. Este fue el principal motivo argumentado por el presidente estadounidense, Barack Obama, para trazar una línea roja que determinaría la intervención militar de EE. UU. en el conflicto. Si se verificaba el uso de armas químicas por cualquiera de las partes supondría la evidencia de que los arsenales estarían descontrolados y, por tanto, la comunidad internacional tendría que actuar con el envío de tropas para acabar con el conflicto.

Los informes sobre ataques químicos en la guerra civil de Siria comenzaron en diciembre de 2012 y continuaron hasta el verano de 2013. En la 3.^a Conferencia de Revisión de la CAQ celebrada del 8 al 19 de abril de 2013, los Estados que formaban parte manifestaron su preocupación por la sospecha de que se estaban produciendo ataques químicos²⁹. Las fuerzas gubernamentales sirias y las del bando rebelde se acusaban mutuamente de la utilización de armamento químico por lo que el principal problema residía en conocer la autoría de los ataques, ya que las pruebas solo consistían en material gráfico y declaraciones de la población. Tampoco era posible realizar inspecciones ni tomar muestras *in situ* para realizar una adecuada verificación. Esta falta de información condujo a la aparición de especulaciones sobre la naturaleza y tipo de sustancias químicas que se estaban usando, fomentada, en gran medida, por los medios de comunicación y las redes sociales.

El 21 de agosto de 2013, se produjo un punto de inflexión con el ataque químico en Ghouta al este de Damasco, zona bajo control rebelde y que ocasionó más de 1.400 víctimas. Las imágenes mostraban cientos de muertos, entre ellos muchos niños. Las declaraciones de la población señalaban un humo amarillento y sofocante.

El informe resultante de estos análisis se presentó el 13 de septiembre de 2013³⁰ y en él se confirmaba la presencia de gas sarín en las muestras tomadas en Ayn Tarma, Muaddamiyyad y Zamalca lo que probaba, de forma inequívoca, el uso de este agente. El informe también confirmaba la presencia de estabilizadores lo que probaba que el

²⁹ El informe se puede consultar en

https://www.opcw.org/index.php?eID=dam_frontend_push&docID=16406.

³⁰ Informe S/2013/553 del Consejo de Seguridad de la ONU.

sarín había estado almacenado en condiciones controladas. Sin embargo, el informe no incluía ninguna mención sobre la autoría del ataque.

Solo un día después de haberse conocido los resultados del informe de los ataques de Gouta, EE. UU. y Rusia acordaron que la mejor opción era obligar a Siria a adherirse a la CAQ para que su arsenal químico sirio estuviera bajo control internacional y, para ello, firmaron el denominado Framework for Elimination of Chemical Weapons in Syria.

Dicha adhesión obligaba a Siria a declarar su arsenal químico, a no utilizarlo y a destruirlo de forma veraz, transparente y verificable en unos plazos máximos establecidos y que deberían culminar en junio de 2014. El Gobierno sirio aceptó las estrictas condiciones y el 14 de octubre de 2013, Siria se convirtió en el Estado miembro número 190, aunque la implantación de algunas de las disposiciones de la CAQ ya se había iniciado unos días antes para acelerar el proceso de verificación y eliminación de las armas químicas. Sin embargo, a pesar de la adhesión a la convención de armas químicas, el Gobierno sirio ha sido acusado de utilizar armas químicas contra la población.

El caso de la guerra siria es también excepcional en cuanto al trato de los medios se refiere. El papel que han jugado las redes sociales, desde que comenzó el conflicto, se ha convertido en un fenómeno sin precedentes.

Para comenzar, se podría decir que el propio conflicto tiene su origen en el activismo por Internet que organizó las revueltas. Desde el principio, los ciudadanos sirios utilizaron YouTube, Twitter y Facebook para difundir los horrores que estaban teniendo lugar en su país. A través de las redes sociales, el mundo se enteró del primer gran ataque químico en Ghouta en 2013, un área de Damasco. En Reddit, una red social donde se comentan noticias y acontecimientos, se había creado el grupo Syrian Civil War y en este grupo, el 21 de agosto de 2013 sobre las 4 de la mañana, aparecieron vídeos de víctimas sufriendo lo que parecían los estragos de un ataque químico³¹. En YouTube se retransmitieron en directo escenas horribles^{32 33}. Hombres, mujeres y

³¹ Live Thread: «Stream of videos coming out of Eastern Ghouta claiming SAA chemical weapons attack». *Reddit*. 2013. Disponible en https://www.reddit.com/r/syriancivilwar/comments/1kry33/live_thread_stream_of_videos_coming_out_of/. 25 marzo 2019.

³² «Livestream Ghouta». *YouTube*. 2013. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=ZkGa2jr9MBA&bpctr=1377636227>. 25 marzo 2019.

niños que convulsionaban, vomitaban espuma por la boca e incluso aparecían cadáveres esparcidos por el suelo.

Tras el siguiente gran ataque cuatro años después, el de Khan Sheikhoun, una de las imágenes más difundidas a través de redes sociales era la de caras de niños muertos editadas sobre el humo restante tras un bombardeo³⁴. En realidad, el bombardeo representado en la imagen había tenido lugar en Gaza. Aunque se utilizó esta imagen de manera simbólica, nos lleva a una tendencia a la desinformación que surge del uso de las redes sociales.

Tras el ataque de Ghouta de 2013, circularon por redes sociales imágenes de todo tipo. Una de ellas, una instantánea que retrataba a un niño saltando sobre filas de cadáveres envueltos en telas blancas. En aquel entonces, era sencillo toparse con esta imagen en Twitter, Instagram, Facebook. Sin embargo, no se tardó mucho en identificar la fuente real de la imagen en cuestión. El fotógrafo italiano, Marco Di Lauro, había tomado la foto en 2003 en Irak³⁵. Circularon también muchos vídeos de todo tipo. Entre ellos, un vídeo que mostraba cuerpos tirados por el suelo y niños apenas conscientes con problemas para respirar que correspondía a un ataque químico en Damasco en 2013³⁶. Verify Syria, que se dedica a desenmascarar noticias falsas relacionadas con Siria, descubrió que en 2018 se estaban difundiendo a través de las redes la noticia de un nuevo ataque químico en Idlib³⁷.

En esta guerra todas las partes han hecho uso de las redes sociales a modo de propaganda para impulsar sus narrativas. Sobre los vídeos del ataque químico de Ghouta, en una carta abierta publicada por primera vez en *The New York Times*, Putin escribió que «el ataque había sido una operación por parte de la oposición para

³³ Livestream Ghouta (2013): 25 marzo 2019. *YouTube*. Disponible en:

<https://www.youtube.com/watch?v=n2GPTqxf8rE>

³⁴ Twitter. 2017. Disponible en <https://twitter.com/hasandogan/status/849371714551259136/photo/1>. 26 marzo 2019.

³⁵ DI LAURO, Marco. «Al-Musayyib, Iraq-May 27». 2003. Disponible en <http://www.marcodilauro.com/features/iraq-war/#pb-image-2117>. 27 marzo 2019.

³⁶ «Ataque químico en Damasco, Siria». *YouTube*. 2013. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=-jEN2zNWSUE>. 27 marzo 2019.

³⁷ KHATTAR, Dirar. «Video showing kids with breathing troubles is not from Idlib». *Verify Syria*. 2018. Disponible en <https://www.verify-sy.com/en/details/1023/Video-showing-kids-with-breathing-troubles-is-not-from-Idlib>. 27 marzo 2019.

provocar la intervención de sus aliados internacionales»³⁸. En redes sociales, simpatizantes del régimen de al-Asad, y medios rusos publicaron en 2018 fotos que mostraban a niños tirados en el suelo siendo grabados, mientras alegaban que las escenas llegaban directas desde Ghouta donde la oposición explotaba a los niños a su antojo para fingir ataques químicos³⁹. Estas imágenes se trataban, descubrió Verify Syria, de una manifestación en 2013 de activistas en Ghouta que pretendían llamar la atención sobre el riesgo de las armas químicas⁴⁰. A los vídeos también les encontró utilidad Estados Unidos en 2013 tras el ataque de Ghouta. La Casa Blanca citó, además de la inteligencia de Estados Unidos, «a una larga lista de fuentes independientes [...] vídeos, declaraciones de testigos, miles de relatos de redes sociales de al menos 12 localizaciones diferentes en el área de Damasco [...]»⁴¹ para construir una acusación contra Bashar al-Asad y enseñar a sus ciudadanos los horrores que comete este último en su país.



Figura 1. Imagen de video mostrando niños con dificultades para respirar. Fuente: <https://www.verify-sy.com/en/details/1023/Video-showing-kids-with-breathing-troubles-is-not-from-Idlib>.

La opinión pública y las armas químicas

³⁸ PUTIN, Vladimir V. «A plea for caution from Russia». *The Guardian*. 2013. Disponible en <https://www.theguardian.com/commentisfree/2013/sep/12/russia-putin-syria>. 26 marzo 2019.

³⁹ «Juego químico en Ghouta». *YouTube*. Disponible en https://www.youtube.com/watch?time_continue=19&v=7zZmXDctmE. 27 marzo 2019.

⁴⁰ PRIMO, Ahmad. «This photo is taken from a children's play in Ghouta». *Verify Syria*. 2018. Disponible en <https://www.verify-sy.com/en/details/1025/This-photo-is-taken-from-a-children-s-play-in-the-Ghouta-of-Damascus>. 27 marzo 2019.

⁴¹ OFFICE OF THE PRESS SECRETARY. «Government assessment of the Syrian Government's use of Chemical Weapons on August 21, 2013». *The White House*. 2013. Disponible en <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2013/08/30/government-assessment-syrian-government-s-use-chemical-weapons-august-21>. 27 marzo 2019.

En 1964, el Departamento de Defensa estadounidense admitió que se habían utilizado en Vietnam bombas que contenían Napalm. Una ya indignada sociedad civil norteamericana sumó esto a su lista de razones para rechazar la guerra. Los medios cubrieron la guerra de Vietnam de manera tan extensa que los ciudadanos norteamericanos, que hasta entonces no habían acostumbrado a ver en sus pantallas imágenes tan gráficas, pudieron observar de cerca los horrores que cometía su país. El Napalm se convirtió en un factor clave para la opinión pública de aquel momento, porque sus efectos la convierten en un arma cruel e inhumana. Hoy en día, esto se traduce en miedo y amenaza porque la opinión pública preserva aun las imágenes horribles de los afectados por armas químicas, como la célebre fotografía de Nick Ut *La niña del napalm*, que los medios tanto se preocupan de fomentar cuando tratan las armas químicas.

Lo que conforma la opinión pública sobre las armas químicas es un conjunto de varios factores. Es un asunto desconocido para el ciudadano medio y ese desconocimiento, sumado al hecho de que la ciencia está involucrada, suena peligroso. Además, el mundo ha podido observar que los civiles también sufren las consecuencias del uso de estas armas. En realidad, la opinión pública asume que las armas químicas son una amenaza aun cuando no están presentes en su día a día, porque las pocas veces que hacen aparición, los medios buscan exacerbar la tensión.

YouGov, en Reino Unido, realizó una encuesta relacionada con el envenenamiento de Sergei y Julia Skripal, a un grupo de 1986 individuos. La encuesta preguntó a los encuestados: «Como ya pueden saber, tres personas, incluyendo Sergei Skripal un exespía ruso, fueron ingresados de gravedad en Salisbury la semana pasada tras ser envenenados con un agente nervioso. ¿Cómo de cerca está siguiendo esta historia?»⁴².

El 58 % de los encuestados contestó que «muy de cerca», mientras que el 38 % afirmó «no estar muy al tanto». Sin embargo, a la pregunta «¿cree que Rusia es o no es responsable del envenenamiento del señor Skripal y su hija?», el 73 % contestó que estaba «totalmente de acuerdo» en que Rusia era la responsable del envenenamiento.

⁴² «The Times Survey Results 14th-15th March». YouGov. P. 3. Disponible en https://d25d2506sfb94s.cloudfront.net/cumulus_uploads/document/tisooibfcf/TimesResults_180315_RussiaSecurity_w.pdf. 3 Abril 2019.

Por lo tanto, siguieran o no siguieran de cerca la situación, la mayoría estaban seguros de que Rusia era culpable y no es de extrañar teniendo en cuenta el apoyo que tanto los medios como los líderes del país daban a esta hipótesis.

La encuesta también preguntó a los encuestados, en relación con las medidas que había tomado el Gobierno británico tras el envenenamiento, incluida la expulsión de 23 diplomáticos rusos y suspender contactos de alto nivel con el Gobierno ruso: «¿considera que estas medidas son suficientes, no son suficientes o van demasiado lejos?». El 37 % de los encuestados respondió que le parecían suficientes, mientras que al 29 % no le parecían suficientes. El 24 % respondió «no sé», mientras que el 10 % dijo que iban demasiado lejos. Es decir, la mayoría de los ciudadanos ingleses estaba al tanto de la situación y creía a su Gobierno cuando culpaba a Rusia pero, en realidad, no tenían muy claro cómo se había de responder ante semejante situación. No obstante, por mucho que los encuestados tuvieran clara la autoría del envenenamiento, el 39 % no creía que su país debiera boicotear el mundial de fútbol, que tenía lugar en Rusia ese mismo verano.

Por otro lado, la opinión pública tanto en Europa como en Estados Unidos se ha posicionado también respecto a la guerra de Siria. Tras el ataque químico de Douma en abril de 2018, YouGov hizo la siguiente pregunta a un grupo de 1.600 individuos: «Esta semana se alega que se utilizaron armas químicas en Douma, cerca de la capital de Siria. Rebeldes sirios dicen que estas armas químicas fueron utilizadas por el Gobierno de Siria. El Gobierno de Siria y el Gobierno de Rusia dicen que esto es falso, que no existió ningún ataque químico. De lo que ha visto o escuchado, ¿cuál de los siguientes refleja su opinión?»⁴³.

El 61 % respondió que «probablemente hubo un ataque con armas químicas llevado a cabo por las fuerzas del Gobierno de Siria y sus aliados», es decir, más de la mitad de los ciudadanos ingleses estaba al tanto del uso de armas químicas en la República Árabe Siria, y creyeron la versión de los rebeldes sirios, respaldados por EE. UU. y sus aliados, entre los que se encuentra Reino Unido. En cuanto al resto, el 29 % respondió «no sé», un 5 % respondió que «probablemente no hubiera ningún ataque con armas

⁴³ «The Times Survey Results 10th-11th April». YouGov. 2018. Disponible en https://d25d2506sfb94s.cloudfront.net/cumulus_uploads/document/glgp1dgdf8/TimesResults_180411_Syria.pdf. 3 abril 2019.

químicas y las alegaciones son falsas», y el otro 5 %, «ocurrió otra cosa». Sin embargo, cuando la encuesta planteó a los encuestados la opción propuesta por EE. UU. y sus aliados, lanzar ataques aéreos con misiles a objetivos militares, solo el 22 % estuvo de acuerdo. Aun así, Theresa May procedió a apoyar la intervención. En cuanto a Alemania, la posición de la opinión pública quedó clara y se mantuvo a pesar de las connotaciones históricas que las armas químicas tienen para el país y sus ciudadanos: no iba a haber intervención militar. Es más, al 39 % de 4.959 encuestados por la organización SPON les pareció incorrecto que EE. UU., Francia y Gran Bretaña intervinieran militarmente tras el reciente ataque con gas venenoso en Siria⁴⁴.

The Pew Research Center en Washington descubrió en 2013 que «las armas químicas llaman, un poco más, la atención del público»⁴⁵. En abril de 2013, el centro había realizado una encuesta en la que preguntaba cómo de cerca estaban siguiendo el conflicto, a lo que el 13 % contestó que «muy de cerca». Un mes después, al preguntar de nuevo cómo de cerca se estaba siguiendo la historia de las armas químicas en Siria, el 18 %, un 5 % más esta vez, contestó que «muy de cerca». Sin embargo esto muestra que en aquel entonces, la opinión pública estadounidense no tenía mucho interés por las armas químicas o Siria. La situación cambió ligeramente tras el gran ataque químico de Ghouta, el 21 de agosto de 2013. Si en 2012 solo el 27 % opinaba que Estados Unidos debía interferir en el conflicto; el 22 de agosto de 2013 el centro informó de que, si hubiera pruebas del uso de armas químicas, el 45 % de la opinión pública estaría de acuerdo con la intervención. En 2017, este centro de investigación realizó una encuesta en la que la mayoría de los encuestados (58 %) aprobaba el lanzamiento de ataques aéreos con misiles como respuesta al uso, por parte del Gobierno de Bashar al-Asad, de armas químicas. La encuesta incluso diferenció entre los puntos de la edad del individuo. El 56 % de los adultos entre los 18 y los 30 años no

⁴⁴ «Die Mehrheit der Deutschen gegen Luftschläge der westlichen Allianz». *Spiegel Online*. 2018. Disponible en <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/syrien-konflikt-so-sehen-die-deutschen-die-westlichen-luftangriffe-a-1202999.html>. 4 abril 2019.

⁴⁵ DESILVER, Drew. «Chemical weapons charges in Syria draw a bit more public attention». *Pew Research Centre*. 2013. Disponible en <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2013/05/03/chemical-weapons-charges-in-syria-draw-a-bit-more-public-attention/>. 10 abril 2019.

estaban de acuerdo con llevar a cabo los ataques, pero entre los 30-49 y los 50-64, el 54 % y el 68 %, respectivamente, apoyaban responder con un ataque con misiles⁴⁶.

Aun desde el desconocimiento, el público opina y se posiciona en relación a las armas químicas. Es interesante mencionar cómo cambió la opinión pública estadounidense en cuanto a la intervención en Siria con la mención de armas químicas. Cuando se realizó la encuesta, en 2012, el Gobierno de Bashar al-Asad se había cobrado casi 24.000 vidas, mientras que, en agosto de 2013 en el ataque de Ghouta cuando se realizó la segunda encuesta, las armas químicas se habían cobrado 281 vidas según el Ministerio de Asuntos Exteriores francés⁴⁷ y 1.400 según el Gobierno de EE. UU.⁴⁸. Es decir, las armas convencionales asesinaron a miles de personas en dos años que llevaba el conflicto, pero esto no caló en la opinión pública tanto como el ataque químico en Ghouta. En Europa, no obstante, la opinión pública se mantuvo con firmeza en su oposición a la intervención incluso cuando las armas químicas hicieron aparición, aunque sus líderes no escucharan y se unieran a EE. UU. Eso sí, en cuanto a las diferentes opciones de narrativas sobre los ataques químicos, la rusa que decía que era un ataque falso, y la de EE. UU. y sus aliados que sostenía que el Gobierno era culpable, el público se posicionó claramente a favor de la segunda.

Conclusión

El rol que las redes sociales han adquirido, durante la guerra de Siria, como medio para retrasmitir la información relacionada con los ataques químicos no solo no tiene precedentes, sino que además ha mostrado al mundo una nueva manera de retransmitir la guerra. Las redes sociales tienden a agrupar bloques o comunidades con ideologías afines y a través de las cuales se moldea la información para ajustarla a los objetivos de unos u otros. Así contribuyen las redes sociales a que se propague la

⁴⁶ «Public Supports Syria Missile Strikes, but Few See a 'Clear Plan' for Addressing Situation». *Pew Research Centre*. 2017. Disponible en <https://www.people-press.org/2017/04/12/public-supports-syria-missile-strikes-but-few-see-a-clear-plan-for-addressing-situation/>. 3 abril 2019.

⁴⁷ MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES. «Syrian Chemical Programme – National Executive Summary». *Gouvernement de la République Française*. 2013. Disponible en https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/Syrian_Chemical_Programme.pdf. 11 abril 2019.

⁴⁸ OFFICE OF THE PRESS SECRETARY. «Government assessment of the Syrian Government's use of chemical weapons on August 21, 2013». *The White House Archives*. 2013. Disponible en <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2013/08/30/government-assessment-syrian-government-s-use-chemical-weapons-august-21>. 11 abril 2019.

desinformación, dando espacio y credibilidad a narrativas moldeadas para beneficiar a estos bloques. Los usuarios reciben tanta cantidad de información, tan rápido y de manera tan accesible que parece no hacer falta ir más allá, y los actores involucrados se aprovechan de esto para impulsar sus narrativas y justificar sus acciones.

El uso del Novichock para asesinar a un espía y a su hija, además de crear una crisis diplomática entre Reino Unido y Rusia —con el consiguiente cruce de acusaciones— ha demostrado que el uso de una determinada arma química para cometer un crimen, como ocurrió con el asesinato de Kim Jong Nam, puede servir para proyectar la imagen del culpable de forma rápida y con una gran repercusión en los medios que se convierten, así, en un nuevo campo de batalla.

Elvira González-Sosa Suárez
Becaria investigadora IEEE

Mar Hidalgo García
Analista IEEE

* Documento elaborado durante las prácticas de la autora en el IEEE, tutorizado por la analista Mar Hidalgo

*David Rubio González**

Energía autóctona distribuida: un
desafío inaplazable

Energía autóctona distribuida: un desafío inaplazable

Resumen

El documento reflexiona sobre la profunda transición energética que España está acometiendo para reducir su preocupante dependencia exterior y mejorar su soberanía y seguridad energética a través del desarrollo de las energías autóctonas distribuidas. Esta gran empresa nacional, inevitablemente, tendrá implicaciones para las Fuerzas Armadas (FAS), en el corto y medio plazo, tanto en nuestras instalaciones permanentes en territorio nacional como en los despliegues que la fuerza militar haga alejada de ellas, y nos enfrentará con oportunidades y retos que, bien aprovechados, podrían mejorar nuestra eficiencia económica, así como la capacidad y resiliencia operativa de nuestras unidades.

Palabras clave

España, transición energética, energía, autóctona, distribuida, renovables, Fuerzas Armadas, resiliencia.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Distributed autochthonous energy: an unpostponable challenge

Abstract

The document argues about the profound energy transition that Spain is undertaking to reduce her worrying external dependence and improve her sovereignty and energy security through the development of distributed autochthonous energy. This huge national dare will inevitably have implications for the Armed Forces, in the short and medium term, both in our permanent facilities and in our deployments overseas, and will face us with opportunities and challenges that, well managed, could improve our economic efficiency, as well as the capacity and operational resilience of our units.

Keywords

Spain, energy transition, autochthonous, distributed, renewable, energy, Armed Forces, resilience.

«Es por ello prioritario garantizar el suministro de energía y asegurar su abastecimiento, de una forma sostenible medioambiental y económicamente, en un contexto de transición energética hacia un modelo más seguro y más eficiente».
Estrategia de Seguridad Nacional (ESN) 2017



Figura 1. Paneles solares «rugerizado» en FOB Ghazni (Afganistán). Fuente: US Army.

Introducción

Que España tiene una grave vulnerabilidad estructural de seguridad, desde el punto de vista de su suministro energético, es un hecho innegable que se ha plasmado, una y otra vez, entre los riesgos descritos en todas y cada una de las sucesivas estrategias de seguridad nacional (ESN) que se han redactado en España.

Ya en la primera ESN de 2011 se nos advertía de que «esta dependencia energética tiene serias implicaciones para la seguridad. Cualquier interrupción grave en el suministro —por ejemplo, debida a una convulsión geopolítica internacional— podría tener repercusiones en sectores estratégicos. A los riesgos de desabastecimiento se suman también posibles amenazas a las infraestructuras y redes de transporte del

sistema energético derivadas de desastres naturales, ataques terroristas o ciberataques»¹.

En la misma línea, la ESN 2017 nos vuelve a recordar que la energía es un elemento fundamental para «la prosperidad y el bienestar de la sociedad», pero también nos subraya que es un elemento crucial para «la propia soberanía y continuidad del Estado»².

Y es que, si la garantía del suministro energético es clave para cualquier país desde el punto de vista económico y social, lo es aún más para uno como España, cuya dependencia energética se situó en 2017 en el 73 %³, muy por encima de la media de la Unión Europea (53 %). Esto supone que, en nuestro país, del total de energía consumida, solamente el 27 % corresponde a energía autóctona, considerando esta como la producida dentro de España (incluida la energía nuclear que la UE y la Agencia Internacional de la Energía consideran autóctona, independientemente de cuál sea el origen del combustible empleado)⁴.

Además de en cantidad, la dependencia energética de España es preocupante en calidad. Los orígenes de nuestras importaciones energéticas están principalmente en el norte de África, en el golfo de Guinea y en Oriente Medio. Si a esta dependencia geográfica —calificable en el mejor de los casos como relativamente fiable—, le unimos la reducida interconexión energética de España con el resto de Europa⁵ y nuestra particular configuración geográfica, con un buen número de territorios

¹ GOBIERNO DE ESPAÑA. *Estrategia Española de Seguridad. Una responsabilidad de todos*. Madrid: Presidencia de Gobierno, 2011. Disponible en [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/c06cac0047612e998806cb6dc6329423/EstrategiaEs](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/c06cac0047612e998806cb6dc6329423/EstrategiaEspanolaDeSeguridad.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=c06cac0047612e998806cb6dc6329423)

[panolaDeSeguridad.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=c06cac0047612e998806cb6dc6329423](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/c06cac0047612e998806cb6dc6329423/EstrategiaEs). Consultado el 01NOV19.

² GOBIERNO DE ESPAÑA. *Estrategia de seguridad nacional 2017*. Madrid: Presidencia de Gobierno, 2017. Disponible en https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/presidenciadelgobierno/Documents/2017-1824_Estrategia_de_Seguridad_Nacional_ESN_doble_pag.pdf. Consultado el 01NOV19.

³ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. *España en cifras 2019*. Madrid: INE, 2019. Disponible en https://www.ine.es/prodyser/espa_cifras/2019/3/. Consultado el 01NOV19.

⁴ En nuestro caso, el uranio se extrae en Rusia, Níger, Canadá, Kazajistán, Namibia, Malawi y Sudáfrica; pero se convierte y enriquece, principalmente, en Rusia, Francia, Reino Unido, Alemania, Estados Unidos, Canadá y China. FORO NUCLEAR. «Energía nuclear y seguridad de suministro». 2014. Disponible en <https://docplayer.es/storage/30/13953096/1573465041/CBAMYbzAjcx1gBZ3wSK-Q/13953096.pdf>. Consultado el 01NOV19.

⁵ RED ELÉCTRICA DE ESPAÑA. «El sistema eléctrico español 2017». REE. 2018. Disponible en https://www.ree.es/sites/default/files/11_PUBLICACIONES/Documentos/InformesSistemaElectrico/2017/inf_sis_elec_ree_2017.pdf. Consultado el 01NOV19.

extrapeninsulares de difícil conectividad energética —especialmente Canarias—⁶, el resultado efectivamente es preocupante, no solo para la economía nacional, sino también para la propia seguridad y soberanía nacional.



Figura 2. Tasa de dependencia energética española.

Fuente: «La energía en España 2016», Ministerio de Energía y Turismo.

Energía autóctona

La solución a la dependencia energética parece sencilla y, con altibajos y sensibles diferencias, es un tren al que muchos países nos hemos subido: la carrera hacia el consumo preferente de energía autóctona. Como se aprecia en el gráfico adjunto, la dependencia energética exterior española, aunque permanece muy elevada, tiene una clara tendencia descendente desde 2006, año en el que llegó a ser de un preocupante 82 %. Dicha tendencia se puede observar en la mayor parte de los países desarrollados.

En lo relativo a fuentes autóctonas de energía, debemos recordar que las nuestras son la nuclear, la solar, la eólica, la geotérmica, la hidráulica y la biomasa y, de manera totalmente residual, el carbón, el gas y el petróleo. Sin embargo, son precisamente estas tres últimas fuentes —de las que prácticamente carecemos—, las que más

⁶ Las islas Canarias han sufrido 7 grandes apagones desde 2002, cinco de ellos con resultado de cero energético para toda una isla (cuatro han afectado a Tenerife y uno a La Palma). «El séptimo gran apagón en 20 años». *Prensa Ibérica*. Diario *El Día*. 2019. Disponible en: <https://www.eldia.es/tenerife/2019/09/30/septimo-gran-apagon-20-anos/1012726.html>. Consultado el 01NOV19.

consumimos en nuestra producción energética primaria, lo que inevitablemente nos arrastra a la tan elevada tasa de dependencia exterior.

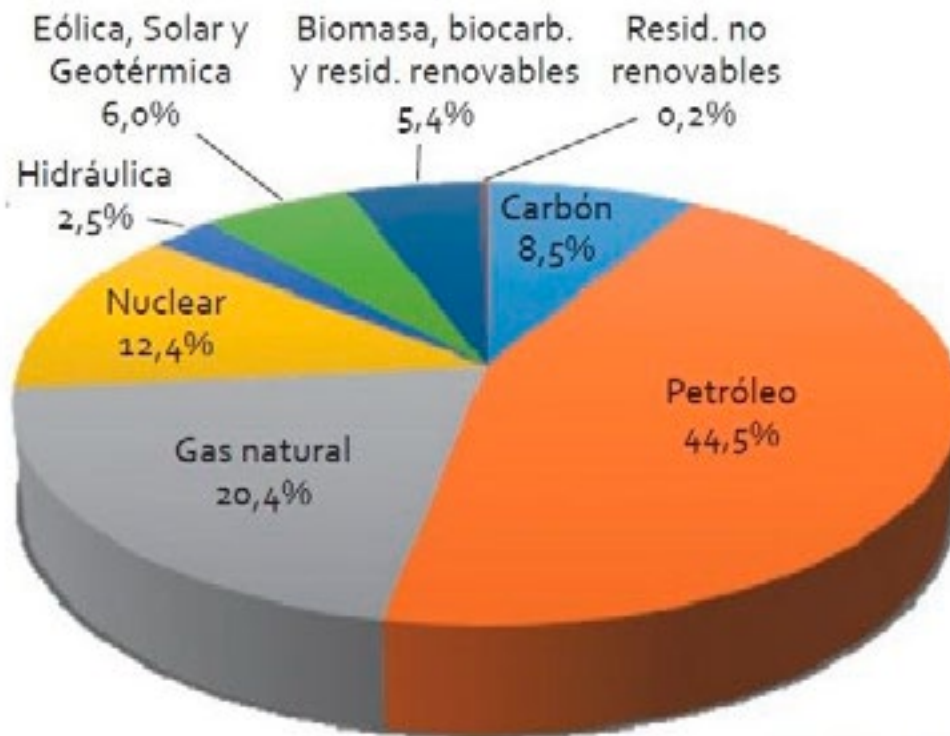


Figura 3. Consumo de energía primaria en 2016.

Fuente: «La energía en España 2016», Ministerio de Energía y Turismo.

Es por ello por lo que, si queremos seguir profundizando en España en la reducción de nuestra dependencia externa, parece simple concluir que, en el corto plazo, solo nos queda la opción de potenciar seriamente el consumo de energías autóctonas ya desarrolladas. Sin embargo, resultando obvio el camino, la manera de andarlo es bastante más controvertida. La mayor potenciación de unas energías autóctonas frente a otras está casi siempre condicionada por diferentes sesgos ideológicos, económicos y políticos que hacen complejo llegar a consensos nacionales sobre el asunto y muy difícil mantener una política de inversiones racional en el medio y largo plazo.

La realidad, sin embargo, es pertinaz: la nuclear y la hidráulica son dos fuentes energéticas que ya, por diferentes motivos, tienen escaso o nulo margen de crecimiento en España. Esto no significa que se pueda o deba prescindir de ellas. Muy al contrario, constituyen un fabuloso elemento de respaldo para todo el sistema. Pero difícilmente haremos grandes avances en el recorte de nuestra dependencia energética intentando potenciar estas energías a través de nuevas grandes infraestructuras. Ni están previstas ni tienen el suficiente respaldo político y social para su desarrollo.

Hoy en día, la única posibilidad realista para mejorar nuestra producción interna de energía pasa por potenciar aquellas fuentes de las que sí disponemos en abundancia y que despiertan un grado de consenso suficiente entre la sociedad y las propias empresas energéticas, es decir, la solar, la eólica, la geotérmica y la biomasa; todas ellas fuentes de energía de las denominadas renovables. Por motivos medioambientales, desde luego, pero también por motivos económicos y de seguridad.

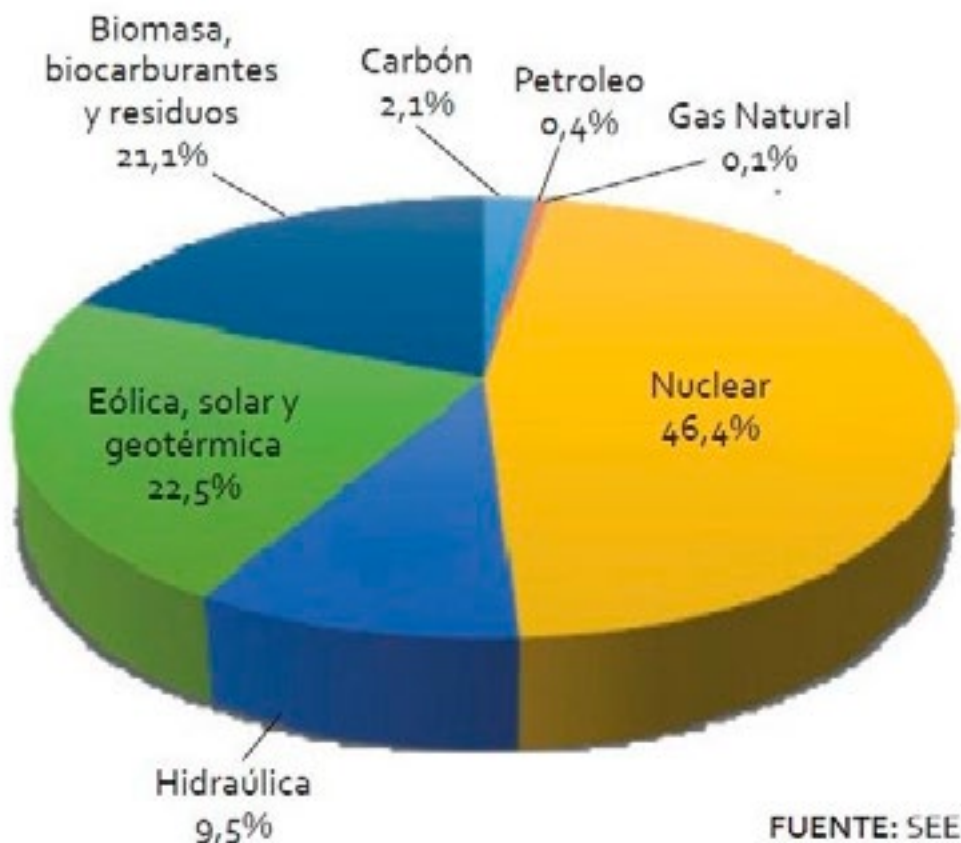


Figura 4. Producción autóctona de energía primaria en 2016.
Fuente: «La energía en España 2016», Ministerio de Energía y Turismo.

Generación distribuida

La generación distribuida de energía es un concepto que a los militares no nos es ajeno. Desde hace tiempo, es una preocupación constante de las unidades e instalaciones militares el ser capaces de operar y producir energía de manera autónoma sin dependencia de conexiones externas, al menos temporalmente. Tanto es así que nos hemos dotado de innumerables generadores de combustión, ordenadores portátiles y fijos, para mantener la capacidad de operar nuestros sistemas críticos, aun alejados o desconectados de las redes de abastecimiento energético habituales. Y de eso se trata básicamente la generación distribuida: la capacidad de generar y gestionar la energía (primordialmente eléctrica) de forma descentralizada, lo más cerca posible a su lugar de consumo y sin dependencia de las redes de conexión habituales.

Pero, al contrario que nuestros vetustos generadores de combustión —que dependen al fin y al cabo del abastamiento de petróleo—, la generación de energía distribuida en todo el planeta está andando el camino del empleo de fuentes de energía renovables autóctonas para, de verdad, poder mejorar la independencia energética.

El procedimiento es relativamente sencillo y lo vemos proliferar continuamente a lo largo y ancho de nuestros paisajes. Se instalan generadores de energía renovable (eólicos, solares, etc.) cerca de los consumidores y se conectan a la red interior de estos. Los usuarios pueden mantener su conexión a la red centralizada que utilizan en momentos en los que no hay disponibilidad de generación debido a la intermitencia de las fuentes renovables, pero también les permite devolver los excedentes a la red común.

Otra posibilidad de energía distribuida que prolifera cada vez más es la de añadir baterías de almacenamiento a los generadores. De ese modo se reduce la dependencia de la red externa y se puede gestionar el excedente de energía, almacenándola para un uso posterior en la propia red interna.

Finalmente, es posible también crear microrredes totalmente desconectadas de la red general, con generadores híbridos, baterías y un sistema capaz de garantizar y controlar la estabilidad de la red aislada.

Las principales ventajas que presentan estos modernos sistemas distribuidos son que: potencian la generación autóctona de energía; mejoran la eficiencia energética al acercar el punto de generación al de consumo, reduciendo las pérdidas en el transporte de electricidad (aproximadamente un 10 % de la energía generada en las grandes centrales); reducen los costes del suministro eléctrico, ya que permiten utilizar la energía generada para autoconsumo; tiene menor impacto medioambiental en el entorno; pueden operar de manera aislada, ya sea por lejanía o por interrupción del suministro; permiten llevar energía a lugares remotos y aislados y, en definitiva, dotan de mucha mayor autonomía y flexibilidad al consumidor, ya sea este un particular, una empresa, una instalación pública o todo un territorio. Finalmente, y desde el punto de vista de la seguridad, mejoran la resiliencia de todo el sistema energético al configurarlo como una red de redes con capacidad de las partes para operar independientemente.

En este sentido, ejemplos extremos de dependencia y aislamiento energético, como el de Canarias, han impulsado dos innovadores proyectos de centrales híbridas renovables en las islas de El Hierro y Gran Canaria, que son casos claros de cómo estos territorios van dando pasos hacia la tan ansiada y necesaria seguridad e independencia energética.

La central hidroeólica de Gorona del Viento, ubicada en la isla de El Hierro, ha sido el primer gran experimento en este sentido. La central está formada por un parque eólico, dos pequeños embalses de agua, una central de bombeo y una turbina, y es un ejemplo magistral del camino que estamos, poco a poco, andando. En los días de viento, los molinos abastecen a los consumidores, a la desaladora de agua de mar de la que depende la isla y, además, bombean agua desde el depósito inferior hacia el depósito más elevado (700 metros); en días de escaso viento, el agua es liberada del depósito superior al inferior con el fin de mover unas turbinas y generar la electricidad necesaria para compensar la falta de producción de la central eólica. El sistema tiene como respaldo de seguridad un generador diésel. Con este sistema, El Hierro puede obtener entre el 23 % y el 90 % de su consumo de energía eléctrica mensual (57 % de

media en 2018) y ya ha cubierto periodos de hasta 18 días seguidos autoabasteciendo a toda la isla con energía autóctona⁷.

De igual modo, la más moderna y potente hidroeléctrica reversible de Chira-Soria en Gran Canaria, básicamente, utilizará el mismo sistema, pero con una potencia eólica muy superior y un novedoso sistema —el cortocircuito hidráulico— que habilitará al sistema para funcionar en ambos sentidos y en distintos grados de rendimiento, permitiendo así suministrar energía a la isla y recargar o descargar los depósitos de agua simultáneamente⁸.



Figura 5. Esquema de funcionamiento de la central hidroeólica de Gorona del Viento.
Fuente: Gobierno de Canarias.

Si tenemos en cuenta la enorme dependencia exterior que sufrimos, nuestra particular distribución geográfica y que las nuevas tecnologías renovables son cada vez más

⁷ VALVERDE: *Informe central hidroeólica 2018*. Gorona del Viento El Hierro, 2019. Disponible en <http://www.goronadelviento.es/wp-content/uploads/2019/05/Informe-anual-Central-Hidro%C3%B3lica-2018-Gorona-del-Viento.pdf>. Consultado el 01NOV19.

⁸ RED ELÉCTRICA ESPAÑOLA. *Paneles informativos de Chira Soria*. Madrid: REE, 2019. Disponible en https://www.ree.es/sites/default/files/downloadable/paneles_soria_chira.pdf. Consultado el 01NOV19.

eficientes y económicas, este camino parece el más lógico desde un punto de vista energético, económico y, cómo no, desde el punto de vista de la seguridad nacional. La descentralización de la producción energética en múltiples nodos de pequeña y mediana capacidad, y la posibilidad de ser autónomos de las grandes centrales energéticas, así como de terceros países proveedores y de las líneas estratégicas de comunicación que nos unen a ellos, es una fabulosa y enorme ventaja estratégica.

Y es que, si los nodos energéticos fueron siempre un objetivo estratégico prioritario de los conflictos armados del siglo XX, en el siglo XXI, los ya innumerables ataques a grandes infraestructuras energéticas a lo largo del planeta han demostrado la terrible vulnerabilidad que el binomio energía-ciberataques puede generar en cualquier país, aun sin estar inmerso en un conflicto armado. Casos como el de la planta nuclear en Natanz (Irán) de 2010, el secuestro del sistema financiero y energético de Ucrania en 2017 o, el más que probable caso de los apagones en Venezuela en 2019, tienen como denominador común la inutilización de grandes centrales energéticas mediante ciberataques con graves consecuencias a nivel nacional.

En España, sin ir más lejos, de los 63 ciberataques de especial gravedad o alto impacto registrados en 2014, 34 lo fueron sobre grandes instalaciones energéticas, 14 sobre el sector del transporte, 6 sobre empresas tecnológicas de la comunicación, 4 sobre la industria nuclear, 3 sobre el sistema tributario y financiero y 2 sobre la administración pública. Y estos ataques siguen y siguen creciendo. Según el último balance del Instituto Nacional de Ciberseguridad, en 2017 se registraron 885 ataques a operadores estratégicos, muchos de los cuales fueron ataques a objetivos energéticos⁹.

Probablemente, todos estos casos parecen ser solo el prólogo —probablemente solo ensayos— de un arma que ya está aquí y que tiene un alcance e impacto estratégico fabuloso, pero con unas ventajas enormes sobre los vectores militares tradicionales: es barata, accesible, no produce bajas directas y es muy discreta, casi anónima.

Por todo ello, la creciente transición desde las grandes centrales energéticas hacia medianas o pequeñas centrales de fuentes autóctonas, distribuidas cerca de los consumidores, es un gran paso económico, pero también una gran noticia desde el punto de vista de la seguridad nacional: más objetivos, más dispersos, no dependientes

⁹ INSTITUTO NACIONAL DE CIBERSEGURIDAD. *Balance seguridad 2017*. Madrid: INCIBE, 2018. Disponible en https://www.incibe.es/sites/default/files/paginas/que-hacemos/balance_2017_final_esp.pdf. Consultado el 01NOV19.

del abastecimiento exterior y cuya posible inutilización solo afecta a pequeñas partes de territorio.

Aplicación militar de la energía autóctona distribuida

Más allá de todos los proyectos que las grandes empresas energéticas españolas ya están impulsando a lo largo de todo el territorio nacional para completar la denominada transición energética (unos 200.000 millones de euros en inversiones en la próxima década)¹⁰, con la reforma y liberalización en 2018 del autoconsumo eléctrico¹¹, España ha dado el paso definitivo para profundizar en el empleo de la energía autóctona distribuida, también para los pequeños y medianos consumidores.

Además del ya permitido autoconsumo aislado, se ha liberalizado la conexión a la red general de manera gratuita, pudiendo los consumidores descontarse de su factura —de la parte energética, el 35 % del total, ya que el resto son peajes e impuestos— el excedente que viertan a la red o, incluso, recibir una contraprestación económica por ello, pasando así a ser productores de energía, con las debidas garantías y cargas fiscales; todo ello siempre que las fuentes sean renovables y que no excedan los 100 kW de potencia instalada.

Es evidente que las FAS no podrán permanecer ajenas a esta gran transición energética, como no podrá hacerlo ninguna institución pública, no solo por cumplir con la hoja de ruta nacional e internacional, sino porque también para nosotros es una oportunidad de mejorar nuestra eficiencia y nuestra seguridad, tanto en territorio nacional como en nuestras operaciones exteriores. De hecho, el MDEF ya ha definido, dentro del objetivo de capacidades militares, una meta tecnológica (MT) explícita sobre el asunto: «Disminución de dependencia energética y mejora de la seguridad energética en bases y campamentos mediante la adaptación y validación para el uso en entorno militar de sistemas de generación y almacenamiento de energía eléctrica y

¹⁰ GOBIERNO DE ESPAÑA. *Borrador Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030*. Madrid: Gobierno de España, 2019. Disponible en

https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/spain_draftnecp.pdf. Consultado el 01NOV19.

¹¹ GOBIERNO DE ESPAÑA. *Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores*. Madrid: Gobierno de España, 2018.

térmica, gestión inteligente y segura de la energía eléctrica, incremento de la eficiencia en climatización; y valorización energética de residuos»¹².

Por poner un ejemplo, el ET paga anualmente una factura eléctrica de 10 millones de euros por el consumo de sus instalaciones permanentes, la mera posibilidad de reducir esta factura en un 35 % permitiría ahorrar unos 90 millones de euros durante los próximos 25 años (vida media útil de una instalación de este tipo). Es bien conocido que nuestras bases y acuartelamientos normalmente disponen de grandes espacios libres que podrían albergar generadores para nuestro autoconsumo, pero también — por qué no— para la producción y venta de excedentes a otros consumidores próximos, actividad que se ha autorizado legalmente en 2018.

La cuestión del ahorro energético ya podría ser de por sí un incentivo suficiente para comenzar a transformar nuestros sistemas, pero no necesariamente el más importante. Porque además de una cuestión monetaria, y como ya hemos explicado a nivel nacional, la mera capacidad de poder asegurar nuestra energía eléctrica frente a ataques, cortes o catástrofes, de manera autónoma, sería una importante mejora de seguridad¹³ que nos independizaría de la red general y nos permitiría librarnos de los generadores de combustión, de alcance y rendimiento muy limitado, y de su dependencia del petróleo.

Más allá de nuestras bases en territorio nacional, los generadores híbridos portátiles que usan fuentes renovables, ya ampliamente desarrollados por la industria militar¹⁴, serán una capacidad casi imprescindible en nuestras operaciones en el exterior.

Como bien sabemos, nuestros despliegues se realizan normalmente en países que carecen de infraestructuras, tanto energéticas (redes eléctricas, gaseoductos u oleoductos) como de transporte (carreteras, puertos o ferrocarriles), lo que nos supone, en muchas ocasiones, el pagar elevados sobrecostes para garantizarnos los

¹² DIRECCIÓN GENERAL DE ARMAMENTO Y MATERIAL. *Estrategia de Tecnología e Innovación para la Defensa – 2015*. Madrid: MDEF, 2015. Disponible en <https://www.defensa.gob.es/Galerias/dgamdocs/estrategia-tecnologia-innovacion-defensa-ETID-2015.pdf>. Consultado el 01NOV19.

¹³ AMERICAN COUNCIL ON RENEWEABLE ENERGY. «The Role of Renewable Energy in National Security». Washington: ACORE, 2018. Disponible en https://acore.org/wp-content/uploads/2018/10/ACORE_Issue-Brief_-The-Role-of-Renewable-Energy-in-National-Security.pdf. Consultado el 01NOV19.

¹⁴ DUB, Mary; *et al.* «Next Generation Deployable Renewable Energy Systems for Modern Military Operations». *Global Business Media*. 2015. Disponible en https://issuu.com/globalbusinessmedia.org/docs/defence_industry_report_113_-_next_. Consultado el 01NOV19.

generadores de combustión, su mantenimiento y transporte, y la protección del combustible que utilizan. Nuestros adversarios en Irak y Afganistán entendieron perfectamente esta vulnerabilidad y convirtieron nuestros continuos y enormes convoyes de combustible en un objetivo prioritario, causándonos a veces una verdadera pesadilla logística. La protección de estos convoyes se convirtió entonces en una prioridad operativa, lo que detrajo fuerzas de la misión principal, además de dejar un coste en bajas humanas muy elevado¹⁵.



Figura 6. Instalación fotovoltaica en el Acuartelamiento El Fuerte (isla de La Palma).
Fuente: 5.ª Subinspección del ET.

Finalmente, y pese a nuestra aparente ceguera sobre ello, las futuras plataformas militares, tanto tripuladas como no tripuladas, tendrán inexorablemente en el medio plazo un elevado grado de electrificación de sus sistemas, incluyendo los sistemas de propulsión. Esto, inevitablemente, nos obligará a ser capaces de recargar sus numerosas y demandantes baterías y, por tanto, a un mayor consumo de electricidad. Este incremento de la demanda eléctrica para los medios de la fuerza, lógicamente, no

¹⁵ WALD, Charles F. «Energy Security, America's Best Defense». Deloitte, 2009. Disponible en: https://www.offiziere.ch/wp-content/uploads/us_ad_EnergySecurity052010.pdf. Consultado el 01NOV19.

podrá seguir siendo asumido por generadores diésel, ni podrá dejarse al albur de las redes civiles. En el nuevo entorno operativo, será indispensable caminar hacia un definitivo cambio de paradigma: nuestras bases deberán pasar de ser meros agentes consumidores de energía eléctrica a centros de generación, almacenamiento y distribución de esta.



Figura 7. Aerogenerador de la Fuerza Aérea de EE. UU. en la Base de Cape Cod (Massachusetts)¹⁶.
Fuente: US Air Force.

Conclusión

Parece lógico pensar que España debe hacer un mayor esfuerzo que el resto de Europa por reducir su gran dependencia energética del exterior que limita nuestro desarrollo económico, desequilibrando enormemente nuestra balanza exterior (un 4 % del PIB anualmente), pero que, además, en sí misma, supone una seria amenaza para —nada más y nada menos— que la «propia soberanía y continuidad del Estado», como subraya nuestra ESN 2017.

Esta empresa nacional está ya iniciada, y se verá exponencialmente incrementada con los proyectos que nuestras empresas energéticas están poniendo en marcha en todo

¹⁶ Esta base prevé obtener el 100 % de su electricidad con energía renovable que le proporciona su propia microrred. Disponible en <https://cleantechnica.com/2018/09/10/otis-microgrid-cape-cod-military-base-to-run-fully-on-renewable-energy/>. Consultado el 01NOV19.

nuestro territorio. La energía autóctona producida en medianas instalaciones cercanas al consumidor constituirá una gran red distribuida que se completará con las grandes infraestructuras ya existentes y con las pequeñas instalaciones de los usuarios que empezarán a crecer con la liberalización del autoconsumo eléctrico. Esto reducirá nuestra dependencia exterior, disminuirá nuestra huella medioambiental, incrementará nuestra competitividad económica, mejorará nuestra resiliencia ante vaivenes geopolíticos, fallos, ataques o catástrofes y, en definitiva, irá progresivamente contribuyendo a la mitigación de nuestro principal y más grave riesgo de seguridad nacional.

Es indudable que ninguna institución pública podrá permanecer ajena a esta transición energética y las FAS, por motivos de eficiencia económica pero también por motivos operativos y de seguridad, no deberán quedar descolgadas de ella.

David Rubio González*
Teniente coronel Ejército de Tierra

*Juan Manuel Chomón Pérez**

El European Air Transport Command, un modelo exitoso en el ámbito de la cooperación de defensa europea

El European Air Transport Command, un modelo exitoso en el ámbito de la cooperación de defensa europea

Resumen

Mediante una comparación de los diferentes tipos de iniciativas de cooperación, del sector aéreo militar europeo, en función de cómo fueron creadas, podemos intuir cómo el European Air Transport Command (EATC) ha llegado a convertirse en un modelo de cooperación fuertemente consolidado. A su vez, desde la comprensión de este programa, su estructura, gobernanza, *modus operandi* y logros conseguidos podremos explicar el éxito que representa hoy en día el EATC en el ámbito de la defensa europea.

Palabras clave

EATC, cooperación militar, A400M, PCSD, Política Común de Seguridad y Defensa, *pooling and sharing*.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

The European Air Transport Command, a successful model in the environment of european defense cooperation

Abstract

Through the comparison of the different types of initiatives of cooperation, in the military air sector, attending at the origin of its creation, we can guess how the EATC has managed to turn into a strongly consolidated model. Meanwhile, thanks to the understanding of this program, its structure, governance, modus operandi and its achievements, we will be able to explain the success that nowadays represents the EATC itself in the sector of European military defense.

Keywords

EATC, cooperación militar, A400M, Common Security and Defence Policy (CSDP), pooling and sharing.

Introducción

La crisis económica ha provocado en la última década una clara reducción de los presupuestos para Defensa europeos, mientras que las capacidades de defensa siguen debiendo responder a amenazas cada vez más variadas. La coyuntura europea nos ha mostrado, por lo tanto, la utilidad de compartir capacidades de defensa entre países. Sin embargo, no todas las iniciativas de cooperación militar que han surgido en el ámbito europeo han fructificado del modo que lo ha hecho el EATC. ¿Qué factores son responsables del éxito EATC?

Funcionamiento y estructura del EATC

A fin de poder comprender el éxito consolidado que representa hoy en día el EATC, debemos tener una somera visión de su funcionamiento y estructura. El EATC¹ es un mando operacional multinacional que ejerce el control operativo (OPCON, por sus siglas en inglés) sobre gran parte de las aeronaves de transporte militar de las actuales siete naciones participantes con la finalidad de optimizar su utilización por ser consideradas medios críticos.

Esta colaboración se plasma en la firma de un *Technical Agreement* (TA) por todas las naciones, el cual previsiblemente será reemplazado en un futuro próximo por un tratado que consolide su marco legal.

Como modelo cooperativo se define² por cuatro características principales:

1. La presencia de un acuerdo permanente que permite el uso conjunto constante y duradero de aeronaves.
2. Una estructura de gobernanza en la que el comandante tiene control operacional³ sobre esas aeronaves.
3. La rotación del comandante queda asegurada por un comité, denominado *Multinational Air Transport Command (MATraC)*⁴.

¹ El EATC comenzó a funcionar el 01 de septiembre de 2010 en la Base Aérea de Eindhoven (Países Bajos), desde entonces se han realizado misiones de apoyo a lo largo de todo el mundo y tan significativas como las originadas por las crisis de Libia y Malí, y las catástrofes de Fukushima y Filipinas.

² RICCI, M. *The European Air Transport Command: A Viable Model for Promoting European Military Cooperation*. Bruges: Department of EU International Relations and Diplomacy Studies, 2016.

³ Los participantes proceden a la transferencia de autoridad en beneficio del comandante de la EATC, como se estipula en el Acuerdo Técnico concerniendo al EATC.

⁴ El MATraC es el nivel más alto de toma de decisiones del EATC, y está compuesto por un representante de cada uno de los participantes y un presidente. Las decisiones de MATRAC se toman por unanimidad, como se estipula en el Acuerdo Técnico concerniendo al EATC.

4. Un sistema de compartición y mancomunación en que todas las unidades se utilizan como partes de una sola flota pudiendo cada país miembro disponer de ellas o compartirlas. Sin embargo, cualquier miembro puede retirar sus aeronaves, reteniendo el OPCON sobre ellas si lo necesitase.
5. La presencia de una división funcional que promueve la armonización y que funciona como un repositorio de experiencia y conocimientos.

El objetivo general del EATC es minimizar la carencia actual de capacidades, asociadas al transporte militar aéreo, mediante la búsqueda de sinergias, fruto de la cooperación internacional. Sus principales misiones, se pueden resumir en:

- Optimizar el empleo de los medios de transporte, buscando la eficiencia.
- Ordenar y controlar los medios de transporte transferidos por las naciones, buscando la eficacia.
- Homogeneizar normativa y procedimientos en busca de una futura operación común (interoperabilidad).

El EATC entre los modelos cooperativos en el entorno del transporte aéreo militar europeo

Podemos dividir los modelos de cooperación en el entorno del transporte militar europeo, atendiendo a su modo de creación, entre modelos descendentes *top-down* (de arriba abajo) y ascendentes *bottom-up* (de abajo arriba)⁵. El EATC se clasifica como un modelo *bottom-up* y al igual que otros que se citan a continuación son viables gracias a que son creados en aras de la eficiencia y eficacia, criterios que los mantiene activos. Nacen a su vez con una necesidad muy claramente identificada y con mayor libertad al no tener imposiciones comunitarias o esquemas predeterminados, como sí que sucede en las iniciativas tipo *top-down* auspiciadas por la UE. Por ello, las iniciativas *bottom-up* se convierten en un buen camino a seguir y un modelo a imitar en el ámbito de la cooperación de defensa europea, aunque alcanzan un beneficio solo parcial para la UE si no son puestos de algún modo a disposición de esta.

Estudiando ambos tipos de programas, según su nacimiento, tipo *top-down* o *bottom-up*, podemos observar cómo en el ámbito de la CSDP, existen algunos programas ambiciosos dirigidos por organismos de la UE, como la Agencia de Defensa Europea

⁵ RICCI, M. *The European Air Transport Command: A Viable Model for Promoting European Military Cooperation*. Bruges: Department of EU International Relations and Diplomacy Studies, 2016.

(EDA, por sus siglas en inglés), que se crean tratando de ser de aplicación extensiva a los miembros de la UE, pero que no consigue en ocasiones fructificar con facilidad o acaban fracasando. Un buen ejemplo sería el programa *Advanced European Jet Pilot Training* (AEJPT)⁶. Estos programas se basan en una aproximación *top-down*, en la que la idea es concebida por un órgano o entidad central que posteriormente dirige u orienta su desarrollo.

Existe otra nueva iniciativa de cooperación, tipo *top-down*, que lanzada por la EDA y centrada en el sector militar aéreo se encuentra, hoy en día, dedicada a tratar de paliar las carencias existentes europeas en cuanto a la capacidad de reabastecimiento en vuelo⁷ y al transporte estratégico. Es el proyecto, denominado *Multinational Multi-Role Tanker Transport Fleet*⁸ (MMF) y consiste en la adquisición por parte de una serie de países de aviones cisterna de la compañía Airbus, gestionado por la *Organisation Conjointe de Coopération en matière d'Armement* (OCCAR) a través de la OTAN, estacionándolos en Eindhoven y Colonia y poniéndolos a disposición, como clientes, de los países europeos principalmente, cubriendo el déficit existente en la actualidad en esta área.

Pese a que Alemania y Noruega, y más recientemente Bélgica, se han adherido al programa con posterioridad a los Países Bajos y Luxemburgo, elevando la cantidad de aeronaves inicialmente compradas, la iniciativa no acaba de tener el éxito esperado desde que fue lanzada por la EDA⁹.

⁶ Un ejemplo de ello es la futura escuela de aviones de caza europea o *Advanced European Jet Pilot Training* que fue adoptado como proyecto por la EDA en el 2009 y que se consideró como fracasado en el 2012: «The year 2012 marked the end of the effort to create the Advanced European Jet Pilot Training System (AEJPT) or Eurotraining program...». «Advanced European Jet Pilot Training System (AEJPT)». Disponible en <http://www.gobalsecurity.org>. Fecha de consulta 02/05/2018.

⁷ «Air-to-Air Refueling is an area where Europe faces critical capability shortfalls. This has been exposed in operations in Mali, Libya, and Kosovo, where European forces had to rely heavily on US assets». EDA. «Air-to-Air Refueling». Junio 2016. Disponible en <https://www.eda.europa.eu>.

⁸ «El proyecto MMF fue iniciado por la Agencia Europea de Defensa (AED) en 2012 y la Organisation Conjointe de Coopération en matière d'Armement (OCCAR) gestiona la adquisición como agente ejecutor del contrato de la Agencia de Apoyo y Adquisición de la OTAN» EDA. «Multi-Role Tanker Transport Fleet (MMF) expands significantly». Disponible en <https://www.eda.europa.eu>. Fecha de consulta 25/09/2017.

⁹ «Nosotros (EDA, OCCAR, NSPA, Airbus Defence and Space) damos la bienvenida a este acuerdo para adquirir aeronaves para que la OTAN las utilice, siguiendo un proceso facilitado por la EDA» EDA. «Multinational Multi-Role Tanker Transport Fleet (MMF) takes shape». Disponible en <https://www.eda.europa.eu>. Fecha de consulta 28/07/2016.

Los otros cinco países, que en el año 2012 firmaron la *Letter of Intent*¹⁰ que marcaba oficialmente el inicio del programa, no acaban de sumarse a la iniciativa, no consiguiéndose, por tanto, el esperado abaratamiento de los costes de compra.

Entre los principales motivos que subyace en el limitado éxito del programa MMF, se encuentra la solución interina de desarrollo de la capacidad de AAR del A400M, en su nueva versión de reabastecimiento en vuelo¹¹ que, por el momento, podría paliar las necesidades en este terreno de países como Francia, España o Bélgica.

Otro de los motivos es la adquisición por parte de los países de sus propios medios de *Air to Air Refuelling* (AAR) de manera individual. Mientras se estudia la posible articulación del uso de esa «futura» flota desde el EATC para darle una utilización adecuada¹² y centralizada. El hecho de que solo la mitad de los países que declararon su intención de adherirse al proyecto lo hayan hecho, hace que no se alcancen las sinergias e interoperabilidad deseadas con las que la EDA desarrolló la iniciativa, no cubriéndose con una única iniciativa europea la necesidad de capacidad de reabastecimiento en vuelo existente hoy en día.

En materia de transporte aéreo militar europeo los proyectos desarrollados desde una aproximación *bottom-up* tienen mayores posibilidades de éxito, por un motivo fundamental: responden de forma concisa a las necesidades de los que los desarrollan, por ser quienes mejor conocen en profundidad esas necesidades, iniciándose los mismos desde una realidad más eficiente y eficaz. Se inician por un grupo reducido de países que comienzan así con mayor facilidad a implementar medidas, alcanzando con facilidad el consenso y cuando ya el proyecto alcanza su *Final Operational Capability*¹³

¹⁰ «En noviembre de 2012, los ministros de Defensa de 10 Estados miembros de la EDA (Países Bajos, Bélgica, Francia, Grecia, España, Hungría, Luxemburgo, Polonia, Portugal y Noruega) firmaron una carta de intención en la que acordaron trabajar para agrupar los requisitos nacionales y adquirir juntos un nuevo avión multifunción, bajo la dirección de los Países Bajos. El objetivo declarado siempre fue alcanzar una capacidad estratégica europea inicial de aviones cisterna para 2020». SPACE, A. D. «Flashback: From Acknowledging Europe's Air-to-Air Refuelling Gap to Today's MMF Signing». <http://www.defense-aerospace.com>. Fecha de consulta 18/07/2016.

¹¹ «El A400M proporciona a las fuerzas aéreas una forma rentable de adquirir una capacidad de reabastecimiento de combustible aire-aire (AAR), además de un avión de transporte aéreo logístico táctico y versátil. El avión estándar A400M tiene gran parte del equipo y *software* necesario para operaciones de reabastecimiento en vuelo de dos puntos ya instalado de serie. Cualquier A400M puede reconfigurarse rápidamente para convertirse en un avión cisterna táctico de 2 puntos capaz de recargar a los receptores equipados con el sistema "probe" a sus velocidades y altitudes preferidas». Airbus Military, «Air to Air Refuelling Mission Capability». Disponible en <http://www.airbus.com/defence/a400m>. Fecha de consulta 02/08/2018.

¹² Tal y como se muestra en la presentación oficial del EATC aprobada por el general jefe del EATC, general Chiffolleau, consultada a 20 feb 2018.

¹³ Los orígenes del EATC se encuentran en la cumbre francoalemana realizada en Estrasburgo en noviembre de 1999 como iniciativa político-militar. Inicialmente participaron de la idea cuatro naciones

(FOC), es decir, cuando está funcionando plenamente se le suman nuevos miembros que lo refuerzan, pero que se adaptan al esquema con el que fusionan.

Ni la EDA, ni ninguno de los otros órganos que pudieran estar involucrados en el desarrollo de estos proyectos (EMUE, Comité Militar EU o el propio EEAS) tienen capacidad real de representar ni la voluntad total ni las decisiones de los Estados miembros que preservan su soberanía sin ceder esa capacidad a la UE.

Así, a excepción del MRTT, cuyo proyecto y aeronaves que no acaban de despegar, el resto de modelos de cooperación exitosos en este ámbito ha nacido desde la aproximación *bottom-up*.

Estos modelos cooperativos han nacido de iniciativas sectoriales con un carácter reducido, comenzando con un pequeño grupo de Estados miembros, creciendo posteriormente a medida que se desarrollan. Este último tipo de proyectos o programas, tipo *bottom-up*, se han producido en el pasado a nivel intraeuropeo y siguen funcionando con éxito hoy en día.

Hasta ahora, la cooperación intraeuropea en el transporte aéreo militar había tenido lugar fundamentalmente en el desarrollo de sistemas de armas, en los que la inversión en investigación y desarrollo conjunto, la compartición de costes de producción y la economía de escala generada hacían que esta cooperación fuese muy provechosa. La aproximación a este tipo de iniciativas ha sido siempre del tipo *bottom-up*, en el sentido de que nunca han sido dirigidas desde la UE. Ejemplo de ello fue el desarrollo de la aeronave C-160 Transall, ciñéndonos al sector del transporte europeo militar.

Hoy en día, entre los programas cooperativos para desarrollo de aeronaves, tenemos el avión A400M y el helicóptero NH90, ambos en su estadio final, nacidos desde el principio *bottom-up*. Ambos, pese a las dificultades en su lanzamiento están siendo un éxito. Este éxito resulta, por un lado, del alto grado de interoperabilidad alcanzado al utilizar varias naciones un mismo sistema de armas que a su vez ha sido desarrollado por la industria europea. Esto permite enfocar ciertas áreas del mantenimiento de forma conjunta, desplegar material y personal de manera conjunta a las zonas de misión, lanzar paracaidistas de otras naciones que poseen A400M, repostar aeronaves de otros países dentro del programa con gran facilidad y llevar a cabo entrenamientos o formación de tripulaciones conjuntos como se puede observar en la figura:

(Alemania, Bélgica, Francia y Países Bajos) incorporándose poco después, el 22 de noviembre de 2012, un quinto país (Luxemburgo). Con la incorporación de España en julio de 2014 y poco más tarde la de Italia.



Figura 1. Red de servicios de entrenamiento de A400M. Fuente: Airbus Defence & Space.

Por otro lado, los países que van recibiendo los A400M están consiguiendo cubrir las carencias de transporte aéreo existentes en el pasado, objetivo principal de su desarrollo. Por citar las principales, el transporte estratégico, incluyendo *oversized material* como helicópteros¹⁴ a las zonas de misión, y el reabastecimiento en vuelo¹⁵. Los resultados de este programa que ya está dando frutos, se pueden considerar como uno de los pilares de la creación del EATC.

Pero, al igual que se crean modelos cooperativos para desarrollar sistemas de armas, también existen modelos cooperativos para la compartición de capacidades asociadas al transporte aéreo militar. Es decir, modelos cooperativos orientados a la compartición y/o puesta a disposición de terceros de capacidades asociadas a otros sistemas de armas ya existentes en el terreno de la aeronáutica militar. Los principales, por ser puramente europeos, son el EATC y el *Movement Coordination Center Europe*

¹⁴ CASTELLÓ, M. G. «Airbus Military A400M muestra con éxito las cargas y descargas de los helicópteros NH90 y EC725». Junio 2012. Disponible en <http://www.cisde.es>.

¹⁵ «Un Airbus A400M ha reabastecido exitosamente seis cazas F-18 de la Fuerza Aérea Española en una sola misión». «A400M refuels six F-18 fighters in one flight». Diciembre 2017. Disponible en <http://www.airbus.com>.

(MCCE). Ambos son modelos de cooperación tipo *bottom-up* en que los conceptos relacionados de *pooling & sharing* y de *smart defense* son usados con frecuencia.

También observamos cómo, tratando de paliar las carencias de transporte estratégico, algunos países europeos se han involucrado en otras terceras iniciativas. Sin entrar en detalle, podemos citar algunas iniciativas multinacionales como son el *Strategic Airlift Interim Solution* (SALIS)¹⁶ o el *Strategic Airlift Capability* (SAC)¹⁷. Ambas escapan al ámbito exclusivo europeo y, por tanto, al dominio de estudio pues pertenecen al ámbito de la OTAN.

Refiriéndonos al EATC y al MCCE, podemos afirmar que la necesidad de tener capacidad de proyección ha originado nuevas estructuras y modelos de organización que garantizan una mejor gestión del transporte aéreo militar. Se ha identificado que, gestionando de forma colectiva el empleo de los medios de transporte, resulta factible aumentar la capacidad de movimiento y transporte (M&T) de las naciones. Al mismo tiempo se consigue un ahorro gracias a las sinergias obtenidas entre ellas. Por tanto, las organizaciones han adquirido un importante papel en el planeamiento, coordinación y ejecución, fundamentalmente en los transportes a las zonas de operaciones (interteatro).

¹⁶ Strategic Airlift Interim Solution: se denomina al consorcio multinacional formado por doce naciones OTAN que utiliza seis aviones tipo Antonov An-124-100 fletados a dos compañías civiles, con capacidad de transportar carga de grandes dimensiones y cuyo Memorandum of Understanding se firmó en el 2004 teniendo en cuenta los Acuerdos Berlín Plus de utilización compartida de medios entre la OTAN y la Unión Europea. «El 23 de marzo de 2006, la OTAN estableció un contrato multinacional de transporte aéreo. Tal como están las cosas ahora, seis gigantes aéreos estratégicos Antonov An-124-100 estarán disponibles para los miembros de la OTAN, Bélgica, Canadá, República Checa, Dinamarca, Alemania, Gran Bretaña, Francia, Hungría, Luxemburgo, Holanda, Noruega, Polonia, Portugal, Eslovaquia y Eslovenia. Los países no pertenecientes a la OTAN Finlandia y Suecia también forman parte del «Strategic Airlift Interim Solution external link» (SALIS), llamado así porque está diseñado para cubrir huecos hasta que se puedan desplegar nuevos aviones tácticos A400M u otras opciones de transporte aéreo alrededor de 2025». «NATO's AN-124s: A Russian Solution to the Airlift Problem... And More?». *Defense Industry Daily*. Disponible en <https://www.defenseindustrydaily.com/>. Fecha de consulta. 13/04/2006.

¹⁷ Proyecto formado por diez naciones OTAN más dos socios, que supuso la adquisición de tres aviones Boeing C17 en el año 2009 y que desde entonces operan desde Hungría. «La Capacidad Estratégica de Transporte Aéreo (Strategic Airlift Capacity), establecida en septiembre de 2008, es un programa independiente y multinacional que brinda esta capacidad crucial a sus 12 países socios al poseer y operar tres aviones de carga de largo alcance Boeing C-17 Globemaster III. SAC tiene su base en la Base Aérea Pápa de las Fuerzas Armadas de Hungría (HDF) en Pápa, Hungría Occidental. Los países del SAC están compuestos por miembros de la OTAN Hungría, Bulgaria, Estonia, Lituania, los Países Bajos, Noruega, Polonia, Rumania, Eslovenia y los Estados Unidos y las naciones de la Asociación para la Paz (PfP) de la OTAN, Finlandia y Suecia». «The Strategic Airlift Capability (SAC)». *Strategic Airlift Capability*. Disponible en <http://www.sacprogram.org>. Fecha de consulta 03/06/2018.

Cabe destacar que el EATC parece configurarse como el pilar del futuro del transporte aéreo militar¹⁸, mientras que el MCCE continúa siendo un modelo de cooperación exitoso, más al estilo *broker*, pues pese a no tener aeronaves bajo su mando, a diferencia del EATC, alberga una gran capacidad de actuación como intermediario entre los ejércitos de muchos países.

El objetivo principal del MCCE, creado en el 2007, es dar respuestas rentables a las solicitudes de transporte de sus 27 naciones participantes utilizando medios aéreos, terrestres y marítimos propios o en *leasing* de las FAS de las naciones participantes, o de las agencias de apoyo, entre las cuales figura en lugar privilegiado el EATC.

Realiza, para ello, tareas de coordinación, tratando de optimizar la carga y los trayectos, pero sin ejercer ningún tipo de mando sobre los medios de transporte empleados, ni de autoridad para planear la ejecución de los movimientos.

El principio *bottom-up* se puede observar en sus orígenes¹⁹ en la fusión del Centro de Coordinación de Transporte Naval (SCC, por sus siglas en inglés) y el Centro Transporte Aéreo Europeo (EAC, por sus siglas en inglés).

Por último, dentro de los modelos de cooperación debemos citar al *European Air Group*²⁰ (EAG) que, fuera también del espectro de la UE, agrupa a siete fuerzas aéreas europeas.

Resulta interesante señalar que fue precisamente el EAG el creador, tanto de la iniciativa EAC como del sistema ATARES²¹ (*Air Transport, Air Refueling & other Exchange of Services*), que utilizan tanto el EATC como el MCCE en su funcionamiento diario.

Este mecanismo, ATARES, permite que los servicios prestados por un país a otro, de transporte aéreo, aeroevacuaciones médicas o repostaje en vuelo sean compensados mediante la realización de servicios del mismo valor o equivalente. Este valor

¹⁸ La eficacia del modelo cooperativo del EATC fue puesta de manifiesto por el Consejo Europeo en diciembre de 2013. «El Consejo Europeo acoge con satisfacción los modelos cooperativos en vigor, como el Mando Europeo del Transporte Aéreo (EATC), y anima a los Estados miembros a que estudien formas de reproducir el modelo del EATC en otros ámbitos». CONSEJO EUROPEO. «Parte I, puntos 1-22 de las Conclusiones del Consejo Europeo». Diciembre 2013. Disponible en <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/>.

¹⁹ Movement Coordination Centre Europe Technical Arrangement. June 2007.

²⁰ Con el objetivo de «identificar, mediante estudios y proyectos, formas realistas de mejorar la interoperabilidad e integración entre las naciones participantes». EAG. Disponible en <http://www.euroairgroup.org>. Fecha de consulta: 25/01/2018.

²¹ Este acuerdo técnico fue formalizado el 08 de febrero de 2001. En la actualidad veinte países participan en él, considerándose un verdadero logro del EAG en el ámbito de la cooperación.

equivalente se calcula tomando como referencia la hora de vuelo de la aeronave Hércules C-130 y se denomina *Equivalent Flying Hour* (EFH)²².

Haciendo un somero resumen, podemos identificar iniciativas *bottom-up* como el MCCE, el EATC, el EAG y, si incluyésemos los programas de desarrollo de sistemas de armas, el programa del C-160, el A400M y el NH-90; programas todos ellos de éxito pese a que hayan tenido que sortear dificultades en su desarrollo. Por otro lado, se identifican como iniciativas *top-down* el fracasado programa EAJPT y el actual MMF de limitado éxito.

Logros del EATC

El EATC representa un gran avance como sistema de compartición de medios militares y un paso adelante en la cooperación europea en materia de defensa, convirtiéndose en un buen modelo, no solo teórico, sino práctico de *pooling & sharing*, allanando el terreno hacia la integración militar en otros ámbitos²³.

Diariamente, el principal beneficio obtenido consiste en la optimización conjunta en el uso de las aeronaves, pertenecientes a las PN del EATC, gracias a la planificación²⁴ y supervisión de la ejecución conjunta de las misiones de transporte aéreo. Es decir, se consigue dar una mejor respuesta a los ATR de cada nación compartiendo muchas aeronaves de transporte y sus capacidades, utilizándolas en común, que atendiendo solo cada país a sus necesidades.

El concepto de uso de la cuenta ATARES en el EATC, que permite a cada uno de sus miembros utilizar las aeronaves y capacidades de todas las otras PN, también sirve, en muchas ocasiones, para evitar el recurso a la subcontratación de medios civiles para llevar a cabo una determinada misión, reduciéndose por consiguiente la externalización y la dependencia de medios civiles.

²² Cada nación establece una tabla de factores de conversión de las horas de vuelo de sus aviones, en base al tipo de aeronave y el role del servicio prestado. Los servicios prestados no tienen por qué reintegrarse de inmediato, ni se debe devolver el mismo tipo de servicio, ni a la misma nación que lo proporcionó. La idea más gráfica es imaginar que se trata de monedas. Solo se intercambian EFH, cuyo balance es controlado por el MCCE, fijándose un límite negativo y positivo a no pasar.

²³ Como las academias militares, la formación inicial de pilotos o la compartición de capacidades de vigilancia marítima, tal y como citaban Alemania y Suecia en noviembre del 2010 en la «Ghent Initiative» en el documento titulado «European Imperative. Intensifying Military Cooperation in Europe».

²⁴ Ejemplo de ello es la utilización de los vuelos «de vuelta» de algunas misiones, inicialmente vacíos, para desviándose, de su ruta inicial de regreso a la base de origen, recoger carga perteneciente a otras PN. Se reducen así ineficiencias relacionadas con la capacidad de carga.

Por otro lado, se ha conseguido aumentar las oportunidades de entrenamiento conjunto, apoyando o lanzando iniciativas²⁵ en esta área y permitiendo la participación de todas las PN en algunos de los ejercicios nacionales ya existentes.

Cabe asimismo destacar el desarrollo de principios y estándares comunes relacionados con el aerotransporte, los lanzamientos paracaidistas, las aeroevacuaciones médicas y el AAR. Todo esto, no solo en la utilización de la flota²⁶, sino también a nivel logístico²⁷, técnico, de operaciones en tierra²⁸ y de entrenamiento, armonizando así las variadas normativas nacionales e incrementando la interoperabilidad.

Así lo prueba, entre otros, el estudio para la implementación de los requisitos de aeronavegabilidad europeas militares (EMAR)²⁹.

Además de emitir recomendaciones y directrices a las PN, en base a los estudios realizados, el EATC ha desarrollado un manual de operaciones que consta de diferentes secciones las cuales pueden ser progresivamente aprobadas e implementadas por las naciones. Se trata pues de un documento vivo que crece siendo actualizado periódicamente por el EATC.

Dado el éxito de este mando, quedan abiertas muchas posibilidades de cara al futuro como puede ser su integración en la Política Común de Seguridad y Defensa de la UE, la interacción con su *Permanent Structured Cooperation* o, simplemente, la ampliación puntual a nuevos miembros europeos.

Juan Manuel Chomón Pérez*

Comandante del Ejército del Aire

Máster en Paz, Seguridad y Defensa de la UNED

Controlador de misiones en el EATC

²⁵ Programas de entrenamiento conjunto como el *European Air Tactical Transport Training Course (EATTC)*, el *European Transport Air Program (ETAP)* en sus modalidades *Pilot, Training* y *Course* y el *European Air to Air Refueling Training (EAART)*. En todos ellos, el EATC coordina la estandarización del syllabus del plan de entrenamiento de las tripulaciones aéreas y de tierra.

²⁶ Un ejemplo serían los estudios llevados a cabo para agilizar el transporte de mercancías peligrosas por las aeronaves del EATC.

²⁷ Con, por ejemplo, procedimientos para intercambio de repuestos, lo cual favorece la reducción de la huella logística en las operaciones conjuntas.

²⁸ Un nuevo manual de operaciones en tierra, *European Ground Operations Manual (EGOM)*, publicado en enero de 2015.

²⁹ «Los EMAR son adaptaciones militares de las normas de aeronavegabilidad EASA aprobadas, detrás de cada una de las cuales se encuentra la intención de realizar la actividad aprobada de una manera segura y eficiente, lo que resulta en los más altos niveles de aeronavegabilidad». «European Defence Agency selects Baines Simmons for important EMAR M Regulatory Support». Disponible en <https://www.bainessimmons.com/>. Fecha de consulta 11/11/2018.

*Luis Miguel Sánchez Gil **

Terrorismo y crimen organizado en las
estrategias de seguridad nacional
españolas

Terrorismo y crimen organizado en las estrategias de seguridad nacional españolas

Resumen

El terrorismo y la criminalidad organizada son reconocidos como dos de las amenazas más importantes para la seguridad nacional española, cuestión que aparece recogida en sus últimos documentos estratégicos que constituyen el marco de las políticas nacionales. En consonancia, el Departamento de Seguridad Nacional ha elaborado dos estrategias de segundo nivel, una sobre terrorismo y otra sobre crimen organizado y delincuencia grave, para determinar las directrices de las políticas estatales en la lucha contra estas problemáticas. El presente documento se centra en analizar algunas de las principales pretensiones de dichos documentos estratégicos y las dificultades existentes para su implementación.

Palabras clave:

Terrorismo, crimen organizado, seguridad nacional, estrategia.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Terrorism and organized crime in the Spanish Homeland Security strategies

Abstract

Terrorism and organized crime are recognized as two of the most important threats to Spanish Homeland Security, an issue that appears in its latest strategic documents that constitute the framework of national policies. According to the Department of Homeland Security, two second-level strategies have been published, one on terrorism and the other on organized crime and serious crime, to determine the guidelines of state policies in the fight against these problems. This article focuses on analysing some of the main claims of these strategic documents and the difficulties for their implementation.

Keywords

Terrorism, organized crime, Homeland Security, strategy.

Introducción

En la *Estrategia de Seguridad Nacional* publicada en diciembre del año 2017¹, el terrorismo y el crimen organizado figuran entre las principales amenazas (junto a otras como los conflictos armados, la proliferación de armas de destrucción masiva, el espionaje y otros desafíos). Este documento constituye el marco que debe regir las políticas de seguridad nacional en España, reemplazando a su predecesora, la *Estrategia de Seguridad Nacional* aprobada en el año 2013². En la misma línea, seguida para el tratamiento y afrontamiento de otras amenazas y desafíos como el ciberespacio, la seguridad marítima o la seguridad energética, a principios del año 2019 se publicaban dos estrategias de segundo nivel, una para el terrorismo y otra para la criminalidad organizada³. Con sus fundamentos en la ESN-2017, estas profundizan en la problemática del terrorismo y el crimen organizado, respectivamente, desarrollando las líneas estratégicas para su afrontamiento.

El presente artículo comienza ofreciendo una imagen de la situación de ambos fenómenos —criminalidad organizada y terrorismo— en España y en aquellos países que pueden representar un especial interés debido a su localización o relaciones. A continuación, se exponen las estrategias elaboradas por el Departamento de Seguridad Nacional para contrarrestar dichas amenazas, tratando de abordar sus aspectos más importantes de forma sintetizada y desde una perspectiva objetiva. Finalmente, se presentan algunas reflexiones sobre el panorama actual y la implementación real de los citados documentos estratégicos.

Terrorismo y crimen organizado

¹ DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD NACIONAL. *Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido de todos y para todos*. DSN, 2017. Disponible en https://www.dsn.gob.es/sites/dsn/files/Estrategia_de_Seguridad_Nacional_ESN%20Final.pdf. Fecha de la consulta 01/06/2019.

² DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD NACIONAL. *Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido*. DSN, 2013. Disponible en https://www.lamoncloa.gob.es/documents/seguridad_1406connavegacionfinalaccesiblebpdf.pdf. Fecha de la consulta 01/06/2019.

³ DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD NACIONAL. *Estrategia Nacional contra el Crimen Organizado y la Delincuencia Grave 2019-2023. La seguridad es un proyecto en común*. DSN, 2019. Disponible en <https://www.dsn.gob.es/es/file/2710/download?token=1kRwAbtN>. Fecha de la consulta 01/06/2019.

DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD NACIONAL. *Estrategia Nacional Contra el Terrorismo 2019*. DSN, 2019. Disponible en <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/interior/Documents/2019/260219-EstrategiaContraTerrorismo.pdf>. Fecha de la consulta 01/06/2019.

En los últimos años, el panorama del terrorismo y la criminalidad organizada en España se ha mantenido en constante evolución. El gran impacto de la globalización en determinados hábitos sociales —reconocibles especialmente en la implicación de la tecnología en la vida diaria de las personas— ha provocado profundos cambios en estas dinámicas criminales. También, resulta de gran relevancia resaltar la existencia de múltiples vínculos —crecientes en la última década— entre el terrorismo y el crimen organizado. Esta circunstancia ha conducido a la necesidad de desarrollar mecanismos de coordinación y colaboración entre las instituciones y agentes dedicados a la lucha contra estos tipos de criminalidad, a nivel estratégico, operacional y táctico. Estos posibilitan el intercambio de datos incrementando las capacidades de información y optimizando recursos. Un ejemplo paradigmático lo constituye la fusión entre el Centro de Coordinación contra el Crimen Organizado (CICO) y el Centro Nacional de Coordinación Antiterrorista (CNCA) que dio lugar al Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado (CITCO).

Terrorismo en España

En el ámbito del terrorismo cabe destacar algunos acontecimientos significativos como la publicación de la carta, fechada el 16 de abril de 2018, con la que la organización Euskadi Ta Askatasuna (ETA) difundía la disolución de sus estructuras, poniendo con ello fin a medio siglo de lucha armada⁴. Su trayectoria lo convierte en el grupo terrorista con mayor actividad en España⁵, provocando con sus atentados 853 víctimas mortales⁶. A pesar de su nuevo estatus, miembros de la banda armada continúan siendo objeto de detenciones en operaciones policiales, quedando aún numerosas acciones violentas sin esclarecer. Desde el mes julio del año 2016, han sido detenidos un total de 23 individuos relacionados con la estructura de la organización⁷. Entre estos sujetos se encuentran personajes ilustres en la historia de la organización como Josu

⁴ Con anterioridad, el 20 de octubre de 2011, ETA había comunicado el abandono de su lucha armada.

⁵ Se responsabiliza a ETA de un número variable de atentados en España que ronda los 3.500. Además, la organización ha llevado a cabo acciones en Francia.

⁶ LADRÓN DE GUEVARA, Carmen. «Dossier AVT. La respuesta de la justicia a las víctimas del terrorismo». AVT, 2018. Disponible en <https://avt.org/img/content/DOCUMENTO/La%20respuesta%20de%20la%20justicia%20a%20las%20victimas%20del%20terrorismo.pdf>. Fecha de la consulta 18/06/2019.

⁷ Del total de detenidos 7 fueron detenidos en España, 10 en Francia y 6 en otros países. En el año 2019, hasta la fecha de elaboración del presente documento, se efectuaron 4 detenciones. SECRETARÍA DE ESTADO DE SEGURIDAD. «Lucha contra el terrorismo de ETA». Ministerio del Interior, 2019. Disponible en <http://www.interior.gob.es/documents/10180/6186126/DETENIDOS+TERRORISMO+ETA+%2820-05-2019%29.pdf/ea1484d9-9a5e-4fc0-b025-6b8448ad39ba>. Fecha de la consulta 25/06/2019.

Ternera⁸. En el *Informe Anual de Seguridad Nacional 2018* (IASN-2018) se hace una pequeña referencia a la amenaza de ETA con la siguiente exposición: «A nivel nacional, en 2018, se ha continuado con las labores de investigación tendentes a esclarecer los atentados cometidos por la organización terrorista ETA. En este ámbito resulta relevante la entrega por parte de Francia de documentos, armas y efectivos requisados a ETA en el país galo en los últimos 20 años. Se trata de una entrega de importancia histórica, cuya formalización se produjo el 1 de octubre de 2018 y que contribuirá tanto a la investigación de asesinatos sin reproche penal como a la construcción de una memoria justa y digna de las víctimas del terrorismo»⁹.

Ante esta realidad surgen nuevos retos como el de la proliferación de otras organizaciones que agrupan a individuos radicalizados y proclives a la movilización violenta. Entre las posibles disidencias armadas de ETA destaca Amnistía eta Askatasuna (ATA)¹⁰. Hasta la fecha, la citada organización se ha mostrado activa en actos de violencia callejera en el País Vasco y Navarra.

El foco de la lucha antiterrorista en la actualidad se fija en el Movimiento Yihadista Global (MYG). Los atentados del 11 de septiembre de 2001 (11S) en los Estados Unidos, constituyen un punto de inflexión en la concepción de seguridad del mundo occidental y la irrupción del fenómeno del terrorismo de inspiración yihadista. A pesar de ello, con anterioridad existen indicios de sus actividades en España, que se evidencian con el atentado en el restaurante El Descanso el 12 de abril de 1985¹¹ y la

⁸ José Antonio Urruticoechea Bengoechea (alias Josu Ternera) es uno de los denominados «históricos» de ETA. Fue diputado de Euskal Herritarrok (EH) —cuya actividad política fue ilegalizada por su vinculación con la organización terrorista— en el parlamento vasco. Entre sus acciones se encuentra la participación en diversos asesinatos y secuestros, además del atentado contra la casa-cuartel de Zaragoza. Además, es uno de los miembros de la ejecutiva que ha interaccionado en distintos momentos en las negociaciones con el Gobierno para el cese de la lucha armada. Tras diversas detenciones y puestas en libertad, pasa a la clandestinidad hasta su última localización en Sallanches (Francia) el 16 de mayo de 2019.

⁹ DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD NACIONAL. *Informe Anual de Seguridad Nacional*. DSN, 2019, p. 31. Disponible en https://www.dsn.gob.es/es/file/3099/download?token=kl-B_qih. Fecha de la consulta 10/09/2019.

¹⁰ ATA es una organización encabezada por Iñaki Bilbao (alias Txikito), condenado por delitos de terrorismo. El servicio de información de la Guardia Civil estimaba, en mayo de 2019, que su número de miembros se encontraría en torno a las 500 personas (Díaz Blanco, 2019).

¹¹ El 12 de abril de 1985 tuvo lugar un atentado con artefacto explosivo (compuesto por entre 5 y 15 kilogramos) en el restaurante El Descanso (situado en los alrededores de la base militar estadounidense de Torrejón de Ardoz). El balance de víctimas fue de 18 muertos y 84 heridos. Aunque las primeras pesquisas se dirigieron hacia ETA y los Grupos de Resistencia Antifascista Primero de Octubre (GRAPO), las atribuciones más probables son las que relacionan el hecho con un grupo vinculado al Frente Popular para la Liberación de Palestina-Comandos Especiales (FPLP-CE) y otra que lo conecta con la organización chií Yihad Islámica. En una reapertura de la investigación también se vinculó con Mustafá Setmarián, considerado uno de los principales ideólogos de la yihad moderna. En la actualidad,

detención de individuos relacionados con el Grupo Islámico Armado (GIA), el Grupo Salafista para la Predicación y el Combate (GSPC) y Al Qaeda Central (AQC)¹².

Otra manifestación de las primeras actividades yihadistas en España se pone de manifiesto con la denominada Operación Dátil¹³, ejecutada por el Cuerpo Nacional de Policía en distintas fases¹⁴.

A pesar de que tras el 11S la percepción sobre la seguridad de los países occidentales sufrió un profundo cambio, en España los atentados del 11 de marzo de 2004 (11M) supusieron un nuevo punto de inflexión en dicha materia¹⁵.

Por otra parte, el apogeo del Dawla Al-Islamiya fi Al-'Iraq wa Al-Sham (Dáesh)¹⁶ y el desarrollo de sus grandes capacidades para movilizar combatientes y difundir su mensaje, provocó nuevas reacciones en las estrategias de seguridad. Estas han estado especialmente motivadas por el elevado número de combatientes terroristas extranjeros (CTE)¹⁷ que ha logrado desplazar y el incremento de sus ataques en

a pesar de las informaciones disponibles sobre el atentado, continúa sin esclarecerse. PÉREZ VENTURA, Óscar. «Mustafá Setmarián, el ideólogo de la yihad moderna». IEEE, 2014. Disponible en http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2014/DIEEEM05-2014_Mustafa_Setmarián_IdeologoYihadModerna_OPVentura.pdf. Fecha de la consulta 29/06/2019.

¹² El primer individuo detenido en España por su relación con el salafismo yihadista fue Ghebrid Massaoud, en una operación efectuada el 11 de marzo de 1995. Massaoud se encontraba vinculado al GIA. En años sucesivos se produjeron otras cinco operaciones contra miembros ligados a esta organización en España.

JORDÁN, Javier. «ARI 12/2014. Evolución organizativa de la militancia yihadista en España». RIE, 2014. Disponible en <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/48675d8043258c3a8620e777e9c5b47a/ARI12-2014-Jordan-evolucion-organizativa-militancia-yihadista-Espana.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=48675d8043258c3a8620e777e9c5b47a>. Fecha de la consulta 25/06/2019.

¹³ La operación Dátil se realizó entre noviembre de 2001 y septiembre de 2003, desarticulándose una célula de Al-Qaeda liderada por el sirio Abu Dahdah. GRUPO DE ESTUDIOS EN SEGURIDAD INTERNACIONAL. «Operaciones policiales contra el terrorismo yihadista en España». UGR, 2016. Disponible en <http://www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/operaciones-policiales-contra-el-terrorismo-yihadista-en-espana>. Fecha de la consulta 29/06/2019. De acuerdo con algunas investigaciones académicas, esta operación es la génesis de los atentados del 11M.

REINARES, Fernando. *¡Matadlos!: quién estuvo detrás del 11-M y por qué se atentó en España*. Barcelona: Galaxia Gutenberg, 2014.

¹⁴ La explotación de la operación comenzó en noviembre de 2001, fecha posterior a los ataques del 11S, pero las investigaciones se iniciaron previamente.

¹⁵ El 11M se mantiene hasta la actualidad como el atentado yihadista con mayor número de víctimas en territorio de la Unión Europea. Los diferentes ataques dejaron un balance de 193 fallecidos y 1.857 heridos (De la Corte, 2018, p. 25).

¹⁶ El *Dawla Al-Islamiya fi Al-'Iraq wa Al-Sham* (Dáesh), también conocido como Estado Islámico (IS, por sus siglas en inglés) o —anteriormente— Estado Islámico en Irak y Siria (ISIS, por sus siglas en inglés) y Estado Islámico en Irak y Levante (ISIL, por sus siglas en inglés), es un grupo basado en la rama ideológica del salafismo yihadista. En la actualidad se encuentra liderado por Abu Bakr al Baghadi y es considerado como el principal paradigma del MYG (por delante de AQ).

¹⁷ El fenómeno de los combatientes terroristas extranjeros (CTE) —conocidos como Foreign Terrorist Fighters (FTF) — no resulta incipiente con el Dáesh, aunque sí en sus dimensiones. Conflictos

Occidente. Aunque en la actualidad se estima que Dáesh aglutina a unos 3.000 CTE activos en Siria e Irak y otros 2.000 se encuentran detenidos en estos países, el número total de CTE movilizados se fija —en función del informe— entre 30.000 y 42.000 individuos¹⁸. Aproximadamente un 30 % de estos habrían abandonado el territorio hacia otros países, habitualmente sus lugares de origen¹⁹, mientras que un importante número de ellos habrían fallecido en combate. Los primeros conforman los denominados «retornados», fenómeno que constituye actualmente uno de los grandes retos en materia de seguridad para los países occidentales. Esta amenaza radica en el reingreso en España sin control de individuos fuertemente radicalizados y con experiencia en el manejo de armas y artefactos explosivos. Al mismo tiempo, se afronta la posibilidad de repatriar a aquellos sujetos retenidos en campos de prisioneros con nacionalidad española —dinámica adoptada por la mayor parte de los países de la UE—, con el desafío de garantizar la seguridad interior sometiéndolos a la administración de Justicia y adoptando las medidas pertinentes.

Aunque las cifras oscilan en función de las fuentes, a inicios del año 2019, aproximadamente 234 individuos habían viajado desde España para unirse al Dáesh, de los cuales 57 han fallecido y 43 han retornado. Se estima que un elevado número de los restantes se encuentra en los campamentos asentados en Siria e Irak y otros —a pesar de la ausencia de confirmación— habrían muerto en zona de conflicto.

En relación con los ataques terroristas de inspiración yihadista en Occidente, tomando como ejemplo el marco de la Unión Europea (UE), han sido numerosos —a pesar de no representar el tipo más frecuente²⁰— y han presentado un gran impacto en los últimos años. Los ataques se han sucedido en países como Francia, Bélgica, Alemania o Reino Unido, entre otros. A pesar de que en muchos casos los terroristas han

precedentes como el de Afganistán (1978-1982), Bosnia (1992-1995), Somalia (1993-2014), Chechenia (1994-2009) o Afganistán (2001-2014) han sido muestras de este fenómeno, aunque con un nivel de movilización muy inferior.

¹⁸ COUNTER-TERRORISM COMMITTEE EXECUTIVE DIRECTORATE. «The challenge of returning and relocating foreign terrorist fighters: research perspectives». CTED, United Nations Security Council. Disponible en <https://www.un.org/sc/ctc/wp-content/uploads/2018/04/CTED-Trends-Report-March-2018.pdf>. Fecha de la consulta 30/06/2019.

¹⁹ DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD NACIONAL. *Informe Anual de Seguridad Nacional*. DSN, 2019. Disponible en https://www.dsn.gob.es/es/file/3099/download?token=kl-B_gih. Fecha de la consulta 10/09/2019.

²⁰ El tipo de ataque terrorista más frecuente entre los años 2015-2018 es el etnonacionalista y separatista.

EUROPOL. «Terrorism Situation and Trend Report 2019 (TE-SAT 2019)». 2019. Disponible en <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/terrorism-situation-and-trend-report-2019-te-sat>. Fecha de la consulta 10/09/2019.

ejecutado el hecho de forma individual, estos han expresado su lealtad al Dáesh. El *modus operandi* empleado —así como las conductas rituales— se ha sucedido, repitiéndose en multitud de ocasiones. Además, la dinámica de los ataques —efectuados muchos de ellos con armamento de oportunidad como vehículos o armas blancas— constituye una manifestación de las limitaciones operativas de esta forma de terrorismo, cuyas características han conducido a denominarlo *low cost*. En la misma línea de lo que venía sucediendo en los países del entorno, el 17 de agosto de 2017 (17A) fue llevado a cabo el último atentado yihadista efectivo en España²¹, llevado a cabo en Barcelona y Cambrils.

A pesar de que durante el pasado año el número de ataques de inspiración yihadista en la UE descendió notablemente —pasando de un total de 33 en el año 2017 a 24 en 2018— el número de detenciones vinculadas con este continúa siendo elevado, ascendiendo a un total de 511 en la UE durante el año 2018²². En España, fueron detenidos 29 individuos en 2018, a los que habría que sumar otros 32 relacionados detenidos en otros países. Durante el primer semestre del 2019, el número de detenidos fue de 25 (21 en España y 4 en otros países).

El IASN-2018 afirma que «el terrorismo yihadista sigue siendo la principal amenaza para España»²³. El citado documento reconoce el riesgo que suponen las actividades que el Dáesh ha mostrado y mantiene en las diferentes fases por las que ha pasado Irak y Siria, así como sus capacidades para ejecutar e inspirar atentados en occidente. Además, se contempla la persistencia de la amenaza de Al-Qaeda (AQ).

La situación en Oriente Medio y el norte de África (MENA, por sus siglas en inglés) es motivo de preocupación para los diferentes agentes ocupados de la seguridad. La pérdida de control del Dáesh en Siria e Irak ha favorecido que sus estructuras y militantes se encubran entre la población. Por otro lado, en el Magreb y en el Sahel existen múltiples zonas de gran inestabilidad en las que operan diferentes grupos terroristas, desarrollando diversas actividades (muchas de ellas relacionadas con la

²¹ Los ataques terroristas del 17A causaron un total de 16 víctimas mortales. En ellos los terroristas emplearon objetos de oportunidad (vehículos) y armas blancas.

²² EUROPOL. «Terrorism Situation and Trend Report 2019 (TE-SAT 2019)». 2019. Disponible en <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/terrorism-situation-and-trend-report-2019-te-sat>. Fecha de la consulta 10/09/2019.

²³ DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD NACIONAL. *Informe Anual de Seguridad Nacional*. DSN, 2019. P. 23. Disponible en https://www.dsn.gob.es/es/file/3099/download?token=kl-B_gih. Fecha de la consulta 10/09/2019.

delincuencia organizada). Estas deben recibir especial atención por parte de España, ya que constituyen parte de lo que se denomina «frontera avanzada».

En definitiva, con el terrorismo de etnonacionalista y separatista en un estado de cierta latencia provocada por la disolución de las estructuras de ETA, el MYG protagonizado por organizaciones como Dáesh y AQ constituye, en lo que respecta al mismo, la mayor amenaza para la seguridad nacional. Sus características exigen una respuesta global y coordinada de las administraciones.

Crimen organizado en España

En términos generales, en España —en consonancia a los criterios establecido por EUROPOL²⁴— se considera que la criminalidad organizada exige:

(1) una colaboración de dos o más personas, (2) una actuación prolongada en el tiempo, (3) la comisión de delitos graves y (4) motivación en la búsqueda de beneficios o de poder. Además, deben concurrir al menos dos de los indicadores relacionados a continuación: (1) reparto específico de tareas; (2) uso de alguna forma de disciplina y control interno; (3) capacidad operativa a nivel internacional; (4) empleo de violencia y otros métodos que provoquen intimidación; (5) uso de estructuras comerciales o económicas; (6) implicación en blanqueo de capitales; y (7) influencia sobre políticos, medios de comunicación, administración pública, autoridades judiciales o sobre la actividad económica.

El catálogo de actividades del crimen organizado definido en el *6204/2/97 ENFOPOL 35 REV 2 del Consejo de la Unión Europea (2000)* —basado en el documento *8469/1/99 CRIMORG 55 REV 1*— contempla las siguientes formas: tráfico de estupefacientes; fraude o estafa; violación de los derechos de propiedad intelectual e industrial, falsificación y pirateo de productos; robo a mano armada; homicidio y lesiones graves; tráfico ilícito de órganos y tejidos humanos; secuestro; detención ilegal y toma de rehenes; extorsión y violencia intimidatoria; racismo y xenofobia; robo de vehículos (incluyéndose la recepción); robo con escalo sistemático; robo de objetos de arte, antigüedades y joyas; otros tipos de robo y recepción; comercio ilícito de armas;

²⁴ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. «Revisión del doc. 62/2/97 ENFOPOL 35 REV 2, basado en el dc. 8469/1/99 CRIMORG 55 REV 1». 2000. Disponible en <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10415-2000-INIT/en/pdf>. Fecha de la consulta 01/09/2019.

tráfico de seres humanos; prostitución; pornografía infantil; delitos contra el medio ambiente; tráfico ilícito de especies animales protegidas; tráfico ilícito de especies y variedades de plantas protegidas; tráfico ilícito de sustancias hormonales y otros aceleradores del crecimiento; juegos de azar ilegales; blanqueo de capitales; delincuencia cibernética; corrupción; y cualquier otro tipo de delito considerado importante por parte de los Estados miembros de la UE.

La gran implantación de la tecnología en la vida diaria y otros cambios relacionados con la globalización han generado importantes variaciones en las distintas formas de criminalidad organizada. El nuevo escenario —en el entorno tanto físico como cibernético— ha facilitado que las organizaciones criminales desarrollen innovadores *modus operandi*, que se materializan como variedades de los tipos delictivos clásicos. Entre ellos destacan novedosos tipos con motivaciones económicas, entre los que se pueden resaltar el *phishing*, el *hacking* o los que emplean alguna forma de *malware*. También han emergido nuevos tipos relacionados con la delincuencia sexual, siendo resaltable la gran dimensión de algunas redes de pornografía infantil.

Además, España, por su situación geográfica, se establece como un punto neurálgico en las rutas de diferentes tráficos ilegales, al constituir una puerta de acceso y salida del denominado espacio Schengen²⁵. De igual manera, la proximidad con el continente africano y la posesión de territorio soberano en el mismo —las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla—, facilita que muchas organizaciones dedicadas al tráfico de personas la fijen sus costas y líneas fronterizas como destino en sus rutas de inmigración ilegal.

La corrupción, reconocida como una de las formas delincuenciales más peligrosas para los Estados y que producen un menoscabo de su organización desde el interior de sus estructuras, ha sufrido en los últimos años un proceso de internacionalización. En la última década han aflorado en España numerosos procesos relacionados con estos tipos delictivos, siendo especialmente relevantes los relacionados con la denominada

²⁵ El espacio Schengen se materializa a partir del Acuerdo Schengen, firmado en el año 1985 (entrando en vigor en el año 1995), integrado en los tratados de la Unión Europea con el fin de crear un espacio de libre circulación de bienes y personas, en el que no existan fronteras interiores. En la actualidad, los países que se mantienen adscritos al mismo son Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Islandia, Italia, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Malta, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, República Checa, Suecia y Suiza.

«gran corrupción», caracterizada por un alto nivel de impunidad, debido al poder de las personas implicadas y por las grandes cantidades de dinero que suponen»²⁶.

En definitiva, distintas formas de delincuencia organizada representan un riesgo para la seguridad nacional de España, debiendo ser abordadas en todos sus planos (táctico, operacional y estratégico).

Estrategias nacionales de segundo nivel

Tal y como ha sido referenciado en las líneas precedentes, en diciembre del año 2017 era publicada la ESN-2017, en sustitución a su predecesora la ESN-2013. En ambas se recopila un amplio abanico de riesgos y amenazas para la seguridad nacional de forma general, configurándose como el documento marco rector de las políticas de seguridad a nivel estatal. Sin embargo, su desarrollo generalista hace necesaria la confección de otros textos específicos, denominados estrategias de segundo nivel. Entre estas figuran la *Estrategia de Seguridad Marítima Nacional (2013)*; la *Estrategia Nacional de Ciberseguridad (2019)*; la *Estrategia de Seguridad Aeroespacial Nacional (2019)*; la *Estrategia Nacional contra el Terrorismo (2019)*; la *Estrategia Nacional contra el Crimen Organizado y la Delincuencia Grave (2019)*; y la *Estrategia Nacional de Protección Civil (2019)*.

En los siguientes epígrafes, se realiza un repaso de los principales puntos abordados en la *Estrategia Nacional contra el Terrorismo (2019)* y en la *Estrategia Nacional contra el Crimen Organizado y la Delincuencia Grave (2019)*. Antes de profundizar en ellas, resulta reseñable que ambas posean una maquetación análoga, tanto en estructuración —su extensión es muy similar, iniciándose con un prólogo del ministro del Interior y distribuyéndose en seis capítulos— como en diseño (destacando su gran visualidad).

Estrategia Nacional contra el Terrorismo

La *Estrategia Nacional contra el Terrorismo (2019)* fue aprobada en reunión del Consejo de Seguridad Nacional, el 21 de enero de 2019, y publicada en el *Boletín Oficial del Estado (BOE)*, el 26 de febrero de 2019, con el fin de generar su

²⁶ BERDUGO. 2018, p. 77.

conocimiento general. El documento consta de un total de 78 páginas estructuradas en un resumen ejecutivo y seis capítulos.

El primer capítulo, bajo el título de «Una nueva estrategia nacional contra el terrorismo» justifica la necesidad de creación del texto. En él se resalta la necesidad de reemplazar a la *Estrategia Integral contra el Terrorismo Internacional y la Radicalización (2012)* (EICTIR-2012) ante la evolución que el fenómeno terrorista ha sufrido desde su publicación. Entre los cambios más significativos, se reconoce la emergencia de la organización terrorista Dáesh y el reto de la movilización de los CTE. Además, se encuadra en el marco de la ESN-2017. Entre las características, aparece descrita como un trabajo integral —aunque el foco central se fija en la amenaza del terrorismo yihadista, abarca los diferentes tipos—; de carácter público —aspecto novedoso en este ámbito— cuya finalidad es difundir conocimiento y divulgar a la población general; y, por último, destaca su pretensión de generar un entorno seguro para las personas, trabajando en la prevención y potenciando la resiliencia.

El segundo capítulo, denominado «La amenaza del terrorismo y el extremismo violento», ofrece diversos datos sobre las dimensiones y características del fenómeno en España. Una vez más, los CTE se ubican entre los elementos a destacar, apuntándose que «más de 230 personas de nacionalidad española o residentes en España se han desplazado a zonas de conflicto»²⁷. En relación con este flujo de combatientes, se reconoce la amenaza de su posible regreso, aunque se establece que aproximadamente un 25 % habría fallecido y un 20 % ya habría retornado. Dentro del territorio nacional adquieren especial importancia las actividades de radicalización (incluyéndose la autoradicalización), el adoctrinamiento y la captación, resaltándose su práctica en algunos ámbitos como el penitenciario.

A continuación, se realiza un breve resumen de la evolución del terrorismo en España, abordando la disolución de la organización terrorista ETA y la incidencia del terrorismo yihadista de Al Qaeda —cuya amenaza es persistente— y Dáesh. Sobre este último, se ofrecen algunas notas a cerca de las consecuencias de los atentados de Barcelona y Cambrils, resaltándose el cambio en su mensaje tras la pérdida territorial en Siria e Irak. En consonancia, el grupo ha abandonado el llamamiento a los CTE para acudir a

²⁷ DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD NACIONAL. «Estrategia Nacional Contra el Terrorismo 2019». DSN, 2019, p. 19. Disponible en <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/interior/Documents/2019/260219-EstrategiaContraTerrorismo.pdf>. Fecha de la consulta 01/06/2019.

zonas de conflicto, en beneficio de incitarlos a cometer acciones en los países de origen.

Por último, se pone énfasis en las fortalezas de la lucha antiterrorista en España. Entre ellas se enumera la gran experiencia en la materia (con un importante número de operaciones y detenidos); el consenso existente entre las principales fuerzas políticas; el modelo de protección integral de las víctimas; la resiliencia de la sociedad; la cooperación internacional; y la colaboración ciudadana.

Los «principios, misión, visión y objetivo» se encuentran recogidos en el tercer capítulo. Los ocho principios que rigen el documento son: «(1) una visión integral de la seguridad; (2) un compromiso y una responsabilidad compartida que implica a todas las Administraciones, organismos del sector privado, la sociedad civil y organizaciones y coaliciones internacionales de las que España forma parte; (3) unidad de acción, promoviendo coordinación, cooperación y colaboración, tanto nacional como internacional; (4) coherencia, eficiencia y anticipación en el diseño de acciones; (5) resiliencia como capacidad de resistencia y recuperación ante la acción terrorista; (6) transparencia y accesibilidad; (7) suficiencia y sostenibilidad de los recursos; y (8) permanente análisis, evaluación y adaptabilidad»²⁸.

En cuanto a la misión, destaca su deseo de «proteger la libertad, los derechos, la seguridad y el bienestar de los ciudadanos»²⁹, desde la visión de «promover las condiciones de libertad, seguridad y justicia necesarias que fomenten la convivencia entre todos los ciudadanos, contribuyendo a consolidar una sociedad democrática, plural y diversa, resiliente al terrorismo y al extremismo violento»³⁰. Finalmente, se fija como objetivo estratégico general la neutralización de la amenaza del terrorismo.

El cuarto capítulo se encuentra dedicado a los «pilares y líneas de acción». En cada pilar se determina un objetivo general y se definen una serie de ejes prioritarios, desarrollándose posteriormente los objetivos y las líneas estratégicas para cada uno de los tres ámbitos reconocidos: ámbito interno, ámbito externo y ámbito de los espacios comunes globales. A continuación, se enumeran los cuatro pilares y sus ejes prioritarios: (1) prevenir: actuación contra las causas del fenómeno del terrorismo. Ejes

²⁸ DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD NACIONAL. *Op. cit.*, p. 31.

²⁹ DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD NACIONAL. *Op. cit.*, p. 32.

³⁰ DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD NACIONAL. *Op. cit.*

prioritarios: potenciar el Plan Estratégico Nacional de Lucha contra la Radicalización Violenta (PEN-LCRV), coordinar y colaborar, adaptar la legislación, prevenir la financiación y comunicar en el plano estratégico; (2) proteger: dotar de seguridad y protección a las personas y elementos que constituyen el Estado, reduciendo sus posibles vulnerabilidades respecto a las acciones terroristas. Ejes prioritarios: coordinar la administración, desarrollar un marco legislativo; valorar y actualizar el grado de la amenaza; (3) perseguir: detectar e investigar a los terroristas y extremistas violentos, actuando de forma integral. Ejes prioritarios: coordinar y cooperar entre los distintos niveles, fomentar la inteligencia, potenciar e incrementar los recursos, perseguir la financiación, fortalecer los instrumentos legales y fomentar un discurso común; y (4) preparar la respuesta: reducir las consecuencias de un acto terrorista, apoyando a las víctimas y restableciendo la normalidad. Ejes prioritarios: establecer y actualizar planes de respuesta, asignar recursos, apoyar a las víctimas, promover el consenso político y social, extraer después de cada situación lecciones aprendidas que mejoren futuras respuestas y establecer un plan de comunicación estratégica que favorezca la resiliencia y confianza durante la gestión de crisis en una acción terrorista.

El capítulo quinto, titulado «La Estrategia Nacional contra el terrorismo en el Sistema de Seguridad Nacional», aborda la integración de esta estrategia en el Sistema de Seguridad Nacional (SSN). En él se resalta que «la lucha contra el terrorismo debe ser considerada un objetivo compartido por las diferentes Administraciones, el sector privado y la sociedad civil»³¹. Además, se destaca la creación de «un nuevo comité especializado sobre terrorismo en el marco del Sistema de Seguridad Nacional»³².

Para concluir, en el capítulo final se precisan diversas consideraciones finales, resaltando los aspectos más importantes del documento. También se dedican algunas líneas a determinar su periodo de vigencia, establecido en cuatro años, y su dinamismo, debiendo ser evaluada y adaptada a los nuevos escenarios de forma continuada.

³¹ DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD NACIONAL. *Op. cit.*, p. 69.

³² DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD NACIONAL. *Op. cit.*, p. 70.

Estrategia Nacional contra el Crimen Organizado y la Delincuencia Grave

La *Estrategia Nacional contra el Crimen Organizado y la Delincuencia Grave* fue aprobada en reunión del Consejo de Seguridad Nacional, el 21 de enero de 2019, y publicada en el *Boletín Oficial del Estado (BOE)*, el 22 de febrero de 2019, con el fin de generar su conocimiento general. El documento consta de 74 páginas que se articulan en seis epígrafes.

Tras el primer apartado, en el que se ofrece un «resumen ejecutivo», en el segundo capítulo titulado «Marco de referencia. Caracterización del crimen organizado y la delincuencia grave», se comienza situando el texto en el marco de la ESN-2017 y de otras estrategias internacionales como la *Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea (2010)* y la *Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad (2016)*. Además, se conjuga con lo referido a este ámbito en la *Estrategia de Ciberseguridad Nacional (2013)*, en la *Estrategia de Seguridad Marítima Nacional (2013)* y en la *Estrategia Nacional contra el Terrorismo (2019)*. También se citan ciertos documentos de gran importancia para la conceptualización del fenómeno, tales como la *Convención de la Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional* (Protocolo de Palermo) (2000), la *Decisión Marco 2008(841/JAI) del Consejo de la Unión Europea* de 24 de octubre de 2008, el *Código Penal* y la *Ley de Enjuiciamiento Criminal*.

Entre las características esenciales del concepto de crimen organizado se enumeran: (1) finalidad esencialmente económica; (2) implicación en actividades ilícitas complementadas con actividades legales; (3) asociación de una pluralidad de personas; (4) carácter de continuidad en el tiempo; (5) empleo de medidas de seguridad; (6) adaptabilidad; (7) transnacionalidad; (8) provoca efectos indeseables en el ciudadano, la sociedad y en los Estados con importante potencial desestabilizador; y (9) uso de influencia o corrupción.

En el tercer capítulo, «Dimensión de la amenaza de la criminalidad organizada y grave en España», se describe la criminalidad organizada y grave como un fenómeno dinámico, en continua evolución y con gran poder de adaptación, tanto operativo como organizacional. Se resalta su dimensión internacional, su interrelación con el terrorismo, la gran incidencia de algunos tipos como el tráfico de hachís —del que España es principal receptor en el tránsito hacia Europa— y las implicaciones de otros como el mercado ilegal de armas (vinculado a las falsificaciones documentales), la trata de

seres humanos, la delincuencia cibernética y otras conductas asociadas (robos con fuerza, tráfico ilícito de vehículos, delitos contra la propiedad intelectual e industrial, etc.).

Por último, se dedican unas líneas a algunas manifestaciones de criminalidad — catalogadas como delincuencia grave— que implican el empleo de una gran violencia, como es el caso de agresiones sexuales, homicidios, lesiones graves, formas de corrupción institucional, ciertas formas de cibercrimen, delincuencia medioambiental, fraudes alimentarios, entre otras, pero cuyas características los excluyen de ser considerados como crimen organizado.

El «panorama internacional de la criminalidad organizada y grave» es abordado en el cuarto capítulo, en el que se resalta el nuevo escenario emergente que ha hecho necesario un «aumento de la cooperación internacional, especialmente con América Latina y África»³³, contribuyendo a una respuesta al fenómeno más global y eficiente. En relación con los flujos migratorios, «en Asia y en África se presentan fenómenos complejos de migraciones masivas debidas a conflictos armados, crisis económicas y cambios geopolíticos»³⁴. Tras reseñar algunos elementos implícitos en la cibercriminalidad, al término del epígrafe, se pone en valor la necesidad de implementar el intercambio de inteligencia y fomentar la coordinación operativa a todos los niveles.

El quinto capítulo —«Principios, objetivos y líneas estratégicas»— es el de mayor extensión, constituyendo el cuerpo de la estrategia. Los principios inspiradores son: (1) la visión integral de la criminalidad organizada y grave; (2) la actuación multidisciplinar; y (3) la permanente adaptación a las situaciones concretas.

En lo relativo a los objetivos, se fija un objetivo estratégico, «reducir el nivel de la amenaza e incertidumbre asociados a los fenómenos del crimen»³⁵, unos objetivos generales y 10 objetivos específicos (ejes de actuación) —de los cuales siete son troncales y tres transversales— que se desarrollan mediante las pertinentes líneas de acción estratégicas.

³³ DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD NACIONAL. «Estrategia Nacional contra el Crimen Organizado y la Delincuencia Grave 2019-2023. La seguridad es un proyecto en común». DSN, 2019, p. 27. Disponible en <https://www.dsn.gob.es/es/file/2710/download?token=1kRwAbtN>. Fecha de la consulta 01/06/2019.

³⁴ DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD NACIONAL. *Op. cit.*

³⁵ DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD NACIONAL. *Op. cit.*, p. 30.

Los siete ejes troncales son los siguientes: (1) inteligencia como prevención y anticipación de amenazas; (2) neutralizar la economía del crimen organizado y de los delincuentes; (3) lucha contra los mercados criminales y las graves formas delictivas (tráfico de estupefacientes, delitos relacionados con la corrupción, blanqueo de capitales, cibercrimen, trata de seres humanos, tráfico ilícito de migrantes, delitos contra la propiedad intelectual e industrial, fraudes a los intereses de la Hacienda Pública, delitos contra el patrimonio, tráfico ilícito de armas y delitos graves contra el medio ambiente; (4) vinculación entre el crimen organizado y terrorismo; (5) cooperación y coordinación internacional; (6) seguridad como compromiso en común; y (7) elaboración y adaptación legislativa.

En cuanto a los ejes transversales se concretan en: (1) formación y capacitación; (2) implicación de las nuevas tecnologías contra el crimen del siglo XXI; y (3) prevención de la delincuencia organizada y grave.

Finalmente, el sexto capítulo dedicado a la «vigencia, evaluación y actualización» fija en cinco años el periodo de vida útil de la estrategia, durante el cual deberá ser revisada cuando se considere pertinente. La coordinación de esta acción corresponderá al Ministerio del Interior dentro del SSN. Además, se resalta el papel del CITCO, que «elaborará informes de seguimiento a petición de la Secretaría de Estado de Seguridad»³⁶. También se destaca el rol de las direcciones generales de la Policía y de la Guardia Civil en la confección y articulación de planes de acción operativos.

Reflexión final

La publicación de las estrategias reseñadas culmina un excelente trabajo por parte del DSN en las respectivas materias desde que fuera publicada la ESN-2017. Por una parte, la *Estrategia Nacional contra el Terrorismo* responde a la necesidad de actualizar la EIC-TIR (2012) ante la evolución del fenómeno, mientras que la *Estrategia Nacional contra el Crimen Organizado y la Delincuencia Grave* emerge como el primer texto estratégico nacional de segundo nivel en este ámbito. Por ello, ambas subsanan una carencia en el plano estratégico de la seguridad.

Los cambios en el fenómeno terrorista desde la confección de la EIC-TIR (2012) resultan evidentes, destacándose la declaración de disolución de ETA y el afloramiento

³⁶ DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD NACIONAL. *Op. cit.*, p. 71.

del Dáesh como grupo de referencia en el MYG. En este aspecto, la nueva estrategia se adapta perfectamente al nuevo escenario, focalizando en la dimensión adquirida por el fenómeno de los CTE —señalando el riesgo que supone su retorno a los países de origen— y el aumento de la amenaza de atentados en suelo nacional ante el cambio obligado de discurso (tras la pérdida de control territorial en Siria e Irak) por parte del Dáesh. También se abordan grandes problemas como el de la radicalización en el ámbito penitenciario, cuyo tratamiento exige la coordinación y colaboración entre distintas administraciones. Por otra parte, la EIC-TIR (2012) no poseía un carácter público —ya que difería en su enfoque funcional a la actual estrategia—, por lo que esta favorece el fin de difusión de cultura de seguridad nacional expresado en la propia ESN-2017.

La conexión entre los distintos niveles (estratégico, operacional y táctico) supone, en multitud de ocasiones, uno de los mayores problemas para la implementación efectiva de este tipo de documentos. Con cierta frecuencia, desde los ámbitos operacional y táctico se apunta a la existencia de una brecha con respecto al plano estratégico, describiéndose este último como etéreo y utópico. Sin embargo, en este caso las estrategias —sin abandonar su marco de acción— delimitan los conceptos básicos y profundizan al marcar las líneas de actuación que deben regir las políticas y planeamientos operativos, tanto en el ámbito antiterrorista como en la lucha contra el crimen organizado y la delincuencia grave. Además, la determinación explícita de los organismos implicados directamente en las tareas establecidas, así como la creación de un comité específico del SSN para la lucha contra el terrorismo, facilita en gran medida su ejecución.

En la *Estrategia Nacional contra el Terrorismo (2019)* se realizan referencias al *Plan Nacional de Lucha contra la Financiación del Terrorismo*, el *Plan de Prevención y Protección Antiterrorista*, el *Catálogo Nacional de Infraestructuras Críticas* y el *Plan Estratégico nacional de Lucha contra la Radicalización Violenta (PEN-LCRV)*. Cabe destacar este último, publicado en el año 2015, con el objetivo de «constituir un instrumento eficaz de detección temprana y neutralización de los brotes y focos de radicalismo violento, actuando sobre aquellas comunidades, colectivos o individuos en situación de riesgo o vulnerabilidad» (Ministerio del Interior, 2019). A pesar de ser un planeamiento paradigmático, en el que se engloban los distintos niveles de la Administración (central, autonómico, provincial y local), su ejecución no ha sido

generalizada. Esto ha dado lugar a unos resultados que podrían ser calificados como muy limitados, en relación con la dimensión pretendida inicialmente. Por lo que un nuevo impulso en su desarrollo por parte de la presente estrategia parece más que deseable.

Otro de los grandes retos para los Estados es la implantación de programas efectivos de desradicalización o desactivación de individuos radicalizados. Algunos países del entorno —como Francia o Reino Unido— han realizado cuantiosas inversiones en este campo, sin lograr resultados satisfactorios. La estrategia solo dedica explícitamente algunas líneas a abordar esta problemática —en relación con el citado PEN-LCRV— confirmándose así, una vez más, como una de las asignaturas pendientes.

Respecto a la *Estrategia Nacional contra el Crimen Organizado y la Delincuencia Grave* se percibe la importancia que en ella se le otorga al control económico para la lucha contra el blanqueo de capitales, asignando funciones que implican a organismos nacionales —como la Oficina de Recuperación de Activos (ORA), la Red de Recuperación de Activos de Gafilat (RRAG) o la Oficina de Recuperación y Gestión de Activos (ORGA)— y resaltando la necesidad de potenciar la cooperación internacional. Estas concreciones facilitan la ejecución de las líneas definidas, en consonancia con la realidad existente. Dentro de las prioridades de este documento también se relacionan delitos que han presentado un gran impacto social en España —como aquellos vinculados con la corrupción— y es destacable el espacio destinado al cibercrimen, que engloba formas muy diversas y cuyo incremento ha sido exponencial a nivel global en los últimos años. En términos generales, a lo largo del texto se aborda un elenco actualizado de tipos que recaban la atención de los actores encargados de elaborar y articular las políticas de seguridad en los niveles inferiores, por lo que su adaptación a la realidad existente y grado de concreción parece adecuada.

Por último, cabe resaltar que, aunque el periodo de vigencia establecido para sendas estrategias no es demasiado prorrogado, la determinación de una evaluación y actualización continuada evitará su obsolescencia, aspecto de suma importancia considerando el gran dinamismo de las problemáticas.

En definitiva, se puede concluir que ambos textos comprenden a la perfección el panorama actual y recopilan las líneas generales de acción sobre los respectivos fenómenos. Por ello, deben constituir una herramienta vital para la comprensión de las políticas de seguridad y un magnífico marco de acción para aquellos involucrados de su implementación.

*Luis Miguel Sánchez Gil**

Subdirector de la Unidad de Análisis de la Conducta Criminal
Doctorando, Universidad de Salamanca

*María González-Úbeda Alférez**

Hezbollah ante un nuevo desafío: las protestas populares del Líbano

Hezbollah ante un nuevo desafío: las protestas populares del Líbano

Resumen

Tras haber logrado un grado de influencia sobre la política libanesa sin precedentes, la organización chií Hezbollah se enfrenta a un nuevo cambio de escenario con el estallido de las mayores protestas populares que se recuerdan en el país y que apuntan a la clase política, incapaz de hacer frente a una grave crisis económica e inmersa en prácticas clientelistas y corruptas. A pesar de apoyar sus demandas sociales, Hezbollah se opone frontalmente a un cambio en el *statu quo* político actual como solicitan los manifestantes.

Palabras clave

Líbano, Hezbollah, protestas, crisis política.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

*Hezbollah faces a new challenge: Popular protests in Lebanon**Abstract*

After having achieved an unprecedented degree of influence over Lebanese politics, the Shia organization Hezbollah faces now a new scenario after the outbreak of massive popular protests, the biggest that can be remembered in Lebanon and that target the political class for its inability to confront a severe economic crisis while immersed in clientelism and corruption. Even though Hezbollah supports the protesters' social demands, it opposes radically to any changes to the current political statu quo.

Keywords

Lebanon, Hezbollah, protests, political crisis.

Introducción

El Líbano se encuentra inmerso en las mayores protestas populares que se recuerdan en el país. En los últimos meses ya se habían producido algunas manifestaciones, pero focalizadas en demandas concretas. Sin embargo, la «revolución», como la denominan los libaneses, estalla el 17 de octubre. En esa fecha, el ministro de Información anuncia la introducción de una tasa sobre las llamadas a través de la plataforma de WhatsApp, como parte del paquete de medidas contra la grave crisis económica y financiera que sufre el país. Esta se caracteriza por una deuda que supera el 150 % del PIB y la pérdida del valor de la moneda local frente al dólar por primera vez en 20 años. La tasa, que es retirada horas después, es la gota que colma el vaso de la paciencia de una población frustrada con su clase política. Regida por las élites de las diferentes confesiones que conforman la sociedad libanesa, bajo un sistema consociacional de reparto de poder, cuya gestión se caracteriza por prácticas clientelares y altos índices de corrupción, que han socavado la economía nacional, incluidos los servicios más básicos como el agua y la electricidad, y producido altos índices de desigualdad.

Aunque iniciaremos este análisis con una breve introducción sobre el porqué de la importancia de estas protestas y las principales reivindicaciones de los participantes, el objetivo principal es el estudio de la respuesta de uno de los actores claves de la élite, la organización Hezbollah. Partiremos de la premisa de que el mayor actor político chií ha optado por erigirse como el principal defensor del *statu quo* actual, aunque ello conlleve enfrentarse a la opinión pública, ante la incertidumbre que le produce el cambio de un sistema político que ha llegado a dominar claramente. Repasaremos primero su trayectoria política para, después, analizar en profundidad los cuatro discursos de su líder, Hassan Nasrallah, desde el estallido de las protestas.

Las protestas

La participación de manera masiva de miembros de todas las confesiones en contra de la clase política en su conjunto es lo que ha convertido a estas protestas en un movimiento sin precedentes en el Líbano. La indignación actual ha logrado congregarse al mayor número de manifestantes que se recuerda, por encima incluso de los que salieron a la calle tras el atentado que terminó con la vida del ex primer ministro Rafik Hariri. Sin embargo, lo fundamental es que entonces los libaneses se encontraban

divididos y se aglutinaban en torno a sus líderes sectarios en dos bloques políticos enfrentados, mientras que en las protestas iniciadas en octubre de 2019 los ciudadanos han salido a manifestarse unidos y, no solamente al margen de sus líderes, sino contra ellos. Y lo que es más importante, contra los de su propia secta y en sus propias localidades, incluso en regiones donde disentir respecto a los líderes puede resultar más arriesgado, como es el caso del sur del Líbano, bastión de Hezbollah y su aliado Amal.

Otro aspecto por destacar es que las protestas, a pesar de tener un marcado carácter socioeconómico y reivindicativo, han surgido de manera espontánea y no organizadas por entidades y partidos de la sociedad civil, que lleva años exigiendo muchas de las demandas presentes en las movilizaciones. A pesar de su intensa labor, este colectivo no ha conseguido aglutinar a los libaneses del modo en que lo están haciendo estas protestas espontáneas.

El éxito más importante fue la campaña contra la gestión de las basuras en el verano de 2015 que logró sacar a un gran número de libaneses de todas las confesiones a la calle. A pesar del éxito inicial, el movimiento terminó por perder fuerza. Entre las causas del poco recorrido de las protestas destacan la dificultad para establecer unas demandas comunes que llevase al movimiento más allá de las reclamaciones iniciales contra la gestión de las basuras, y lo que puede denominarse como «el fantasma sectario», pues muchos de los manifestantes querían excluir a los líderes de su comunidad de las críticas, lo que dificultaba reclamar responsabilidades políticas claras.

Las protestas actuales aglutinan todo tipo de demandas e intereses de la sociedad libanesa: la refinanciación de la deuda y la cancelación de parte de los intereses generados, la reducción de las diferencias económicas entre clases, la caída del sistema sectario, la lucha contra la corrupción, la recuperación de espacios públicos, la defensa de los derechos de la mujer, la mejora del medioambiente y un largo etcétera.

Sin embargo, como primer paso, los manifestantes se centran en tres requisitos esenciales para que pueda iniciarse el cambio político, económico y social: la formación de un gobierno de corte tecnócrata que comience a reconducir la crisis; la elaboración de una ley electoral sin reparto sectario; y la celebración anticipada de elecciones¹.

Hasta la fecha, el gran logro de las movilizaciones ha sido la dimisión del primer ministro, Saad Hariri, y su Gobierno; pero todavía las élites no han sido capaces de alcanzar un consenso para la formalización de nuevos nombramientos. Las negociaciones están marcadas por las luchas de poder y el debate en torno a la proporción de tecnócratas y políticos en el nuevo Gobierno, algo que ha levantado fuertes críticas entre la opinión pública, opuesta a la presencia de las figuras más denostadas, entre ellas la del influyente y actualmente exministro de Asuntos Exteriores y líder del partido Movimiento Patriótico Libre, Gebran Bassil.

Hezbollah: de la resistencia a la política

Desde el fin de la guerra civil que asoló el Líbano desde 1975 hasta 1990, hasta la salida de Siria del país, Hezbollah, no tuvo representación en los sucesivos gobiernos. Durante ese periodo los aliados chiíes de Damasco tenían roles claramente definidos. Mientras que Hezbollah se concentraba en la resistencia contra Israel, que hasta el año 2000 mantuvo ocupado el sur del país; Amal, el otro gran partido chií, representaba a la secta en el ámbito político, sobre todo a través de la figura del presidente del Parlamento, Nabih Berri. A pesar de que Hezbollah participó en las elecciones parlamentarias desde 1992, Siria siempre estuvo pendiente de que no sobrepasara la influencia de Amal en el terreno político y, sobre todo, que no se produjera una confrontación entre ambas formaciones. Es en este sentido en el que debemos comprender la decisión de Damasco de obligarlas a concurrir en listas conjuntas en 1996 y que provocó que Hezbollah obtuviese menos escaños que en los anteriores comicios.

¹ AZHARI, T. «One month on: Hope, defiance as Lebanon protests persist». *Al Jazeera*. 17 de noviembre 2019. Disponible en <https://www.aljazeera.com/news/2019/11/month-hope-defiance-lebanon-protests-persist-191117082420709.html> (último acceso: 17 de noviembre 2019).

La falta de representación en las instituciones públicas, derivada de su no presencia, por ejemplo, en el Consejo de Ministros, lejos de constituir un hándicap para el partido-milicia liderado por Hassan Nasrallah, le permitió concentrarse en la lucha militar, que le otorgó una importante popularidad ya no solo en el Líbano y entre los miembros de su confesión, sino en todo Oriente Medio.

Este reparto de ámbitos de actuación entre los dos grupos chiíes por excelencia tuvo también otra repercusión importante; Hezbollah no participó en la creación de las estructuras sectarias de reparto de poder que convirtieron al Estado libanés en un engranaje perfecto para las prácticas clientelares, el despotismo y la corrupción de las élites de las diversas comunidades, que son el principal blanco de las protestas actuales.

Sin embargo, esto no significa que el grupo renunciara a desarrollar su propia red de instituciones y recursos destinados a cubrir las necesidades de su comunidad, al igual que otros líderes sectarios, sino que lo hizo a través de otras fuentes de financiación, fundamentalmente, de la ayuda iraní. Es más, la organización chií ha desarrollado un importante entramado de asociaciones, «desde numerosas instituciones de prestación de servicios sociales [especialmente sanitarios] a una gran y descentralizada red de instituciones educativas y colegios, destinados a renovar la base social de Hezbollah, y una amplia variedad de instituciones socioeconómicas, culturales y religiosas»². Como bien señala Melani Cammett, «tanto simpatizantes como críticos reconocen desde hace tiempo que Hezbollah es el proveedor de servicios sociales más efectivo en el Líbano. Mucho más que el propio Estado»³.

Con la salida de Israel del Líbano fueron muchos los que pensaron que Hezbollah «moriría de éxito», ya que su objetivo se había cumplido. En el seno de la formación reconocen que la organización fue «creada», en gran medida, por Israel, «sin la razón de ser de la oposición a la ocupación, Hezbollah no habría podido construir una base social tan amplia entre los chiíes»⁴.

² KINGSTON, P. W. T. «Reproducing Sectarism: Advocacy Networks and the Politics of Civil Society in Postwar Lebanon». *Sunny Press*. Nueva York: 2013, p. 53. (Nota: se ha utilizado la versión electrónica por lo que los números de página de las referencias son orientativos).

³ CAMMETT, M. «Habitat for Hezbollah». *Foreign Policy*, 17 de agosto 2006.

<https://foreignpolicy.com/2006/08/17/habitat-for-hezbollah/> (último acceso: 8 de noviembre, 2019).

⁴ NORTON, A. R. «Hizballah and the Israeli Withdrawal from Southern Lebanon». *Journal of Palestine Studies*, vol. 30, n.º 1. 2000, p. 27.

El grupo «no solamente se había convertido en una fuerza militar altamente profesionalizada, sino también en una organización política impresionante, con un electorado amplio y variado, un liderazgo pragmático y una lúcida estrategia»⁵, además de contar con «su habilidad para adaptarse a los cambios en los contextos políticos y sociales»⁶.

En el año 2000, Hezbollah podía haber capitalizado la retirada israelí y haber sobrepasado ampliamente a Amal en las elecciones, pero Siria, de nuevo, continuó con su estrategia de mantener la influencia del segundo partido chií y obligó a ambos a presentarse en una alianza —el Bloque de Resistencia y Desarrollo— que obtuvo la totalidad de los 23 escaños del sur del país y más de un cuarto de todo el Parlamento⁷. Hezbollah consiguió reinventarse como proveedor de servicios de su comunidad y como fuerza política reformista, pero manteniendo un carácter híbrido que le ha permitido continuar manteniendo su rama militar.

En febrero de 2005, se produce el asesinato del influyente ex primer ministro Rafik Hariri, cuyas relaciones con Damasco se habían ido deteriorando y había terminado por unir fuerzas con los opositores a la presencia siria en el país. Muchos apuntaron al régimen de Al-Asad como responsable y la sociedad libanesa se dividió en dos bloques antagónicos, en contra y a favor de Siria, siendo el segundo de ellos liderado por Hezbollah. La presión popular e internacional obligó finalmente a Damasco a ordenar la retirada del Líbano, que se produjo en abril.

Hezbollah se encontró entonces ante un nuevo escenario en el que crecía el debate en torno a su desarme y no contaba ya con la protección de Siria, por lo que negocia su presencia en el nuevo Gobierno que se forma tras las elecciones de ese mismo año y realiza una serie de concesiones a cambio de la garantía de que ni la «resistencia» ni su armamento se tocarán. En julio, el Gobierno, liderado por el primer ministro Fouad Siniora, emitió un comunicado declarando su posición tanto en el ámbito nacional como internacional y en el que enfatizaba que «consideraba a la resistencia libanesa una expresión verdadera y natural del derecho nacional del pueblo libanés de liberar su

⁵ Ídem.

⁶ Ídem.

⁷ NORTON, A. R. *The Role of Hezbollah in Lebanese Domestic Politics. The International Spectator*, vol. 42, n.º 4. 2007, pp. 481-482.

territorio y defender su dignidad frente a las amenazas, ambiciones y agresiones israelíes»⁸.

Liderazgo político

Desde su entrada en el Gobierno y en las instituciones en 2005, Hezbollah ha logrado alcanzar una importante cuota de poder, hasta el punto de que tanto a nivel local como internacional se destaca frecuentemente el control que la organización ha llegado a ejercer sobre el sistema en su conjunto a través no solo de los miembros de su formación, sino también de sus aliados, e incluso con el acuerdo tácito de sus oponentes más señalados de un pasado no tan lejano.

En su ascenso al poder, ha sido clave su capacidad de establecer alianzas a través de todo el espectro sectario, destacando su acuerdo con el partido cristiano Movimiento Patriótico Libre del presidente Aoun que ha logrado también una posición hegemónica en su comunidad.

La guerra con Israel entre julio y agosto de 2006 jugó un importante papel en las aspiraciones políticas de Hezbollah. La capacidad mostrada por el grupo para resistir a la invasión israelí, a pesar del gran poderío militar del vecino sur del Líbano, fue interpretada como una gran victoria que le confería una popularidad renovada en el seno de su comunidad y también entre la opinión pública árabe en toda la región. A través del conflicto con los israelíes «Hezbollah, probablemente, buscó una mayor legitimidad después de que su integración en el proceso político socavara su estatus como movimiento islámico yihadista. Hezbollah manifestaba contante y repetidamente que resistir la ocupación y la integración en la esfera política libanesa estaban íntimamente ligados»⁹.

En poco tiempo, la formación quiso traducir los logros en el campo militar en un mayor poder político. Todo ello llevó a Nasrallah, a exigir, en octubre de ese mismo año, que su victoria militar se transformara en una mayor influencia de Hezbollah y sus aliados en el Consejo de ministros, concretamente a través de un Gobierno de unidad nacional

⁸ Citado en RABIL, R. G. *Religion, National Identity and Confessional Politics in Lebanon*. Nueva York: Palgrave Mac Millan, 2011, p. 103.

⁹ ALAGHA, J. «The Israeli- Hezbollah 34- Day War: Causes and Consequences». *Arab Studies Quarterly*, vol. 0, n.º 2. 2008, p. 2.

y capacidad de veto, es decir, controlar un tercio más uno de los asientos, que le confería el poder de frenar cualquier iniciativa contraria a sus intereses.

Las exigencias provocaron una crisis que desembocó en el abandono del Gobierno por parte de todos los ministros chífes, que ponía en serias dudas la legitimidad del ejecutivo, una sentada de los partidarios de Hezbollah en el centro de Beirut que duró 18 meses y, lo más alarmante, la toma armada de las calles de la capital en mayo de 2008. Finalmente, en unas negociaciones auspiciadas por Qatar el partido chií logró capacidad de veto «a cambio de prometer no utilizar la fuerza en el Líbano para solucionar problemas internos, pero no accedió a desarmar a su milicia»¹⁰.

Los acontecimientos de 2008 pasaron factura a Hezbollah en las elecciones de 2009. A pesar de que el partido chií se hizo con la totalidad de los escaños a los que optaba, sus aliados corrieron peor suerte. La toma de Beirut, «aunque pudo suponer un mayor apoyo para Hezbollah entre su electorado chií, le llevó a una pérdida significativa de apoyos en otras comunidades [...] Los suníes y cristianos, temerosos de un Líbano dominado por Hezbollah, dieron la victoria a la coalición prooccidental»¹¹.

Sin embargo, el Gobierno formado por el líder del Movimiento Futuro, Saad Hariri, terminaría cayendo en enero de 2011 ante la dimisión de los ministros de la oposición, aliados del partido chií, como protesta por mantener el apoyo al Tribunal Especial para el Líbano, encargado de la investigación del asesinato de Rafik Hariri y que apuntaba a una posible participación de Hezbollah en el suceso. El partido chií lograría, poco después, formar un nuevo Gobierno más favorable a sus intereses.

El estallido de las protestas en 2011 en diferentes países de la región dio la oportunidad a Hezbollah, en un primer momento, para reivindicarse como defensor de los oprimidos. Su líder, Hassan Nasrallah, animaba a los manifestantes egipcios¹², al igual que a los protagonistas de las revueltas en Túnez, Libia, Yemen y Bahréin¹³. Sin

¹⁰ WIEGAND, K. E. «Reformation of a Terrorist Group: Hezbollah as a Lebanese Political Party». *Studies in Conflict & Terrorism*, vol. 32. 2009.

¹¹ EL-HUSSEINI, R. «Pax Syriana: Elite Politics in Postwar Lebanon». *Synacuse University Press*. Nueva York: 2012. (Nota: se ha utilizado la versión electrónica por lo que los números de página de las referencias son orientativos).

¹² AFP. «Hezbollah backs Egypt protests». *Al Jazeera*. 7 de febrero 2011. Disponible en <https://www.aljazeera.com/news/middleeast/2011/02/201112716455777942.html> (último acceso: 17 de noviembre 2019).

¹³ AL MANAR. «Sayyed Nasrallah to Arabs: Your Spring has begun». 20 de marzo 2011. Disponible en <http://archive.almanar.com.lb/english/article.php?id=6713> (último acceso: 17 de noviembre 2019).

embargo, la actitud de la organización cambió cuando comenzaron las protestas en Siria. Su intervención a favor del presidente, Bashar Al Asad, «terminó por convertirse en su mayor proyecto militar»¹⁴ y un drenaje de recursos económicos. A pesar de su posición en Siria, Hezbollah no vio disminuir su popularidad entre su comunidad, ni la de sus aliados del Movimiento Patriótico Libre entre los cristianos. Esto se debe al temor que produce en ambas confesiones la posibilidad de un régimen islamista de corte suní en Damasco.

Las elecciones parlamentarias de 2018 fueron claves para aumentar la influencia del partido chií no solo entre su comunidad, sino en el seno de otras sectas. Hezbollah logró aumentar su número de escaños y su aliado se convirtió en una fuerza hegemónica dentro de la comunidad cristiana. Sin embargo, lo más destacable fue su avance en el seno de la comunidad suní donde seis candidatos pro-Hezbollah lograron escaño mientras que el antes todopoderoso Movimiento Futuro de Hariri retrocedía. La composición posterior del Gobierno, cuyas negociaciones se vieron estancadas en algunos momentos por la negativa de Hariri a incluir a un representante suní que no perteneciera a la órbita de su partido, demostró de nuevo el poder de la organización chií. Las carteras de Asuntos Exteriores y Defensa quedaron en manos del Movimiento Patriótico Libre, mientras que Finanzas fue adjudicada a Amal y lograron hacerse con un Ministerio no solo los suníes no alineados con Hariri, sino también los drusos que se oponen al líder tradicional, Walid Jumblat. Hezbollah, por su parte, se hace con el Ministerio de Sanidad, uno de los de mayor presupuesto.

Respuesta a las protestas: los discursos de Nasrallah

Nasrallah habló por primera vez, tras el estallido de las protestas el 19 de octubre, un día después de que Saad Hariri pidiera 72 horas a los manifestantes para alcanzar acuerdos con sus socios de Gobierno. A pesar de intentar hacer de su respaldo a las protestas, y de la denuncia de las nuevas tasas e impuestos previstos por el Gobierno, el eje fundamental de su discurso, lo que realmente resonó entre los manifestantes fue

¹⁴ ALAMI, M. «Hezbollah's evolving role in Syria and Lebanon». *Atlantic Council*. 29 de noviembre 2018. Disponible en <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/menasource/hezbollah-s-evolving-role-in-syria-and-lebanon/> (último acceso: 17 de noviembre 2019).

su vehemencia a la hora de defender la permanencia del gobierno. «Nos oponemos a la dimisión del Gobierno». En su opinión, se tardaría entre uno y dos años en formar uno nuevo, que al final estaría compuesto por nuevas caras, pero por las facciones de siempre. ¿Y unas nuevas elecciones? Más gasto para volver a formar mismo Parlamento y mismo Gobierno. Y como colofón, rechazo absoluto a un Gobierno tecnócrata.

De nada sirvieron sus mensajes de admiración hacia las manifestaciones «espontáneas» y «sin ningún respaldo de fuerzas internas o extranjeras», ni sus intentos de apaciguamiento: «Vuestro mensaje es muy fuerte y ha resonado en el Gobierno». Tampoco logró calmar a los simpatizantes de Hezbollah que demandaban que el grupo se pusiera del lado de los manifestantes. No conmovió el «deseo» de la organización de salir a las calles en protesta también por la subida de tasas e impuestos a las clases trabajadoras, aunque decían evitarlo para no transformar las protestas de sociales a políticas.

Nasrallah aprovechó, además, para intentar distanciarse de la clase política señalando que «no puedes dirigir el país durante los últimos 30 años y echarle la culpa a otros [de los fracasos]»¹⁵, aludiendo así al hecho de que Hezbollah solamente comenzó a formar parte del Gobierno en 2005 y no es parte de esa élite que configuró las estructuras de poder después de la guerra, marcadas por la corrupción y el clientelismo.

Pero todo ello fue en balde, ya que los manifestantes en Beirut no tardaron en corear tras su discurso «todos ellos, todos ellos... y Nasrallah es uno de ellos»¹⁶, identificando al líder chií con el resto de la clase política. Nasrallah había cometido dos errores en su discurso, primero «tratando de restar importancia a las exigencias [de las calles] de un gobierno mejor y menos corrupto»¹⁷, centrándose, en primer lugar, fundamentalmente

¹⁵ Todas las referencias al primer discurso de Sayyed Nasrallah están tomadas del vídeo íntegro de la alocución recogido en: PressTV «Nasrallah says opposed to government resignation, won't let anyone burn Lebanon». 19 de octubre 2019. Disponible en: <https://www.presstv.com/detail/2019/10/19/609050/nasrallah-speech-recent-protests> (último acceso: 13 de noviembre 2019).

¹⁶ «Hezbollah's Nasrallah: We do not support resignation of Lebanese government». *Al Arabiya*. 19 de octubre 2019. Disponible en <http://english.alarabiya.net/en/News/middle-east/2019/10/19/Secretary-General-of-Lebanese-Hezbollah-Hassan-Nasrallah-addresses-protests.html> (último acceso: 11 de noviembre 2019).

¹⁷ YOUNG, M. «Hezbollah could be hastening the demise of the system it is trying so hard to preserve». *The National*. 13 de noviembre 2019. Disponible en <https://www.thenational.ae/opinion/comment/hezbollah-could-be-hastening-the-demise-of-the-system-it-is-trying-so-hard-to-preserve-1.937182> (último acceso: 13 de noviembre 2019).

en el asunto de los impuestos y las tasas; y, segundo, convirtiéndose en el principal valedor del *statu quo* oponiéndose vehementemente a la dimisión del Gobierno. Y es que la opinión pública es consciente de que Hezbollah era la verdadera fuerza detrás del Consejo de Ministros liderado por Hariri y que, ante su caída, es el máximo perjudicado. «[La formación] tiene miedo al vacío y lo desconocido [...] [a que] una transformación del sistema libanés cambie la ecuación política», apuntaban desde el periódico *L'Orient, Le Jour*¹⁸.

La segunda intervención del líder de Hezbollah tras el estallido de las protestas tiene lugar el 25 de octubre, un día después de la primera intervención televisada del presidente del Líbano, Michel Aoun —principal aliado del grupo chií— que despierta multitud de críticas, no solo por tratarse de un discurso grabado con anterioridad, sino también porque parece desconectado del sentir de la calle al pedir a un movimiento, completamente descentralizado, que eligiera a unos líderes que les representasen en unas negociaciones. Probablemente, esto fue una estrategia de Aoun que quería plantar la semilla de la discordia entre los manifestantes enfrentándoles a la necesidad de establecer un programa de demandas único y elegir una cabeza visible. En principio, no era un plan tan descabellado, ya que fue una de las razones que llevó al movimiento anti basuras, en el verano de 2015, a perder fuerza.

Nasrallah se muestra en esta segunda ocasión mucho más duro y declara que las protestas «que comenzaron de manera espontánea están siendo explotadas por partidos políticos» y que algunos manifestantes «están siendo financiados por embajadas y apoyos sospechosos» advirtiéndoles que «las demandas, [antes] sociales, tenían ahora en su punto de mira a la resistencia [Hezbollah y sus aliados]»¹⁹. No los cita, pero el líder chií tiene en mente a dos partidos tradicionalmente muy críticos con Hezbollah, las Fuerzas libanesas y Kataeb, cuyos líderes han llamado a sus seguidores a unirse a las revueltas. Internacionalmente, su punto de mira está puesto en Israel y Estados Unidos. Activistas sobre el terreno hacen especial hincapié en los «importantes paralelismos entre la retórica de Nasrallah ahora y su retórica en 2011

¹⁸ JALKH, J. *et al.* «Face à la révolte, le Hezbollah empêtré dans ses contradictions». *L'Orient le jour*. 9 de noviembre 2019. Disponible en <https://www.lorientlejour.com/article/1194437/face-a-la-revolte-le-hezbollah-empetre-dans-ses-contradictions.html> (último acceso: 11 de noviembre 2019).

¹⁹ «S. Nasrallah Says Suspicious Sides Exploited Popular Protests, Urges Supporters to Leave Streets». *Al Manar*. 27 de octubre 2019. Disponible en <https://english.almanar.com.lb/857188> (último acceso: 13 de noviembre 2019).

durante el levantamiento sirio: reconociendo la existencia de quejas y demandas socioeconómicas, pero subrayando el dominio clave de una agenda política contraria a los intereses internos y externos del partido»²⁰.

Hezbollah quiere hacer ver a la gente que puede abandonar ya las calles, pues han conseguido importantes logros, como la no inclusión de nuevos impuestos y tasas en los presupuestos de 2020, según el acuerdo de Hariri con sus socios de Gobierno antes de su dimisión, y un compromiso firme de los partidos de luchar contra la corrupción. Además, critica el corte de carreteras por parte de los manifestantes y pide que se abran para que la gente «pueda ir a trabajar, a las universidades y a los colegios».

Reitera su negativa a la disolución del Gobierno y subraya que tampoco aceptará «el derrocamiento de la Presidencia». Este aspecto es clave en el segundo discurso de Nasrallah ya que Michel Aoun y el partido creado por él, el Movimiento Patriótico Libre, son el aliado principal de Hezbollah para acaparar la mayor cuota de poder en las instituciones. La caída del presidente y la no presencia del máximo líder actual de la formación, el siempre polémico Gebran Bassil, en cualquier futuro Gobierno, representa una línea roja para la formación chií. En el último Gobierno, los pro-aounistas²¹ ostentaban 10 carteras de las 30 que componían el Consejo, entre ellas las de Defensa y Asuntos Exteriores. Junto con los tres ministros pro-Hezbollah y los tres del también chií Amal, el partido de Nasrallah tenía capacidad de veto sobre cualquier decisión.

La tercera intervención de Nasrallah se produce el 1 de noviembre, tres días después de la renuncia de Hariri, a la que se sigue oponiendo, y bajo las fuertes críticas que está recibiendo su partido por aparentemente permitir, si no dirigir, a cientos de seguidores pro-Hezbollah y pro-Amal para que se enfrentaran y agredieran a manifestantes en Beirut y destruyeran las carpas montadas para facilitar la logística y organizar debates en torno a las protestas. El medio de comunicación de la organización, *Al-Manar*, ya había recibido fuertes críticas por definir a los agresores

²⁰ SAFIEDDINE, K. «Hezbollah and Lebanon's 2019 revolution». *Beirut Today*. 29 de octubre 2019. Disponible en <http://beirut-today.com/2019/10/29/hezbollah-lebanons-2019-revolution/> (último acceso: 15 de noviembre 2019).

²¹ Michel Aoun es el primer presidente tras los Acuerdos de Taif que lidera un partido fuerte, por lo que a los cinco ministros que corresponde elegir al presidente (por ley), hay que sumarle los cinco obtenidos por su partido en las negociaciones entre las diferentes formaciones. Todos ellos quedan bajo su influencia.

como «vecinos de Beirut» que se habían enfrentado con «bandidos» para desbloquear las carreteras y «quitar» las carpas con el fin de poner fin a la crisis que estaba siendo explotada por «determinadas fuerzas y partidos con fines políticos»²².

Nasrallah, lejos de condenar lo sucedido, justifica los ataques por «la forma y el volumen sin precedentes de insultos [en las manifestaciones contra los políticos] que, os aseguro, no son espontáneos, y que además son retransmitidos por los medios»²³. De este modo, el líder de Hezbollah busca la comprensión apelando a un aspecto cultural árabe básico, la salvaguarda del honor, teniendo en cuenta, además, que muchos de los insultos proferidos contra los políticos hacían mención a sus madres y hermanas. De este modo, Nasrallah sitúa al mismo nivel a los manifestantes que profieren improperios que a aquellos que les habían agredido. Sin embargo, el popular bloguero político, Ramez Dagher, defiende los cánticos dirigidos hacia los políticos alegando que este es «un levantamiento cuyo punto fuerte es romper tabúes y la idea preestablecida de la santificación del *za'im* [el líder sectario]»²⁴.

El líder chií utiliza también la ocasión para mandar un mensaje claro a su comunidad mostrando la fortaleza de su partido y haciendo uso de discursos clientelares propios de las élites sectarias tan denostados por los manifestantes, «en los dos últimos años nunca hemos estado preocupados por Hezbollah porque somos más fuertes que nunca [...] Solamente estamos preocupados por nuestro país y sus gentes, y os aseguro que si el país cayera en el caos y no pudiera pagar sueldos, nosotros todavía podríamos hacerlo». Nasrallah da a entender que aquellos que permanezcan con el partido, estarán protegidos frente a la incertidumbre económica que recorre el país.

Nasrallah comienza a percibir que la unidad de la comunidad chií en torno a Hezbollah se rompe. Sus miembros salieron a la calle desde los primeros días de las protestas en localidades tales como Baalbeck, Nabatieh y Tiro, bastiones tradicionales de apoyo a Hezbollah, e incluso en los suburbios del sur de Beirut. En los primeros días, los

²² «Beirut Locals Clash with Bandits in Al- Ring Area to Open Blocked Highways». *Al Manar*. 29 de octubre 2019. Disponible en <http://english.almanar.com.lb/859586> (último acceso: 14 de noviembre 2019).

²³ Sayyed Nasrallah Calls for Dialogue, Urges Formation of Government in Shortest Time. *Al Manar*. 4 de noviembre 2019. Disponible en <https://english.almanar.com.lb/862886> (último acceso: 14 de noviembre 2019).

²⁴ DAGHER, R. «The Revolutionary Diaries». *Moulahazat*. 2019. Disponible en <https://moulahazat.com/> (último acceso: 14 de noviembre 2019).

manifestantes llegaron a atacar la oficina del líder del grupo parlamentario de Hezbollah, Mohammad Raad, al igual que las de dos parlamentarios del partido Amal.

Según señala Bilal Y. Saab, la envergadura del descontento chií con Hezbollah no está claro, aunque sí es cierto que lograron una importante victoria en las elecciones parlamentarias de 2018, ya entonces en las áreas tradicionalmente dominadas por el grupo comenzaron a percibirse quejas por lo que se entendía como «una reducción de las capacidades del grupo para proveer de bienes y servicios básicos [a la comunidad] debido al coste de la guerra en Siria»²⁵.

A pesar de todo ello, el respeto a Nasrallah continúa siendo una línea roja para gran parte de los chiíes. El periodista Timour Azhari recoge algunos de los testimonios de manifestantes, muy significativos del sentir de la comunidad. «Hay muchos parlamentarios [de Hezbollah], y por supuesto algunos son corruptos, pero lo importante es que el Sayyed²⁶ ha hecho sacrificios por este país»²⁷. El hecho de que su hijo muriera luchando contra Israel en 1997, provoca que se le vea como un político hecho de otra pasta²⁸. Sin embargo, hay quien piensa que sí puede ser criticado por sus decisiones políticas: «De acuerdo, es una figura religiosa, pero tiene un lado político»²⁹.

La cuarta intervención televisada de Nasrallah, y la última hasta la fecha, tiene lugar el 11 de noviembre y se centra fundamentalmente en la situación económica. Plantea diversas medidas económicas que incluyen inversiones chinas, iraníes y rusas en el país, y la participación del Líbano en la reconstrucción de Siria, al igual que restablecer el comercio con Irak. ¿A quién se dirigían sus propuestas? Analistas como Joseph Bahout creen que tienen como objetivo a sus seguidores de ideología de izquierdas, tradicionalmente muy vinculados a la resistencia contra Israel, y con una importante

²⁵ SAAB, B. Y. «Hezbollah's counterrevolution». *Middle East Institute*. 2 de octubre 2019. Disponible en <https://www.mei.edu/blog/hezbollahs-counterrevolution> (último acceso: 15 de noviembre 2019).

²⁶ Título honorífico utilizado para aquellos que se les considera descendientes del profeta Mohammad (Mahoma), especialmente a través de su nieto Hussein.

ESPOSITO, J. L. *The Oxford Dictionary of Islam*. Nueva York: Oxford University Press, 2003.

²⁷ AZHARI, T. «Hezbollah supporters turn on party in demonstrations». *The Daily Star*. 13 de noviembre 2019. Disponible en <https://www.dailystar.com.lb/News/Lebanon-News/2019/Nov-13/495471-hezbollah-supporters-turn-on-party-in-demonstrations.ashx> (último acceso: 15 de noviembre 2019).

²⁸ ALI, M. H. «Partners in failure». *Carnegie- Middle East Center*. 4 de noviembre 2019. Disponible en <https://carnegie-mec.org/diwan/80257> (último acceso: 15 de noviembre 2019).

²⁹ AZHARI, T. «Hezbollah supporters turn on party in demonstrations». *The Daily Star*. 13 de noviembre 2019. Disponible en <https://www.dailystar.com.lb/News/Lebanon-News/2019/Nov-13/495471-hezbollah-supporters-turn-on-party-in-demonstrations.ashx> (último acceso: 15 de noviembre 2019).

presencia en el sur del país, «los cuales se encuentran ante un dilema: cómo reconciliar su apoyo a Hezbollah con su participación en las protestas que el partido denuesta»³⁰ y, sobre todo, tras la acusación de Nasrallah de que estas tienen influencia exterior, especialmente de Estados Unidos.

En esta aparición, el líder chií hace mención por primera vez a las sanciones norteamericanas que han empezado a afectar a miembros de grupo, entre los que se encuentran parlamentarios, e incluso una entidad financiera, Jammal Trust Bank, acusada de proveer a Hezbollah de servicios financieros y que se ha visto, finalmente, obligada a cerrar. Los líderes libaneses advirtieron, ya hace meses y repetidamente que poniendo a los bancos, un pilar de la economía local, en el punto de mira, Estados Unidos lo único que haría sería desequilibrar más el país, amenazado ya por una grave crisis económica³¹. Por ello, Nasrallah aprovecha la ocasión para recalcar que las sanciones ponen en peligro al país, pero no a su grupo: «Os hemos dicho que nuestros fondos no están en el Líbano»³².

Finalmente, insiste una vez más en distanciar al grupo de la corrupción y señala que Hezbollah, además de haber abierto una investigación propia, junto con su aliado Amal, han presentado una propuesta de ley para terminar con la impunidad (inmunidad) de los parlamentarios y los ministros desde 1992, haciendo un llamamiento al sistema judicial para que comiencen por los ministros y parlamentarios de Hezbollah. «Como los colaboradores [de Israel], los corruptos no tienen ni religión ni secta»³³.

Conclusiones

A partir de una milicia y un entramado de organizaciones sociales, Hezbollah ha logrado establecer una formidable maquinaria política y situarse como el actor más influyente en el Líbano. Su proyecto culminaba con gran éxito en las últimas elecciones

³⁰ JALKH, J. «Lebanese leftist side with the protests, against Hezbollah». *L'Orient le Jour*. Disponible en <https://www.lorientlejour.com/article/1194199/lebanese-leftist-side-with-the-protests-against-hezbollah.html> (último acceso: 16 de noviembre 2019).

³¹ ROSE, S. «Lebanon's Jammal Trust Bank to be sold or liquidated due to US sanctions». *The National*. 4 de septiembre 2019. Disponible en <https://www.thenational.ae/world/mena/lebanon-s-jammal-trust-bank-to-be-sold-or-liquidated-due-to-us-sanctions-1.906484> (último acceso: 17 de noviembre 2019).

³² «Sayyed Nasrallah: Resistance at its Height, US Administration Blocking Investments in Lebanon». *Al Manar*. 12 de noviembre 2019. Disponible en <https://english.almanar.com.lb/868188> (último acceso: 16 de noviembre 2019)

³³ Ídem.

parlamentarias y con la formación del nuevo Gobierno con amplia presencia de sus aliados de todas las confesiones.

Aunque siempre se ha distinguido por ser un fuerte crítico del sistema político libanés y, sobre todo de la corrupción de las élites, su situación actual le obliga a erguirse como el principal garante del *statu quo* ante la incertidumbre que le plantean las demandas de los manifestantes. A pesar de haberse caracterizado tradicionalmente por su gran versatilidad y capacidad para asumir cambios, ahora se encuentra teniendo que enfrentarse a un nuevo contexto en un momento en que había logrado el éxito político.

Aunque los manifestantes han señalado también a la formación, todos los analistas apuntan que Hezbollah tendría un buen resultado en el caso de celebrarse unas nuevas elecciones. Como no es percibido como un actor tan corrupto como el resto de la élite, sobre todo su líder Hassan Nasrallah, mantiene aún un importante grado de fidelidad en su comunidad, al contrario que el movimiento también chií Amal, encabezado por Nabih Berri. No en vano la mayoría de las protestas en el sur del país se han dado en municipios controlados por esta formación. Sin embargo, existe cierta decepción con Hezbollah, no solo por no haberse unido firmemente a las demandas de las protestas, sino también por no haber frenado las prácticas corruptas de su aliado.

Sin embargo, la preocupación de la formación se centra en el destino de su aliado clave, sin el que su poder se ve enormemente reducido. Fundamentalmente, teme las consecuencias de las protestas sobre, el Movimiento Patriótico Libre, cuyo líder actual, Gebran Bassil, se ha convertido en el foco principal de las críticas de los manifestantes, al igual que el presidente libanés, Michel Aoun, que tampoco ha conseguido conectar con las protestas y levanta importantes antipatías.

Con el fin de seguir manteniendo un papel relevante en el futuro del Líbano, Hezbollah debe asumir algunos de los planteamientos de los manifestantes, a pesar de los riesgos que conlleven, siendo el primer paso la formación de un Gobierno de carácter menos político y marcadamente tecnócrata y, como ha hecho en innumerables ocasiones en el pasado, adaptarse a las nuevas dinámicas que, dado el apoyo del que aún goza, no deben serle del todo adversas.

*María González-Úbeda Alférez**

Doctoranda en Estudios Árabes e Islámicos
Universidad Autónoma de Madrid

Banderas de inconveniencia

Resumen

El uso de banderas de conveniencia se ha extendido en las últimas décadas a todas las marinas occidentales. Esto ha afectado también a la marina mercante española, con un número creciente de buques propiedad u operados por compañías españolas abanderados en países distintos de España.

La actual situación de seguridad en la mar —y la posible necesidad de una intervención en caso de secuestro u otros incidentes— requiere de la capacidad de reaccionar con la mayor diligencia. La bandera de algunos buques bajo control español podría limitar o impedir esta capacidad de reacción, causando retrasos innecesarios que incrementarían el riesgo de los buques y dotaciones.

La Armada —y el Ministerio de Defensa— deberían apoyar la iniciativa de los armadores para mejorar el registro español de buques, añadiendo la seguridad y otras consideraciones a nivel Estado a la solicitud de facilitar el abanderamiento español.

Palabras clave

Banderas de conveniencia, abanderamiento, registro, Registro Especial de Canarias (REC), Estrategia de Seguridad Marítima Nacional.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Flags of inconvenience

Abstract

During the last decades the use of flags of convenience has been a common practice all around the world. This has also affected Spanish merchant ships, with an increasing reduction in the number of ships owned or operated by Spanish companies registered in Spain. The current situation regarding security at sea —and the possible requirement for a quick intervention in case of hijacking, or other issues— demands the ability to intervene in the fastest way. The flag of some of the Spanish ships could prevent a rapid reaction, causing unnecessary delays, with the subsequent increase in the risk to ships and crews.

The navy —and the Ministry of Defence— should support owner's initiative to improve Spanish registry of ships, adding security and state considerations to the request to ease Spanish registry.

Keywords

Flags of convenience, registry, flag state, Special Registration in Canary Islands (REC), National Maritime Security Strategy.

Introducción

El Castillo de Villabuena navegaba sorteando la costa de Brasil¹. Iba cargado de crudo hasta la regala, y navegaba confiado con la información de seguridad que había recibido de la zona. Al fin y al cabo, los problemas de seguridad marítima estaban en las costas del golfo de Guinea y de Somalia. Las recomendaciones para otras zonas no dejaban de ser normas muy genéricas y el buque navega en condiciones normales.

La aproximación de un grupo de embarcaciones rápidas resultaba llamativa, porque estaban a una distancia de la costa que lo hacía poco habitual. Sin embargo, no se tomó ninguna precaución especial, porque aquellas no eran aguas de piratas.

El impacto de un proyectil en las proximidades del puente fue el primer aviso de que algo iba mal. El buque navegaba a escasos 12 nudos, y con un francobordo limitado, sin ninguna precaución especial. No se habían montado las concertinas, ni tendido las mangueras de contraincendios, ni colocado maniqués en cubierta, ni ninguna de las otras medidas habituales en otras zonas de riesgo. Sin embargo, las advertencias y recomendaciones fueron pronto recordadas: se activó la alarma antipiratería y se reunió a la tripulación en la ciudadela, mientras que el capitán ponía rumbo claro hacia alta mar, y activaba la señal SSAS².

A la recepción de la alarma en el CEPIC³, y tras su verificación con la compañía, la primera reacción fue contactar con el COVAM. Sí, se conocía la posición del buque, los datos de la derrota y de contacto, y todos los dispositivos de seguridad a bordo. Además, casualidades de la vida, la Armada contaba con el BAM⁴ Osado a unas 200 millas de la posición informada. El buque estaba en su crucero de resistencia recién entregado a la Armada y, más casualidades, llevaba a bordo un helicóptero y un equipo operativo de guerra naval especial capaz de realizar todo tipo de operaciones.

¹ La costa de Brasil ha sido seleccionada exprofeso, por ser según información transmitida al autor durante el Curso NCAGS en Río de Janeiro en noviembre de 2018 la próxima parada de la piratería y la delincuencia en la mar. La vastísima zona económica brasileña denominada *Amazonia Azul* es un espacio donde el control del Estado es cuando menos limitado.

² SSAS: *Ship Security Alarm System*. Sistema de alarma de protección del buque que se activa en caso de incidentes graves de protección.

³ Centro Permanente de Información y Coordinación, responsable de centralizar la recepción, clasificación y distribución de las alertas. La señal SSAS la reciben la compañía y el CEPIC. Disponible en <http://www.interior.gob.es/el-ministerio/funciones-y-estructura/secretaria-de-estado-de-seguridad>.

⁴ BAM: Buque de Acción Marítima. El *Osado* no está en la Lista Oficial de Buques de la Armada (LOBA); por eso ha sido seleccionado figuradamente por el autor.

La intervención se planeó con facilidad y todos los organismos del Estado pusieron toda la carne en el asador. Tratándose de un buque de bandera española en aguas internacionales —y coordinada y autorizada la posible intervención en aguas brasileñas— el buque estuvo poco más de 24 horas en poder de los piratas.

El Monte de la Mala navegaba con precaución en aguas del golfo de Guinea. Los incidentes en la zona eran cada vez más habituales y, a pesar de las medidas de protección adoptadas, el capitán no se sentía seguro. No disponía de equipo de seguridad privada⁵, y la escolta proporcionada por el país de destino era poco clara. La embarcación llevaba los cristales tintados y poco se conocía al llegar al punto de *rendez-vous* de sus capacidades militares y marineras, y de su dotación.

El capitán había remitido su formato ALFA al COVAM, que realizaba un seguimiento de su situación y le informaba de las condiciones de seguridad en la zona. Simultáneamente, informaba diariamente al país del pabellón, a pesar de tratarse de un buque bajo control español; las normas establecidas por el país de abanderamiento eran claras y el reporte diario era preceptivo.

El asalto no se puede decir que fuera una sorpresa; las condiciones de espera para la carga en la terminal forzaron a reducir máquina y mantenerse casi al pairo en una zona incómoda. Al alba, el número de embarcaciones dedicadas supuestamente a la pesca que rodeaban el buque hacían muy difícil su seguimiento; se aproximaban sin restricciones y no atendían a las órdenes de alejarse dadas por el buque, mientras que la embarcación de escolta estaba ausente por motivos supuestamente técnicos. El abordaje se produjo instantes antes de la salida del sol, y solo se detectó al descubrir un grupo de personas armadas corriendo por la cubierta hacia el puente. La reacción del buque fue automática y todas las medidas establecidas funcionaron «como un reloj».

⁵ Legislado a raíz de los incidentes de piratería en aguas de Somalia por Real Decreto 1628/2009, de 30 de octubre, por el que se modifican determinados preceptos del Reglamento de Seguridad Privada, aprobado por Real Decreto 2364/1994, de 9 de diciembre, y del Reglamento de Armas, aprobado por Real Decreto 137/1993, de 29 de enero. Lo que hace la norma es abrir la posibilidad de embarcar equipos de seguridad armados en buques españoles, con la posibilidad de emplear armamento militar.

Cuando la señal SSAS se activó en el CEPIC, se tomaron inmediatamente todas las medidas necesarias. El COVAM conocía la posición y todos los datos del buque, y el patrullero Centinela se hallaba en la zona dentro del despliegue africano que la Armada llevaba desarrollando desde hace años, con un ETA⁶ al buque secuestrado de 12 horas. La reacción se las prometía inmediata y la liberación, con un poco de suerte, iba a ser cuestión de horas.

La llamada telefónica recibida en el Departamento de Seguridad Nacional venía de muy arriba. El país de abanderamiento, a pesar de su inicial predisposición para el asalto del buque por las unidades españolas, se lo había pensado mejor. Disponía también de una unidad en zona y, aunque el equipo operativo no estaba disponible, contaba con que llegaría en menos de 48 horas. Por supuesto que ofrecía su total colaboración para una acción conjunta, pero siempre bajo la dirección y coordinación preceptiva del Estado del pabellón.

Legalmente no había nada que discutir, pero la inquietud era máxima entre los armadores. El buque no tenía pabellón español, pero la dotación, el capital, la compañía y la carga eran todos propios. Parecía muy difícil entender que el asalto lo realizasen fuerzas de otro país, con los múltiples problemas que se planteaban, como el idioma, entre otros.

Las negociaciones para el asalto —las reglas de enfrentamiento— tampoco eran fáciles. El Estado del pabellón no quería arriesgar bajas propias, ni mucho menos españolas.

72 horas después del ataque, el buque permanecía secuestrado y sin visos de un asalto inmediato.

⁶ ETA: *Estimated Time of Arrival*.

Banderas de conveniencia

La bandera de conveniencia es una de esas situaciones anquilosadas y que solo una situación excepcional podría revertir. Contemplada en el Convenio de Jamaica⁷ exige nominalmente un vínculo genuino entre el buque y el Estado, pero este vínculo nunca ha existido y se ha convertido únicamente en una relación contractual provechosa para ambas partes, que se benefician básicamente de un régimen fiscal ventajoso y, en ocasiones, una cierta laxitud en las inspecciones, contrataciones y trámites burocráticos.

Aunque el Convenio es claro es su artículo 94: *Deberes del Estado del pabellón* asignando competencias, toca muchos temas, pero sin especificar aspectos ligados a la protección, evidentemente menos importantes a la hora de su redacción⁸; y, por lo tanto, no considerados. No obstante, la asignación de competencias al Estado deja pocas dudas sobre el espíritu de la norma. Por su parte, el Convenio para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar (SOLAS, por sus siglas en inglés)⁹ toca aspectos más normativos y administrativos, y nuevamente los temas de seguridad no incluyen la protección, refiriéndose exclusivamente a la seguridad en la navegación.

Poco es necesario añadir acerca de los deberes —y prerrogativas— de los Estados de abanderamiento. Dicho para que se entienda, el buque adquiere la nacionalidad del Estado cuyo pabellón enarbola mediante el abanderamiento o matriculación del buque. El proceso se inicia con la matriculación, sigue con la inscripción registral y la entrega de la documentación y concluye con el otorgamiento del pabellón del Estado que ostenta la nacionalidad, y cuyo ordenamiento le resulta aplicable¹⁰.

⁷ Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, aprobado en Montego Bay, Jamaica, y ratificado por España en 1996 (BOE 39, 14 de febrero de 1997). España firmó el Convenio en 1984, pero su ratificación fue posterior, por discrepancias obvias, entre otras el estatus de Gibraltar.

⁸ La piratería en aquel entonces se contemplaba como un delito a combatir por todas las naciones en alta mar. La situación actual ha obligado a tomar medidas excepcionales dada la implicación de terceros Estados, Estados fallidos, organizaciones terroristas, etc. y la eliminación del delito de los códigos penales de los diferentes Estados, forzando a su reintroducción (en el Código español en 2010. Disponible en <https://www.iberley.es/temas/delitos-pirateria-47781>).

⁹ Aprobado el 1 de noviembre de 1974; entrada en vigor: 25 de mayo de 1980. Ratificado por España el 16 de agosto de 1978 (BOE 144).

¹⁰ I-CP-05 *Manual de Derecho Marítimo para Comandantes y Estados Mayores*.

En el ámbito nacional, desde los inicios del uso de los pabellones de conveniencia la legislación se entendía y aplicaba como una medida provisional que «podría» ser autorizada por la Dirección General de la Marina Mercante. Como salvaguarda para casos extremos, la autorización estaba condicionada a que se hiciera constar de modo expreso en el contrato de arrendamiento que quedaría sin efecto el abanderamiento —recobrando el buque el pabellón español— en los casos en que España entrase en guerra o en aquellas otras circunstancias extraordinarias en que el Gobierno de la nación exija el cese del abanderamiento provisional¹¹.

Esta interesante disposición poco aporta en el caso que nos atañe, el secuestro de un buque, dada la urgencia de tiempo para reaccionar. Además, la realidad se impone tozuda, de tal forma que ni la resolución de un incidente aislado de seguridad, ni siquiera un asunto de fuerza mayor —fuera de la hipotética declaración de guerra— podría permitir la reversión de la bandera, por los múltiples inconvenientes que generaría en un mundo globalizado como el actual. El hecho es que muchos buques de compañías españolas nacen con bandera de otro país, y que el cambio de registro —y, por ende, de bandera— es una dinámica habitual entre las compañías, pero atendiendo claramente a criterios de otra naturaleza diferente a la protección del buque.

Sin embargo, el Código para la Protección de los Buques y de las Instalaciones Portuarias¹² (PBIP), nacido para aportar un plus de seguridad a los buques y puertos tras los atentados del 11-S, no deja lugar a dudas en su epígrafe *Deberes del Estado del pabellón* y, particularmente en su artículo 4.21. Aunque refiriéndose de manera genérica a los gobiernos contratantes, la normativa es clara cuando establece que: «En el caso de que sea inminente un ataque, el buque debe intentar de establecer una comunicación directa con los responsables de hacer frente a los sucesos que afectan a la protección marítima en el Estado de abanderamiento».

Evidentemente, esto es conocido por los armadores y navieras y, si deciden abanderar sus buques fuera de España, está claro que lo hacen plenamente conscientes de los riesgos que atañe y que los han sopesado convenientemente. Pero queda una variable que quizás no hemos contemplado y que puede ser el quid de esta cuestión.

¹¹ Real Decreto 1027/89 de 28/07/89 (BOD 158) sobre abanderamiento, matriculación de buques y registro marítimo, artículo 60.

¹² Hay que tener en cuenta que este código es mucho más reciente, 2002, y atiende a necesidades diferentes.

Intervención en buques

Tradicionalmente las banderas de conveniencia en un escenario controlado no han supuesto un problema. Normalmente los países de abanderamiento han sido países que podemos calificar de débiles e interesados, donde la finalidad de la bandera no es otra que conseguir beneficios económicos que, si bien limitados, compensan claramente la limitadísima carga burocrática y administrativa que conllevan. Y es que estos países no destacaban por sus escrúpulos a la hora de aceptar buques, exigiendo unas condiciones de seguridad —inspecciones— mínimas¹³. En estas circunstancias, el Estado de abanderamiento no suponía un problema; cualquier necesidad de intervención en un buque «nacional» abanderado en otro país de conveniencia era fácilmente gestionada.

Sin embargo, la casuística del abanderamiento está cambiando y ahora son países desarrollados los que ofrecen ventajas para el registro de buques (particularmente interesantes son las cifras de registro en Portugal y Dinamarca).

Por otro lado, la diferencia de los supuestos contemplados al inicio de este artículo — incidentes de piratería, surgidos después la aprobación del Código PBIP— con los supuestos que inspiran este —principalmente terrorismo— no es clara. Al margen de las consideraciones —que hemos intencionadamente obviado— de la zona del incidente¹⁴, la bandera del buque teóricamente dirá mucho —o todo— sobre lo que tiene que suceder en la liberación de un buque.

Además, para determinados efectos y en determinadas circunstancias la bandera tiene una significación diferente, siendo también importantes otros aspectos como la compañía, operador, etc. En la reciente detención del petrolero Grace 1 por el Gobierno británico no ha tenido ninguna consideración que el barco estuviera abanderado en Panamá (*registered* es el término utilizado en las comunicaciones en inglés), sino sus vínculos con el Gobierno iraní. En represalia, la Guardia Nacional Republicana apresó

¹³ Esta circunstancia es la que ha llevado a las listas de buques de pabellones de mala calidad (MoU de París) que incluye las administraciones marítimas de 27 países de Europa y Norteamérica, en aspectos como la seguridad, protección, cumplimiento de las reglamentaciones medioambientales y las condiciones de trabajo y vida a bordo de las tripulaciones (Disponible en <https://www.parismou.org/detentions-banning/white-grey-and-black-list>).

¹⁴ Incidentes en alta mar, aguas internacionales o aguas bajo jurisdicción de un determinado Estado, incluyendo estados fallidos. El debate es amplio, con una componente jurídica que se escapa del alcance de este artículo.

al Stena Impero¹⁵, abanderado en el Reino Unido, mientras abordaba, pero dejaba continuar viaje al Mesdar, operado por una compañía británica, aunque con bandera de Liberia. A pesar de que este caso se separa de las consideraciones iniciales, por tratarse de una situación de conflicto o tensión entre Estados, lo cierto es que después de su liberación, el buque cambió de nombre a Adrian Darya 1, esta vez con pabellón iraní¹⁶. Desde entonces navega —vigilado, pero no interceptado— por el Mediterráneo oriental.

Si el caso de la premura de la intervención por motivos de seguridad deja pocas dudas, este segundo caso también refuerza la necesidad de mantener los más estrechos vínculos con el país donde priman los intereses del buque y personal.

En conclusión, el abanderamiento en el país propio facilita la resolución de todas las cuestiones que afectan a la seguridad marítima, eliminando intermediarios que pudieran dificultar la pronta adopción de las medidas necesarias. Y no en vano considerar aquí que durante la guerra de los petroleros (en medio de la crisis de Irán e Irak de los años ochenta) alguna razón tendría la bandera cuando los Estados Unidos decidieron abanderar a los petroleros kuwaitíes que navegaban por el golfo Pérsico¹⁷.

Abanderamiento nacional. Registro Especial de Canarias

En 1994, ante la acelerada descapitalización de la flota nacional, se tomaron las medidas pertinentes para crear un registro nacional de buques en unas condiciones ventajosas que permitieran equiparar las ofertadas por otros países. Se creó entonces el Registro Especial de Canarias (REC)¹⁸, que ofrecía estas ventajas económicas aprovechándose, como en otros países, del régimen fiscal de las islas (no en vano, muchos de los buques abanderados en Portugal, que supera ampliamente el registro español, están realmente registrados en Madeira, los de bandera inglesa en la isla de Man, etc.).

¹⁵ Disponible en <https://edition.cnn.com/2019/07/28/middleeast/seized-tanker-crew-shipping-rules-intl/index.html>.

¹⁶ Según las autoridades panameñas el buque fue dado de baja en su registro por dedicarse a actividades ilícitas.

¹⁷ SNIPES, Michael. *Re-flagged Kuwaiti tankers: the ultimate flag of convenience for an overall policy of neutrality*. Disponible en <https://apps.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a451446.pdf>.

¹⁸ Disponible en <https://www.fomento.gob.es/marina-mercante/seguridad-maritima-y-contaminacion/registro-especial-de-buques-y-empresas-navieras-de-canarias>.

El REC es lo que se denomina como un registro secundario¹⁹, figura creada en 1984 por algunos países para frenar la diáspora de buques a otras banderas. Al permitir conservar el pabellón mantienen, en nuestro caso, las necesidades y ventajas que en materia de protección y defensa nuestros buques —y el Estado— precisan.

Lo que los creadores del REC no previeron fueron las dificultades que iba a suponer para la Administración del Estado. Un número de no menos de cinco ministerios²⁰ participan en aspectos tan dispares como el registro, abanderamiento y administración marítima en general (Fomento), aspectos laborales (Empleo), multinacionalidad de las dotaciones (Asuntos Exteriores), inscripción en el Registro Mercantil y Seguros (Justicia), embarque se seguridad privada (Interior). Sin contar con que probablemente faltaría el de Defensa, y los trámites que, en ocasiones, se tienen que realizar con las comunidades autónomas (como la autorización de construcción para pesqueros), o con la importación de buques o equipamiento. Para buques de pesca también entra, evidentemente, el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación a efectos del acta en el censo de la flota.

Flota mercante controlada²¹ por las navieras españolas. Perspectivas

En estas condiciones, y en un mundo globalizado que impone sus normas (como la mencionada multinacionalidad de las dotaciones), era difícil que el REC fuera atractivo. Las dificultades son tales que, aún con el aumento de tonelajes de buques —que por primera vez en más de 30 años podría este 2019 alcanzar los cinco millones de toneladas de registro bruto (TRB)— el número de buques registrados en España acumula una caída constante, alcanzando actualmente menos del 50 % del tonelaje de la flota bajo control nacional, y superando escasamente el centenar de unidades²².

El presidente de la Asociación de Navieros Españoles (ANAVE) fue claro en el discurso de la Asamblea General el pasado mes de junio, cuando le expuso al ministro de

¹⁹ DEL POZO, Fernando. «Las banderas de conveniencia y la seguridad marítima». www.ieeee.es, 52/2015, de 21 de mayo de 2015.

²⁰ Disponible en <https://www.fomento.gob.es/marina-mercante/seguridad-maritima-y-contaminacion/procedimientos/procedimientos-en-materia-de-registro-de-buques-y-embarcaciones-documentacion-necesaria>.

²¹ Los buques con intereses nacionales, pero con pabellones extranjeros se denominan de manera diferente en la Armada y el mundo civil: para nosotros son buques de vinculación nacional; para el resto flota controlada.

²² Disponible en <https://www.anave.es/prensa/archivo-noticias/2094-en-2018-la-flota-mercante-total-de-control-espanol-aumento-un-8-9-su-tonelaje-pese-a-que-la-de-pabellon-espanol-perdio-el-5-5-de-sus-gt>.

Fomento la necesidad de crear una entidad pública empresarial para gestionar el registro y acelerar la tramitación.

Sobre la estrategia marítima nacional

En el entorno de seguridad marítima en que nos movemos, es particularmente importante conocer la relación del buque con el país de abanderamiento, los vínculos nacionales que mantiene y la intención del país del pabellón.

La protección de nuestra flota controlada —tanto en zonas de riesgo con actores no estatales como de tensión entre Estados— requiere una capacidad de intervenir inmediata. Los supuestos iniciales presentados dejan claro cuáles son las diferencias en el abanderamiento y las consecuencias que en una situación determinada pueden tener.

Hasta ahora han sido los armadores, particularmente a través de ANAVE, los que han manifestado esta necesidad, expresada más con un loable sentido nacional de potenciación del Estado ante la descapitalización del sector marítimo nacional, que basada en las posibles necesidades de una intervención. Sin embargo, la Armada y el Ministerio de Defensa deberían sumarse a esta iniciativa y apoyarla con un sentido de Estado, ejerciendo la necesaria presión —insistencia— ante el Ministerio de Fomento, para estar en condiciones de dar con la mayor agilidad y presteza posible la adecuada respuesta ante las situaciones de riesgo que se dan, desgraciadamente, con frecuencia casi diaria.

La Estrategia de Seguridad Marítima Nacional²³ ha supuesto un notable avance en la aproximación integral de la seguridad marítima como un factor de importancia estratégica para el Estado. La línea de acción *Fomento de la cooperación con el sector privado* describe esta situación: «La gran cantidad de actores privados con intereses en el entorno marítimo hacen que cualquier colaboración público-privada en materia de seguridad adquiera un valor añadido a la hora de arbitrar una respuesta. Además, esta colaboración resulta mucho más eficaz y eficiente si se proyecta sobre unos criterios de anticipación y prevención. En este sentido, cabe destacar el papel de los armadores, las empresas navieras, el sector del transporte marítimo y los pescadores».

²³ Disponible en <https://www.dsn.gob.es/es/estrategias-publicaciones/estrategias/estrategia-seguridad-mar%C3%ADtima-nacional>.

Curiosamente, no menciona una sola vez la necesidad de reforzar la flota mercante española y el REC como la mejor opción nacional para el abanderamiento de buques. Parece, pues, el momento de pasar de lo abstracto a lo concreto y adoptar las medidas y el apoyo necesario para que se produzcan.

Esta idea que podría parecer innecesaria, no lo será tanto a la luz de los recientes sucesos ocurridos en el estrecho de Ormuz y de la creciente tensión en la zona, o al traslado de las zonas de mayor riesgo de piratería y delincuencia en la mar desde las aguas de Somalia al golfo de Guinea, y su previsible extensión a otras zonas. Son muchos los marinos españoles que han vivido sucesos similares y que, sin suponer ninguna exageración, han navegado en condiciones de claro riesgo para sus vidas.

Creo que es el momento de considerar el abanderamiento desde un aspecto jurídico y de protección; de dar un decidido apoyo desde la Armada para la potenciación —reparación— del registro de buques españoles y, por extensión, a todo el sector marítimo español. La herramienta más adecuada no es otra que la Estrategia de Seguridad Marítima Nacional.

*Luis Perales Garat**

Capitán de fragata
Oficial NCAGS - Estado Mayor FAM

108/2019

25 de noviembre de 2019

*Carlos Javier Frías Sánchez**

China, ¿un gigante con los pies de barro?

China, ¿un gigante con los pies de barro?

Resumen

Muchos analistas predicen un imparable ascenso de China al puesto de primera potencia mundial en breves años, reemplazando a Estados Unidos. El auge de China implica un cambio en la estructura del sistema internacional hacia una «multipolaridad desequilibrada», una condición inherentemente inestable. Sin embargo, China tiene ante sí desafíos inmensos que pueden llevar al colapso del actual régimen político y a una crisis interna sin precedentes. La unidad de la etnia *han*, las tensiones entre el centro y la periferia, la creciente influencia extranjera en la sociedad china, la dependencia de la economía china del comercio con Occidente, junto con la crisis mundial de la ideología comunista, son factores de inestabilidad con los que deberá lidiar el Gobierno chino.

Palabras clave

China, *han*, guerra comercial, estabilidad, multipolaridad, sistema internacional, A2/AD, comercio marítimo, rutas marítimas, Taiwán.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

China, a giant with feet of mud?

Abstract

Many experts predict the unstoppable rise of China to the rank of main Great Power, replacing USA. The rise of China means a major change in the structure of the International System leading to a situation of unbalanced multipolarity, an inherently unstable condition. However, China faces huge challenges, so important as to compromise the stability of the current political regime, leading to its collapse. The unity of the Han ethnic group, tensions between centre and periphery, the rising foreign influence, the dependence of the Chinese economy from the trade with the West and the worldwide crisis of the communist ideology are major factors of instability for the Chinese government to tackle.

Keywords

China, Han, trade war, stability, multipolarity, International System, A2/AD, maritime trade, maritime routes, Taiwan.

Introducción

China, a pesar de lo que pueda parecer en el mapa, es un país extraordinariamente aislado: por el sur y por el oeste linda con la elevada cordillera del Himalaya, que la separa del subcontinente indio y de Asia central con una barrera extraordinariamente difícil de superar; por el norte, con la extremadamente fría llanura siberiana; y por el este con el mar de China, rodeado de cadenas de islas que dejan pocas vías de salida hacia el Pacífico. Únicamente en una pequeña zona al sur, en la frontera con Vietnam, es posible el paso de grandes ejércitos o mercancías al interior de China. Pero, además, la gran mayoría del territorio chino se compone de despobladas estepas y desiertos, en especial en su parte norte y oeste, en Mongolia interior y en las provincias de, Xinjiang, Sichuan, Qinghai y el Tíbet ocupado. Este aislamiento ha protegido a China de invasiones exteriores desde la derrota definitiva de los mongoles en el siglo XV, pero también ha dificultado su relación con el resto del mundo.

La actual configuración de las fronteras chinas es consecuencia de una historia basada en la continua expansión de los reinos chinos, que llegó a su límite cuando sus conquistas alcanzaron las barreras físicas mencionadas. Pero, como consecuencia de esa historia, también es posible distinguir divisiones internas dentro del país: el centro, el territorio original de los reinos chinos que se expandieron hasta constituir la actual China, hogar de la dominante etnia *han*, donde se encuentran las principales ciudades: Pekín, Shanghái, Hong-Kong, entre otras. Esta región está rodeada de un cinturón de regiones mucho más pobres, como las citadas Xinjiang (hogar de la etnia *uigur*, mayoritariamente musulmana), Mongolia interior o Manchuria (al norte de la península de Corea). El centro es la zona más fértil de China, y la que recibe más lluvias. Aun así, en ella solo un tercio de la tierra es apta para el cultivo.

La unificación de China en un solo reino se produjo mediante la victoria de Qin el Unificador, en el siglo III a.C. A la dinastía *Qin* la sucedió la dinastía *Han*, que duró desde el año 206 a.C. hasta el 220 d.C. La dinastía *Han* estableció las bases administrativas y religiosas que rigieron China hasta la revolución comunista. Con interrupciones debidas a las invasiones mongolas y revueltas internas, los miembros de la etnia *han* procedentes del centro siempre han mantenido el dominio del poder político y de la administración, imponiéndose a los pobladores de los territorios que se fueron incorporando al Imperio chino. Como consecuencia, el mandarín es el idioma

oficial del Estado y, todavía hoy, la mayoría de los puestos en la administración y en las Fuerzas Armadas los ocupan miembros de la etnia *han*, especialmente de las regiones centrales.

Una constante en la historia china es la alternancia de periodos de poder central fuerte, que generaron épocas de expansión y de dominio sobre esas regiones periféricas, con otros periódicos de fragmentación del poder de los *han* en diversos Estados, lo que acarreaba inestabilidad política (hasta el punto de llegar a desencadenar guerras civiles) y pérdida de control sobre la periferia. El más reciente de estos periodos de fragmentación se produjo con la llegada a China de los europeos, especialmente a partir del siglo XIX: los británicos impusieron a China una serie de obligaciones comerciales que impulsaron enormemente el comercio, enriqueciendo a las regiones costeras. El incremento del poder de los comerciantes de esas regiones costeras, cuyos intereses se centraban en impulsar el comercio, frente a los intentos del poder central de reducir la influencia extranjera derivada de la aparición de rutas comerciales, llegó hasta el punto de debilitar decisivamente el poder central. Los desórdenes internos debilitaron a China y posibilitaron la invasión japonesa de 1938. Sin embargo, el propio tamaño de China impidió a Japón culminar con éxito esta invasión. En cualquier caso, para los dirigentes chinos, los riesgos de fragmentación derivados de la existencia de unas regiones costeras mucho más ricas que las tradicionales regiones centrales, siguen muy presentes.

Tradicionalmente, el principal recurso económico de China ha sido la agricultura. Incluso la producción de seda tenía bases agrícolas. La mayor fertilidad de las tierras de los *han* (regadas por los grandes ríos Yangtsé y Amarillo) permitía obtener ricas cosechas, lo que a su vez se traducía en excedentes que permitían sostener a una gran población y disponer de productos para comerciar. La parte costera era mucho menos fértil y más orientada hacia la pesca y el comercio local. Sin embargo, excepto en contadas ocasiones (como en el siglo XIX, por las razones explicadas), siempre ha sido económicamente más pobre que las regiones centrales.

En parte por esa distinta base económica, la etnia *han* no es completamente homogénea. Como ejemplo, en sus tierras conviven varios dialectos, el mandarín (dominante en el interior y en Manchuria), junto con otros hablados en diferentes

regiones de la costa. Estos dialectos comparten con el mandarín el mismo sistema de escritura, pero son incomprensibles con él en lenguaje hablado.

En contraste con las tierras de los *han*, las regiones de alrededor son mucho más pobres. La falta de lluvias y la aridez de las tierras hacen que la economía de sus habitantes se haya basado tradicionalmente en el pastoreo nómada, lo que les ha impedido asentarse en pueblos o ciudades. Estas tribus nómadas basaban parte de su modo de vida en el saqueo de las regiones exteriores pobladas por los agricultores *han*, llegando a la invasión completa del territorio en repetidas ocasiones. Sin embargo, la mayor riqueza y desarrollo tecnológico que permitía la agricultura a los *han* hizo que, hacia el siglo XV, derrotaran definitivamente a los mongoles.

Desde ese momento, la política china se ha dirigido fundamentalmente a la expansión por las estepas que rodean las regiones originales de los *han*, para mantener a raya a las tribus nómadas y proteger sus tierras. Esta expansión de los *han* llegó a sus actuales límites hacia el siglo XIX, precisamente por alcanzar las barreras naturales citadas. En el caso de la posible expansión por las estepas situadas en su frontera norte, la pobreza de las tierras, la dureza del clima y la oposición del Imperio ruso cerraron esta posibilidad a los chinos.

China nunca ha sido una nación con vocación marítima: hasta el s. XIX carecía de vecinos suficientemente desarrollados como para comerciar con ellos, pero tampoco tenía amenazas procedentes del mar. Consecuentemente, el interés del poder político chino en los temas marítimos (y en la costa en sí) era muy escaso.

Históricamente, los desafíos geopolíticos de China han sido tres¹: mantener la unidad de la etnia *han*, controlar las regiones exteriores que constituyen el «colchón de seguridad» de las tierras de los *han* y evitar la influencia exterior sobre sus regiones costeras. De estos tres desafíos geopolíticos, los dos primeros —la unidad de los *han* y el control de las regiones periféricas del interior— han guiado la política de los sucesivos gobiernos chinos prácticamente desde la unificación del país. El auge de Occidente a partir del siglo XVI y la comparativa decadencia del poder chino implicaron la aparición del tercero de los desafíos —las restricciones a la influencia exterior en las regiones costeras—, conformando la triada de imperativos geopolíticos que han guiado la política china hasta la actualidad.

¹ Disponible en <https://worldview.stratfor.com/article/geopolitics-china-great-power-enclosed>.

Hoy en día, el incremento de población chino hace que la producción agrícola de las regiones centrales de China empiece a ser insuficiente para cubrir sus necesidades, por lo que China precisa importar alimentos: China alberga un quinto de la población mundial, pero no dispone de una quinta parte de las tierras cultivables. Este crecimiento demográfico, junto con las ineficiencias del sistema comunista de economía dirigida, hicieron que el nivel de vida de los ciudadanos chinos fuese muy precario, con frecuentes hambrunas y muy escasas comodidades.

Sin embargo, en los últimos 40 años —tras la muerte de Mao Tse-tung en 1976 y el acceso al poder en 1978 de Deng Xiaoping—, la economía china se ha transformado gradualmente, mutando desde una economía esencialmente agrícola hacia una decididamente industrial, orientada a la exportación. Para mantener este modelo económico, China necesita importar materias primas y exportar productos manufacturados. La mayoría de las fábricas chinas se han situado en aquellas zonas más aptas para recibir esas materias primas importadas y para enviar los productos fabricados, es decir, en la franja costera, la zona tradicionalmente más pobre (y políticamente marginada) de las habitadas por los *han*. Adicionalmente, esta inédita dependencia de China del comercio marítimo ha añadido un factor fundamental a la política china: la necesidad de mantener abiertas sus rutas marítimas, y, en consecuencia, de controlar las entradas al mar de China.

El sistema económico socialista que impuso Mao se ha transformado poco a poco en un «capitalismo de Estado»: un sistema económico capitalista dentro de un sistema político de partido único, con un tejido económico fuertemente intervenido —y protegido— por el Estado.

La transformación de la economía china, favorecida por el proceso de globalización, ha permitido crecimientos económicos sostenidos del 15 % anual que, de mantenerse, llevarán a China a ser la primera economía mundial en breve. Sin embargo, en los últimos años, el crecimiento ha sido mucho menor, en el entorno del 6 %. En cualquier caso, este crecimiento ha sacado a millones de chinos de la pobreza, pero ha creado fuertes desigualdades que tensionan internamente un Estado que aún mantiene una ideología oficial comunista, basada en el igualitarismo.

Como consecuencia de lo anterior, es posible afirmar que la China actual es un Estado dominado por una parte de la etnia *han* (precisamente la parte cuya base económica —

la agricultura— está en declive), relativamente aislado del mundo exterior por tierra (la configuración física del territorio solo permite una expansión hacia Mongolia y Siberia), muy dependiente del comercio exterior por vía marítima y con un sistema económico pseudocapitalista que convive con una estructura política comunista.

Los retos de China

China como Estado —y Gobierno comunista chino— se enfrenta a complejos desafíos. Unos derivan de las propias características históricas de China, y otros de las particularidades de su sistema político-económico, desafíos que se superponen y se interrelacionan íntimamente.

La decisión de Deng Xiaoping tras su acceso al poder en 1978 de cambiar el modelo político-económico chino vigente hasta entonces, supuso un cambio radical con respecto a la línea política de Mao Tse-tung. Si Mao había apostado por una China aislada del mundo, con una economía cuasi autárquica y que había reestablecido el dominio de las regiones centrales sobre las periféricas —aunque al precio de una pobreza generalizada—, Deng abrió China al comercio mundial, asumiendo el riesgo históricamente conocido de un enriquecimiento de las regiones periféricas, que podría minar el poder central chino. Para controlar este riesgo, Deng confiaba en la fuerte estructura de poder que suponía el sistema comunista, apoyado en las Fuerzas Armadas —que no dependen del gobierno, sino del Partido Comunista Chino—.

La forma de controlarlo, todavía vigente hoy, es que el sistema político autoriza o deniega toda iniciativa económica. Inicialmente, el Gobierno chino controlaba la influencia exterior obligando a cualquier inversor extranjero a asociarse con un «socio» local autorizado a ello por el Gobierno chino. Esta obligación legal inicial tuvo que ser abolida cuando China accedió a la Organización Mundial del Comercio. Sin embargo, la economía sigue rígidamente controlada y ninguna empresa extranjera puede prosperar sin un socio local con buenos contactos locales (lo que incluye la participación de miembros bien posicionados del Partido Comunista). Esta forma de proceder genera una serie de efectos difícilmente compatibles con la ideología comunista. Por un lado, esos «socios» chinos bien relacionados con el sistema político están en condiciones de amasar grandes fortunas, lo que ha generado que aquellos ciudadanos con contactos dentro del Partido Comunista se enriquezcan sin otros méritos que sus buenas

relaciones con el partido. No es sorprendente que la mayoría de los grandes empresarios chinos sean miembros del Partido Comunista o estén íntimamente relacionados con él. Inversamente, los miembros del Partido Comunista, especialmente sus altos cargos, han conseguido hacerse con grandes fortunas, bien como «socios» de capitalistas extranjeros, o bien como compensación por haber seleccionado a uno o más de estos «socios». El segundo efecto, especialmente tras la caída de la Unión Soviética y el descrédito generalizado del sistema comunista, es la corrupción de los funcionarios, especialmente de los encargados de controlar el sistema económico (permisos de apertura de negocios, regulación de seguridad de las factorías, aduanas, proveedores, etc.). El hecho de que los jerarcas comunistas se hayan enriquecido enormemente resta legitimidad al sistema e incita a los funcionarios de menor nivel «a seguir el (mal) ejemplo» de sus jefes. Así, los verdaderos emprendedores chinos se ven obligados a sobornar a una serie de funcionarios solo para conseguir las autorizaciones administrativas para poner en funcionamiento y operar sus negocios, con el agravante de que esos funcionarios obtienen su legitimidad de la defensa de una ideología que todos —empresarios y funcionarios— saben que está absolutamente desacreditada y que es inoperante en la realidad actual del país. Sin embargo, el rápido crecimiento económico aporta legitimidad al régimen político, al percibir el ciudadano medio que sus condiciones de vida mejoran paulatinamente. Este es uno de los talones de Aquiles del sistema: una ralentización del crecimiento chino desacreditaría el sistema político en su totalidad. Consecuentemente, cuando disminuye la demanda mundial de productos chinos, para mantener el crecimiento, el gobierno recurre a «dopar» la economía con inversión pública, lo que ha llevado a que China alcance un nivel de endeudamiento (deuda pública y privada) equivalente al 300 % de su PIB².

El «nuevo» modelo económico chino se basa en la exportación de bienes manufacturados: China se ha convertido en la «fábrica del mundo». La principal ventaja competitiva de China —aunque no la única— es el bajo coste de su mano de obra. Mientras el principal factor de precio sea el coste de la mano de obra, y mientras China sea capaz de seguir teniendo costes laborales menores que sus rivales, su economía seguirá siendo competitiva. La otra gran ventaja competitiva china es su «economía de escala»: las empresas chinas son enormes, lo que les permite producir ingentes

² Disponible en <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-07-16/china-s-debt-growth-keeps-marching-on-as-economy-loses-pace>.

cantidades de productos en muy poco tiempo. Para comprender esta ventaja competitiva, puede valer un ejemplo: la industria textil mundial cada vez se concentra más en un pequeño número de firmas (Zara, H&M, Asos, Primark, entre otras). Estas marcas ofrecen un mismo catálogo de productos a escala mundial, con colecciones que renuevan cada poco tiempo. Esto les obliga a producir cantidades masivas (dirigidas a un público de tamaño mundial) de prendas de vestir cada pocas semanas. Si bien existen zonas del mundo capaces de competir con China en precio de la mano de obra (Sudamérica, el mundo árabe, la India o el Sudeste asiático), ninguna de ellas dispone de suficientes plantas industriales capaces de proporcionar esa cantidad masiva de productos en pocos días (al menos, de momento) lo que las deja fuera del mercado de las grandes cadenas textiles.

Sin embargo, confiar en los bajos costes laborales es una política con un recorrido corto: en efecto, cuando la prosperidad hace que mejoren los salarios, esa ventaja competitiva se va erosionando paulatinamente. El gobierno puede establecer controles de salarios, pero cuando la legitimidad del sistema político se basa en una sensación de prosperidad creciente, estos controles de salarios pueden suponer la quiebra del sistema.

Secundariamente, la ventaja competitiva ligada a los bajos costes laborales disminuye cuando otros costes asociados a la producción aumentan. Así, un incremento de los costes de las materias primas y/o de la energía, disminuye el impacto de los costes laborales sobre el precio total del producto manufacturado. Y, como se ha comentado anteriormente, la necesidad de importar materias primas y fuentes de energía a precios de mercado internacional reduce la capacidad de actuación del Gobierno chino sobre su coste para sus empresas. No obstante, una medida habitual en estos casos de los gobiernos es subsidiar el coste de las materias primas y/o de las fuentes de energía, con el fin de mantener la competitividad de las empresas. Sin embargo, esta medida no es más que una forma de abaratar artificialmente los productos, que actúa en la práctica como un subsidio al cliente pagado por el Gobierno chino. Por ello, es una medida que solo puede ser temporal, dirigida a no perder mercado hasta que cambien las circunstancias.

En cuanto a la «economía de escala», van apareciendo progresivamente rivales de tamaño suficiente como imitar a las industrias chinas. Es el caso de la India, Indonesia, Malasia o Vietnam, entre otros.

La configuración de China como una economía basada en la exportación de productos manufacturados hace a China muy dependiente del exterior. Pese a que los beneficios potenciales que ofrece el tamaño del mercado chino han permitido a su gobierno imponer condiciones draconianas a las empresas extranjeras que quieren operar en el país, lo cierto es que China es mucho más vulnerable ante unas malas relaciones con sus clientes que al contrario. Es mucho más fácil reemplazar a un proveedor (incluso a uno masivo como China) que conquistar un nuevo mercado. Esto tiene muchas consecuencias, entre las que merecen destacarse una tolerancia cada vez menor de Occidente (su principal cliente) ante las violaciones de patentes habituales en las empresas chinas y ante la política proteccionista de China (en la que se incluye la obligación de «asociarse» con «empresarios» locales para vender en China). La «guerra comercial» que el presidente Trump ha emprendido contra China dañará la economía mundial, pero resulta mucho más perjudicial para China que para Estados Unidos³. De hecho, una reducción importante del comercio entre China y Estados Unidos supondría una crisis económica en Estados Unidos, pero podría llegar a causar el colapso completo de China.

La dependencia china del comercio marítimo hace que la preservación de las rutas marítimas se haya convertido en un imperativo geopolítico para el Gobierno chino. La seguridad de estas vías tiene como primer elemento la garantía del uso del mar de China oriental y del mar de China meridional, puertas de entrada y de salida de las importaciones y de las exportaciones chinas. Detrás de esta necesidad de garantizar la seguridad de las rutas marítimas se encuentra la expansión de la Armada china, el desarrollo de sistemas A2/AD⁴ focalizados en el control del mar de China y los contenciosos por el dominio de las islas Spratley, Paracelso y Senkaku/Diaoyu. Por este mismo motivo, Taiwán adquiere una enorme importancia. No solo por el aspecto cuasi sentimental de reunificar China, sino por su posición como nexo entre los mares de China meridional y de China oriental: desde Taiwán es posible bloquear la práctica

³ Disponible en <https://www.cnn.com/2019/09/06/tariffs-are-no-longer-chinas-biggest-problem-in-the-trade-war.html>.

⁴ A2/AD: Anti Access/Area Denial. Conjunto de sistemas de armas dedicados a impedir el acceso o la permanencia de una fuerza adversaria en una zona determinada.

totalidad de la costa de China continental empleando medios basados en tierra. Así, asegurar un gobierno no hostil en Taiwán se convierte en una prioridad vital para el Gobierno de la República Popular China, pues un Taiwán enfrentado a la China continental podría suponer una amenaza «existencial» para el actual régimen chino.

La distribución de la población china es otro factor de preocupación. Geográficamente, la etnia *han* se distribuye entre las dos regiones citadas —la costera y la interior— de forma muy desigual: 400 millones de personas habitan en la costa, por 900 millones en el interior. La población de las demás regiones ajenas a las tierras de los *han* es mucho menor y apenas tiene representación política. Consecuentemente, el peso demográfico —y político— de las regiones del interior es mucho mayor que el de la periferia. Y, sin embargo, el auge económico chino actual se centra en las regiones periféricas, mientras las regiones interiores se empobrecen por el agotamiento de sus recursos naturales⁵ y por la localización costera de las principales industrias. La política del Gobierno chino intenta crear riqueza en el interior del país, trasvasando recursos desde las regiones exteriores hacia las del interior. Grandes obras públicas —como la presa de las Tres Gargantas— responden a esta política económica. No obstante, este trasvase de riqueza es «tolerado» por las regiones ricas de la periferia en el marco actual de fuerte crecimiento económico. Si este crecimiento disminuye, la capacidad —y la voluntad— de la periferia de financiar a la empobrecida población del centro se verán en entredicho.

Por otro lado, como ocurre frecuentemente en las economías dirigidas por el Estado, la decisión sobre las inversiones a realizar tomada desde los diferentes niveles de la administración no ha sido eficiente: como ejemplo, China tiene más de 50 «ciudades fantasma» (como Ordos en Mongolia interior o Yujiapu en la provincia de Tianjin), construidas por iniciativa estatal, pero que no han sido capaces de atraer población. Así, China tiene 50 millones de pisos vacíos, un 22 % de su parque de viviendas⁶. Aeropuertos sin aviones ni perspectivas de atraer tráfico aéreo, carreteras, puentes o vías de ferrocarril que no llevan a ninguna parte son también comunes en el paisaje chino, con un costo estimado superior a los 3 billones de dólares⁷. De igual manera, los

⁵ Disponible en <https://www.foreignaffairs.com/articles/asia/2007-09-01/great-leap-backward>.

⁶ Disponible en <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-11-08/a-fifth-of-china-s-homes-are-empty-that-s-50-million-apartments>.

⁷ Disponible en <https://www.reuters.com/article/us-china-infrastructure-insight/lovely-airport-where-are-the-planes-chinas-white-elephants-emerge-idUSKBN0N02AT20150410>.

errores en la planificación de la economía bajo dirección estatal han llevado a un exceso de capacidad productiva en muchos sectores, lo que lleva a excesos de producción de difícil venta⁸.

El rápido crecimiento demográfico y económico experimentado en los últimos 30 años ha implicado una fuerte presión sobre los recursos económicos. Si en los años noventa, China era relativamente autosuficiente en sus necesidades de materias primas, actualmente comienza a tener problemas de agua potable y de escasez de materias primas, tanto por el incremento de la producción para exportación como por el aumento del consumo interno⁹. Consecuentemente, China es cada vez más dependiente de las importaciones desde el exterior, normalmente por vía marítima, acentuando la dependencia de la economía china de las regiones exportadoras (e importadoras), en detrimento del centro (cuyos recursos se agotan). Esta dependencia de la importación de materias primas implica que el Gobierno chino tiene una capacidad muy limitada de influir sobre sus precios, lo que hace a China muy vulnerable ante las alzas de precios en el mercado internacional.

La estructura poblacional de China es otro factor por considerar: si en los años noventa China disponía de ocho personas en edad de trabajar por cada una mayor de 65 años, las consecuencias de la política antinatalista del «hijo único» harán que China pierda 200 millones de trabajadores en las próximas dos décadas, mientras que incrementará en 300 millones su población mayor de 65 años¹⁰. Este enorme cambio demográfico es inevitable y tendrá unas consecuencias difícilmente previsibles —pero siempre negativas— sobre el sistema económico y político chino.

China y los cambios en el sistema internacional

Para la «escuela realista» de las relaciones internacionales, la estructura del sistema internacional —compuesto por el conjunto de Estados existentes— está determinada por el número de «polos» presentes en este. Para los «realistas», esta estructura determinaría su estabilidad. La estructura del sistema internacional dependería del

⁸ Disponible en <https://www.economist.com/business/2016/02/27/the-march-of-the-zombies>.

⁹ Disponible en <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2019-10-28/united-states-should-fear-faltering-china>.

¹⁰ Disponible en <https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2019-06-11/great-demographics-comes-great-power>.

número de «grandes potencias» que existieran en él en un momento determinado. Esta estructura puede ser «unipolar», si solo existe una gran potencia, «bipolar» si son dos las grandes potencias y «multipolar» si existen más de dos de ellas. En este último caso, pueden existir situaciones intermedias, denominando «multipolaridad desequilibrada», en el caso de que existiesen varias grandes potencias, pero alguna destacase entre ellas.

El sistema internacional se encuentra actualmente en un momento de transición entre una estructura unipolar aparecida repentinamente tras el fin de la URSS, y una estructura multipolar¹¹ desequilibrada, con una superpotencia (Estados Unidos) en decadencia con respecto a sus posibles rivales y un cierto número de grandes potencias que van reduciendo su diferencia de capacidades con Estados Unidos. Entre ellas, destaca China. Existen muchas opiniones que apuntan a que es cuestión de tiempo que China alcance poder a Estados Unidos¹² (lo que implicaría una situación de bipolaridad) o, incluso, a más largo plazo, que llegue a superarlo (llegando a una unipolaridad con China como «hegemón»).

La multipolaridad desequilibrada se da cuando un sistema compuesto por grandes potencias con capacidades similares contiene un potencial «hegemón». En este caso, la potencia hegemónica se siente con capacidad de alterar el equilibrio de poder incluso por la fuerza y, al mismo tiempo, el temor que despierta tiende a suscitar una coalición antihegemónica (de acuerdo con el principio del «equilibrio de poder», enunciado por Kenneth N. Waltz¹³), con un riesgo importante de generar un conflicto armado. Para Mearsheimer¹⁴, esta situación es la más inestable, por tres razones:

¹¹ Como afirmó el vicepresidente John Biden, ya el 22 de julio de 2009, en un discurso en Ucrania, donde declaró: «We are trying to build a multipolar world». Citado en *The White House, Remarks by Vice President Biden in Ukraine, Ukraine House, Kyiv, Ukraine, 22 July 2009*. Disponible en www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-By-Vice-President-Biden-In-Ukraine. 11 de mayo de 2012. También la secretaria de Estado, Hillary R. Clinton, declaró en un discurso el 15 de julio de 2009: «We will lead by inducing greater cooperation among a greater number of actors and reducing competition, tilting the balance away from a multi-polar world and toward a multi-partner world», citado en: *Remarks by Secretary of State Hillary Rodham Clinton Foreign Policy Address at the Council on Foreign Relations*. Disponible en <http://jerusalem.usconsulate.gov/remarks071509.html>. 11 de mayo de 2012.

¹² PRICE WATERHOUSE AND COOPER. *The World in 2050*. 2011.

¹³ WALTZ, Kenneth N. *Theory of International Politics*. Long Grove: Waveland Press Inc., 2010, pp. 161-169 (primera edición en 1979).

¹⁴ MEARSHEIMER, John J. *The Tragedy of Great Power Politics*. Nueva York: W.W. Norton, 2003, pp. 338-346.

- En el sistema multipolar hay «más diadas potenciales de conflicto entre grandes y pequeñas potencias». En los sistemas bipolares, se espera que cada gran potencia proteja a sus aliados, pero al mismo tiempo restringe su libertad para ejercer una política exterior independiente. Las restricciones impuestas por el «hegemón» a las potencias menores son incluso mayores en el caso de los sistemas unipolares. En cambio, en la multipolaridad estas restricciones son menores, por lo que las pequeñas potencias son más vulnerables al empleo de la fuerza por las grandes potencias y además tienen más libertad a la hora de luchar entre sí.
- La multipolaridad favorece los desequilibrios de poder, más probables cuanto mayor es el número de grandes potencias, al generar mayor número de posibilidades de alianza de unas contra otras.
- La pluralidad de actores hace que sea más fácil cometer errores de cálculo. Las posibles combinaciones de alianzas/enemistades son más numerosas y dificultan prever el comportamiento de los Estados que se alían o se aliarán con las diferentes potencias, así como calcular la distribución de poder resultante.

La actual proliferación de agentes no estatales (apoyados o no por Estados) y de medios de ataque de difícil atribución (como los ciberataques) incrementan aún más el número de «diadas potenciales de conflicto», favorecen los desequilibrios de poder e incrementan la posibilidad de cometer errores de cálculo o de atribución de responsabilidades. Es decir, las tres causas de aumento de la conflictividad que presentaba Mearsheimer son más acusadas hoy que nunca.

Por otra parte, Deutsch y Singer predicen que, si bien un modelo multipolar debería ser más estable a corto plazo y medio plazo, a largo plazo el modelo será progresivamente más inestable¹⁵. Las razones apuntadas se basan en que en los modelos multipolares los contendientes tratarán de aprovechar cualquier ventaja para deshacerse de posibles competidores (ventajas que aparecerán periódicamente, debido a errores de cálculo de alguno de los contendientes), y además evitarán la aparición de nuevos Estados competidores, por la fuerza si resulta necesario. El efecto combinado a largo plazo será la desaparición progresiva de competidores. El ejemplo presentado por Deutsch y Singer (la expansión romana por el Mediterráneo) termina significativamente

¹⁵ DEUTSCH, Karl W. y SINGER, J. David. «Multipolar Power Systems and International Stability». *World Politics*, vol. 16, nº 3. Universidad John Hopkins, abril de 1964, pp. 390-406, p. 405.

en un modelo de multipolaridad desequilibrada en el que una gran potencia es más fuerte que las demás (Roma), ventaja que se va acrecentando progresivamente, generando un mundo en conflicto casi permanente¹⁶.

La situación de multipolaridad desequilibrada sería la antesala de una unipolaridad (cuando una potencia en auge creciente aspira a ser hegemónica) o de una multipolaridad equilibrada (caso de una potencia hegemónica en decadencia). En este segundo caso —el actual—, la potencia principal se vería obligada a mantener su reputación con recursos decrecientes, mientras que la cada vez menos desfavorable percepción de la comparación de capacidades militares disminuiría su poder de coerción (y, por tanto, las limitaciones que el sistema impone a los demás Estados) y alentaría nuevos desafíos. Un ejemplo histórico podría ser la España de los Austrias menores, periodo que culminó con la Guerra de los Treinta Años, la más destructiva librada en suelo europeo hasta las guerras napoleónicas.

En definitiva, la multipolaridad es una situación muy susceptible de degenerar en violentos conflictos que pueden variar (o no) el *statu quo*.

Conclusiones

El auge de China implica un cambio en la estructura del sistema internacional, desde una situación de unipolaridad con Estados Unidos como única potencia dominante a otra de multipolaridad desequilibrada, en la que China, su principal rival potencial, irá ganado peso e importancia económica y militar. Esta situación, especialmente en el periodo transitorio, supone un incremento en la inestabilidad del sistema, y, con ello, un aumento del riesgo de conflicto.

Sin embargo, China es «un gigante con los pies de barro». Si sus datos de población, PIB y crecimiento económico, junto con su creciente expansión económica, militar y política, apuntan indudablemente a un estatus de gran potencia global, también tiene ante sí desafíos al menos tan enormes como lo son sus impresionantes datos de prosperidad creciente.

Como se citó anteriormente, los imperativos geopolíticos tradicionales de China han sido los de mantener la unidad de la etnia *han*, controlar las regiones exteriores que

¹⁶ *Ibíd.*, p. 406.

constituyen el «colchón de seguridad» de las tierras de los *han* y evitar la influencia exterior sobre sus regiones costeras. El cambio de modelo económico introducido desde 1976 por Deng Xiaoping ha añadido un cuarto imperativo geopolítico: asegurar el comercio con sus clientes y proveedores, lo que implica garantizar el uso de las vías de comunicación marítimas en el Pacífico.

Estos cuatro desafíos se encuentran interrelacionados, pero su logro implica muchas veces acciones contrapuestas: mantener el actual modelo económico (en cuyo éxito descansa la legitimidad del régimen político) implica necesariamente la apertura al comercio exterior, pero esta apertura conlleva de manera difícilmente evitable la prosperidad de las regiones costeras y el empobrecimiento comparativo del centro, lo que pone en peligro la cohesión de la etnia *han*; el enfoque comercial implica también la apertura a las influencias exteriores, más acusada en las regiones costeras, lo que pone en riesgo la cohesión de los *han*, pero también el propio sistema comunista.

Los mecanismos de control propios de un Estado totalitario son la herramienta de la que dispone el Gobierno chino para evitar que el desequilibrio entre la costa y el interior y la influencia exterior sobre las regiones costeras desgaste el poder central y la cohesión del país. Sin embargo, el colapso mundial del sistema económico marxista (imposible de ignorar tras la caída de la Unión Soviética) ha llevado al régimen chino a crear un «socialismo chino», que es en realidad un «capitalismo de Estado», disfrazado con nombres «aceptables», pero que está muy alejado de la ortodoxia marxista. Pese a ello, el sistema económico actual del país favorece la desigualdad económica extrema, lo que ataca directamente las bases ideológicas que legitiman la autoridad del Partido Comunista. Solo la prosperidad derivada del éxito económico permite al Gobierno imponer un régimen dictatorial sustentado (en teoría) sobre una base ideológica inoperante. Consecuentemente, cualquier factor que provoque un menor crecimiento económico puede suponer una crisis que lleve al colapso del régimen comunista.

Por ello, la actual guerra comercial desencadenada por la Administración Trump puede tener un objetivo mucho más trascendente que el oficial de «nivelar» las condiciones en las que ambos Estados realizan intercambios comerciales, reduciendo una serie de ventajas que se otorgaron a China tiempo atrás, cuando no constituía una amenaza para la hegemonía norteamericana. En este sentido, es imposible que la presidencia norteamericana ignore el profundo impacto que esta guerra comercial puede tener

sobre la prosperidad de China, y, en consecuencia, sobre la estabilidad de su régimen y sobre su aparentemente imparable acceso al rango de primera potencia mundial.

En este marco, los actuales disturbios en Hong Kong suponen para el actual Gobierno chino un desafío mucho mayor de lo que pudiera parecer desde Occidente: si el sistema coercitivo del Estado no es capaz de reprimirlos con eficacia, puede producirse un «efecto contagio» en otras zonas del país que amenace la estabilidad del régimen, pero, por otro lado, su dependencia del comercio con Occidente hace que el nivel de violencia que el Gobierno puede emplear esté limitado para no desencadenar una reacción adversa de la opinión pública occidental que pudiera desencadenar sanciones comerciales de algún tipo. Este es un difícil equilibrio que acabará rompiéndose si el nivel de violencia de las protestas continúa creciendo o si se mantienen en el tiempo.

La rivalidad con Estados Unidos por el control de las rutas marítimas en el Pacífico (especialmente en la zona del mar de China), su posible coincidencia con un empeoramiento del escenario de crecimiento económico chino (consecuencia casi inevitable de la actual guerra tarifaria entre ambos países), el descontento de las regiones periféricas ante el trasvase de recursos hacia el interior y el posible descontento popular con el régimen (consecuencia muy probable de ese menor crecimiento económico) son todos factores de conflictividad que agravan la inherente inestabilidad consecuencia del cambio de estructura del sistema internacional.

El que China llegue a ser la primera potencia mundial en el futuro, como predicen muchos expertos, dependerá en gran medida de la capacidad del Gobierno chino de superar los obstáculos expuestos en este documento.

*Carlos Javier Frías Sánchez**

Coronel de Artillería DEM

Doctor en Paz y Seguridad Internacionales.

*Lluís Torres Amurgo**

¿Guerra en el golfo Pérsico? La razón por la que Estados Unidos no atacará Irán

¿Guerra en el golfo Pérsico? La razón por la que Estados Unidos no atacará Irán

Resumen

El actual conflicto entre Estados Unidos e Irán, iniciado con la crisis del Plan de Acción Integral Conjunto (JCPOA, por sus siglas en inglés), hunde sus raíces en la política de proyección de poder desplegada por el régimen iraní en los últimos años. Esta se basa principalmente en la consecución de victorias en escenarios de conflicto *proxy*, posibilitados por la explosión de conflictos en Oriente Medio. Así, utilizando milicias afines tuteladas por la Guardia Revolucionaria, la República Islámica ha conseguido desestabilizar el equilibrio de poder regional en su favor, lo que ha provocado la configuración de una política de bloques confrontados —por un lado, EE. UU., Arabia Saudí e Israel; y por el otro, Irán, Rusia y Turquía— que pugnan por la supremacía en Oriente Medio. Mediante la utilización de la metodología y técnicas propias del análisis de inteligencia, se concluye que la situación evolucionará hacia un escenario de retorno a la vía negociadora entre Washington y Teherán, dado que ninguno de los dos actores se beneficia de la presente dinámica de conflictividad; siempre que estos sean capaces de frenar la potencial escalada armada entre sus *proxies* regionales.

Palabras clave

JCPOA, programa nuclear, equilibrio de poder, conflictos *proxy*, misiles balísticos, Guardia Revolucionaria, análisis de inteligencia, Estados Unidos, República Islámica de Irán, Oriente Medio.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

War in the Persian Gulf? The reason why United States will not attack Iran

Abstract

The current conflict between the United States and Iran, initiated with the JCPOA crisis, has its roots in the power projection policy developed by the Iranian regime in recent years. This is mainly based on the achievement of victories in proxy war scenarios, made possible by the explosion of conflicts in the Middle East. Thus, using related militias protected by the Revolutionary Guard, the Islamic Republic has managed to destabilize the regional balance of power in its favour, which has led to the configuration of a policy of confronted blocks —on one hand, US, Saudi Arabia and Israel; and on the other hand, Iran, Russia and Turkey— fighting for supremacy in the Middle East. Through the use of the methodology and techniques of the Intelligence Analysis, it is concluded that the situation will evolve towards a scenario of return to the negotiating path between Washington and Tehran, given that neither of the two actors benefits from the current conflict dynamics; provided that they are able to curb the potential armed escalation between their regional proxies.

Keywords

JCPOA, nuclear program, balance of power, proxy wars, ballistic missiles, Revolutionary Guard, intelligence analysis, United States, Islamic Republic of Iran, Middle East.

El JCPOA y la «política de máxima presión»: ¿cuáles son las razones del giro de Washington?

La permanente dinámica de competencia entre los regímenes de Riad y Teherán tiene dos elementos clave. En primer lugar, la confrontación tiene su origen en concepciones opuestas del Estado, la sociedad y la religiosidad¹. Estas cosmovisiones antagónicas justifican el perpetuo intento de destrucción del actor opuesto a fin de proteger el «modelo de vida» propio, lo que genera una permanente sensación de amenaza, en relación al otro, en los Gobiernos de Irán y Arabia Saudí. En segundo lugar, esta visión confrontada y la inseguridad que de ella se deriva provocan que ambos actores trasladen su competencia al plano regional: cuanto más control tiene un sujeto sobre la región, más se reduce la capacidad del otro de generar amenazas reales. De tal manera, tanto el régimen de los ayatolás como la monarquía de los Saud se encuentran en una lucha permanente por el poder en Oriente Medio.

Esta competencia por decantar el equilibrio de poder en beneficio propio encuentra un punto de inflexión en el año 2006, cuando el entonces presidente iraní, Mahmoud Ahmadinejad, acelera el desarrollo de un programa nuclear capaz de ser utilizado con fines militares. Este hecho suscita el inicio de conversaciones diplomáticas, en el mismo año, entre el grupo P5+1 —compuesto por los miembros del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (Estados Unidos, Rusia, China, Francia y Reino Unido) y Alemania—, la Unión Europea e Irán; con el objetivo de estabilizar una situación de creciente tensión regional e internacional, derivada de la potencialidad de dicho programa para hacer de la República Islámica un nuevo Estado con armamento nuclear.

Así, las negociaciones se basaron, principalmente, en un intercambio: mientras Irán debía frenar el programa nuclear, EE. UU. y la UE levantarían las sanciones económicas sobre el régimen. Dichas negociaciones atravesaron diversas fases que culminaron con la llegada de Hassan Rouhani a la presidencia de Irán en el año 2013 —pasando por un punto crítico en el periodo 2011-2013, momento en el que se produce una crisis diplomática entre Irán y el bloque EE. UU.-UE-Israel, que acusaron al régimen chií de estar avanzando en la fabricación de armas nucleares e impusieron las máximas sanciones económicas, hasta entonces, sobre la República Islámica.

¹ MARCUS, Jonathan. «Why Saudi Arabia and Iran are bitter rivals». *BBC News*. Septiembre 2019. Disponible en <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-42008809>.

La presencia de dos Ejecutivos negociadores en los Gobiernos de Washington y Teherán (la Administración Obama, de línea demócrata, y la Administración Rouhani, de línea reformista) facilitaron la evolución favorable de las conversaciones, hasta que el 14 de julio de 2015 se concluyó el JCPOA² (acuerdo nuclear iraní) por el cual Irán se comprometía a desarrollar un programa pacífico limitado al uso civil de la tecnología nuclear, impidiendo al país enriquecer uranio de tal manera que pudiera ser usado con fines armamentísticos y a la verificación externa del cumplimiento de este mandato (vía el Organismo Internacional de Energía Atómica). Por otro lado, la UE y EE. UU. se comprometían al levantamiento progresivo de las sanciones económicas impuestas sobre el país relativas al mencionado programa nuclear, siempre que se corroborara el cumplimiento de este.

Posteriormente, el 20 de julio de 2015, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas adoptó la Resolución 2231(2015)³, suscribiendo los términos del JCPOA y sumándose al levantamiento de sanciones económicas internacionales; y se establecieron los tiempos que seguiría el Acuerdo, adoptándose el 18 de octubre de 2015 e implementándose el 16 de enero de 2016. Además, se fijó como fecha de finalización del pacto y, por ende, se entiende que del «conflicto», el 18 de octubre de 2025 —exactamente 10 años después del día de adopción del acuerdo—.

No obstante, al proclamarse Donald Trump como presidente de los EE. UU. en el año 2017, la política exterior de la Casa Blanca respecto al régimen iraní se volvió más beligerante, alcanzando estados de tensión propios del periodo anterior a 2013. En esta línea, Washington abandonó el JCPOA el 08 de mayo de 2018, alegando que solo se reincorporaría al acuerdo si Irán se comprometía a cumplir con una nueva exigencia: poner fin a su programa de misiles balísticos. Mientras, ante este escenario, la retórica del régimen iraní —especialmente la de su vertiente político-religiosa, encabezada por el ayatolá Ali Khamenei, líder supremo del país— derivó también en un retorno a la agresividad, amenazando incluso con abandonar por completo el JCPOA, en la línea seguida por EE. UU.

² P5+1, IRAN, EUROPEAN UNION. «Joint Comprehensive Plan of Action». Julio 2015. Disponible en http://www.eeas.europa.eu/archives/docs/statements-eeas/docs/iran_agreement/iran_joint-comprehensive-plan-of-action_en.pdf.

³ UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. «Resolution 2231(2015)». Julio 2015. Disponible en: [https://undocs.org/S/RES/2231\(2015\)](https://undocs.org/S/RES/2231(2015)).

Así, la comprensión del actual conflicto entre EE. UU. e Irán requiere responder a la siguiente pregunta: ¿por qué se da este cambio de tendencia? Lo que suscita otra cuestión anterior: además de unos *stakeholders* favorables a la negociación, ¿por qué EE. UU. decidió previamente avanzar hacia la consecución del Acuerdo Nuclear?

La respuesta a esta última pregunta tiene una resolución contextual. En el año 2006, momento en el que la Administración Ahmadinejad planteaba una seria amenaza nuclear a Occidente, Irán representaba un desafío menor al actual al dominio estadounidense regional e internacional. Por un lado, los *proxies*⁴ de Washington en Oriente Medio —grupo conformado por Turquía, Arabia Saudí e Israel, aliados tradicionales de EE. UU. en la región— mantenían la iniciativa en el juego de poder contra Teherán, ejerciendo una presión militar sobre el régimen que se puede observar en el nivel de rearme de estos Estados en el periodo 2006-2010⁵. Por otro lado, las potencias internacionales no-occidentales presentes en el Consejo de Seguridad de la ONU no gozaban de la capacidad de cuestionar las políticas de Washington de la que gozan actualmente —ni el poder económico de Pekín ni la política de proyección de poder de Moscú⁶ habían empezado a ser un reto a la hegemonía global estadounidense—, lo que facilitaba la discrecionalidad de EE. UU. en su voluntad de aislar a Irán en el mundo. De tal manera, la principal amenaza al equilibrio de poder en Oriente Medio provenía del programa nuclear iraní, por lo que, al darse una situación favorable en los Ejecutivos de las principales partes confrontadas, el JCPOA fue visto desde Washington como una herramienta útil para contener el poder de Irán en la región, neutralizando dicha amenaza.

⁴ En el ámbito de las relaciones internacionales, el término *proxy* es comúnmente usado para definir a Estados o grupos no-estatales que actúan como «representantes» o «aliados» de otro actor que ejerce una posición de poder en su relación. De este concepto se deriva el término *proxy wars*, o «guerras por delegación».

⁵ Según datos del *Stockholm International Peace Research Institute*, Turquía se colocaba en el puesto número 12 en el ranking global de importadores de armamento, Israel en el 14 y Arabia Saudí en el 15; mientras que Irán obtenía una 33.ª posición.

SIPRI. «TIV of arms imports to the top 50 largers importers, 2006-2010». Disponible en http://armstrade.sipri.org/armstrade/html/export_toplist.php.

⁶ El cisma entre Rusia y Occidente y, más concretamente, el inicio, por parte de Moscú, de una política efectiva de proyección de poder que cuestiona el dominio estadounidense-occidental empieza en los años 2007-2008.

TORRES, Jorge. «Relaciones entre Estados Unidos y Rusia: ¿una nueva guerra fría? El momento de Trump». Documento de Opinión IEEE 04/2018. Disponible en http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2018/DIEEE004-2018_Relaciones_EEUU-Rusia_Torres_Sospedra.pdf.

Sin embargo, aprovechando la explosión de los conflictos derivados de la llamada Primavera Árabe, Teherán comienza, en el año 2012, una agresiva política de proyección de poder basada, principalmente, en cuatro ejes clave:

1. Utilización de la guerra asimétrica mediante el desarrollo de conflictos *proxy*, a través de actores aliados como Hezbollah, Ansarallah⁷ y las milicias chiíes iraquíes, o de la presencia directa de la Fuerza al-Quds de la Guardia Revolucionaria, en Siria, Yemen e Irak⁸.
2. Desarrollo de un programa de misiles balísticos de rango intermedio, los Sajjil-3, con capacidad para alcanzar objetivos a una distancia de 3.000-5.500 km y con propulsión por combustible sólido, lo que los hace más difícilmente interceptables⁹.
3. Desarrollo de un avanzado programa de ciberguerra¹⁰.
4. Instauración de una amplia presencia militar del Cuerpo de la Guardia Revolucionaria de Irán (IRGC, según sus siglas en inglés) en el área del golfo Pérsico, con el objetivo de obtener capacidad de injerencia en el tráfico de petróleo global mediante el control o la amenaza sobre el estrecho de Ormuz¹¹.

La conclusión exitosa del JCPOA (con el consiguiente desahogo económico derivado del levantamiento de las sanciones), en el año 2015, y el recrudecimiento de la conflictividad en las últimas fases de las guerras de Siria y Yemen permitieron la acentuación de esta política, especialmente en lo referente a los puntos 1 y 2. Por consiguiente, la amenaza nuclear dejó de ser el principal factor desestabilizador, presentado por Irán, del equilibrio de poder regional; lo que restó la utilidad instrumental buscada por EE. UU. en el JCPOA.

Así, con la llegada de Trump a la Casa Blanca se da la confluencia de los dos factores que permitieron previamente la adopción del Acuerdo Nuclear, pero en sentido inverso: Por un lado, la política de proyección de poder iraní, independiente de sus avances

⁷ Ansarallah o Ansar Allah es el nombre oficial del movimiento Houthi de Yemen. Los Houthi son una tribu chií que, en el contexto yemení, se ha estructurado como una organización política y armada.

⁸ BAJOGHLI, N. «The hidden sources of Iranian strength». *Foreign Policy*. 2019. Disponible en <https://foreignpolicy.com/2019/05/15/the-hidden-sources-of-iranian-strength/>.

CFR EDITORS. «Iran's Revolutionary Guards». Council on Foreign Relations. 2019. Disponible en <https://www.cfr.org/backgrounder/irans-revolutionary-guards>.

⁹ STRATFOR. Iran's Ballistic Missiles. «Caught in the Middle, Europe attempts to balance hostile US-Iranian relations». 2019. Disponible en https://worldview.stratfor.com/europe-strikes-balance-united-states-iran-nuclear-deal?utm_source=Twitter&utm_medium=social&utm_campaign=article.

¹⁰ ANDRE LEWIS, J. «Iran and Cyber Power». *Center for Strategic and International Studies*. 2019. Disponible en <https://www.csis.org/analysis/iran-and-cyber-power>.

¹¹ BURKE, A. «The Changing Gulf Balance and the Iranian threat». *Center for Strategic and International Studies*. 2016. Disponible en <https://www.csis.org/analysis/changing-gulf-balance-and-iranian-threat>.

nucleares, contrarrestó, para Washington, los beneficios derivados del JCPOA; y, por otro lado, la presencia de una Administración *hawk*¹² en EE. UU. disminuyó las probabilidades de resolver la situación mediante la vía negociadora; lo que, en conjunto, explica el porqué del cambio de tendencia y la vuelta a la beligerancia de EE. UU. respecto a Irán.

De esta manera, si bien el origen último del actual conflicto entre Washington y Teherán hay que buscarlo en la desestabilización del equilibrio de poder regional iniciado desde la República Islámica, la confrontación real entre EE. UU. e Irán empieza con la aplicación de la «política de máxima presión»¹³ por parte de la Administración Trump. Esta política, caracterizada por la acción unilateral —sin tener en cuenta los perjuicios potenciales para actores aliados— y la utilización de una retórica belicista y la presión económica para obligar a la contraparte a negociar en términos beneficiosos para EE. UU., tiene sus máximos exponentes, en su aplicación a Irán, en la retirada de Washington del JCPOA —exigiendo la paralización del programa de misiles Sajjil-3, su inclusión en el acuerdo, y el fin del intervencionismo regional iraní— y en la reimposición de las máximas sanciones económicas jamás aplicadas al régimen de Teherán —que afectan, principalmente, a sus sectores financiero, industrial y energético, dañando gravemente su capacidad de exportación de petróleo y gas natural, ejes clave de su economía.

El equilibrio de poder en el «gran juego» de Oriente Medio

En el actual panorama internacional, y especialmente para las grandes potencias, el poder es un juego de suma cero¹⁴: si un Estado pierde el control de un país satélite o de una región, pierde parte de su poder global, que necesariamente es ganado por otro actor del sistema internacional. Asumiendo esta visión, eminentemente realista de las relaciones internacionales, se comprende el actual conflicto entre EE. UU. e Irán. Como se ha visto en el apartado anterior, la política de proyección de poder iraní, que ha provocado una desestabilización del equilibrio de poder en Oriente Medio, ha supuesto

¹² Tradicionalmente, entre muchas otras características definitorias, se divide a los Ejecutivos estadounidenses entre *hawk* (halcones) y *pidgeon* (palomas) en función de su agresividad en materia de política exterior. Esta división es aplicable a todos los gobiernos del mundo.

¹³ MORA, Enrique. «Irán, presión máxima». *Política Exterior*. Junio 2019. Disponible en <https://www.politicaexterior.com/actualidad/iran-presion-maxima/>.

¹⁴ ALLAN, Pierre & SCHMIDT, Christian. «Game Theory and International Relations: Preferences, Information, and Empirical Evidence». *Edward Elgar Publishing*. 1994.

una amenaza para los intereses estadounidenses en la región, lo que ha suscitado el inicio de la presente dinámica de conflictividad.

Ahora bien, ¿cuáles son las claves de esta dinámica? Para la resolución de esta cuestión se ha utilizado la estructura metodológica y diversas técnicas propias del análisis de inteligencia. En primer lugar, después de analizar diversos factores tipo (geográfico, político, económico, militar, histórico, social, humano y diplomático), se han extraído y tratado, mediante el análisis estructural¹⁵, las principales variables del conflicto objeto de estudio. Dichas variables son las siguientes:

VARIABLES PRINCIPALES			
A	Estabilidad económica de Irán	K	Sanciones económicas
B	Recursos fósiles de Irán	L	JCPOA (Acuerdo Nuclear)
C	Control del clero chií sobre la República Islámica	M	Capacidad de influencia europea
D	Estabilidad política de Irán	N	Existencia e intensidad de conflictos en Oriente Medio
E	Conflictividad social en Irán	O	Fluctuación del equilibrio de poder regional
F	Cohesión social en Irán	P	Agresividad o pasividad de la política exterior de las potencias regionales
G	Conflictividad étnico-religiosa en Irán	Q	Control de los <i>chokepoints</i> de Bab el-Mandeb y Ormuz
H	Poder militar del IRGC	R	Agresividad o pasividad de la política exterior rusa
I	Desarrollo de conflictos <i>proxy</i> por parte de Irán	S	Línea política de la presidencia de EE. UU.
J	Línea política de la presidencia de Irán	T	Poder de la R.P. China en el mundo

Tabla 1. Variables principales. Fuente: elaboración propia.

¹⁵ «MIC-MAC. Análisis Estructural», *Prospectiva.eu*. Software. Programas y métodos de prospectiva. Disponible en http://www.prospectiva.eu/curso-prospectiva/programas_prospectiva/micmac.

Habiendo desarrollado una matriz de impactos cruzados (MIC) con las mismas — utilizada para observar la motricidad y dependencia de cada una de ellas con el objetivo de identificar las variables clave o *drivers*— se concluye qué variables condicionan el sistema, cuáles son más sensibles a la evolución del mismo, y cuáles son las dinámicas/relaciones directas entre variables. Si bien dicho ejercicio se ha completado con el desarrollo de la multiplicación aplicada a una clasificación (MAC) — cuyo objetivo es observar las influencias indirectas, de segundo y tercer orden, entre variables para calcular sus posibles interrelaciones a 5-10 años y a 10-15 años, respectivamente—, a continuación se presenta el plano de motricidad-dependencia de primer orden, cuya variabilidad después de la realización de la MAC es mínima y suele confirmar los resultados obtenidos en la MIC¹⁶.

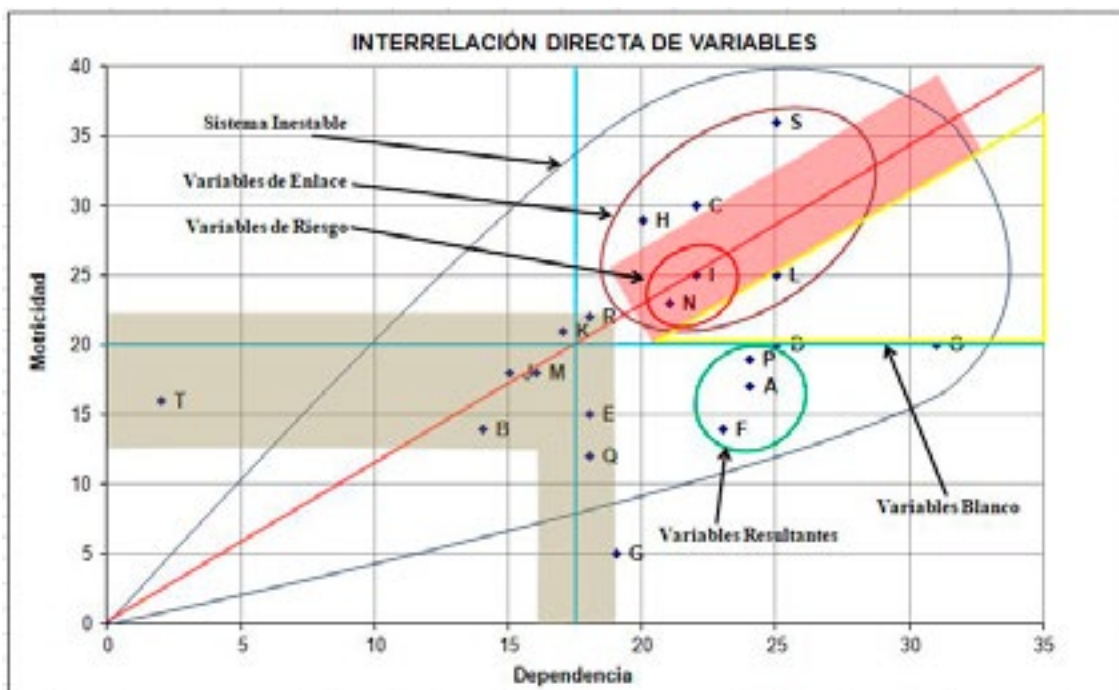


Figura 1: Interrelación directa de variables. Fuente: elaboración propia.

¹⁶ La agrupación de variables entorno a la diagonal y la acumulación de las mismas en el segundo cuadrante indican que el sistema es inestable; las *variables de enlace* son aquellas altamente motrices y dependientes e inestables por naturaleza; las *variables de riesgo* son las variables de enlace que se acercan más a la diagonal y pueden ser origen o perpetuadoras del conflicto; las *variables resultantes* son aquellas altamente impactadas por la evolución de las de enlace; y finalmente, las *variables blanco* se caracterizan por ubicarse en la parte baja del segundo cuadrante, siendo un objetivo prioritario de actuación para condicionar la evolución del sistema.

Al concluirse el análisis estructural, se observa que el conflicto sigue la siguiente lógica: la agresividad de EE. UU. respecto a Irán genera una amenaza para la supervivencia del régimen de la República Islámica, lo que aúna los ya simbióticos elementos clerical y militar del Estado y deriva en una reacción defensivo-agresiva por parte de Irán, que aplica una política de desarrollo de conflictos *proxy* que desestabiliza el equilibrio de poder regional, generando, a su vez, una respuesta agresiva por parte de Turquía, Arabia Saudí e Israel. Este hecho vuelve a impactar en el equilibrio de poder y la percepción de la amenaza en Teherán, realimentando sus injerencias regionales y las respectivas respuestas de las potencias regionales y EE. UU.

No obstante, el ciclo de conflictividad descrito puede iniciarse desde Irán, siendo este el actor que desarrolle, en primer lugar, conflictos *proxy*, generando una reacción en las potencias regionales y EE. UU. que retroalimenten el conflicto de la forma descrita anteriormente. En este sentido, la existencia de conflictos en Oriente Medio facilita el surgimiento de esta dinámica que, una vez iniciada, tiende a fortalecerse de tal manera que, en el medio y largo plazo, el conflicto aumenta su complejidad incluyendo más factores de origen de la competencia entre actores —como el JCPOA o el grado de estabilidad en el control del clero chií sobre el Estado iraní—, dando más influencia al Cuerpo de la Guardia Revolucionaria de Irán, e incluyendo a Rusia como una potencia internacional que pugna por el poder regional —con la derivada fluctuación que esto implica en el poder internacional, lo que alimenta la competencia entre Moscú y Washington en la zona.

Por otro lado, a lo largo de la potencial evolución de las relaciones entre las variables que conforman el sistema, se confirma que la variable «O» (fluctuación del equilibrio de poder regional) es la variable más impactada por el conflicto, de cuya estabilización podría depender el fin de las percepciones de amenaza por parte de todos los actores implicados y, con ello, la terminación del ciclo de conflictividad. Esta regulación del equilibrio es un elemento cuya consecución se había alcanzado altamente a través del JCPOA; no obstante, el surgimiento de conflictos en Oriente Medio y la existencia de una Administración menos tendente a la negociación en la Casa Blanca son variables que contrarrestan el Acuerdo Nuclear en tanto que fomentan políticas agresivas en Teherán y Washington, volviendo a desequilibrar el poder en Oriente Medio, suscitando la rotura del JCPOA y alimentando el ciclo de conflictividad regional, también impactado

por el grado de observación del mencionado acuerdo.

Seguidamente, para proseguir con el análisis del «gran juego»¹⁷ que se está dando en Oriente Medio, cabe preguntarse cuáles son los actores clave en el conflicto objeto de estudio; de entre ellos, cuáles son los sujetos motrices; y cuáles son los intereses y fuerza relativa de cada uno de dichos actores. A fin de responder a estas cuestiones de forma concreta, el análisis estratégico de conflictos (que integra la aplicación del método MACTOR¹⁸), en tanto que parte del análisis de inteligencia, muestra lo siguiente:

1. Irán es uno de los actores motrices del sistema, probando ser el sujeto más determinado con los objetivos y más influyente del mismo, teniendo una alta capacidad de presión sobre los demás actores. Su principal interés es mantener el desarrollo de conflictos *proxy*, mediante la Guardia Revolucionaria, a fin de impactar en el equilibrio de poder regional para garantizar la supervivencia del sistema de la República Islámica.
2. EE. UU., con una máxima divergencia respecto a Irán, y su capacidad de influencia sobre las potencias regionales —especialmente Arabia Saudí e Israel— también se muestra como un actor predispuesto a mantener el conflicto, y se erige como la otra fuerza motriz del sistema. Su principal interés es frenar la política de proyección de poder iraní para restablecer un equilibrio de poder regional favorable a sus aliados, a fin de proteger sus intereses energéticos en el golfo Pérsico.
3. Arabia Saudí e Israel, confluentes con EE. UU. y divergentes respecto a Irán, son actores clave (sin fuerza relativa) que se ven liderados por Washington, configurando uno de los bloques del conflicto. Esta falta de fuerza los convierte en elementos sujetos a la influencia negativa de Irán, reaccionando a su política de proyección de poder; y la influencia positiva de EE. UU. en su ánimo de combatir a Irán en la consecución de sus objetivos. El principal interés de Riad y Tel Aviv es la consecución de un equilibrio de poder regional favorable, desestabilizado ahora por la política de proyección de poder de Teherán.

¹⁷ La expresión «gran juego» proviene de la lucha por el control de Asia Central acaecida entre el Imperio ruso y el Imperio británico durante el siglo XIX. Dicha expresión se ha popularizado, en el ámbito de las relaciones internacionales, para describir las disputas de poder entre potencias cuyo objetivo es el dominio sobre regiones concretas.

¹⁸ LA PROSPECTIVE. «Mactor: Analizar las estrategias de los actores». *Métodos de Prospectiva*. Disponible en <http://es.lapropective.fr/Metodos-de-prospectiva/Los-programas/68-Mactor.html>.

4. Rusia, sin formar parte de los actores motrices ni de los nulos, es un actor con capacidad de influencia (baja) y una alta convergencia con los objetivos de Teherán. En el sistema objeto de estudio, Moscú desempeña el papel de aliado prioritario de la República Islámica, en la medida en que su principal interés es favorecer la desestabilización del *statu quo* en Oriente Medio a fin de restar poder a EE. UU. en la región y, por ende, disminuir su poder internacional. En este sentido, también actúa como cohesionador (no como líder) del bloque Irán-Rusia-Turquía, manteniendo a Ankara alejada de Washington al erigirse como contrapoder al dominio regional estadounidense.
5. Turquía, que al igual que Arabia Saudí e Israel muestra nula fuerza relativa, se posiciona como un actor pivote. Por un lado, tiene interés en no favorecer el incremento del poder regional iraní —dado que ello afecta a su propia capacidad de injerencia en Oriente Medio— y, por otro lado, tiene interés en ganar independencia política, alejándose de la órbita estadounidense. De tal manera, el actual apoyo de Moscú y sus tensiones con Washington favorecen su integración no-natural en el bloque liderado por el régimen chií.

Todo ello se refleja en el siguiente sociograma final de convergencias y divergencias, último ejercicio del análisis estratégico de conflictos:



Figura 2. Sociograma final de convergencias y divergencias. Fuente: elaboración propia.

En definitiva, en base a las dinámicas que muestran el análisis estructural y el análisis estratégico, se puede concluir que el conflicto se caracterizará por lo que sigue:

- Irán, dada la determinación demostrada respecto a sus objetivos, continuará desarrollando conflictos *proxy* a través de la Guardia Revolucionaria y seguirá adelante con el programa de misiles balísticos, avanzando en su política de proyección de poder para incrementar su influencia regional y aumentar la seguridad de la República Islámica.
- EE. UU. combatirá a Irán a través de sus aliados regionales, dejando que Arabia Saudí e Israel actúen en estos mismos conflictos *proxy* —ya sea a través de medios directos o mediante milicias afines— contra el régimen de Teherán. Al mismo tiempo, seguirá presionando a la República Islámica mediante las sanciones económicas como principal política para doblegar la voluntad del régimen.

Una cuestión de cálculo: ¿por qué Estados Unidos no atacará Irán?

Tal y como se ha observado, el conflicto tiende a la retroalimentación de las dinámicas actuales. No obstante, la retórica beligerante de Trump apunta a una escalada. Así, ¿es una agresión armada estadounidense sobre Irán el escenario de futuro más probable? Más allá de las declaraciones de Washington y Teherán, la prospectiva propia de las fases finales del análisis de inteligencia puede esclarecer la cuestión.

Después de la utilización del método sistema de matrices de impactos cruzados (SMIC)¹⁹ para la construcción y establecimiento de probabilidades de ocurrencia de diversos escenarios de futuro, se ha aplicado la técnica análisis de hipótesis competidoras (ACH)²⁰ para determinar la validez de tres hipótesis de futuro sometidas a escrutinio. Posteriormente, testeando cada una de ellas mediante su consistencia e

¹⁹ LA PROSPECTIVE. «SMIC-Prob Expert: Impactos cruzados probabilísticos». *Métodos de Prospectiva*. Disponible en <http://es.lapropective.fr/Metodos-de-prospectiva/Los-programas/70-Smic-Prob-Expert.html>.

²⁰ CIA: CENTER FOR THE STUDY OF INTELLIGENCE. «Analysis of Competing Hypotheses». *Psychology of Intelligence Analysis*. Disponible en <https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/books-and-monographs/psychology-of-intelligence-analysis/art11.html>.

inconsistencia con las últimas evidencias relevantes²¹ en el conflicto objeto de estudio, se ha determinado que el futuro más probable es aquel descrito en la hipótesis B.

ACH - HIPÓTESIS	
A	La situación actual evolucionará de tal manera que no habrá una escalada de tensión en los conflictos <i>proxy</i> y EE. UU. no realizará una agresión armada contra Irán; tendiendo ambos actores a la negociación.
B	La situación actual evolucionará de tal manera que, aunque los <i>proxies</i> de ambos actores aumentarán la confrontación, EE. UU. e Irán tenderán a la negociación sin que Washington inicie una agresión armada contra la República Islámica.
C	La situación actual evolucionará de tal manera que ambos actores fomentarán una escalada de tensión en los escenarios <i>proxy</i> —lo que incluye la posibilidad de que EE. UU. realice ataques militares sobre Irán—, incrementando la agresividad de su política exterior en una competición por el poder regional que eliminará cualquier posibilidad de negociación a corto plazo.

Tabla 2. Análisis de hipótesis competidoras. Fuente: elaboración propia.

A pesar de la dinámica de conflictividad actual entre Washington y Teherán, ninguno de los dos actores está interesado en ahondar en la misma. Por un lado, EE. UU., mediante la «política de máxima presión» no solo no ha conseguido revertir la política de proyección de poder iraní sino acentuarla, provocando un mayor incremento de su poder regional mediante victorias en los conflictos *proxy* —los aliados de Teherán están reforzando y expandiendo su poder en Yemen (vía Ansarallah), Siria y Líbano (vía Hezbollah), e Irak (vía las milicias chiíes de la provincia de Basora, en el sudeste del

²¹ Las evidencias hacen referencia a los últimos acontecimientos observados relevantes para el estudio. Por ejemplo, algunas de ellas son: Ansarallah derriba un dron estadounidense en Yemen mediante un misil tierra-aire iraní (agosto 2019); Israel amenaza con una intervención contra las milicias chiíes apoyadas por Irán en Irak (agosto 2019); Donald Trump despide a John Bolton como consejero de Seguridad Nacional y se muestra favorable a reunirse con el presidente iraní, Hassan Rouhani (septiembre 2019). En total, se han utilizado 13 evidencias.

país)²²—; la aceleración del programa de misiles balísticos²³; el despliegue militar de la Guardia Revolucionaria en el golfo Pérsico, que da capacidades a Irán para resistir agresiones estadounidenses y afectar al flujo petrolífero global²⁴; y mediante el incremento de sus amenazas en relación al programa nuclear, haciendo que el país vaya des-observando paulatinamente los términos del acuerdo²⁵.

De tal manera, sabiendo de las capacidades militares, incidencia regional, y determinación del régimen de Teherán, EE. UU. conoce los riesgos de una intervención militar directa contra Irán. Por tanto, mantener o incrementar la actual línea de conflictividad solo podría reportar costes para Washington, principalmente en dos materias: 1) mayor expansión de las capacidades de los *proxies* de la República Islámica en la región; 2) posibilidad de que una escalada armada representara el bloqueo del estrecho de Ormuz.

Por otro lado, el régimen de los ayatolás es consciente de sus vulnerabilidades económicas. Aunque Teherán ha iniciado diversas políticas para prevenir una grave desestabilización política y económica²⁶, el país se está viendo afectado por los efectos de las sanciones impuestas por EE. UU. Dicha desestabilización puede derivar en una crisis política que, a través de una revuelta generalizada, puede poner en peligro la estabilidad de la República Islámica. En este sentido, teniendo en cuenta el factor denominado *youth bulge*²⁷, y que el país posee un 21 % de población joven, las

²² G. JONES, S. «War by Proxy: Iran's growing footprint in the Middle East». *Center for Strategic and International Studies*. 2019. Disponible en <https://www.csis.org/war-by-proxy>.

²³ EINHORN, R. & VAN DIEPEN, V. «Constraining Iran's missile capabilities». *Brookings Institution*. 2019. Disponible en <https://www.brookings.edu/research/constraining-irans-missile-capabilities/>.

²⁴ THE ECONOMIST. «Drone attacks cut Saudi Arabia's oil output by half». 2019. Disponible en <https://www.economist.com/middle-east-and-africa/2019/09/15/drone-attacks-cut-saudi-arabias-oil-output-by-half>.

²⁵ GLADSTONE, R. «Iran will no longer honor Nuclear Deal's limits on research». *The New York Times*. 2019. Disponible en <https://www.nytimes.com/2019/09/05/world/middleeast/iran-nuclear-deal-sanctions.html>.

WOLGELENTER, M. & SANGER, D. «Iran steps further from Nuclear Deal with move centrifuges». *The New York Times*. 2019. Disponible en <https://www.nytimes.com/2019/11/05/world/middleeast/iran-nuclear-uranium-centrifuges.html>.

²⁶ El Banco Central de la República Islámica ha tomado medidas para estabilizar la moneda; los contrabandistas han resucitado las redes ilícitas de comercio de petróleo; y el gobierno ha impuesto duras sanciones a los *traders* monetarios e iniciado una política represiva para bloquear cualquier inicio de protestas ciudadanas generalizadas.

GOUJON, R. «Iran may be weak, but its strategy is working». *Stratfor*. 2019. Disponible en <https://worldview.stratfor.com/article/iran-may-be-weak-its-strategy-working-us-trump-sanctions-nuclear-jcpoa>.

²⁷ El *youth bulge* o *youth factor* implica que la existencia de un elevado porcentaje de población entre 15 y 30 años (identificada como «población joven») aumenta la probabilidad de surgimiento de conflictos

probabilidades de que la situación económica resultado de las sanciones internacionales derive, en el medio plazo, en una grave inestabilidad político-social que ponga en riesgo el sistema liderado por Ali Khamenei son motivo de preocupación para el régimen; algo que se demostró en el discurso del líder supremo en el último *Nowruz*, en el que apelaba a la resistencia de los jóvenes frente a una situación adversa derivada de las injerencias extranjeras²⁸.

De tal manera, ambos actores ven sus intereses perjudicados por la continuación de la dinámica de confrontación actual, por lo que están más interesados en abrir una vía negociadora que en mantener dicha tendencia —negociación que debe darse en el marco diplomático principal ya establecido, a saber, el relativo al JCPOA—. Las posturas negociadoras de Teherán y Washington se verán reflejadas en una tendencia a evitar las tensiones directas —Irán rebajará sus amenazas en distintos planos (programa de misiles balísticos, programa nuclear, y política de hostigamiento en el golfo Pérsico) y EE. UU. reducirá las amenazas de agresión armada contra la República Islámica— e intentar rebajar las confrontaciones indirectas, reduciendo la conflictividad en los escenarios *proxy*, a través de abandonar la incitación proactiva hacia la confrontación armada de sus aliados regionales en los distintos teatros de operaciones.

***Proxy wars*: los peligros de la dinámica de confrontación**

Si bien el aumento de la confrontación entre EE. UU. e Irán es un escenario menos beneficioso para ambos actores que una vuelta a la vía negociadora en el marco del JCPOA, la dinámica de conflictividad ya iniciada en los escenarios *proxy* puede ser difícil de frenar. Tanto el análisis de escenarios como el testeo de hipótesis muestran que dicha dinámica ya iniciada en los escenarios *proxy* tenderá a la retroalimentación y la escalada, pudiendo ser difícil rebajar el grado de agresividad de los *proxies* de ambos actores. De tal manera, EE. UU. e Irán pueden ser incapaces de apaciguar

sociales que amenacen la seguridad y estabilidad de los Estados, pudiendo llegar a situaciones de conflicto armado intraestatal y violencia perpetua.

BEEHNER, L. «The effects of 'Youth Bulge' on Civil Conflicts». *Council on Foreign Relations*. 2007. Disponible en <https://www.cfr.org/background/effects-youth-bulge-civil-conflicts>.

MCLEAN, L. «Violence, Peace and Stability: 'The Youth Factor'». *UNICEF*. 2019. Disponible en <https://www.unicef-irc.org/article/1061-violence-peace-and-stability-the-youth-factor.html>.

²⁸ HISPANTV. «Líder: el año nuevo será el año de oportunidades y no de amenazas». *Noticias de Irán Política*. 2019. Disponible en <https://www.hispantv.com/noticias/politica/414095/iran-lider-ano-nuevo-discurso>.

ciertos aliados regionales —como Israel y Hezbollah²⁹, respectivamente; actores más autosuficientes y con intereses vitales confrontados que serán más complicados de controlar—, hecho que solo supondrá un perjuicio para la tendencia a la negociación si la dinámica de tensión entre los *proxies* escala hasta un nivel de extrema conflictividad armada que afecte a los intereses vitales de Washington y Teherán. En tal caso, la política exterior agresiva de los aliados de EE. UU. provocará un refuerzo de la política de proyección de poder iraní, enrocando las posturas y aumentando la probabilidad de que se produzca un ataque armado de EE. UU. sobre Irán; lo que dinamitaría la tendencia negociadora.

Por consiguiente, aunque el escenario más probable sea la vuelta a las negociaciones, los líderes de bloque pueden verse obligados a intervenir en favor de sus aliados regionales si estos —Israel y Arabia Saudí por parte de EE. UU.; y Hezbollah, Ansarallah y las milicias chiíes de Basora por parte de Irán— se ven inmersos en una grave escalada militar, profundizando así la confrontación entre Washington y Teherán.

Por el momento, parece que el mecanismo de disparo (*trigger*) más probable que desencadenaría este escenario es la amenaza israelí de «guerra total» contra Hezbollah en Siria y el Líbano. Algo a lo que Irán no necesariamente respondería en el mismo escenario dado que, por capacidades logísticas y oportunidad de actuación, parece apuntar a la realización de ataques directos sobre Arabia Saudí o indirectos en los escenarios *proxy* de Yemen e Irak. Por otro lado, cabe contemplar las amenazas directas de Tel Aviv hacia Irán, en relación con la des-observación del acuerdo aplicada por este último. En este sentido, la doctrina Begin, parte central del propio Estado israelí, aboga por la intervención militar en caso de que sus adversarios regionales presenten una amenaza nuclear real. Prueba de ello son los ataques aéreos llevados a cabo sobre el reactor nuclear Osiraq en Irak (1981), sobre las instalaciones nucleares

²⁹ STRATFOR. «Israel, Lebanon: 2 drones crash in Beirut, and regional tension soar». *Stratfor-Worldview*. 2019. Disponible en <https://worldview.stratfor.com/article/lebanon-drones-crash-israel-strike-iranian-interests-regional-tensions>.

CAREY, A. «Israel and Hezbollah exchange border fire for the first time in years». *CNN International*. 2019. Disponible en <https://edition.cnn.com/2019/09/01/middleeast/israel-hezbollah-army-base-attack/index.html>.

ANDERSON, S. «Hezbollah readies for next war against Israel». *Foreign Policy*. 2019. Disponible en <https://foreignpolicy.com/2019/09/04/hezbollah-readies-for-new-war-against-israel-lebanon-drone-strikes/>.

de Deir al-Zour en Siria (2007) o el colapso de las centrifugadoras de uranio iraníes mediante el virus informático Stuxnet³⁰ (2010)³¹.

No obstante, esta última posibilidad es altamente menos probable que la confrontación indirecta, debido a diversos motivos: 1) la necesidad de la Casa Blanca de frenar, como se ha indicado, un aumento de la tensión entre sus *proxies* y los iraníes; 2) la amenaza que representa Irán, actualmente, en cuanto a sus capacidades de ofrecer represalias mediante la desestabilización de Israel a través de Hezbollah, Hamas y las tropas de la fuerza Quds desplegadas en el suroeste de Siria; 3) el aumento de las capacidades defensivas de Teherán, con el sistema antiaéreo S-300 adquirido de Rusia; y 4) el incremento de las capacidades defensivas iraníes en el terreno de la ciberguerra.

Conclusiones: ¿cómo evitar la guerra?

La competencia que lleva décadas desarrollándose entre las potencias de Oriente Medio, en especial entre Arabia Saudí e Irán, ha alcanzado, en los últimos años, la categoría de «gran juego», implicando a múltiples Estados y actores no estatales regionales, y potencias internacionales. El objetivo principal de Riad, Teherán, Ankara y Tel Aviv es decantar el equilibrio de poder en su favor, obteniendo cierto grado de preponderancia regional; algo que, en un plano global, también buscan actores como EE. UU. y Rusia, cuyos objetivos en Oriente Medio se basan en el apoyo a aliados estratégicos para ganar control regional y, en consecuencia, incrementar su poder internacional.

El recrudescimiento de dicha competencia, iniciado con la puesta en marcha del programa nuclear iraní y exacerbado por la explosión de conflictos armados en Oriente Medio, ha provocado la rotura del JCPOA —acuerdo que solo consiguió alcanzarse con Administraciones negociadoras en EE. UU. e Irán—. De tal manera, el desarrollo de conflictos *proxy*, tutelados por la Guardia Revolucionaria, es el principal ámbito de confrontación entre Washington y Teherán, líderes de dos bloques en conflicto cuyo objetivo es impactar en el equilibrio de poder regional.

³⁰ CFR. «Cyber Operations Tracker: Stuxnet». *Council on Foreign Relations*. 2010. Disponible en <https://www.cfr.org/interactive/cyber-operations/stuxnet>.

³¹ CASTRO, J. I. «El riesgo de la proliferación nuclear en el Oriente Medio y el auge de las potencias regionales». Documento de Análisis IEEE 15/2019. Disponible en http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2019/DIEEEA15_2019CASTRO-nuclear_medio_oriente.pdf.

Sin embargo, un escenario de conflicto armado (de mayor o menor escala) entre EE. UU. e Irán es un futuro menos probable que un escenario de vuelta a las negociaciones en el marco del JCPOA, dado que ambos actores se ven perjudicados por la situación actual de conflictividad: EE. UU., mediante la «política de máxima presión» ha provocado un mayor incremento del poder regional iraní; mientras que Irán sufre las consecuencias de las sanciones económicas que, en un medio plazo, pueden desembocar en una inestabilidad política que ponga en peligro la viabilidad de la República Islámica. No obstante, los aliados de ambos actores pueden condicionar este escenario más probable hacia un futuro de mayor conflictividad entre Washington y Teherán si se produce una escalada armada en las áreas de conflicto *proxy*.

En este sentido, tal y como se ha observado dada la situación actual, se ha concluido que 1) los actores más peligrosos —potenciales catalizadores de una escalada en la conflictividad— son Israel y Hezbollah; y 2) la situación más peligrosa es una potencial guerra de Israel contra Hezbollah, iniciada desde Tel Aviv, que comprendería el Líbano como principal teatro de operaciones.

Así pues, asumiendo que es preferible la consecución del escenario más probable —relativo a la reducción de la conflictividad entre EE. UU. e Irán y el retorno a la vía negociadora en el marco del JCPOA, a fin de favorecer la estabilidad internacional—, sería necesario bloquear aquellos *triggers* que puedan desencadenar una escalada armada entre los *proxies* de Washington y Teherán. Lo que significa, en el corto plazo, evitar que se materialice la mencionada ofensiva israelí sobre el Líbano contra Hezbollah. De tal manera, dado que Israel es el motor de dicha acción y que el país se ubica en la órbita estadounidense, la necesidad de actuación recaería sobre Washington, que podría aceptar la petición del Gobierno libanés (hecha a EE. UU. y/o Francia) de intervenir para frenar la potencial ofensiva³², negociando con Beirut el despliegue de tropas francesas y/o estadounidenses en el territorio; lo que frenaría a Tel Aviv en tanto aumentaría las posibilidades de ejercer daños colaterales a aliados estratégicos y provocar una confrontación directa con potencias internacionales.

³² IRAN PRESS. «Lebanon's Hariri asks US, France interfere to stop Israeli offense». *Iran Press-Middle East*. 2019. Disponible en https://iranpress.com/en/middle_east-i138076-lebanon's_hariri_asks_us_france_interfere_to_stop_israeli_offence.
STAFF, T. «Lebanon asks US, France to intervene after Israel-Hezbollah clash». *The Times of Israel*. 2019. Disponible en <https://www.timesofisrael.com/lebanon-asks-us-france-to-intervene-after-israel-hezbollah-clash/>.

En cualquier caso, si bien en el inicio del conflicto los *stakeholders* presentes en la Casa Blanca han probado ser un factor explicativo de los cambios de línea política respecto a Irán, cada vez parece más probable que la disposición del Gobierno estadounidense para evitar este desencadenante (u otros) será invariable en función de un cambio de Ejecutivo derivado de las elecciones presidenciales de noviembre de 2020. Por una parte, la Administración Trump es consciente de la necesidad de adoptar una vía negociadora respecto a Teherán —algo que se ha demostrado con el cese, como consejero de Seguridad Nacional, de uno de los *hawks* arquitectos de la «máxima presión», John Bolton³³—; por otra parte, los demócratas, que auspiciaron el Acuerdo Nuclear en primer lugar, se han mostrado indudablemente contrarios a la deriva hacia la confrontación iniciada por la Administración republicana; y finalmente, el Pentágono —tendente a analizar las situaciones en clave de interés nacional y no partidista— ha probado ser un actor capaz de presionar lo suficiente como para influenciar las líneas político-militares adoptadas desde la Casa Blanca.

En definitiva, sea cual sea el curso de acción adoptado por EE. UU., el interés del país (en confluencia con el interés de la República Islámica) es la consecución de un escenario de reducción de la conflictividad, tratando de evitar, para ello, que haya un aumento de esta entre los *proxies* de ambos actores. *Ceteris paribus*³⁴, los posibles cambios en los ejecutivos de Washington y Teherán derivados de las elecciones presidenciales de 2020 y 2021, respectivamente, no cambiarán este interés nacional y, en consecuencia, tampoco lo harán las líneas políticas y acciones estratégicas que resultarían más beneficiosas para ambos Estados. La única diferencia es que, de confluir nuevamente una Administración demócrata en EE. UU. y una Administración reformista en Irán, es más probable que se alcancen resultados cooperativos con mayor celeridad.

Lluís Torres Amurgo*

Analista de Inteligencia

Polítólogo especializado en Relaciones Internacionales

³³ BAKER, P. «Trump ousts John Bolton as National Security Adviser». *The New York Times*. 2019. Disponible en <https://www.nytimes.com/2019/09/10/us/politics/john-bolton-national-security-adviser-trump.html>.

³⁴ Locución latina cuyo significado sería «permaneciendo el resto constante». Es decir, asumiendo que los factores clave y las dinámicas del conflicto EE. UU.-Irán permanezcan iguales.

110/2019

29 de noviembre de 2019

*Fernando Prieto Arellano**

La eliminación de Al Bagdadi: un éxito
previsible con unas consecuencias
desconocidas

La eliminación de Al Bagdadi: un éxito previsible con unas consecuencias desconocidas

Resumen

La eliminación por fuerzas especiales de EE. UU. del sedicente califa y líder del autoproclamado Estado Islámico, Abu Bakr Al Bagdadi, no supone ni de lejos el fin de este grupo terrorista. Ahora, bajo el mando de Abu Ibrahim Al Hashimi Al Quraishi, y perdida prácticamente su presencia territorial, seguirá siendo una banda terrorista en fase de reorganización.

Palabras clave

Califa, fuerzas especiales, califato, Estado Islámico, reorganización, expectativas.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

The elimination of Al Bagdadi: a foreseeable success with unknown consequences

Abstract

The elimination by the US Special Forces of the self-proclaimed Caliph and leader of the Islamic State, Abu Bakr Al Bagdadi, does not even mean the end of this terrorist group, which now, under the command of Abu Ibrahim Al Hashimi Al Quraishi, and virtually lost its territorial presence, will continue to be a terrorist group seeking its reorganization.

Keywords

Caliph, Special Forces, caliphate, Islamic State, reorganization, expectations.

Un éxito de efectos balsámicos (aunque finitos) para Donald Trump. Tres mensajes distintos para tres momentos distintos con tres presidentes distintos

Cuando el pasado 27 de octubre, el presidente de Estados Unidos, Donald Trump, anuncia la eliminación del líder del autoproclamado Estado Islámico (EI), Abu Bakr Al Bagdadi, en una operación llevada a cabo en la aldea siria de Barisha (al noroeste de Siria, muy cerca de la frontera con Turquía) por un destacamento de la Delta Force con apoyo de unidades *ranger*, se está apuntando, sin duda, un notable éxito en política de seguridad. El enemigo público número uno de Estados Unidos, y de buena parte del mundo, había sido ejecutado (mejor dicho, de acuerdo con la versión oficial de Washington se había suicidado al detonar un cinturón de explosivos que llevaba ceñido al cuerpo) y el grupo yihadista había sufrido una pérdida demoledora tras su derrota en el plano militar desde que en marzo pasado perdiera su último bastión territorial, la ciudad oriental siria de Baguz, junto a la frontera con Irak.

Sin embargo, es evidente que las cosas no son tan sencillas cuando hablamos de seguridad, terrorismo y Oriente Medio, ni la cuestión se dirime en términos estricta y simplificadoramente maniqueos. El asunto, como a nadie se le escapa (ni siquiera en Estados Unidos, a cuya opinión pública se dirigía muy específicamente Trump en su mensaje), es mucho más complejo e imprevisible.

Si leemos o escuchamos con atención el mensaje de Trump observamos que, junto a una muy somera explicación (no podía ser de otro modo por razones obvias de seguridad) de cómo se ha desarrollado la operación, se añaden los viejos tópicos sobre la clase de ser maligno que era Al Bagdadi, dichos en un tono que, a juicio del presidente Trump, era asequible para sus conciudadanos y para el resto del público: «[Al Bagdadi] era un hombre enfermo y depravado y ahora ya se ha ido. Al Bagdadi era cruel y atroz. Y murió de una manera violenta y atroz, como un cobarde, huyendo y llorando. [...] Anoche fue una gran noche para Estados Unidos y para el mundo. Un asesino brutal, alguien que había propagado la muerte y causado un daño enorme, fue violentamente eliminado. Él nunca volverá a hacer daño a ningún otro hombre, mujer o niño. Murió como un perro. Murió como un cobarde y el mundo es ahora un lugar mucho más seguro»¹.

¹ He was a sick and depraved man. And now he's gone. Baghdadi was vicious and violent. And he died in a vicious and violent way, as a coward, running and crying. (...) Last night was a great night for the United States and for the world. A brutal killer, one who has caused so much hardship and death, has

En muchos pasajes de su alocución, Donald Trump nos recuerda al presidente George W. Bush cuando el 15 de diciembre de 2003 anunció la captura de Saddam Husein y afirmó que «la captura de este hombre era crucial para el surgimiento de un Irak libre [...]. Supone el fin del camino para él y para todos aquellos que abusaron y asesinaron en su nombre [...]. Lo ocurrido nos asegura que las cámaras de tortura y la policía secreta se han ido para siempre»².

Un estilo bastante diferente, en la forma y en el fondo, al que empleó el presidente Barack Obama cuando anunció la eliminación de Osama Ben Laden, el 2 de mayo de 2011, y manifestó que «durante más de dos décadas Ben Laden ha sido el líder y el símbolo de Al Qaeda y ha continuado planeando ataques contra nuestro país y nuestros amigos y aliados. La muerte de Ben Laden supone el logro más relevante hasta la fecha en los esfuerzos de la nación por derrotar a Al Qaeda. Sin embargo, su muerte no significa el final de nuestros esfuerzos. No hay duda de que Al Qaeda continuará cometiendo ataques contra nuestro territorio. Debemos permanecer —y permaneceremos— vigilantes, tanto en casa como en el extranjero»³.

Tres mensajes cruciales en la reciente historia de Estados Unidos, pronunciados por tres presidentes diferentes entre sí y, al mismo tiempo, muy distintos en el tono y el contenido explícito e implícito. Así, podemos ver que mientras Obama llama a sus compatriotas y a sus aliados a permanecer alerta porque la eliminación de Ben Laden no significa el final de Al Qaeda (como efectivamente así ha sucedido), Bush subraya que la captura de Saddam suponía de hecho el fin de la tiranía y del miedo en Irak, cosa que es muchísimo más que discutible, sobre todo teniendo en cuenta el vendaval de terror indiscriminado que se precipitó sobre ese país tras el fin de esa tiranía y que

violently been eliminated. He will never again harm another innocent man, woman or child. He died like a dog. He died like a coward. The world is now a much safer place. Disponible en

<https://www.washingtonpost.com/politics/2019/10/28/trumps-news-conference-abu-bakr-al-baghdadis-death-annotated/>.

² '«The capture of this man was crucial to the rise of a free Iraq», Mr. Bush said. «It marks the end of the road for him and for all who bullied and killed in his name». For a majority of Iraqis, the president added, «this event brings further assurance that the torture chambers and the secret police are gone forever». Disponible en <https://www.nytimes.com/2003/12/15/world/capture-hussein-president-bush-s-cautious-demeanor-masks-white-house-elation.html>.

³ For over two decades, bin Laden has been al Qaeda's leader and symbol, and has continued to plot attacks against our country and our friends and allies. The death of bin Laden marks the most significant achievement to date in our nation's effort to defeat al Qaeda.

Yet his death does not mark the end of our effort. There's no doubt that al Qaeda will continue to pursue attacks against us. We must —and we will— remain vigilant at home and abroad. Disponible en <http://edition.cnn.com/2011/WORLD/asiapcf/05/02/bin.laden.announcement/index.html>.

Estados Unidos (pese a sus casi 5.000 soldados muertos en combate en la zona) no logró detener.

Trump, por su parte, nos presenta un mensaje plenamente triunfalista, en el que describe el final del «califato» como un logro llevado a cabo durante su mandato, dentro de una dinámica de éxitos que culminan con la eliminación de la pieza mayor, Al Baghdadi.

Y, en efecto, en ese mismo tono prosiguió Trump su alocución al señalar que seguirán trabajando y esforzándose hasta acabar por completo con lo que denomina «los restos» del autoproclamado Estado Islámico, a cuyos miembros no duda en calificar de «perdedores». «Al Baghdadi ha estado huyendo durante muchos años, incluso desde antes de que yo llegara a la Presidencia. Pero bajo mi dirección —como comandante en jefe de los Estados Unidos— hemos eliminado al cien por ciento su califato en marzo de este año. Lo ocurrido hoy nos sirve de recordatorio en el sentido de que seguiremos persiguiendo a los terroristas de ISIS que queden hasta su brutal fin. Y esta va también por otras organizaciones terroristas. También están en nuestro punto de mira. Al Baghdadi y los perdedores que trabajaban para él —porque son unos perdedores— no tenían ni idea de lo que se les venía encima»⁴.

Sin duda, Trump ha planteado el asunto en términos de política interior, a un año de las elecciones presidenciales y cuando se enfrenta a un *impeachment*, ya aprobado por la Cámara de Representantes (con mayoría demócrata), que actualmente se encuentra en lo que podríamos denominar fase de instrucción y que, en su momento (no hay plazos concretos fijados) deberá dilucidar el Senado, de mayoría republicana, lo que hace muy improbable que el presidente pueda llegar a ser destituido.

De este modo, y siempre en términos de política interior, la operación para acabar con Al Baghdadi ha sido un éxito. El líder del EI y sedicente califa está muerto, eliminado en una misión llevada a cabo por tropas estadounidenses, y Trump queda ante su opinión pública como un firme y eficaz comandante en jefe.

⁴ Baghdadi has been on the run for many years, long before I took office. But at my direction, as commander-in-chief of the United States, we obliterated his caliphate 100 percent in March of this year. Today's events are another reminder that we will continue to pursue the remaining ISIS terrorists to their brutal end. That also goes for other terrorist organizations. They are likewise in our sights. Baghdadi and the losers who worked for him —and losers, they are— they had no idea what they were getting into. Disponible en <https://www.washingtonpost.com/politics/2019/10/28/trumps-news-conference-abu-bakr-al-baghdadis-death-annotated/>.

Igualmente, la resolución positiva de esta operación es un balón de oxígeno para Trump, en un momento en que desde muchos sectores (también desde las fuerzas armadas de su país) estaba siendo muy criticado por su titubeante estrategia en Siria, de donde ordenó la retirada de las tropas que prestaban apoyo a las milicias kurdas de la Unidad de Protección del Pueblo (YPG, por sus siglas en kurdo) —núcleo de las Fuerzas de Siria Democrática (FSD), un actor clave en la lucha (y en los éxitos) contra el «califato» del EI⁵—, lo que dejó, en términos estratégicos, el camino expedito a Turquía para invadir el norte sirio en una operación contra esa organización armada, a la que Ankara considera «terrorista» por su supuesta familiaridad con la guerrilla del Partido de los Trabajadores del Kurdistan (PKK, por sus siglas en kurdo).

Y la consecuencia de esto se ve claramente en la decisión de Trump de mantener un cierto número de tropas en Siria, oficialmente con la misión de proteger los pozos de petróleo e impedir que puedan caer en manos del autoproclamado Estado Islámico⁶.

Evidentemente, podemos preguntarnos qué habrá visto Trump o sus estrategias en la zona para cambiar de criterio sobre la marcha y mientras ya se estaba procediendo con la retirada. ¿Temor a que rusos e iraníes puedan quedarse con ellos? ¿Inquietud ante la posibilidad de que los turcos hagan lo propio? O, tal vez ¿un intento camuflado de permitir a los kurdos gestionar esos recursos de tal modo que lo que parece un abandono no lo sea tanto en la práctica y sirva para advertir —sobre todo a Turquía— de que Washington no ve con buenos ojos ningún afán expansionista, más allá de los que ya se han producido y que, desde luego, no son pocos ni insignificantes.

En cualquier caso, y como veremos en otros pasajes de este artículo, Trump se ha anotado un triunfo que podemos calificar de balsámico, por lo que tiene de positivo para su prestigio y su valoración ante la opinión pública, pero que no deja de ser finito, limitado, muy limitado, si se confunden los términos y se da por sentado que la eliminación de Abu Bakr Al Bagdadi supone el golpe de gracia para el autoproclamado Estado Islámico. Eso tardará mucho en producirse, si es que llega a producirse.

⁵ Disponible en https://elpais.com/internacional/2019/10/13/actualidad/1570975005_476905.html.

⁶ Disponible en <https://www.lavanguardia.com/internacional/20191029/471262065537/tropas-eeuu-siria-petroleo-pozos-trump.html>.

El valor de los símbolos en el ideario del Estado Islámico. La importancia de llamarse Abu Bakr o Al Quraishi

Una parte fundamental en la arquitectura política, religiosa, ideológica y militar del autoproclamado Estado Islámico la representan los símbolos, entendidos como algo que va más allá de la mera representación icónica o emblemática y trasciende en su significado hasta llegar a lo más profundo de las raíces espirituales de los creyentes.

Sin duda, y a diferencia de otros símbolos universales, el significante y el significado de muchos de los que utiliza el EI solo están al alcance de los musulmanes o de aquellos expertos en el mundo islámico. No son elementos referenciales fáciles de discernir por un no iniciado o por un no creyente pero sí lo son (en su sentido profundo) para cualquiera que lo sea⁷.

La arrogancia de llamarse Abu Bakr

Obviamente, como ya mencioné en un artículo anterior⁸, la misma utilización del título y del concepto de «califa» y «califato» que se arrogó Abu Bakr Al Bagdadi ya tenía un valor extraordinario para el mundo musulmán. Por lo que tiene de vuelta al pasado profundo y de traslación de este hasta nuestros días; por la revitalización del concepto político-religioso de la forma «califato», entendida como un sistema global, total, universal que rige a todos los musulmanes, y, obviamente, por su arrogancia al asumir el título de califa, que desde los mismos orígenes del islam ha estado en discusión sobre en quién debía recaer tras la muerte de Mahoma.

Para solventar esta última (y desde luego no pequeña) barrera político-teológica (y me atrevería a decir que también teleológica), el 29 de junio de 2014, el doctor en Teología Islámica, Ibrahim Awwad Ibrahim Ali al-Badri al-Samarrai, fundador del autoproclamado Estado Islámico, proclamó desde la venerable mezquita de Mosul la creación del califato y su elevación a la categoría de califa con el nombre de Abu Bakr Al Bagdadi. No es un nombre elegido al azar, no es casual ni frívola esta elección. Ibrahim Al Samarrai (Ibrahim el de Samarra) pasa a ser nada más y nada menos que el califa Abu Bakr Al Bagdadi, tomando para ello el nombre del primero de los cuatro califas

⁷ «Sobre el valor y la importancia de los símbolos en la metodología del Estado Islámico cfr». Disponible en http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2017/DIEEEM02-2017_SimbolosGuerra_PrietoArellano.pdf.

⁸ Ibídem.

universalmente aceptados por todos los musulmanes suníes; los denominados «cuatro califas bien guiados» y que además de este fueron Omar, Otmán y Alí.

No eligió un nombre cualquiera ni el de un califa cualquiera, sino que asumió uno que no dejaba lugar a dudas, que no era materia de discusión, que jamás había suscitado polémica entre la umma en cuanto a su legitimidad. A partir de ese momento, Al Samarraí era Abu Bakr y (en su alucinado criterio) estaba tan legitimado como el original para llevar a cabo la función de recuperar la unidad de los creyentes de acuerdo con sus muy particulares, crueles y totalitarios parámetros.

Si escuchamos el discurso con el que Al Bagdadi se dirigió a los fieles que abarrotaban la mezquita de Mosul aquel caluroso día de 2014 nos damos cuenta de que sus palabras son muy claras y fáciles de entender. No presenta alambicadas estructuras retóricas ni teóricas ni teológicas. Expresa conceptos que cualquier musulmán conoce en mayor o menor medida⁹. «Tras años y años de paciencia y guerra santa, los guerreros santos alcanzaron su objetivo y se lanzaron a declarar un califato islámico [sic] y a nombrar un imán, que es su deber como musulmanes. Un deber que se había perdido durante siglos y que había estado ausente de la realidad, haciendo que muchos musulmanes lo desconocieran. He sido señalado para ejecutar esta gran misión, esta responsabilidad, una gran responsabilidad. He sido nombrado para hacerme cargo de vosotros, aunque no soy el mejor ni soy mejor que vosotros así que, si me veis en el camino recto, ayudadme, y si veis que me equivoco, avisadme y enderezadme»¹⁰.

A juicio de Al Bagdadi, los musulmanes habían olvidado el deber de instaurar un califato, la importancia que este tiene. Él, como nuevo califa, solo tiene la misión de ponerlo de nuevo en marcha, de «hacerse cargo» de la grey musulmana, ya bajo una sola bandera, la bandera negra con el sello del EI y bajo la recta guía de aquel que lleva el nombre del primero de los cuatro califas bien guiados. Obviamente, nada es artificial ni estridente, ni siquiera fuera de lugar dentro del contexto en el que nos estamos moviendo. Todo está ejecutado al milímetro y se desarrolla con precisión quirúrgica.

⁹ El discurso de Al Bagdadi. Disponible en https://elpais.com/internacional/2019/10/27/actualidad/1572191321_671568.html.

¹⁰ Idem. Las negritas son mías.

Como dice el filósofo francés Philippe-Joseph Salazar en su imprescindible libro *Palabras armadas*¹¹, en la ceremonia de Mosul no hubo «[...] nada teatral, ninguna escenificación, nada de aspavientos. Al contrario, un porte digno y una naturalidad en la actitud que de inmediato evocan las del Profeta según la tradición de sus dichos y gestas. El efecto retórico de esta aparición es magistral»¹².

Evidentemente, pensar que todo este tinglado ideológico, religioso, político y militar que montaron Al Bagdadi y sus secuaces puede desvanecerse de la noche a la mañana solo porque el líder y fundador haya muerto llevaría a un optimismo tan ingenuo como peligroso. Al Bagdadi fue únicamente el iniciador de un movimiento, cuya matriz es (no lo olvidemos) Al Qaeda, pero que es mucho más compacto que esta, que no presenta las fisuras de esta y que, probablemente sobreviva a esta, o incluso acabe fagocitándola (como en realidad ya habían demostrado sobre el terreno), a poco que tengan el más mínimo y significativo éxito a partir de ahora.

Como bien dice en un reciente artículo la profesora y arabista Luz Gómez: «Olvidar que el ISIS nació de Al Qaeda puede resultar otro trágico error que lleve a no prever la nueva mutación del yihadismo»¹³. Y en este sentido es esclarecedor cuando señala por boca de un militante del autoproclamado Estado Islámico que «el islam no acaba con la muerte de Al Bagdadi, la yihad tampoco»¹⁴.

La importancia del clan para afianzar a la grey

Apenas cuatro días después de que Trump informara de la muerte de Al Bagdadi, el autoproclamado Estado Islámico, por medio de su portavoz, Abu Hamza Al Quraishi, anuncia a la comunidad, a sus seguidores y a Occidente que ha sido proclamado líder «y nuevo califa» Abu Ibrahim Al Hashimi Al Quraishi¹⁵.

El mensaje es breve, muy sintético, no entra en grandes detalles, pero sí nos aporta datos relevantes sobre la reacción del EI ante la muerte de su líder. Lejos de dar

¹¹ Un libro cuya lectura el autor de este artículo no puede por menos que recomendar, como ya lo hiciera en su anterior estudio sobre los símbolos y contrasímbolos, ya citado antes. Su lectura es verdaderamente esclarecedora, sobre todo para quienes nos movemos en un contexto casi metafísicamente distinto del objeto de estudio que nos ocupa.

¹² SALAZAR, Philippe-Joseph. *Palabras armadas. Entender y combatir la propaganda terrorista*. Anagrama. Colección Argumentos, 2016, p. 27.

¹³ Disponible en https://elpais.com/internacional/2019/10/27/actualidad/1572201501_878417.html.

¹⁴ Ídem. Entre comillas en el original.

¹⁵ Para un análisis destallado de este mensaje, cfr. Disponible en <https://ent.siteintelgroup.com/Articles-and-Analysis/site-director-rita-katz-giving-ongoing-commentary-on-isis-leadership-developments.html>.

señales de abatimiento o de invitar a sus seguidores al repliegue, a pasar a la más absoluta clandestinidad o a replantearse la línea de actuación, el grupo yihadista afirma que persiste en sus criterios de globalizar su actuación e insta a sus seguidores a que presten obediencia al nuevo califa y sigan siempre los postulados que les dejó Al Bagdadi¹⁶.

Es interesante sobre todo el siguiente aserto: los seguidores del EI deben ser leales al nuevo califa y, a su vez, seguir al pie de la letra, las doctrinas de Al Bagdadi. Con ello se está ofreciendo una imagen totalmente continuista¹⁷ y se da la impresión (evidentemente, sin confirmar, al menos de momento) de que Al Bagdadi pudo haber señalado a su sucesor antes de morir, algo bastante extraño en un supuesto purista como él, puesto que el califato no era hereditario sino que, al menos en los primeros tiempos del islam (que son a los que el EI alude constantemente), el califa era un cargo elegido o al menos consensuado entre algunos de los elementos más notables de la comunidad. De hecho, y probablemente para evitar suspicacias, en el comunicado se indica que el nuevo califa fue elegido «tras consultas» por el Consejo de la Shura del EI¹⁸.

Debemos fijarnos, sobre todo, en el nombre en sí: Abu Ibrahim Al Hashimi Al Quraishi. Según los observadores, este nombre encierra una gran simbología, porque significa que el nuevo califa tiene como modelo al mismo profeta y, por consiguiente, tiene plena legitimidad para asumir su función.

Según las reglas de sucesión del EI, el nuevo califa tiene que ser de la tribu del profeta (como se establecía en los primeros tiempos del islam), de ahí la gran importancia simbólica en la elección del apelativo Quraishi, de la misma tribu del Profeta, y, por lo tanto, dotado de plena legitimidad para ostentar el califato¹⁹. Dicho de otro modo, y de acuerdo con lo que ya en el siglo XI (IV de la hégira) plasmó por escrito el jurista Al Mawardi, el califa debe ser alguien árabe, perteneciente a la tribu Al Quraish, elegido por un consejo de ancianos en representación de la comunidad islámica y con la misión

¹⁶ Ídem.

¹⁷ Abu Hamza also states that killed spokesman Abu Hassan al-Muhajir was a minister and assistant of Abu Bakr al-Baghdadi. Also states the Shura Council of #ISIS, after consultation, agreed to act upon Baghdadi's will and pledge allegiance to Abu Ibrahim al-Hashimi al-Qurayshi. It was a very short message. Essentially just confirmation of recent leadership deaths, threatening continued presence across the world, and calling ISIS supporters to fulfil Baghdadi's calls. *Op. cit.*

¹⁸ Ídem.

¹⁹ Sobre estas particularidades, sugiero visitar MOSTERÍN, Jesús. *El Islam*. Alianza Editorial, El libro de bolsillo, 2012.

de difundir el islam por todos los confines del mundo²⁰. Estas características, según el mensaje del EI del 31 de octubre, las reúne Al Quraishi, quien pertenece a la misma tribu del profeta; es árabe (aunque no está clara de momento su tierra natal); ha sido elegido por un consejo dotado de «plena representatividad y autoridad» (en una organización terrorista convencional se le llamaría «comité militar», «mando político», «comando central», etc.) y, obviamente, tiene que seguir dirigiendo al grupo con las mismas aspiraciones de actuar de consuno en el ámbito territorial y militar; o, dicho de otro modo: compaginar las acciones terroristas con la lucha por seguir conservando al menos vestigios de presencia territorial.

Así pues, la misión que le compete ahora a Al Quraishi es la de granjearse autoridad a golpe de acción violenta. Por el momento, es posible que los seguidores del EI lo acepten como líder y «califa», pero muy pronto tendrán que ver actos concretos que den vigor al grupo o, de lo contrario, podrían empezar a surgir pronto disensiones, lo que unido a la acción militar que se sigue ejerciendo contra ellos en el eje sirio-iraquí, supondría un notable debilitamiento del grupo.

Lo que en un principio dará carta de naturaleza al nuevo califa será su capacidad para ordenar la comisión de atentados, de acciones contra los enemigos naturales del EI. Tendrá que seguir utilizando la violencia, en suma, entendida como herramienta de propaganda para justificar las soflamas teórico-propagandísticas del grupo yihadista, las cuales, sin una plasmación práctica violenta, se quedarían en nada. Pero al mismo tiempo no debemos olvidar que ningún atentado o acción violenta, criminal que puedan cometer tendrá sentido si no está avalado por su correspondiente aporte teórico-propagandístico-documental.

Evidentemente, y como ya apuntábamos en un artículo anterior²¹, el EI emprendió en su momento el camino más difícil: conjugar su naturaleza de grupo terrorista con otra (aparentemente antitética con el carácter de clandestinidad que por definición tiene cualquier grupo de este estilo) de presencialidad territorial, de realidad tangible, de constancia y presencia física. En definitiva, de Estado (o pseudo-Estado), y no un Estado cualquiera, sino un califato. Con ello, se atrajo (o al menos pretendió atraerse) de grado o en muchísimos casos por la fuerza a todos aquellos musulmanes que en un

²⁰ AL-MAWARDI, Abu'l Hasan (1058). *Al-Ahkam as-Sultaniyya (The Laws of Islamic Governance)*. 450 AH (1058 AC). Londres: Ta-Ha Publishers Ltd. Disponible en <http://www.kalamullah.com/Books/Al-Ahkam%20as-Sultaniyyah.pdf>.

²¹ Cfr. PRIETO, Fernando. *Simbolos... Op. cit.*

momento dado quedaron bajo su dominio y a los que sometió a un régimen de terror inspirado en una visión literalista, fanática e iluminada del islam de los siglos VII y VIII, aquel tiempo en el que el propio Profeta tuvo que hacerse fuerte a golpe de alfanje, como así siguieron haciendo sus seguidores, ya proclamados califas. Como señala Luz Gómez, «El Estado Islámico recurrió a los símbolos y a la historia para vincular la legitimidad de su califato con el imaginario islámico y seducir a los musulmanes a través de una brillante estrategia de mercadotecnia. Su conocida bandera negra era una reminiscencia del estandarte de la rebelión abasí contra los omeyas del siglo VIII, a los que acusaron de haber deturpado el verdadero islam con sus intereses mundanos; sus monedas reproducían las primeras monedas islámicas, la guerra en Siria e Irak se comparaba con las guerras de apostasía que siguieron a la muerte de Mahoma, etc.»²².

Y, claro, como enseguida veremos con detalle, para darle forma y contenido a ese planteamiento, a esas ambiciones, es necesario tener un lugar donde hacerlo. De lo contrario, todo sería mero artificio; un cruento, salvaje, despiadado y ruin juego de sangre y dolor, que no dejaría de ser el procedimiento de otra banda terrorista más. Si se busca la yihad, y si se aspira a crear un califato pleno, este debe asentarse sobre un territorio. Si tiene continuidad, contigüidad o es meramente una sucesión de compartimentos estancos y aislados, o incluso de islotes perdidos y remotos, es algo que todavía está por ver.

²² GÓMEZ, Luz. *Entre la sharía y la yihad. Una historia intelectual del islamismo*. Catarata, 2018, pp. 180-181.

Las nuevas ambiciones del Estado Islámico. Perspectivas y estrategia del grupo tras la muerte de Al Bagdadi

Tras analizar el comunicado del autoproclamado Estado Islámico en el que se confirma la muerte de Al Bagdadi, parece claro que el grupo yihadista tiene que seguir con su estrategia de golpear para sobrevivir. Dentro de la miríada de organizaciones salafistas, yihadistas, extremistas y radicales de todo tipo que pululan por Oriente Medio, el EI ha sido durante cuatro años (2014-2018) el grupo más poderoso, más fuerte, más cruel, más despiadado y más eficaz en sus métodos, pero precisamente por esto no se ha granjeado ningún aliado, ni siquiera ningún socio circunstancial (siempre sobre el terreno, otra cosa es la ayuda o financiación que extramuros de Siria o Irak le haya podido llegar a través de oscuros canales) y, por consiguiente, tiene que seguir mostrando una posición de fuerza en las acciones y de rigor máximo en los contenidos doctrinales si aspira a seguir teniendo predicamento, aunque sea el predicamento que proporciona el terror.

Si no es así, si el EI se repliega, si se percibe claramente un cambio en su estrategia — así como de táctica—, el resto de bandas terroristas y de grupos radicales de la región —empezando por Al Qaeda, que se la tiene jurada desde que hace cinco años le arrebató la hegemonía del imperio del terror regional y universal—, se lanzarán sobre él y lo descuartizarán, política y literalmente.

El mismo 31 de octubre, nada más anunciar la muerte de Al Bagdadi y la proclamación de Al Quraishi como nuevo califa, el autoproclamado Estado Islámico se atribuyó la muerte de un soldado iraquí en un atentado llevado a cabo en la localidad de Dawud Al Hasan (norte de Irak). Era el primero de la nueva etapa del grupo yihadista²³.

Apenas 48 horas más tarde, el 2 de noviembre, se responsabilizó del ataque llevado a cabo contra un cuartel en el este de Malí, en una acción a gran escala, que lleva el sello del EI, y en la que perdieron la vida 54 soldados malienses, según cifras oficiales, o más de 70, según el grupo yihadista, que difundió la noticia a través de sus canales oficiales y usuales, la «agencia» Amaq y la red Telegram²⁴.

²³ Disponible en <https://www.lavanguardia.com/internacional/20191101/471313316708/muere-1-soldado-iraqui-en-primer-atentado-del-ei-tras-ascenso-de-nuevo-lider.html>.

²⁴ Disponible en <https://www.lavanguardia.com/internacional/20191103/471352497767/estado-islamico-atentado-al-bagdadi-mali-terrorismo.html>.

Lo llamativo del segundo ataque es que supone la primera acción de gran envergadura que acomete el autoproclamado Estado Islámico en Malí, un país situado en un territorio, el Sahel, donde, al menos hasta al momento, el predominio le correspondía a Al Qaeda y sus filiales locales²⁵.

¿Supone este atentado un cambio de estrategia del EI, que podría haber decidido trasladar su radio de acción a África desde Siria? Evidentemente, en este país ha quedado desguarnecido territorialmente y demasiado expuesto a la presión del Ejército leal al régimen de Damasco y sus aliados rusos e iraníes, así como a los serios reveses a los que le ha sometido la milicia de las Fuerzas de Siria Democrática (FSD), la variopinta alianza integrada mayoritariamente por kurdos, que han sido aliados de Estados Unidos y son enemigos de Turquía y que en estos últimos años han llevado sobre el terreno y de manera efectiva buena parte del peso en el combate contra los radicales, sin olvidar tampoco los ataques concretos, y en ocasiones muy efectivos, de la coalición internacional liderada por Estados Unidos. En definitiva, demasiados y muy poderosos enemigos para una organización en proceso de reconstrucción.

En lo tocante a la presencia y la reordenación del EI en Siria, cabe pensar que los últimos planes de Al Baghdadi antes de ser eliminado por las fuerzas estadounidenses pasaban por comenzar esa tarea en el noroeste del país árabe, en concreto en la zona de Idlib, donde podría haber trabado una extraña y muy circunstancial alianza con grupos y grupúsculos leales o subsidiarios de Al Qaeda como la milicia yihadista local Hurras Al Din²⁶.

Una alianza como esa, y en las circunstancias actuales, daría a entender que el EI estaba pidiendo ayuda —y no exigiendo lealtad— a grupos hasta ahora rivales y a los que había despreciado (cuando no combatido) abiertamente.

Si consideramos que Idlib no es una zona donde el EI haya tenido nunca apoyo ni gran presencia, lo que cabe suponer es que sus menguados efectivos han recalado allí a la búsqueda de lo que podríamos llamar una especie de asociación de circunstancias con otros grupos que sí parecen mucho más implantados y asentados. No obstante, y como apunta la analista de Chatham House, Lina Khatib, la confrontación de fuerzas, grupos

²⁵ Ídem.

²⁶ En este sentido, véase el artículo de la especialista de Chatham House Lina Khatib. Disponible en <https://www.chathamhouse.org/expert/comment/abu-bakr-al-baghdadi-what-his-death-means-isis-syria>.

y bandas rivales del mismo o parecido signo que se concentran en Idlib podría ser un factor a favor del EI si sus dirigentes saben jugar sus cartas. Nadie puede negarle a este grupo su gran capacidad de organización, su disciplina férrea, su jerarquizada y bien diseñada estructura. Aunque es evidente que ha quedado muy debilitado (y no precisamente por la muerte de Al Bagdadi, sino por los reveses sobre el terreno del último año y medio), si el EI consigue mantener la estructura, la organización y la disciplina internas, podría imponerse a las banderías y luchas intestinas de los demás grupos locales y establecer una especie de alianza hegemónica con todas o parte de ellas²⁷.

Khatib sostiene que las tensiones locales son el principal combustible del autoproclamado Estado Islámico, que, no obstante, puede tener un importante factor disuasorio para un mayor crecimiento en la presencia de las fuerzas de la coalición internacional²⁸, la cual, por otro lado, obedece a intereses variopintos, aunque todos sus elementos tengan como denominador común el combate y la eliminación del grupo yihadista.

En cualquier caso, lo que debemos tener muy presente es que el EI puede haber sufrido derrotas constantes en los últimos 18 meses y su infraestructura puede haber quedado muy debilitada. La muerte de Al Bagdadi solo sería un jalón más en esta serie de reveses evidentes. Pero una cosa es constatar la evidencia de esas derrotas y otra muy distinta considerar que el EI ha sido vencido definitivamente. Eso está muy lejos de producirse, como los hechos de los últimos días así parecen indicarlo.

Evidentemente, Al Quraishi tendrá que «ganarse» día a día el puesto de líder del grupo terrorista y, sobre todo, la autoridad de «califa». No le bastará con haber sido nombrado y, pese a la firme disciplina de sus acólitos, sabe que tiene que apuntarse tantos visibles, llamativos y a corto plazo para que su liderazgo sea realmente efectivo.

Actualmente, el autoproclamado Estado Islámico tiene en marcha una muy activa campaña de captación y movilización entre las personas desplazadas que se hacían en los campos de refugiados instalados en el noreste de Siria, algunos de ellos convertidos en auténticas ciudades sin ley en donde, según fuentes estadounidenses,

²⁷ Ídem.

²⁸ Ídem.

los más organizados y disciplinados (es decir, los militantes yihadistas) han conseguido imponer su autoridad, su imperio del terror, y han logrado establecer una especie de «mini-Estado», con el desarrollo de algunas estructuras clave, sobre todo en el terreno de la enseñanza y del «orden público» y la moral islámica, con la implantación de una especie de policía religiosa²⁹.

Todo eso podría estar sirviendo de caldo de cultivo para fomentar una nueva generación de militantes y de combatientes bien adoctrinados, quienes llegado el momento podrían emprender la lucha armada y volver a nutrir a la organización del número suficiente de efectivos como para poner en jaque a los demás grupos armados con los que se juega el dominio territorial y, por extensión, a los estados sirio y, sobre todo, iraquí, habida cuenta de la cada vez más acentuada debilidad de este último. A fin de cuentas, el lugar de acción y desarrollo natural del autoproclamado Estado Islámico es el eje sirio-iraquí, allí se ha movido con comodidad; allí estableció su califato sin demasiados problemas y si bien fue arrancado territorialmente de esa zona, no hay que caer en una ingenua desiderata y considerar que allí ya nadie quiere saber nada de los yihadistas. En esas tierras siguen contando con seguidores y simpatizantes; de ellas surge la mayoría de sus militantes y cuadros de mando y por ellas se mueve como pez en el agua porque es su escenario natural. Esto no quiere decir que no vaya a seguir pergeñando atentados en Occidente porque no va a abandonar ese ámbito de actuación. La cuestión es que ahora todo esto pasa por un replanteamiento general para el cual da la sensación de que los yihadistas quieren ir con pies de plomo.

Por otra parte, y según fuentes de Naciones Unidas citadas por analistas estadounidenses, el EI sigue manteniendo unas bien saneadas finanzas, calculadas entre 50 y 300 millones de dólares producto de sus actuaciones durante el periodo en que estuvo vigente el califato en el ámbito territorial³⁰. Estos fondos pueden haber sido blanqueados en parte en negocios legales en Irak y países limítrofes en una especie de mecanismo de ida y vuelta que permitiría al grupo yihadista seguir aprovisionándose y financiándose casi ilimitadamente, siempre que sepa administrar bien esos recursos, lo cual querría decir que a lo mejor tiene que concentrarse más en ciertas zonas en

²⁹ Disponible en <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/after-baghdadi-how-the-islamic-state-rebounds>.

³⁰ Disponible en <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/after-baghdadi-how-the-islamic-state-rebounds>.

detrimento de otras y buscar nuevos terrenos para actuar si percibe que su área natural está demasiado batida por sus enemigos. De ahí la importancia que tiene el atentado de Malí a todos los efectos; tanto por lo que supone en número de víctimas, como, y de modo muy específico, por lo que implica de carta de presentación a gran escala del EI en un lugar que hasta ahora le era prácticamente ajeno.

No debemos olvidar que el concepto que el EI hizo del califato es sustancialmente transnacional. No puede obviar que su razón de ser es construir un Estado. Esta ha sido su idea-fuerza desde que lo fundó Al Bagdadi y es la que sigue constituyendo su más clara seña de identidad. Evidentemente, está más debilitado, mucho más dañado, pero no está ni mucho menos muerto. Su concepto del tiempo no es inmediato, como el que se tiene en Occidente, sino mediato. No hay prisas. Es como un sistema de riego por goteo en el que aparentemente parece imposible que la tierra pueda irrigarse gota a gota...Y, sin embargo, se moja y se nutre. Con esa baza juegan los yihadistas porque la entienden muy bien y la saben manejar muy bien: no es cuestión de tiempo, sino de perseverancia —sostienen ellos— y de momento tampoco podemos afirmar de manera tajante que les esté saliendo mal la jugada.

Y es que, como señala Luz Gómez, «El califato es al mismo tiempo la única alternativa política a los regímenes existentes y una solución teologal a la apostasía del conjunto de los musulmanes [...]. La salvación individual se vincula así a un proyecto colectivo, arraiga como ideario de una comunidad cuyo vínculo con el espacio del Estado no es territorial sino imaginario. De ahí la importancia de un relato que alimente a sus seguidores, muchos de ellos virtuales y sin presencia física en el territorio liberado»³¹.

³¹ GÓMEZ, Luz. *Op. cit.*, p. 182.

En consecuencia, nos haríamos un gran favor a nosotros mismos si continuáramos observando con atención todo lo que tenga que ver con el autoproclamado Estado Islámico; es menester que se le siga apretando sobre el terreno en Oriente Medio y al mismo tiempo que continúe extremándose la vigilancia en Occidente. No se puede bajar la guardia en ningún momento porque ni está acabado ni, desde luego, está próximo el momento en que desaparezca.

*Fernando Prieto Arellano**

Periodista y profesor de Periodismo Internacional, Universidad Carlos III
Especialista en Seguridad y Defensa en el Mediterráneo y Oriente Medio, UNED-IUGM

*Miguel A. Acosta Sánchez**

Reglamento 2019/1896/UE sobre la
guardia europea de fronteras y costas:
¿Frontex 3.0?

Reglamento 2019/1896/UE sobre la guardia europea de fronteras y costas: ¿Frontex 3.0?

Resumen

La grave crisis migratoria en la que se encuentra la Unión Europea, así como la falta de solidaridad entre los Estados miembros, ha conllevado la necesidad de una nueva regulación de Frontex. La nueva normativa pretende clarificar el ámbito competencial de la agencia, así como fortalecer el elemento operativo con un cuerpo permanente con capacidad ejecutiva en las fronteras exteriores. No obstante, se mantiene la gestión de fronteras como una competencia compartida entre la UE y los Estados miembros, lo que frena cualquier intento de integración en estas políticas.

Palabras clave

Frontex, capacidades, cuerpo permanente, cooperación policial, protección de derechos fundamentales, Eurosur.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Regulation 2019/1896/EU on the European Guard of Borders and Coasts: Frontex 3.0?

Abstract

The migration crisis in which the EU is located, as well as the lack of solidarity between the Member States, has led to the need for a new Frontex regulation. The new regulation aims to clarify the competence of the Agency as well as strengthen the operational element with a Standing Corps with executive capacity at the external borders. However, border management is maintained as a shared competence between the EU and the Member States, which slows down any attempt at integration into these policies.

Keywords

Frontex, Capabilities, Standing Corps, Police Cooperation, Fundamental Rights Protection, Eurosur.

Introducción¹

El pasado 14 de noviembre, se publicó en el *Diario Oficial de la Unión Europea* el Reglamento 2019/1896/UE del Parlamento y del Consejo, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas², entrando en vigor a los 20 días desde su publicación.

Tan solo 3 años después desde la adopción de la anterior normativa, el Reglamento 2016/1624/UE³, la UE se ha visto obligada a ampliar e incluso reformar el mandato de Frontex⁴, toda vez su total ineficacia frente al fenómeno migratorio. Y todo ello es debido, en esencia, a que nos encontramos ante una competencia compartida entre la UE y los Estados miembros, lo que deja en última instancia en manos de los Estados la capacidad de ejecución y viabilidad de una fuerza policial fronteriza europea.

En el presente estudio pretendemos exponer la nueva estructura de Frontex además de resaltar sus cambios más destacados, intentando dilucidar si efectivamente la nueva reglamentación ha logrado cubrir las lagunas que se han detectado en los últimos años o, por el contrario, nos encontramos ante un nuevo reforzamiento del aspecto securitario por parte de la UE a la hora de regular la gestión integrada de fronteras exteriores, sin que se dé un paso eficaz hacia la integración de las políticas.

¹ Trabajo realizado en el marco del Centre of Excellence Jean Monnet «Migration and Human Rights in Europe's External Borders»- With the support of the Erasmus+ Programme of the European Union (587177-EPP-1-2017-1-ES-EPPJMO-CoE). Este paper ha sido elaborado durante una estancia de investigación en 2019 en l'Università degli Studi di Pisa (Italia) y en el marco del programa Salvador de Madariaga del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades. Reglamento 2019/1896/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de noviembre de 2019, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, y por el que se derogan los Reglamentos 2013/1052/UE y 2017/1624/UE, DO, L 295, de 14/11/2019 (en adelante, Reglamento Frontex). Accesible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1574327664954&uri=CELEX:32019R1896>.

² «Reglamento 2019/1896/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de noviembre de 2019, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, y por el que se derogan los Reglamentos 2013/1052/UE y 2017/1624/UE». DO, L 295, de 14/11/2019 (en adelante, Reglamento Frontex). Accesible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1574327664954&uri=CELEX:32019R1896>.

³ «Reglamento 2016/1624/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de septiembre de 2016, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, por el que se modifica el Reglamento 2016/399/UE del Parlamento Europeo y del Consejo y por el que se derogan el Reglamento 2007/863/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, el Reglamento 2004/2007/CE del Consejo y la Decisión 2005/267/CE del Consejo». DO, L 251, de 16/09/2016. Accesible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1574327770061&uri=CELEX:32016R1624>.

⁴ Según el Considerando (3) del nuevo Reglamento Frontex, la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas es «comúnmente conocida como Frontex».

Justificación de la modificación

El Reglamento 2016/1624/UE por el que se crea la Agencia Europea de Guardias de Fronteras y Costas parecía haber dado un salto no solo cuantitativo, sino igualmente cualitativo en cuanto a la consecución, a medio y largo plazo, de una fuerza europea de control de fronteras. Sus competencias, las operaciones que podría llevar a cabo e incluso, con algunas críticas, su mecanismo de protección de los derechos fundamentales, parecían ir, a primera vista, en la buena dirección. Incluso, el objetivo de crear una fuerza permanente de 1.500 unidades que estuvieran en disposición de desplazarse sobre el terreno en un corto periodo de tiempo significaba, a todas luces, una voluntad clara por parte de las instituciones europeas y de los Estados miembros en alcanzar cotas más altas de integración⁵.

Pero a pesar de todo este entramado operativo y legal, durante 2018 se detectaron graves lagunas en la actuación de Frontex, especialmente lo que se refiere a las contribuciones por parte de los Estados miembros⁶. Ello se observaba igualmente en el contingente de reacción rápida, el cual no había cubierto aún sus necesidades de 1 500 efectivos. En relación con las evaluaciones de la vulnerabilidad (art. 13 del Reglamento 2016/1624/UE), únicamente 6 de un total de 37 recomendaciones fueron atendidas hasta marzo de 2018, lo cual denotaba una clara falta de compromiso por parte de los Estados miembros en la gestión conjunta y coherente de sus fronteras exteriores⁷.

Esta situación, llevó a la Comisión Europea a lanzar una propuesta de reglamento sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y que vendría a sustituir al Reglamento 2016/1624/UE, de tal forma que se buscara mejorar Frontex a efectos de

⁵ Ver, ACOSTA SANCHEZ, M. A. «La nueva Guardia Europea de Fronteras y Costas: una necesaria evolución de FRONTEX». Documento de Opinión 108/2016. Instituto Español de Estudios Estratégicos, 24/10/2016. Accesible en http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2016/DIEEEO108-2016_GuardaEuropea_FRONTEX_MiguelAcosta.pdf.

⁶ Así, «los compromisos solo cubren el 49 % de los activos y el 44 % de los activos técnicos para actividades en las fronteras terrestres. Para las operaciones en las fronteras marítimas, podrían facilitarse el 85 % de los expertos, pero solo el 51 % de los activos». Ver, «Doc. COM (2018) 250 final Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo, Informe sobre la aplicación de la Agenda Europea de Migración», de 14/03/2018, p. 19. Igualmente, «Doc. Consejo 11129/18, Annual report on the practical application of Regulation (EU) No 656/2014 establishing rules for the surveillance of the external sea borders in the context of operational cooperation coordinated by Frontex», de 11/07/2018. Todos estos documentos internos son accesibles en: <https://www.consilium.europa.eu/register/es/content/int?typ=ADV>.

⁷ Ver, «Doc. COM (2017) 820 final/2, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo, contribución de la Comisión al debate temático de los dirigentes de la UE sobre los futuros pasos en relación con las dimensiones interna y externa de la política de migración», de 13/12/2017.

convertirse en ejemplo de gestión eficaz de las fronteras exteriores⁸. Tras los preceptivos informes del Comité Económico y Social Europeo, de 12 de diciembre de 2018⁹, y del Comité de las Regiones, de 6 de febrero de 2019¹⁰, el 18 de abril de 2019 el Parlamento Europeo aprobó en primera lectura su posición sobre la propuesta de la Comisión, aprobando una versión corrigenda de dicha posición en su periodo parcial de sesiones del 21 al 24 de octubre de 2019. El texto, finalmente, fue aceptado por el Consejo en su sesión de 8 de noviembre de 2019, con 23 votos a favor, 3 abstenciones (Dinamarca, Reino Unido e Irlanda)¹¹ y dos votos en contra por parte de Italia y España¹².

Debemos indicar, en primer lugar, que sorprende que una normativa de tanto calado, e incluso tan extensa como el nuevo Reglamento, sea aprobado en el procedimiento legislativo ordinario en primera lectura en apenas un año. Y ello puede deberse a la necesidad imperiosa de establecer un régimen más eficaz en el ámbito de la gestión de fronteras, ante la gravísima crisis humanitaria que representa la inmigración irregular. Es más, en la anterior normativa, Reglamento 2016/1624/UE, nos encontramos la misma realidad, puesto que la propuesta inicial de la Comisión se presentó en diciembre de 2015, siendo aprobado el Reglamento en septiembre de 2016.

En segundo lugar, en nuestra opinión, y dado los votos negativos de España e Italia, como principales países de entrada de la llegada de inmigrantes por vía marítima, la normativa llega de nuevo huérfana. Y es que la gestión de las fronteras exteriores es una cuestión multidimensional, que no se resuelve únicamente fortaleciendo los mecanismos securitarios de control en frontera de los flujos migratorios. En efecto, es necesario incorporar otras políticas paralelas con un objetivo común (la gestión integrada de fronteras). Así, sigue sin adoptarse una modificación del Sistema de

⁸ «Doc. COM (2018), 631 final, Propuesta de Reglamento del Parlamento y del Consejo sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y por el que se derogan la Acción Común n.º 98/700/JAI del Consejo, el Reglamento (UE) n.º 1052/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo», de 12/09/2018. Ver, igualmente, «Doc. COM (2018) 98 final, Un marco financiero plurianual nuevo y moderno para una Unión Europea que cumpla de manera eficiente con sus prioridades posteriores a 2020», de 14/02/2018; «Doc. EUCO 9/18, Conclusiones del Consejo Europeo», de 28/06/2018.

⁹ DO, C 110, de 22/03/2019. Disponible en https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2019.110.01.0062.01.SPA&toc=OJ:C:2019:110:TOC.

¹⁰ DO, C 168, de 16/05/2019. Disponible en https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2019.168.01.0074.01.SPA&toc=OJ:C:2019:168:TOC.

¹¹ Estas abstenciones se deben, evidentemente, al régimen de *opting out* en que se encuentran estos tres Estados en el ámbito del espacio de libertad, seguridad y justicia, y reconocido en derecho originario.

¹² El resultado de la votación puede verse en, «Doc. Consejo 13922/2019», de 11/11/2019.

Dublín en cuanto a la identificación del Estado responsable en la atención a las peticiones de protección internacional, con un claro perjuicio a los Estados actualmente *frontline*, que asumen la mayor carga de peticiones; ni siquiera normativa obligatoria en materia de reubicación y reasentamiento, demostrando la falta de solidaridad de los Estados miembros en esta política.

A partir de la nueva reglamentación de Frontex, podemos destacar inicialmente cinco pilares claros. En primer lugar, se crea una fuerza permanente única que pasará de los 1.500 actuales a 10.000 efectivos para 2027, e incluso se comenzaría con su dotación tan pronto haya un acuerdo político sobre la propuesta. En segundo lugar, una mayor dotación económica a Frontex, casi triplicándola¹³. En tercer lugar, se incorpora la figura y regulación de *Eurosur*¹⁴, de tal forma que este último abarque todos los elementos de la gestión integrada de fronteras exteriores, mejorando su funcionamiento y ámbito de actuación. En cuarto lugar, una mejor coordinación con los Estados miembros, a través de la elaboración de la Estrategia de gestión integrada, no solo a nivel europeo sino igualmente a nivel de los Estados miembros¹⁵. En quinto y último lugar, una mejor cooperación con terceros Estados, promoviendo normas europeas en materia de gestión fronteriza, facilitando el cambio de información y análisis de riesgos entre las autoridades, y el despliegue de Frontex en dichos terceros Estados a través de acuerdos bilaterales.

A pesar de estas perspectivas, el 25 de octubre de 2019, los colegisladores (Parlamento y Consejo), adoptaron una Declaración Conjunta, que podríamos considerar, cuanto menos, realista en materia de contratación de personal¹⁶; y es que la aportación económica destinada a Frontex no ha reforzado esta faceta tan delicada,

¹³ Así se pasaría de 13.000 millones de euros a 34.900 millones de euros. Ver, «Doc. COM (2018) 98 final, Un marco financiero plurianual nuevo y moderno para una Unión Europea que cumpla de manera eficiente con sus prioridades posteriores a 2020», de 14/02/2018.

¹⁴ *Eurosur* es el Sistema Europea de Vigilancia de Fronteras, regulado por «Reglamento 2013/1052/UE del Parlamento y del Consejo», de 22/10/2013 (DO L, 295, de 06/11/2013), y que quedaría derogado con el Reglamento Frontex. Disposición disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1574437322199&uri=CELEX:32013R1052>.

¹⁵ De hecho, se ha lanzado un plan para adoptar una estrategia europea en la gestión integrada de fronteras exteriores. Ver, anexo 6 del «Doc. COM (2018) 250, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo, Informe sobre la Aplicación de la Agenda Europea de Migración», de 14/03/2018.

¹⁶ Declaración Conjunta del Parlamento Europeo y del Consejo. Proyecto de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y por el que se derogan los Reglamentos (UE) n.º 1052/2013 y (UE) 2016/1624 (Doc. 13329/19 ADD 1, de 25/10/2019).

afectando a la propia composición. En la declaración, ante la preocupación que plantea las dificultades «en los próximos años» por parte de Frontex a la hora de contratar, formar y retener personal cualificado, se hace un llamamiento a la Comisión Europea a fin de crear un mecanismo, así como adaptar el Estatuto de los funcionarios de la UE. El objetivo sería lograr que Frontex sea un empleador atractivo mediante una remuneración adecuada y equivalente al resto de instituciones y organismos de la UE.

La respuesta de la Comisión se produjo inmediatamente a través de otra declaración en la cual lamentaba que los colegisladores no hubieran aceptado su propuesta de permitir al consejo de administración de Frontex conceder un pago diferencial mensual al personal estatutario, lo cual, en su opinión, hubiera mejorado las condiciones de contratación. Igualmente, afirma categóricamente que «no tiene la obligación ni la intención en este momento de presentar ninguna propuesta de revisión del Estatuto de los funcionarios»¹⁷. Esta situación pone de relieve la dificultad que plantea a veces el denominado tridílogo entre las instituciones, especialmente en el ámbito de las competencias compartidas y en donde los Estados miembros hacen predominar sus intereses nacionales frente a medidas armonizadoras.

Nueva estructura del Reglamento 2019/1896/UE sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas

La estructura de la nueva regulación excede enormemente respecto al anterior Reglamento 2016/1624/UE. De esta forma, el Reglamento 2019/1896/UE consta de 124 artículos y 6 anexos (por los 83 artículos y 2 anexos de la regulación de 2016). Igualmente, destacan los considerandos de la exposición de motivos (133), donde se puede apreciar las principales novedades incorporadas. Los artículos a su vez de dividen en cinco capítulos.

- En el capítulo I *Guardia Europea de Fronteras y Costas*, se recoge el objetivo de garantizar una gestión integrada de fronteras. Esta última viene definida materialmente en el artículo 3. Igualmente se indica, como en la regulación anterior, que la Guardia Europea de Fronteras y Costas estará compuesta por la Agencia Europea de Guardias de Fronteras y Costas (Frontex) y las autoridades nacionales de los Estados miembros responsables de la gestión de las fronteras,

¹⁷ La respuesta de la Comisión a modo de declaración en, «Doc. Consejo 13329/19 ADD2 REV 1», de 29/10/2019.

incluidos los guardias de costas en la medida en que realicen labores de control fronterizo, así como las autoridades responsables en materia de retorno. En este capítulo I se incluye, además, la referencia a la adopción, por parte de la Comisión y Frontex, de un «ciclo de política estratégica plurianual para la gestión integrada de las fronteras exteriores», que analizaremos posteriormente.

- El capítulo II *Funcionamiento de la Guardia Europea de Fronteras y Costas*, es el más amplio del Reglamento, constando de 11 secciones. En este capítulo se enumeran las tareas de Frontex (art. 10), que se han ampliado enormemente. Cabe destacar, igualmente, la nueva regulación sobre intercambio de información y cooperación con los Estados miembros, para lo cual la integración de *Eurosur* con toda su infraestructura nacional será determinante.
- En este mismo capítulo, se recoge el procedimiento de activación de las operaciones Frontex, en concreto las intervenciones fronterizas rápidas (art. 36), operaciones conjuntas (art. 37), equipos de apoyo a la gestión de la migración (art. 40), agentes de coordinación (art. 44) y actuaciones en el ámbito de retorno (arts. 48-53). Igualmente, y como elemento novedoso, la sección 9 regula las capacidades de Frontex a través de su cuerpo permanente, su infraestructura y formación. Finalmente, se incluye el procedimiento de cooperación con instituciones, órganos y organismos de la Unión, otras organizaciones internacionales y con terceros Estados.
- El capítulo III, compuesto únicamente del artículo 79, se indica que Frontex asumirá y explotará el sistema de Documentos Auténticos y Falsos en Red (FADO), lo cual, tal y como ha indicado el Consejo en sus conclusiones de 27 de marzo de 2017, es «obsoleta», siendo necesario modificar su base jurídica. Por ello, Frontex se hará responsable de la misma hasta una nueva regulación que sustituya a la Acción Común 1998/700/JAI¹⁸.
- El capítulo IV, *Disposiciones Generales*, está formado por cuatro secciones. En este capítulo, se regula el estatuto de los miembros de Frontex, el nuevo tratamiento de datos personales, el estatuto jurídico y sede, así como las

¹⁸ «Acción Común 1998/700/JAI, de 3 de diciembre de 1998 adoptada por el Consejo sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, por la que se crea un Sistema europeo de archivo de imágenes (FADO)», DO, L 333, de 09/12/1998. Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1574329666639&uri=CELEX:31998F0700>.

competencias del consejo de administración y del director ejecutivo, la protección de los derechos fundamentales y el régimen presupuestario. Es interesante destacar que el art. 112 incide en la necesidad de una cooperación interparlamentaria entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales¹⁹, como colorario de una competencia compartida.

- En el capítulo V, *Disposiciones Finales*, se establecen las derogaciones²⁰ y la entrada en vigor tanto de los despliegues del cuerpo permanente como de la propia normativa.
- Finalmente, respecto a los anexos, en los cuatro primeros se indican las contribuciones nacionales para el cuerpo permanente, en sus distintas categorías, como veremos posteriormente. El anexo V es el más destacado dado que por primera vez se da publicidad a lo que se denominan «reglas de enfrentamiento» (ROE, por sus siglas en inglés), esto es, la regulación del porte de armas y el uso de la fuerza en las operaciones. Por último, el anexo VI recoge la tabla de correspondencias respecto a la normativa anterior. Pasemos a analizar las novedades más destacadas en la nueva regulación de Frontex.

Principales novedades introducidas en el Reglamento 2019/1896/UE «sobre Frontex y sus competencias»

Hay que resaltar que las competencias de Frontex, recogidas en el art. 10, se han visto ampliadas con respecto a la normativa anterior. Estas funciones vendrían a representar la transcripción operativa del componente material de la gestión integrada de fronteras exteriores (art. 3)²¹. Ello se debe, esencialmente, por la integración de «Eurosur» en Frontex y por la necesidad de mejorar los niveles de cooperación con otras agencias,

¹⁹ Esta cooperación interparlamentaria se basaría en el art. 9 del Protocolo n.º 1, sobre el cometido de los parlamentos nacionales en la Unión Europea, anejo al TUE y al TFUE. Accesible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:12016M/PRO/01>.

²⁰ Se derogan entonces el Reglamento 2013/1052/UE del Parlamento y del Consejo, de 22 de octubre de 2013, por el que se crea Eurosur; y el Reglamento 2016/1624/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de septiembre de 2016, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas.

²¹ Aun cuando la tendencia securitaria de la gestión integrada de fronteras exteriores es clara y tiende al control fronterizo de los flujos migratorios, durante la adopción del Reglamento Frontex, el Parlamento ha logrado introducir un segundo apartado al art. 3, de tal forma que se da un primer paso hacia un multidimensionamiento de la gestión integrada. Así el art. 3.2 dice lo siguiente: «Los derechos fundamentales, la educación y la formación, así como la investigación y la innovación, constituirán elementos generales de la ejecución de la gestión europea integrada de las fronteras». Ver, «Doc. Consejo 8498/19, Resultado de la Primera lectura del Parlamento Europeo y corrección de errores», de 23/10/2019.

especialmente la Agencia Europea de los Derechos Fundamentales (FRA, por sus siglas en inglés) y la Agencia Europea para el Apoyo al Asilo (EASO, por sus siglas en inglés); igualmente, en cuanto a la cooperación con terceros Estados en el nuevo marco de asociación con terceros países en el contexto de la Agenda Europea de Migración²².

Cabe destacar que los arts. 13 y 19 de la regulación anterior de 2016, se han mantenido sin modificaciones en los actuales artículos 32 (evaluación de la vulnerabilidad) y 42 (situación en las fronteras exteriores que requiera medidas urgentes), respectivamente. En ambos casos, y ante situaciones de extrema urgencia, será posible la adopción de una decisión de ejecución por parte del Consejo, previa propuesta de la Comisión, exigiendo al Estado miembro implicado plena cooperación leal. Ello denota un importante avance a la hora de superar el sistema de competencias compartidas en esta materia.

Junto a estas competencias operativas, Frontex asume, además, la creación y el funcionamiento de la unidad central del Sistema Europeo de Información y Autorización de Viajes (SEIAV) contemplada en el art. 7 del Reglamento 2018/1240/UE²³ (art. 67); y asumirá y explotará provisionalmente el sistema de Documentos Auténticos y Falsos en Red (FADO, según sus siglas en inglés), tal y como hemos indicado anteriormente (art. 79).

En el desempeño de estas tareas, los miembros de Frontex podrán disponer, incluso, de competencias ejecutivas, para apoyar eficazmente sobre el terreno a los Estados miembros en las operaciones lanzadas. Estas competencias ejecutivas deben aparecer claramente previstas en el Plan Operativo (art. 38) y en estos casos Frontex será responsable de cualquier daño causado. Esta capacidad ejecutiva, exclusiva de los cuerpos y fuerzas de seguridad nacionales, dan un claro elemento integrador en el desempeño de sus funciones en el territorio de los Estados miembros. En cualquier

²² Ver, «Doc. COM (2016) 385 final, Comunicación de la Comisión sobre la creación de un nuevo Marco de Asociación con terceros países en el contexto de la Agenda Europea de Migración», de 09/06/2016, y sus informes de seguimiento periódicos, aprobados, igualmente, como comunicaciones de la Comisión.

²³ Realmente esta competencia ya venía recogida en el Reglamento 2018/1240/UE a cargo de Frontex, por lo que se requería una incorporación de esta en la nueva normativa. Ver, «Reglamento 2018/1240/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de septiembre de 2018, por el que se establece un Sistema Europeo de Información y Autorización de Viajes (SEIAV) y por el que se modifican los Reglamentos 2011/1077/UE, 2014/515/UE, 2016/399/UE, 2016/1624/UE y 2017/2226/UE», DO, L 236, de 19/9/2018. Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1574438467297&uri=CELEX:32018R1240>.

caso, esta situación quedará siempre sujeta a la previa aceptación de dichos Estados²⁴.

Respecto a las acciones operativas, a petición de un Estado miembro o por iniciativa de Frontex (art. 42), y a partir de la normativa anterior, el Reglamento Frontex recoge las siguientes: a) funcionarios de enlace en los Estados miembros (art. 31); b) operaciones conjuntas en las fronteras exteriores (art. 37); c) intervenciones fronterizas rápidas en las fronteras exteriores (art. 37); d) equipos de apoyo a la gestión de la migración (art. 40); e) acciones urgentes en las fronteras exteriores (art. 42); f) operaciones de retorno (art. 50); g) equipos de supervisores del retorno forzoso (art. 51); y, h) intervenciones de retorno (art. 53).

En este elenco, se ha añadido como novedad los equipos de retorno (art. 52)²⁵. Por el contrario, respecto de la anterior normativa han desaparecido los equipos de escoltas para retornos forzosos y los equipos de especialistas en retorno, que irían a desplegarse en el territorio de terceros Estados. Esta supresión ha sido duramente criticada por Estados miembros como Polonia, Hungría y Eslovaquia, en detrimento, en su opinión, del control de la inmigración más allá de las fronteras europeas²⁶.

Finalmente, y en el caso de actuaciones operativas en terceros Estados, se establece una cláusula de salvaguardia de los intereses nacionales de aquellos Estados miembros que han desplazado contingentes. En efecto, según prevé el art. 74, el director ejecutivo garantizará la seguridad del personal desplazado, pero en el caso de posibles riesgos, previamente informados por el Estado miembro interesado, se podrán tomar medidas tales como la suspensión o el cese de la asistencia técnica y operativa al tercer Estado. Igualmente, el Estado miembro podrá decidir no aportar su contribución a la operación.

²⁴ Ello sería conforme entonces con lo establecido en el art. 4.2 TUE, la Unión «respetará las funciones esenciales del Estado, especialmente las que tienen por objeto garantizar su integridad territorial, mantener el orden público y salvaguardar la seguridad nacional», y el art. 72 TFUE, al indicar que el espacio de libertad, seguridad y justicia... se entenderá sin perjuicio de las responsabilidades que incumben a los Estados miembros en cuanto al mantenimiento del orden público y la salvaguardia de la seguridad interior». Ver, FERNANDEZ-ROJO, D. «Regulation 2019/1896 on the European Border and Coast Guard Agency (Frontex)». 14/11/2019. Disponible en <https://caughtyouredhanded.wordpress.com/author/davidfrojo/> (visitado el 21/11/2019).

²⁵ Los equipos de retorno podrán desplegarse durante las intervenciones de retorno, en el marco de los equipos de apoyo a la gestión de la migración o cuando sea necesario para prestar asistencia técnica y operativa adicional en el ámbito del retorno.

²⁶ Las declaraciones de estos tres países pueden verse en, «Doc. Consejo 13329/19 ADD 2 REV 1», de 25/10/2019.

El ciclo de política estratégica plurianual para la gestión integrada de fronteras exteriores

Una interesante aportación aparece en los arts. 8-9 del Reglamento. En efecto, en el art. 8 se recoge el régimen del denominado «ciclo de política estratégica plurianual para la gestión europea integrada de las fronteras». A partir del análisis estratégico de riesgos²⁷, la Comisión Europea aprobará la política estratégica a través de una comunicación y tras un debate con el Consejo y el Parlamento. Esta política estratégica plurianual, con una duración de cinco años, establecerá el modo de abordar los retos en el ámbito de la gestión de las fronteras y el retorno de forma coherente, integrada y sistemática, así como las prioridades políticas y las orientaciones estratégicas. Ello irá en paralelo a la adopción de estrategias coherentes a nivel nacional.

A partir de esta política estratégica, la nueva regulación establece un proceso de planificación integrada para la gestión de las fronteras y el retorno en tres niveles paralelos y complementarios. Así, se establecerá un proceso de planificación «operativa» al objeto de identificar las zonas fronterizas con niveles de impacto elevados y críticos; los procesos de «contingencia» describirán todas las medidas y recursos necesarios para el posible refuerzo de las capacidades, incluida la logística y el apoyo tanto a nivel nacional como de Frontex; y los «planes de desarrollo de capacidades» describirán la evolución a medio y largo plazo de las capacidades nacionales²⁸.

Esta política estratégica tenderá a establecer una planificación a largo plazo con objetivos claramente marcados, medios a disposición y mejoras requeridas, y siempre en plena cooperación con los Estados miembros. En este caso, la confianza entre UE y sus Estados a través del intercambio fluido de toda la información pertinente se observa de máxima importancia, así como un compromiso claro de los Estados miembros a efectos de desarrollar su infraestructura interna en el ámbito fronterizo.

²⁷ El análisis estratégico de riesgos será presentado por Frontex cada dos años, en estrecha consulta con los Estados miembros (art. 29.2). Este análisis recogerá los datos derivados de los flujos migratorios hacia y dentro de la Unión, en términos de tendencias, volúmenes y rutas migratorios, y otras tendencias o posibles retos en las fronteras exteriores y en materia de retorno.

²⁸ Es interesante que los planes de desarrollo de capacidades van en la misma dirección que el desarrollo de capacidades a nivel de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) de la UE. Ello tiende a unificar criterios y procedimientos de mejora a todos los niveles y en todas las dimensiones de la seguridad, tanto interna como externa.

Capacidades

Sin lugar a duda, la nueva reglamentación destaca por la creación de una fuerza permanente única que pasará de los 1.500 actuales a 10.000 efectivos para 2027, e incluso se comenzaría con su dotación tan pronto haya un acuerdo político sobre la propuesta. La cifra se basa en las necesidades de dotación desde la entrada en vigor del Reglamento 2016/1624/UE. Este nuevo cuerpo representa un claro avance en cantidad y calidad, al dar una solución consistente y eficaz, además de crear un cuerpo permanente con aportaciones obligatorias durante todo el año.

Este cuerpo permanente formará parte de Frontex con la capacidad definida en el anexo I, y estará compuesto por cuatro categorías de personal recogidas en dicho anexo²⁹. El cuerpo permanente podrá desarrollar competencias ejecutivas en frontera, de acuerdo con la normativa nacional y tal y como se recoja en el plan operativo.

A efectos de poder facilitar y mejorar la coordinación y el apoyo logístico y operativo de las acciones, en particular en el ámbito del retorno, en el momento del despliegue del cuerpo permanente, sea en un Estado miembro o en un tercer Estado, se podrán crear antenas en el territorio de dicho Estado (art. 60). Será el consejo de administración, previa propuesta del director ejecutivo, quien determine la constitución, composición, duración y, en su caso, la posible prórroga de la duración del funcionamiento de una antena, respetándose, en todo caso, la soberanía del Estado donde se haya ubicada.

Las cuatro categorías de personal son las siguientes:

- Categoría 1: personal estatutario del cuerpo permanente (art. 55). Este personal será aportado directamente por Frontex y desplegados en las zonas de operaciones como miembros de los equipos. Ejercerá funciones en materia de control fronterizo y retorno (art. 82)³⁰, incluso de carácter ejecutivo³¹. En el proceso de contratación

²⁹ Categoría 1: personal estatutario; categoría 2: personal operativo en comisión de servicios de larga duración; categoría 3: personal operativo para despliegues de corta duración; categoría 4: reserva de acción rápida. Los despliegues del cuerpo permanente se llevarán a cabo a partir del 1 de enero de 2021 (art. 123.3). Antes del 31 de diciembre de 2023, la Comisión deberá presentar una revisión del número total y la composición del cuerpo permanente (art. 59).

³⁰ En concreto, apoyarán sobre el terreno a los Estados miembros en sus esfuerzos para proteger las fronteras exteriores, luchar contra la delincuencia transfronteriza y reforzar el retorno efectivo y sostenible de los inmigrantes irregulares. Ver, arts. 54-58.

³¹ El art. 55.7 indica que estas funciones ejecutivas serán: verificación de la identidad y nacionalidad de las personas; autorización y denegación de entrada; sellado de los documentos de viaje; expedición o denegación de visados en frontera; vigilancia de fronteras; registro de huellas dactilares; contactos con terceros países para identificación de personas sujetas a retorno; y escolta a nacionales de terceros países sujetos a retorno.

de este personal, se tendrá en cuenta su grado de profesionalidad y que haya garantías de que respetan los valores éticos y dispongan de competencias lingüísticas adecuadas.

Como novedad, en el anexo V se recogen las normas relativas al uso de la fuerza³². En concreto se recogen las denominadas reglas de enfrentamiento (ROE, por sus siglas en inglés), que tradicionalmente han sido disposiciones no públicas y de carácter interno. En este caso, se establece en derecho derivado dichas normas y válidas para cualquier operación. El uso de la fuerza armada se ejercerá con arreglo a la legislación nacional del Estado miembro de acogida, en presencia de los guardias de fronteras de dicho Estado, y respetando los principios de necesidad³³, proporcionalidad³⁴ y precaución³⁵. El anexo V igualmente recoge normas específicas sobre los instrumentos de fuerza más comúnmente utilizados, otras normas prácticas y mecanismos de control.

Finalmente, a efectos de control, el Consejo de administración, a propuesta del director ejecutivo, creará un mecanismo de supervisión para el seguimiento de la aplicación de las ROE, además de adoptar normas para que el director ejecutivo autorice llevar y hacer uso de armas.

- Categoría 2: personal operativo en comisión de servicios de larga duración (art. 56). Este personal será remitido por parte de los Estados miembros, por un periodo de 24 meses, pudiéndose prorrogar una vez más por 12 o 24 meses. Las contribuciones anuales de cada Estados miembro aparecen recogidas en el anexo II, debiendo cumplir con los perfiles y las competencias definidas y con la previa

³² Según el anexo V, «Normas relativas al uso de la fuerza, incluida la formación y el suministro, el control y el uso de armas de servicio y de equipamiento no letal, aplicables al personal estatutario desplegado como miembro de los equipos», se entiende por «uso de la fuerza», el «recurso por parte del personal estatutario desplegado como miembro de los equipos a medios físicos para el desempeño de sus funciones o para garantizar la autodefensa, lo que incluye la utilización de las manos y el cuerpo, y el uso de cualesquiera instrumentos, armas, incluidas armas de fuego, o equipamientos».

³³ Se refiere a que el uso de la fuerza será excepcional y solo tendrá lugar cuando sea estrictamente necesario, y como último recurso. Nunca será arbitrario o abusivo.

³⁴ El uso de la fuerza será proporcional a la gravedad de la situación y al objetivo legítimo que deba alcanzarse. En el caso de usar un arma de fuego, deberá garantizarse que cause las mínimas lesiones posibles.

³⁵ Las actividades operativas de Frontex respetarán plenamente y procurarán preservar la vida y la dignidad humanas. Se tomarán todas las medidas necesarias para reducir al mínimo el riesgo de lesiones y daños durante las operaciones. Para ello, se establece la obligación general de advertir previamente del uso de la fuerza, a menos que tal advertencia ponga indebidamente en peligro a los miembros de los equipos o genere un riesgo de muerte o de perjuicios graves para otras personas, o sea claramente inadecuada o ineficaz en las circunstancias en cuestión.

aprobación de Frontex³⁶. Las funciones del personal de esta categoría 2 serán las reflejadas en el art. 82, siendo el director ejecutivo quien decida el lugar y duración de su despliegue.

- Categoría 3: personal operativo para despliegues de corta duración (art. 57). Será remitido por los Estados miembros de acuerdo con las contribuciones anuales indicadas en el anexo III³⁷, respetando los perfiles definidos por el consejo de administración, y contando con la previa verificación de Frontex. Cada Estado miembro será responsable de que el personal operativo esté disponible a petición de Frontex, durante un periodo de hasta cuatro meses dentro de un año civil, pudiendo desplegarse por un periodo superior, previa decisión del Estado miembro³⁸. Sus funciones, igualmente, serán las recogidas en el art. 82.
- Categoría 4: reserva de acción rápida (art. 58)³⁹. Aportadas por los Estados miembros de acuerdo con el anexo IV⁴⁰, para las intervenciones rápidas ante la llegada masiva de nacionales de terceros Estados que pretenden entrar sin autorización en el territorio. Este personal estará disponible durante un periodo de hasta cuatro meses dentro de un año civil. En cualquier caso, su despliegue será complementario y posterior al despliegue de las categorías 1, 2 y 3. Cada Estado miembro garantizará los perfiles definidos por el consejo de administración de Frontex.

Como norma común a todas las categorías y en la consecución, a todas luces, de unos estándares comunes a todos los cuerpos nacionales de gestión fronteriza, la nueva

³⁶ Anexo II: Contribuciones anuales que los Estados miembros deben aportar al cuerpo permanente a través del envío de personal en comisión de servicios de larga duración de conformidad con el artículo 56. En el caso de España, las contribuciones por año serían las siguientes: 30 (2021), 37 (2022), 37 (2023), 56 (2024), 74 (2025), 93 (2026) y 111 (2027 y posteriores).

³⁷ Anexo III: Contribuciones anuales de los Estados al cuerpo permanente para despliegues de corta duración de personal de conformidad con el artículo 57. En el caso de España, las contribuciones por año serían las siguientes: 266 (2021), 259 (2022), 296 (2023), 315 (2024), 370 (2025), 389 (2026) y 407 (2027 y posteriores). Únicamente cuando del análisis de riesgos (art. 29) o evaluación de vulnerabilidad (art. 32), un Estado miembro se encuentra ante una situación que podría afectar de manera sustancial a la ejecución de sus funciones nacionales, la aportación de dicho Estado miembro no excederá de la mitad de la contribución prevista en este anexo III.

³⁸ Los periodos de despliegue individual se decidirán en las negociaciones y acuerdos bilaterales anuales entre Frontex y los Estados miembros. La duración del despliegue la decidirá el Estado miembro, pero en ningún caso será inferior a treinta días, salvo en operaciones de duración inferior.

³⁹ Esta categoría 4 ha sido incorporada durante el proceso de negociación. Ver, «Doc. Consejo 8498/19, Resultado de la primera lectura del Parlamento Europeo y corrección de errores», de 23/10/2019.

⁴⁰ Anexo IV: Contribuciones que los Estados miembros deben aportar al cuerpo a través de la reserva de acción rápida de conformidad con el artículo 58. En el caso de España, la contribución asciende a 111 unidades.

regulación ha establecido todo un marco jurídico en materia de formación, con la necesaria participación de los Estados miembros (art. 62).

En efecto, Frontex, en coordinación con las entidades de formación nacionales y, en su caso, la Agencia Europea para el Apoyo al Asilo (EASO, por sus siglas en inglés), la Agencia Europea para los Derechos Fundamentales (FRA, por sus siglas en inglés), la Agencia Europea para la Gestión Operativa de Sistemas Informáticos de Gran Magnitud en el ámbito del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (EU-LISA) y la Agencia de la Unión Europea para la Formación Policial (CEPOL, por sus siglas en inglés), deberá desarrollar herramientas de formación específicas para sus funciones y competencias, incluyendo las relativas a la protección de menores y de otras personas en situación vulnerable⁴¹. Esta formación deberá ajustarse a un programa troncal común, basado en los valores consagrados en los tratados, y en coherencia con las culturas formativas nacionales.

La formación se realizará en centros nacionales o bien en centros asociados de Frontex en los Estados miembros. Incluso, se prevé la posibilidad, previa aprobación del consejo de administración, de crear un centro de formación propio. Por otra parte, Frontex establecerá un programa de intercambio de buenas prácticas entre los guardias de fronteras de los Estados miembros; pudiendo, además, organizar actividades formativas en cooperación con Estados miembros y terceros países en su territorio.

Todo este marco jurídico en materia de formación se observa como un paso importantísimo a fin de lograr unos primeros resultados homogéneos en materia de gestión fronteriza entre los Estados miembros. No obstante, como ya indica la Comisión Europea, en referencia a las fronteras marítimas, «existen actualmente más de 300 autoridades civiles y militares responsables de guardacostas en un amplio conjunto de ámbitos, como la seguridad, la protección marítimas, búsqueda y salvamento, el control de fronteras, el control pesquero, el control aduanero, las labores

⁴¹ En concreto, se cita, formación sobre el derecho de la Unión y el derecho internacional aplicables, en particular en lo que se refiere a los derechos fundamentales, al acceso a la protección internacional, directrices para identificar a personas que buscan protección y remitirlas a los procedimientos adecuados, directrices para hacer frente a las necesidades especiales de los niños, en particular los menores no acompañados, las víctimas de la trata de seres humanos, las personas que requieren asistencia médica urgente y otras personas especialmente vulnerables, el uso de la fuerza y formación en operaciones de búsqueda y el rescate. Además, Frontex establecerá y desarrollará un mecanismo interno de control de calidad para garantizar un nivel de formación elevado, competencias específicas y profesionalidad.

policiales y la protección del medio ambiente»⁴². Ello es prueba de las dificultades que podamos encontrar a la hora de buscar elementos de cohesión en la propia formación de dichas unidades. Por lo que la formación es un elemento esencial a la hora de reducir progresivamente esas dificultades.

La integración de Eurosur en Frontex

El nuevo Reglamento Frontex incorpora la figura y regulación de «Eurosur», de tal forma que este último abarque todos los elementos de la gestión integrada de fronteras exteriores, mejorando su funcionamiento y ámbito de actuación. Así, «Eurosur» se destinará al control fronterizo y gestión integrada, mejorando la cooperación operativa y el intercambio de información con terceros países.

En cuanto a su estructura, se han designado centros de coordinación en los Estados miembros (art. 21)⁴³ que aglutinan todas las funciones nacionales en materia de vigilancia fronteriza⁴⁴. Estos centros nacionales deben desarrollar herramientas comunes para favorecer un sistema común de intercambio de información y centralización de esta. El objetivo último es permitirles detectar, prevenir y combatir la inmigración ilegal y la delincuencia transfronteriza, y contribuir a asegurar la protección y salvamento de las vidas de los inmigrantes.

Estas funciones se llevan a cabo a través de la creación de mapas de situación nacionales (art. 25)⁴⁵, mapa de situación europeo (art. 26) y mapas de situación específicos (art. 27)⁴⁶, a partir de la recopilación, evaluación, cotejo, análisis, interpretación, generación, visualización y difusión de información. Además, los Estados miembros deben dividir sus fronteras exteriores terrestres, marítimas y, si lo

⁴² «Doc. COM (2015) 673 final, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, La Guardia Europea de Fronteras y Costas y la gestión eficaz de las fronteras exteriores de Europa», de 15/12/2015.

⁴³ Junto a los centros de coordinación nacionales, cada Estado nombrará un punto de contacto nacional para la comunicación con Frontex, facilitando la rápida difusión de toda la información (art. 13).

⁴⁴ En el caso español, se trataría de la Guardia Civil.

⁴⁵ Según el artículo 2, se entiende por «mapa de situación», una agregación de datos e información georreferenciados en tiempo cuasirreal recibidos de diferentes autoridades, sensores, plataformas y otras fuentes, que sea transmitida a través de canales seguros de comunicación e información y pueda procesarse y mostrarse de forma selectiva y compartirse con otras autoridades pertinentes para lograr un conocimiento de la situación y apoyar la capacidad de reacción en las fronteras exteriores o en sus proximidades y en la zona prefronteriza; y por «zona prefronteriza», la zona geográfica más allá de las fronteras exteriores, relevante para la gestión de las fronteras exteriores mediante análisis de riesgos y conocimiento de la situación.

⁴⁶ Estos mapas de situación específicos permitirán apoyar actividades operativas específicas en las fronteras exteriores o compartir información con instituciones, órganos y organismos de la Unión, organizaciones internacionales o terceros Estados.

desean aéreas⁴⁷, en zonas fronterizas que notificarán a Frontex; y esta última, atendiendo a los análisis de riesgos y de acuerdo con el Estado miembro interesado, atribuirá a cada zona un nivel de impacto bajo, medio, alto o crítico⁴⁸, afectando a la reacción en las actividades de vigilancia según el nivel de impacto determinado (art. 35).

La protección de los derechos fundamentales

En materia de derechos fundamentales, consideramos que la nueva normativa ha sido muy cauta a la hora de ampliar el control en las actuaciones del cuerpo permanente. Se han introducido claramente mejoras, pero entendemos que queda todavía mucho por hacer, al menos en cuanto al propio procedimiento de denuncia. De hecho, dicho procedimiento se mantiene sin cambio con respeto a la normativa de 2016, encontrándose recogido ahora en el art. 111. Así, sigue siendo un procedimiento totalmente administrativo al ejercerse siempre en el ámbito de la propia Frontex. Además, no se observa una clara independencia e imparcialidad, por cuanto que el director ejecutivo, que supervisa todo el proceso, es nombrado por el consejo de administración, formado por representantes de los propios Estados, más dos miembros de la Comisión; y difícilmente, las decisiones son recurribles ante la jurisdicción europea.

No obstante, durante la fase de tridílogo entre las instituciones en el momento de elaborar el nuevo Reglamento Frontex, se ha logrado introducir algunas modificaciones de envergadura que pudieran permitir un mejor control más independiente e imparcial de la posible violación de los derechos fundamentales⁴⁹. De este modo se han incluido al menos dos mecanismos independientes de control además de una importante reforma orgánica.

Respecto a los mecanismos de control, en primer lugar, las actividades de Frontex podrán ser objeto de investigaciones administrativas por parte del defensor del Pueblo Europeo (art. 119). En segundo lugar, y más interesante, es lo que prevé el art. 98, el cual reconoce a Frontex como legitimado pasivo frente al Tribunal de Justicia, pudiendo

⁴⁷ Véase, «Considerando (35) y art. 30».

⁴⁸ La diferencia entre los niveles dependerá del impacto de los incidentes relacionados con la inmigración ilegal o la delincuencia transfronteriza que se produzcan en la sección de la frontera, pudiendo ser insignificantes (nivel bajo), moderado (nivel medio), significativo (nivel alto) o tengan un impacto decisivo en la seguridad de las fronteras (nivel crítico). Véase, art. 34.

⁴⁹ Ver, «Doc. Consejo 8498/19, Resultado de la Primera lectura del Parlamento Europeo y corrección de errores», de 23/10/2019.

recurrirse sus decisiones por medio de recursos de nulidad (en cuanto afecten a terceros), omisión y recursos de responsabilidad contractual y extracontractual. De esta forma, una decisión del director ejecutivo que afecte al control de una posible violación de derechos fundamentales podría ser recurrida ante el Tribunal de Luxemburgo, pudiendo este, si acaso de forma indirecta, entrar a conocer en el fondo del asunto, y constatando la posible vulneración de derechos.

Y complementando estos mecanismos de control, Frontex podrá permitir que el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes del Consejo de Europa efectúe visitas cuando lleve a cabo operaciones de retorno⁵⁰. Esta posibilidad, si bien no obligatoria al tener que contar con el Estado miembro afectado, añade un control exterior a la propia Unión, garantizando la transparencia y seguimiento de las posibles violaciones de derechos fundamentales.

En cuanto a los aspectos orgánicos, las funciones del agente de derechos fundamentales han sido clarificadas. De este modo, según el art. 109, el agente de derechos fundamentales, actuando con total autonomía e independencia y asistido por un adjunto, contribuirá a la estrategia de Frontex en materia de derechos humanos; supervisará e incluso investigará el respeto de los derechos fundamentales por parte de Frontex, asesorándole cuando así proceda; realizará visitas *in situ* a las operaciones e informará al consejo de administración de posibles violaciones.

Pero, además, el nuevo Reglamento ha creado la figura de observadores de derechos fundamentales (art. 110). Estos observadores serán designados por el agente de derechos fundamentales actuando bajo su supervisión jerárquica y con independencia en la ejecución de su mandato. Se espera que, para diciembre de 2020, se cuente ya con 40 observadores. La mayor importancia de esta nueva figura, en nuestra opinión, es que en cada operación habrá designado, al menos, un observador. Esto último debería garantizar un mayor respeto de los derechos por parte de los miembros del cuerpo permanente, además de facilitar la labor del agente de derechos fundamentales al servir de enlace entre este y cada acción operativa.

⁵⁰ Y ello en el marco del mecanismo de supervisión creado por los miembros del Consejo de Europa en virtud de la Convención Europea para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes. Ver, Considerando (82).

De hecho, en esta labor de seguimiento, se prevé retirar la financiación de una operación o incluso darla por finalizada, previa decisión del director ejecutivo, tras consultar con el agente de derechos fundamentales, y en los casos de constatación de graves violaciones de derechos fundamentales u obligaciones de protección internacional. Del mismo modo, el director ejecutivo podrá decidir no iniciar una acción de Frontex, suspenderla o concluirla en estos mismos casos de graves violaciones (art. 46). Con todo, nos encontramos que la figura del agente cobrará más importancia en su labor de control, además de disponer, con la nueva normativa, de un equipo lo suficientemente amplio para ejercer con garantías sus funciones. En todo caso, todo quedará sujeto a la buena voluntad de los Estados de seguir las recomendaciones de Frontex, e incluso de iniciar un procedimiento interno a fin de exigir responsabilidades civiles y/o penales a sus nacionales.

Ideas finales

A partir de la nueva regulación de Frontex, podemos obtener una serie de ideas finales. En primer lugar, se constata un refuerzo de la gestión integrada de las fronteras exteriores, con un importante compromiso por parte de los Estados miembros a la hora de crear un cuerpo permanente. Del mismo modo, se observa una mejor clarificación de las competencias y un importante paso adelante en lo que respecta al control de la legalidad con la incorporación de la jurisdicción del Tribunal de Justicia.

En segundo lugar, la adopción del ciclo de política estratégica plurianual dotará a Frontex de una línea a seguir permanente en el tiempo, en estrecha coordinación con los Estados miembros, y con pleno respeto de la legalidad y los principios establecidos. Esta estrategia, unida a la evaluación efectiva de riesgos, podría permitir acabar con la práctica de adopción de normas a golpe de necesidad en los últimos años y que no ha tenido el éxito esperado.

En tercer lugar, se mantiene, no obstante, el carácter compartido de la gestión de fronteras exteriores, respetando las competencias de los Estados, y sin apenas avances respecto a la normativa anterior. La adopción de normas mínimas, como reza el TFUE, seguirá siendo el mecanismo de desarrollo de esta política. Además, la existencia de determinados Estados miembros con gobiernos (ultra)nacionalistas parece impedir un cambio en esta tónica en el futuro más cercano. Más aún cuando se

siga centrando la normativa en el control de los flujos migratorios exclusivamente, denotando, de este modo, el carácter securitario de la política europea.

En cuarto y último lugar, aun cuando podríamos calificar a la nueva Frontex como una versión 3.0, se antoja un camino largo hacia la integración de la gestión de fronteras.

En efecto, podemos considerar la existencia de dos modelos de gestión: el primero referido a la integración en una única unidad de todas las competencias en materia de control fronterizo (por ejemplo, la UE a través de Frontex); el segundo, referido a la cooperación y coordinación eficaz entre todas las unidades con responsabilidades en materia de control (como los Estados miembros a través de sus agencias nacionales). La existencia paralela de los dos modelos complica todavía más la situación, con lo cual la nueva regulación en materia de formación del cuerpo permanente y de un intercambio más fluido de la información a todos los niveles pudiera representar el camino acertado hacia cotas integradoras más altas. No obstante, todo quedará en manos, en última instancia, de los Estados miembros y de su compromiso efectivo con el respeto de los principios constitutivos del proceso de integración europea.

*Miguel A. Acosta Sánchez**

Profesor titular de Derecho Internacional Público y RR. II.
Universidad de Cádiz

¿Estamos más cerca del Armagedón biológico?

Resumen

El desarrollo y optimización de las técnicas de edición genética, como el CRISPR/Cas9 o el editor de calidad, han abierto la puerta a la corrección y modificación del genoma humano a niveles hasta ahora impensables. Esto que constituye un beneficio indiscutible, conlleva riesgos para la seguridad debido a la falta de una regulación efectiva en este campo. Lo cual, unido a la falta de ética de algunos investigadores han permitido que se modificara la información genética de unos embriones humanos con resultados futuros inciertos. Si lo anterior no fuera suficiente para hacer saltar las alarmas, la posibilidad de aplicar estas técnicas de uso dual en un programa biológico sería suficiente para potenciar los controles en esta área del conocimiento. Para complicar más si cabe la situación, el abaratamiento de las técnicas de edición puede permitir que alguien con los conocimientos suficientes pudiera iniciar un programa biológico a pequeña escala con consecuencias imprevisibles. Por otro lado, la aplicación de las técnicas de edición genética en las líneas germinales humanas puede constituir un programa de eugenesia de efectos incontrolables. Razón por la cual debe potenciarse el marco regulatorio y legal, así como el desarrollo de códigos de conducta para el personal relacionado con la edición genética.

Palabras clave

Edición genética, CRISPR/Cas9, editor de calidad, eugenesia, uso dual, armas étnicas, agentes biológicos modificados, ética.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Are we closer to a biological Armageddon?

Abstract

The development and optimization of genetic editing techniques, such as CRISPR / Cas9 or prime editing, have opened the door to human genome correction and modification to levels unthinkable so far. This is an indisputable benefit carries security risk. This is because the lack of effective regulation in research in this field, together with the lack of scruples of some researchers have allowed the genetic information of human embryos to be modified with uncertain future results. If this were not enough to set off alarms, the possibility of applying these dual-use techniques in a biological program would be enough to enhance controls in this area of knowledge. To further complicate the situation, the lowering of editing techniques may allow someone with enough knowledge to start a small-scale biological program with uncertain results. On the other hand, the application of genetic editing techniques in human germlines may constitute a program of eugenics with unforeseeable consequences. Reason why the regulatory and legal framework should be strengthened, as well as the development of codes of conduct for personnel involved in genetic editing.

Keywords

Genetic edition, CRISPR/Cas9, prime editing, eugenics, dual-use, ethnic weapons, modified biological agents, ethics.

Introducción

Los medios de comunicación se han hecho eco de una nueva técnica de edición/corrección genómica, denominada «edición de calidad» que parece evitar los inconvenientes que presenta el CRISPR/Cas 9 en relación con la falta de control de los cambios generados, ya que en vez de ser una técnica masiva inespecífica de «cortar y pegar», la nueva es una «técnica de edición de textos basada en buscar y reemplazar el fragmento deseado», aumentando así su especificidad, sensibilidad y precisión^{1 2 3 4}.

No obstante, a pesar de que todavía queda un largo camino para optimizar esta técnica desde el *in vitro* hasta el *in vivo*, la rapidez con la que se desarrollan los avances puede hacer pensar que asistiremos a nuevos descubrimientos en un corto periodo de tiempo, toda vez que solo pasaron cuatro años para realizar los primeros ensayos clínicos en humanos con la técnica CRISPR/Cas9 y dos más para que en 2018 se autorizara el primer tratamiento basado en esta técnica^{5 6 7 8}. Con lo que no es descabellado pensar que la nueva técnica de edición genética abre una puerta a la esperanza para la corrección de hasta un 89 % de los más de 75.000 errores genéticos que causan enfermedades en los seres humanos^{9 10 11}, ya sea con el CRISPR/Cas9 o con otras

¹ EUREKALERT. «CRISPR gene editing can cause hundreds of unintended mutations». Columbia University Medical Center - Eurekalert; <https://eurekalert.org> [pág. web]. 29/05/17. Disponible en https://eurekalert.org/pub_releases/2017-05/cumc-cge0526617.php. Fecha de la consulta 15/11/2019.

² ANZALONE, Andrew V.; RANDOLPH PEYTON, B.; DAVIS JESSIE, R.; ALEXANDER, A.; SOUSA; LUKE, W.; KOBLAN; *et al.* «Search-and-replace genome editing without double-strand breaks or donor DNA». *Nature* 2019. doi:10.1038/s41586-019-1711-4.

³ CONQUERO, Belén V. «Primer Editing, la nueva técnica que corrige el ADN». *La Razón* (edición online) 21/10/2019. Disponible en <https://www.larazon.es/sociedad/prime-editing-la-nueva-tecnica-que-corrige-el-adn-KM25387085>. Fecha de la consulta 15/11/2019.

⁴ SÁEZ, Cristina. «Creada la técnica más precisa para corregir mutaciones del ADN». *La Vanguardia* (edición online) 21/10/2019. Disponible en <https://www.lavanguardia.com/ciencia/20191021/471115283011/edicion-genetica-alta-precision-david-li.html>. Fecha de la consulta 15/11/2019.

⁵ DOMINGUEZ NUÑO. «El cortapega genético llega a los humanos». *El País* (edición online) 23/06/2016. Disponible en https://elpais.com/elpais/2016/06/22/ciencia/1466609365_058334.html. Fecha de la consulta 15/11/2019.

⁶ ANSEDE, Manuel. «China ejecutará el primer ensayo de superedición de ADN en humanos». *El País* (edición online) 26/07/2016. Disponible en https://elpais.com/elpais/2016/07/25/ciencia/1469465813_293041.html. Fecha de la consulta 15/11/2019.

⁷ ANSEDE, Manuel. «Autorizada la edición genética con CRISPR dentro de personas enfermas». *El País* (edición online) 20/12/2018. Disponible en https://elpais.com/elpais/2018/12/19/ciencia/1545243580_218250.html. Fecha de la consulta 15/11/2019.

⁸ THULIN, Lila. «Four U.S. CRISPR Trials Editing Human DNA to Research New Treatments» <https://www.smithsonianmag.com> [pág. web] 03/09/2019. Disponible en <https://www.smithsonianmag.com/science-nature/four-us-crispr-trials-editing-human-dna-for-new-medical-treatments-180973029/#wVP7TVCbqWSZtZW.99>. Fecha de la consulta 15/11/2019.

⁹ MORENO, Sonia. «Un editor de ADN que podría curar casi el 90 % de las enfermedades genéticas». *Diario el Mundo* (edición online) 22/10/2019. Disponible en <https://www.elmundo.es/ciencia-y-salud/salud/2019/10/21/5dadca6cfc6c8367128b45bf.html>. Fecha de la consulta 15/11/2019.

técnicas de edición genética que están siendo ya desarrolladas y utilizadas a nivel empresarial y/o científico en el ámbito biotecnológico¹².

Quizá por esa expectativa, de acuerdo con una encuesta *online* a nivel mundial en la que han participado 43.136 personas, el 70 % de los encuestados estarían de acuerdo con la edición genética de embriones, reduciéndose este porcentaje al 56 % para los participantes españoles en dicha encuesta¹³.

Obviando el valor demoscópico de esas opiniones, parece razonable pensar que si unos futuros padres supieran que sus hijos estarán o podrían estar aquejados de una enfermedad asociada a la herencia, no solo estarían dispuestos en función de sus creencias y conciencia moral a someterse al proceso del consejo genético legalmente establecido y científicamente probado¹⁴, así como a las técnicas y tratamientos autorizados (entre otros, la donación de óvulos y espermatozoides y/o el diagnóstico genético preimplantacional) al objeto de evitar que su descendencia sufriera las consecuencias de una enfermedad prevenible y tratable por medios terapéuticos^{15 16 17 18 19 20}.

¹⁰ MONTOLIU, Lluís. «La CRISPR más precisa hasta la fecha convierte la tijera genética en una navaja suiza». <http://theconversation.com> [pág. web] 23/10/2019. Disponible en <http://theconversation.com/la-crispr-mas-precisa-hasta-la-fecha-convierte-la-tijera-genetica-en-una-navaja-suiza-125696>. Fecha de la consulta 15/11/2019.

¹¹ COHEN, Jon. «New 'prime' genome editor could surpass CRISPR». <https://www.sciencemag.org/> [pág. web] 21/10/2019. Disponible en <https://www.sciencemag.org/news/2019/10/new-prime-genome-editor-could-surpass-crispr>. Fecha de la consulta 15/11/2019.

¹² TACHIBANA, Chris. «Beyond CRISPR: What's current and upcoming in genome editing». <https://www.sciencemag.org/> [pág. web] 27/09/2019. Disponible en <https://www.sciencemag.org/features/2019/09/beyond-crispr-what-s-current-and-upcoming-genome-editing>. Fecha de la consulta 15/11/2019.

¹³ PORSTOCKY, Thomas. «Pro and Con: Should Gene Editing Be Performed on Human Embryos?». <https://www.nationalgeographic.com/> [pág. web] 08/2016. Disponible en <https://www.nationalgeographic.com/magazine/2016/08/human-gene-editing-pro-con-opinions/>. Fecha de la consulta 15/11/2019.

¹⁴ MORALES CHAMORRO, Antonio. «Consejo genético». Sociedad Española de Oncología Médica. <https://seom.org/> [pág. web] 07/03/2017. Disponible en <https://seom.org/informacion-sobre-el-cancer/consejo-genetico>. Fecha de la consulta 15/11/2019.

¹⁵ CURTIS, Mónica. «Los tratamientos genéticos ya están aquí». <https://neurofriendly.org> [pág. web] 20/06/2018 Disponible en <https://neurofriendly.org/2018/06/20/los-tratamientos-geneticos-ya-estan-aqui/>. Fecha de la consulta 15/11/2019.

¹⁶ AZNAR, LUCEA, Justo. «Bebés por diseño. Una cuestión de ética». *Revista Internacional de bioética, deontología y ética médica* 21 (4). 2010, pp. 347-368.

¹⁷ OPAZO SÁEZ, Paola. «Genetistas intentan impedir creación de "bebés de diseño"». <https://nacionfarma.com/> [pág. web] 15/03/2019. Disponible en <https://nacionfarma.com/principales-investigadores-en-genetica-piden-moratoria-para-frenar-creacion-de-bebes-de-diseno/>. Fecha de la consulta 15/11/2019.

¹⁸ REGALADO, Antonio. «Los bebés genéticamente perfectos serán posibles, pero ¿también legales?». *MIT Technology Review*. <https://www.technologyreview.es/> [pág. Web] 06/03/2015. Disponible en

No pudiéndose olvidar a aquellas personas que estuvieran dispuestas a emplear técnicas de edición genética, aún sin estar científicamente probadas y ofertadas por personas sin escrúpulos, para que sus hijos nacieran sanos. O incluso más allá, elegir características concretas asociadas a unas características raciales específicas, abriéndose una puerta a los «bebés de diseño» en función de la edición genómica de espermatozonias, ovocitos o embriones^{21 22}.

De hecho, a principios de noviembre de 2018, los medios de comunicación se hicieron eco del nacimiento de los primeros seres humanos genéticamente modificados mediante la aplicación de la técnica CRISPR/Cas9. Para lo cual, el genetista He Jiankui, de la Universidad de Shenzhen, modificó el gen CCR5 que codifica una proteína localizada en la superficie de algunos linfocitos, con el objetivo de inhabilitarla y así no expresar la proteína que facilita la entrada del virus del VIH en las células²³.

El problema asociado al logro científico conseguido, en caso de que sea verdad, es que no todo lo relacionado con el mismo se ha hecho de acuerdo con las normas y códigos éticos establecidos, lo cual le ha supuesto su despido de la universidad donde trabajaba²⁴. En este sentido, parece que la pareja participante no tenía muy claro en qué consistía el ensayo clínico, que es así como se consideraba el «experimento». Por otro lado, dicho ensayo fue notificado a las autoridades chinas cuando ya se había iniciado, planteándose además de lo anterior una discusión ética acerca de la conveniencia o no de utilizar una técnica no contrastada al 100 % en seres humanos, ya que se desconocen las consecuencias futuras que tendrá la manipulación realizada en otros genes que pueden haber resultado transformados. Sin olvidar que, de acuerdo

<https://www.technologyreview.es/s/4783/los-bebes-geneticamente-perfectos-seran-posibles-pero-tambien-legales>. Fecha de la consulta 15/11/2019.

¹⁹ T. B. «La genética llega a la planificación del embarazo». *El Mundo* 27/10/2019, p. 16.

²⁰ EUROPA PRESS. «Izpisua desarrolla una herramienta avanzada de edición génica para curar enfermedades raras». <https://m.infosalus.com/> [pág. web] 25/09/2019. Disponible en <https://m.infosalus.com/salud-investigacion/noticia-izpisua-desarrolla-herramienta-avanzada-edicion-genica-curar-enfermedades-raras-20190925145033.html>. Fecha de la consulta 15/11/2019.

²¹ DOTTO, Jorge. «Bebés a la carta: ¿cuál es el límite de la ciencia?». <https://www.huffingtonpost.es> [pág. web] 27/09/2017. Disponible en <https://www.huffingtonpost.es/jorge-dotto/bebes-a-la-carta-cual-es-el-limite-de-la-ciencia-a-23206309/>. Fecha de la consulta 15/11/2019.

²² MARTIN BASTIDA, Ángel. «CRISPR-Cas9 y... ¿bebés a la carta?». *MoleQla: revista de Ciencias de la Universidad Pablo de Olavide*. 2016, p. 21.

²³ VIDAL LIY, Macarena. «Científicos chinos aseguran haber creado los primeros bebés modificados genéticamente». *Diario el País* (edición online) 26/11/2018. Disponible en https://elpais.com/elpais/2018/11/26/ciencia/1543224768_174686.html. Fecha de la consulta 15/11/2019.

²⁴ CYRANOSKY, David. «CRISPR-babyscientist fired by university». <https://www.nature.com> [pág. web] 22/01/2019. Disponible en <https://www.nature.com/articles/d415886-019-00246-2>. Fecha de la consulta 15/11/2019.

con lo expresado por el responsable del experimento, existen dudas razonables que en una de las niñas el tratamiento haya sido efectivo. Pero más importante si cabe es que se ha manipulado de forma consciente una línea germinal, abriendo la puerta a lo desconocido en función de posibles cambios no deseados en el genoma^{25 26 27 28 29}.

Para corroborar lo anterior, solo hay que recordar la opinión expresada por uno de los desarrolladores de la técnica CRISPR/Cas9, en el sentido de proponer iniciar una moratoria en el empleo de esta técnica para realizar edición genómica en embriones. Hay un interés brutal en continuar con este tipo de ensayos debido a que ahora faltan unas normas claras que lo sistematicen y además existen diferentes marcos regulatorios en función del país del que se trate^{30 31 32}. De hecho, Denis Rebrikov, un biólogo molecular ruso, ha propuesto en junio de 2019 a las autoridades rusas la realización de un ensayo de edición genética, basado en la modificación del mismo gen de Jiankui, aprovechando que no existe una regulación específica para la edición del genoma en embriones^{33 34}.

²⁵ G. LUCIO, Cristina; ESPINOSA, Javier. «Un científico chino asegura haber creado los primeros bebés modificados genéticamente». *El Mundo* (edición online) 26/11/2018. Disponible en <https://www.elmundo.es/ciencia-y-salud/salud/2018/11/26/5bfb4c0468aeb1e758b458b.html>. Fecha de la consulta 15/11/2019.

²⁶ COHEN, Jon. «Did CRISPR help—or harm—the first-ever gene-edited babies?». <https://www.sciencemag.org/> [pág. web] 01/08/2019. Disponible en <https://www.sciencemag.org/news/2019/08/did-crispr-help-or-harm-first-ever-gene-edited-babies>. Fecha de la consulta 15/11/2019.

²⁷ CYRANOSKY, David. «First CRISPR babies: six question that remain». <https://www.nature.com> [pág. web] 30/11/2018. Disponible en <https://www.nature.com/articles/d41586-018-07607-3>. Fecha de la consulta 15/11/2019.

²⁸ CYRANOSKY, David. «The CRISPR-baby scandal: what's next for human gene-editing». <https://www.nature.com> [pág. web] 16/02/2019. Disponible en <https://www.nature.com/articles/d41586-019-00673-1>. Fecha de la consulta 15/11/2019.

²⁹ CYRANOSKI, David; HEIDI, Ledford. «Genome-edited baby claim provokes international outcry». <https://www.nature.com> [pág. Web] 26/11/18. Disponible en <https://www.nature.com/articles/d41586-018-07545-0>. Fecha de la consulta 25/10/2019.

³⁰ REGALADO, Antonio. «CRISPR inventor Feng Zhang calls for moratorium on gene-edited babies». <https://www.technologyreview.com/> [pág. web] 26/11/2018. Disponible en <https://www.technologyreview.com/s/612465/crispr-inventor-feng-zhang-calls-for-moratorium-on-baby-making/>. Fecha de la consulta 15/11/2019.

³¹ KOLATA, Gina; BELLUCK, Pam. «¿Por qué los científicos están tan molestos con los primeros bebés Crispr?». *The Washington Post* (edición online) 7/12/2018. Disponible en <https://www.nytimes.com/es/2018/12/07/primeros-bebes-geneticamente-editados/>. Fecha de la consulta 15/11/2019.

³² LEDFORD, Heidi. «The landscape for human genome editing?». *Nature* 526. 2015, pp. 310-311.

³³ CYRANOSKI, David. «Russian biologist plans more CRISPR-edited babies». *Nature*. <https://www.nature.com/> [pág. web] 10/06/2019. Disponible en <https://www.nature.com/articles/d41586-019-01770-x>. Fecha de la consulta 15/11/2019.

³⁴ COHEN, Jon. «Embattled Russian scientist sharpens plans to create gene-edited babies». <https://www.sciencemag.org> [pág. web] 21/10/2019. Disponible en <https://www.sciencemag.org/news/2019/10/embattled-russian-scientist-sharpens-plans-create-gene-edited-babies>. Fecha de la consulta 15/11/2019.

Por otro lado, lamentablemente no se puede olvidar que estos avances técnicos deben de ser incluidos como tecnologías de uso dual^{35 36}. Esto es así porque podrían ser utilizadas con fines ilegítimos, ya sea para el inicio y desarrollo de un programa biológico encubierto, tanto a pequeña escala por parte de individuos o grupos criminales o terroristas, sea cual sea su finalidad; o a gran escala por parte de un Estado. Esto es factible debido al desarrollo de la biotecnología, la cual ha permitido una optimización y una reducción de costes a niveles impensables hasta hace pocos años. Lo cual, unido a una democratización del saber, permite poner a punto y aplicar estas técnicas incluso en laboratorios de fortuna³⁷.

Se podrían citar multitud de ejemplos de líneas de investigación que entran de lleno en el campo del uso dual. Uno de ellos es el desarrollado por la Agencia Avanzada de Investigación de Defensa (DARPA, por sus siglas en inglés) que está desarrollando el programa Insect Allies que, de acuerdo con la información de la propia agencia, se trata de un programa de «contramedidas escalables, fácilmente desplegadas y generalizables contra posibles amenazas naturales y de ingeniería para el suministro de alimentos con el objetivo de preservar el sistema de cultivos de EE. UU.». Para lograr este objetivo, el programa ha establecido tres líneas de investigación (manipulación viral, optimización de vectores de insectos y terapia génica selectiva en plantas maduras) con el objetivo de modificar el genoma de las plantas mediante la edición de genes de virus vegetales y de los vectores de enfermedades para hacerles más resistentes a las enfermedades, a sus parásitos, así como a las condiciones ambientales. El problema es que los detractores de este programa ven en él un programa biológico encubierto aprovechando los beneficios que confiere la edición genética^{38 39}.

³⁵ FARIZA NAVARRO, Israel. «Genómica y seguridad. CRISPR/Cas9. Aplicaciones y amenazas de la edición genética». Documento de Opinión 70/2019. Instituto Español de Estudios Estratégicos, 18/07/2019. Disponible en http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2019/DIEEEE070_2019ISRFAR_genomica.pdf. Fecha de la consulta 15/11/2019.

³⁶ GABINETE TÉCNICO DE LA GUARDIA CIVIL. «Genómica y seguridad. Implicaciones de los nuevos avances en la edición de genes. Sistemas CRISPR/Cas». *Boletín de Análisis y Actualidad Internacional*. Centro de Análisis y Prospectiva, agosto 2016.

³⁷ MEGÍA, Rubén. «Biohackers: biología de garaje para mejorar al ser humano». <https://genotipia.com/> [pág. web] 11/10/2018. Disponible en https://genotipia.com/genetica_medica_news/biohackers/. Fecha de la consulta 15/11/2019.

³⁸ BEXTINE, Blake. «Insect Allies». Defense Advanced Research Agency. <https://www.darpa.mil/> [pág. web]. Disponible en <https://www.darpa.mil/program/insect-allies>. Fecha de la consulta 15/11/2019.

Por otro lado, en Burkina Faso, con la pretensión de acabar con la malaria en el país, se pretende liberar al ambiente mosquitos macho genéticamente modificados para que al cruzarse con las hembras, los descendientes, en una primera fase del ensayo sean estériles y, en función de los resultados, en una segunda fase solo sean machos. De esta manera, en muy pocos años, se habrá conseguido la eliminación de esta especie transmisora de la enfermedad. El problema es que se desconocen las consecuencias reales de esta práctica, económicamente muy cara, en comparación con la dotación a la población de mallas antimosquitos, así como mejorar sus condiciones de vida. Siendo objeto de debate, incluso en el seno de la ONU, la conveniencia de la liberación de una especie, en este caso de mosquitos, a los cuales se les ha transformado las líneas germinales, frente a otro tipo de experiencias de control biológico de poblaciones de mosquitos en las que lo que se hace es esterilizar a los machos para que al competir por las hembras con otros machos fértiles se reduzca el número de descendientes^{40 41}. Se puede plantear entonces la analogía de esta experiencia, salvando la magnitud del experimento en relación con el número de individuos afectados, con el realizado por Jiankui ya que también ha modificado la línea germinal.

No se puede dejar de nombrar en el ámbito de la proliferación biológica que quizá el peligro más importante de estas técnicas es que permiten la modificación de la información genética para hacer a los agentes biológicos más virulentos, más resistentes a las condiciones ambientales o a los tratamientos aplicados contra ellos, así como transformarlos en toxigénicos entre otras posibles modificaciones^{42 43}. Sin

³⁹ CRIADO. Miguel Ángel. «Alerta por un programa militar para propagar virus con insectos». *El País* (edición online) 05/10/2018. Disponible en https://elpais.com/elpais/2018/10/04/ciencia/1538629256_730193.html. Fecha de la consulta 15/11/2019.

⁴⁰ BOERSMA, Hidde; BASTMEIJER, Joost. «Dit Afrikaanse dorp krijgt gntechmuggen tegen malaria». *De Volkskrant* (edición online) 06/09/2019. Disponible en <https://www.volkskrant.nl/kijkverder/v/2019/dit-afrikaanse-dorp-krijgt-gntechmuggen-tegen-malaria/?referer=https%3A%2F%2Fwww.bing.com%2Fsearch%3Fq%3DDit%2BAfrikaanse%2Bdorp%2Bkrijgt%2Bgntechmuggen%2Btegen%2Bmalaria%26src%3DIE-SearchBox%26FORM%3DIE11SR>. Fecha de la consulta 15/11/2019.

⁴¹ BOERSMA, Hidde; BASTMEIJER, Joost. «El polémico experimento de Burkina Faso contra la malaria: evitar genéticamente el nacimiento de mosquitos hembra». *eldiario.es* (edición online) 20/11/2019. Disponible en https://www.eldiario.es/theguardian/polemico-experimento-Burkina-Faso-mosquitos_0_965204141.html. Fecha de la consulta 15/11/2019.

⁴² ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. «Respuesta de la salud pública a las armas biológicas y químicas-Guía de la OMS 2.ª Ed.». Organización Panamericana de la Salud-Organización Mundial de la Salud. 2003, p. 13.

⁴³ GLOBAL SECURITY NEWSWIRE. «Scientists Create Virus Similar to Devastating 1918 Spanish Flu». National Journal Group. June 12, 2014. (Accedido 13/06/14). Disponible en <http://www.nti.org/gsn/article/scientists-build-virus-similar-1918-spanish-flu/?mgs1=830agdOPYW>. Fecha de la consulta 15/11/2019.

poder olvidar la posibilidad de creación de quimeras biológicas «aprovechando» el conocimiento de sus genomas para «biotransformarlos» en otros agentes biológicos diferentes a los originarios⁴⁴. Además, se pueden desarrollar «agentes étnicos», más comúnmente conocidos como «armas étnicas» que, en caso de ser desarrolladas, afectarán a una etnia exclusivamente que tuviera una característica genética diferenciada del resto y que fuera utilizada como diana^{45 46 47}. Por añadidura no se puede olvidar, llevando hasta las últimas consecuencias el peligro que entraña el mal uso de estas técnicas, en función de su potencial desarrollo, que podrían ser utilizadas para, modificando las líneas germinales, intentar «crear» una nueva especie.

Eugenesia y edición genética: ¿un reto para la seguridad?

En este punto puede que a muchos de los que lean este trabajo les sorprenda la inclusión en el mismo de un apartado que relacione la edición genética con la eugenesia y la seguridad. Esto es así porque la modificación de líneas germinales es conceptualmente una práctica eugenésica *per se* y, por tanto, puede suponer una amenaza para la seguridad en caso de que fuera aplicada sin control.

A pesar de que no es el objetivo de este trabajo, en la discusión bioética que se desarrolla en torno a la edición genética, resulta necesario establecer el marco conceptual de la misma para vislumbrar las consecuencias que podría tener la manipulación genética de líneas germinales para la humanidad en contraposición a las denominadas modificaciones a la carta en el genoma de las células somáticas o

⁴⁴ AINSCOUGH, Michael J. «Next Generation Bioweapons: Genetic Engineering and BW 14». *US Air Force Counterproliferation Center Future Warfare Series* No. 14. Disponible en <https://media.defense.gov/2019/Apr/11/2002115480/-1/-1/0/14NEXTGENBIOWEAPONS.PDF>. Fecha de la consulta 15/11/2019.

⁴⁵ ADAM, David. «Could you make a genetically targeted weapon?». *The Guardian* (edición online) 28/10/2004. Disponible en <https://www.theguardian.com/science/2004/oct/28/thisweeksciencequestions.weaponstechnology>. Fecha de la consulta 15/11/2019.

⁴⁶ KNAPTON, Sarah. «World must prepare for biological weapons that target ethnic groups based on genetics, says Cambridge University». <https://www.telegraph.co.uk/> [pág. web] 13/08/2019. Disponible en <https://www.telegraph.co.uk/science/2019/08/12/world-must-prepare-biological-weapons-target-ethnic-groups-based/>. Fecha de la consulta 15/11/2019.

⁴⁷ AINSCOUGH, Michael J. «Next Generation Bioweapons: The technology of genetic engineering applied to biowarfare and bioterrorism». *The Counterproliferation Papers. Future Warfare Series* No. 14. USAF Counterproliferation Center. Air War College, Air University. Maxwell Air Force Base Alabama. April 2002. Disponible en <https://fas.org/irp/threat/cbw/nextgen.pdf>. Fecha de la consulta 15/11/2019.

embrionarias^{48 49 50}.

Ante la pregunta, ¿qué hubiera pasado si Sir Francis Galton hubiera dispuesto de las herramientas de edición genética actuales? La respuesta es sencilla: pudiera ser que muchos de nosotros no existiéramos en virtud de una selección artificial que preconizaba el «escoger y cruzar a los individuos con las mejores cualidades para mejorar la raza humana a través de sus descendientes». En ese escenario de darwinismo social donde «¡solo las semillas sanas deben de ser plantadas!», alguien decidiría quiénes serían los progenitores más aptos para mejorar la especie o la raza (eugenesia positiva); o, por el contrario, quiénes no serían «buenos reproductores» al estar «aquejados» de enfermedades o «vicios» que trasladarían a sus descendientes (eugenesia negativa), más si se hubiera dispuesto de los conocimientos que en la actualidad se están desarrollando^{51 52}.

Puede que a muchos de los que lean el párrafo anterior les repugne lo que la eugenesia plantea, pero esta filosofía vital fue aceptada y aplaudida por amplios grupos sociales al considerar que «las aptitudes caracterizan a las familias y se revelan en el grado de éxito competitivo», fomentándose entonces «la reproducción de quienes presentan las mejores características y dificultar la de quienes presentan las peores, y así mejorar la humanidad»⁵³. Así en España, mientras que determinadas corrientes de pensamiento preconizaban el «matrimonio consciente» con la finalidad de «emparejarse, no únicamente por amor, también por los deseos de mejorar la raza española»; otras élites perseguían la «higiene de la raza» a través del

⁴⁸ MARTÍN BASTIDA, Ángel «CRISPR-Cas9 y... ¿Bebés a la carta?» *MoleQla* 2016; 21. Disponible en: https://www.upo.es/cms1/export/sites/upo/moleqla/documentos/Numero21/Destacado_1.pdf Fecha de la consulta 15.11.2019.

⁴⁹ DE WILLIAMS, Patricia Kuyumdjian. «Bebés a la carta. Frente a una nueva eugenesia». *Vida y ética* 11(1). 2010, pp. 121-132. Disponible en https://www.upo.es/cms1/export/sites/upo/moleqla/documentos/Numero21/Destacado_1.pdf. Fecha de la consulta 15/11/2019.

⁵⁰ BRUNET, Joan i Vidal; NICOLÁS JIMÉNEZ, Pilar. «Aspectos éticos y legales». <http://www.seom.org/> [pág. web]. Disponible en <http://www.seom.org/seomcms/images/stories/recursos/infopublico/publicaciones/cancerHereditario/IIEdicion/modulo2.pdf>. Fecha de la consulta 15/11/2019.

⁵¹ RAMILA, Janire. «La eugenesia en España». <https://www.historiaespanaymundo.com> [pág. web] 10/03/2016. Disponible en <https://www.historiaespanaymundo.com/secciones/historia-contemporanea/eugenesia-espana>. Fecha de la consulta 15/11/2019.

⁵² VILLELA CORTÉS, Fabiola; LINARES SALGADO, Jorge E. «Eugenesia. Un análisis histórico y una posible propuesta». *Acta Bioethica*, 17 (2). 2011, pp. 189-197.

⁵³ PÉREZ DÍAZ, J. «Francis Galton. Galton, inventor de la eugenesia». *Apuntes de Demografía*. <https://apuntesdedemografia.com> [pág. web]. Disponible en <https://apuntesdedemografia.com/polpob/1043-2/francis-galton/>. Fecha de la consulta 15/11/2019.

«perfeccionamiento de los selectos». Sin olvidar a aquellos que querían transformar la sociedad mediante únicamente la educación y la higiene^{54 55 56 57}.

A nivel mundial esa «necesidad» de transformación de la sociedad fructificó a lo largo del siglo XX en diferentes programas eugenésicos estatales en el continente americano y europeo, ya fuera con la finalidad de mejorar la sociedad potenciando aspectos positivos de los individuos o, lamentablemente «mejorar» la raza mediante la selección, tal y como se hace en los programas de mejora genética en la agricultura o en la ganadería de algunas características fenotípicas para «lograr» arquetipos raciales determinados. Mientras que otros, los más discutibles moralmente, variaban desde la prohibición de reproducción de los individuos considerados como «no aptos», hasta la «eliminación» de los mismos en aras de la salud pública o el bien común para así mejorar la raza dentro de un programa de limpieza racial, pasando por la instauración de programas de esterilización forzada de los considerados como individuos «no idóneos» para la sociedad^{58 59 60 61 62 63 64}.

Parecería en vista de lo anterior que la filosofía eugenésica habría quedado relegada al olvido ante el horror y la vergüenza que tales programas provocaron en relación con la

⁵⁴ YANES, Javier. «La era de la eugenesia: cuando la pseudociencia se hizo ley».

<https://www.bbaopenmind.com> [pág. web] 12/07/2018. Disponible en <https://www.bbaopenmind.com/biociencias/la-era-de-la-eugenesia-cuando-la-pseudociencia-se-hizo-ley/>. Fecha de la consulta 15/11/2019.

⁵⁵ MASJUAN, Eduard. «Procreación consciente y discurso ambientalista: anarquismo y neomalthusianismo en España e Italia, 1900-1936». *Ayer*, 46. 2002, pp. 63-92. Disponible en <http://www.jstor.org/stable/41324873>.

⁵⁶ TERCERO TAVERA, Cayetano. «Eugenesia». <https://leyderecho.org/> [pág. web] 01/2018. Disponible en <https://leyderecho.org/eugenesia>. Fecha de la consulta 15/11/2019.

⁵⁷ JUÁREZ GONZÁLEZ, Francisca. «La eugenesia en España, entre la ciencia y la doctrina sociopolítica». *Asclepio*, LI(2). 1999, pp. 117-131. Disponible en <https://www.paralelo36andalucia.com/wp-content/2010/10/eugenesia-en-espana.pdf>. Fecha de la consulta 15/11/2019.

⁵⁸ LUSSENHOP, Jessica. «Fuimos conejillos de indias: los métodos anticonceptivos utilizados en reclusos que reavivaron el debate sobre la eugenesia en Estados Unidos». <https://www.bbc.com> [pág. web] 21/08/2017. Disponible en <https://www.bbc.com/mundo/noticias-40992700>. Fecha de la consulta 15/11/2019.

⁵⁹ RODRÍGUEZ LÓPEZ, Blanca. «¿Qué hay de positivo en la eugenesia positiva?». <https://repositorio.uam.es/>. *AFDUAM* 18. 2014. Disponible en https://repositorio.uam.es/bitstream/handle/10486/669303/AFDUAM_18_7.pdf?sequence=1&Allowed=y. Fecha de la consulta 15/11/2019.

⁶⁰ RODRÍGUEZ LÓPEZ, Blanca. «¿Qué hay de positivo en la eugenesia positiva?». *AFDUAM* 18. 2014, pp. 142-170. Fecha de la consulta 15/11/2019.

⁶¹ MINNA STERN, Alexandra. «Esterilizadas en nombre de la salud pública: raza, inmigración y control reproductivo en California en el siglo XX». *Salud Colectiva*, 2(2). 2006, pp. 173-189.

⁶² JIMÉNEZ, J. J. «El científico psicópata nazi que hablaba de una “raza aria canaria”». *ABC* (edición online) 23/12/2017.

⁶³ KEVLES, Daniel J. «Eugenics and human rights». *BMJ*, 319. 1999, p. 435.

⁶⁴ GONZÁLEZ-LÓPEZ, Esteban. «Medicina y nazismo. Aprender de la Historia». *Revista Clínica Española*, 211(4). 2011, pp. 199-203.

magnitud de algunos de ellos. No obstante, en la actualidad algunas prácticas, como pudiera ser la planificación familiar, son consideradas por algunos como una práctica eugenésica⁶⁵. De igual modo, algunos autores defienden que el uso del consejo genético constituye una «violación de principios y derechos fundamentales» y, por extensión, una forma de eugenesia discriminatoria al pensar que la «selección de rasgos genéticos con fines no terapéuticos es una afrenta al actuar éticamente responsable»^{66 67}. Ahondando en esta línea, tanto el transhumanismo o del *biohacking* podrían considerarse como prácticas eugenésicas positivas. Esto es así porque el objetivo de ambos es la mejora del ser humano a través del individuo. El primero a través de la tecnología, mientras que la del segundo pretende ser realizado a través de la biotecnología^{68 69}.

Comparando los ejemplos anteriores con su implicación en la seguridad y en el impacto que su generalización pudiera provocar en un futuro, parece razonable establecer que solo el *biohacking*, tomando este en su máxima expresión, podría tener un impacto sobre la seguridad por la posible manipulación de las líneas germinales y/o embrionarias y no de las células somáticas, puesto que las primeras afectarían al ser humano en su conjunto, es decir, a la especie. Mientras que la manipulación de las segundas solo afectaría al individuo.

Llegados a este punto, el problema podría plantearse cuando el uso de estas técnicas, en función de su coste y accesibilidad, solo estuvieran al alcance de unos pocos «privilegiados» que, aprovechando sus posibilidades económicas, encontraran a alguien que con los conocimientos científicos y técnicos suficientes estuviera dispuesto

⁶⁵ FERNÁNDEZ RIQUELME, Sergio. «Hacia la eugenesia social, ideología y bioética en la construcción de la política social». *Cuadernos de Bioética*, XX(1). 2009, pp. 39-50.

⁶⁶ BURG CONTI, Paulo Henrique. «El consejo genético como procedimiento eugenésico: una reflexión en relación con los principios bioéticos y los derechos fundamentales». *Rev. Bioética y Derecho*, 33. 2015, pp. 44-56. Disponible en http://scielo.isciii.es/pdf/bioetica/n33/05_articulo4.pdf. Fecha de la consulta 15/11/2019.

⁶⁷ AZNAR, Justo. «Selección genética embrionaria, una técnica claramente eugenésica». <https://www.observatoriobioetica.org> [pág. web]. Observatorio de Bioética-Instituto Ciencias de la vida. Universidad Católica de Valencia, 07/09/2016. Disponible en <https://www.observatoriobioetica.org/2015/09/seleccion-genetica-embrionaria/63>. Fecha de la consulta 15/11/2019.

⁶⁸ MEGIA, Rubén. «Biohackers: biología de garaje para mejorar al ser humano». <https://genotipia.com/> [pág. web] 11/10/2018. Disponible en https://genotipia.com/genetica_medica_news/biohackers/. Fecha de la consulta 15/11/2019.

⁶⁹ CIQUE MOYA, Alberto. «*Biohacking* y *biohackers*: amenazas y oportunidades». Documento de opinión 93/2017. Instituto Español de Estudios Estratégicos. <http://www.ieeee.es/> [pág. web] 07/09/2017. Disponible en <http://www.ieeee.es/contenido/noticias/2017/09/DIEEO93-2017.html>. Fecha de la consulta 15/11/2019.

a cumplir sus deseos.

Pero no podemos olvidar que, en función de la extensión y coste de estas técnicas, puedan estar solo disponibles para aquellos que puedan costeárselas. Si es este el futuro que nos espera, nos enfrentamos a diferentes escenarios que no por haber sido descritos por los autores de ciencia ficción están alejados de la realidad:

- En uno de ellos, unos pocos elegidos tendrán a su disposición los medios técnicos que les permitan no sufrir la lacra de las enfermedades. Llevando más allá ese escenario, esa élite podrá organizar una sociedad de castas en la cual la eugenesia sea la norma moral que rijan esa distópica sociedad donde el *Homo sapiens sapiens* se transforme en un *Homo sapiens geneticus* con distintas variedades en función de su grado de «perfección genética» tal cual plantea Aldous Huxley en su obra *Un mundo feliz*⁷⁰.
- Quizá un escenario más real de la edición genómica, pero no menos preocupante, sea la búsqueda y consecución de superatletas que sean capaces de superar todos los límites del ser humano y cambien la forma de cómo vemos y sentimos el deporte, así como a los deportistas, gracias al dopaje genético mediante un programa de mejora genética selectiva^{71 72}. Ya se trate de la búsqueda y selección de individuos con mutaciones específicas que mejoren los rendimientos deportivos, lo cual supondría competir con ventaja frente a aquellos que no tuvieran esa mutación. O, por qué no, utilizar las técnicas de edición genética infectando a un individuo con un virus con tropismo muscular que inserte en las células somáticas del individuo un gen que aumente la resistencia a la fatiga. La cuestión derivada para el control de este tipo de dopaje es que, en principio, solo sería detectable el gen sintético o el vector vírico mediante una biopsia muscular, lo cual parece no muy razonable de llevar a la práctica al tratarse de técnicas más invasivas y caras que las que actualmente se utilizan⁷³.

⁷⁰ UNIVADIS. «Homo sapiens medicus versus homo technologicus». <https://www.univadis.es/> [pág. web] Editorial Univadis, 11/09/2018. Disponible en <https://www.univadis.es/viewarticle/homo-sapiens-medicus-versus-homo-technologicus-627186>. Fecha de la consulta 15/11/2019.

⁷¹ SCALITER, Juan. «Deportistas a la carta gracias a la edición genética». *La Razón* (edición digital) 12/11/2019. Disponible en <https://www.larazon.es/cultura/deportistas-a-la-carta-gracias-a-la-edicion-genetica-LH24231947/>. Fecha de la consulta 15/11/2019.

⁷² BRZEZIANSKA, E.; DOMANSKA, D.; JEGIER, A. Biol. «Gene Doping in Sport-Perspectives and Risks». *Sport*, 31(4). 2014, pp. 251–259. doi: 10.5604/20831862.1120931.

⁷³ TORRADES, Sandra. «Dopaje génico. ¿Una perversión de la ingeniería genética?». *OFFARM*, 24(3). 2005, pp. 96-99.

- Por otro lado, en un escenario más pesimista, desde el punto de vista de la seguridad, no podemos alejar del imaginario colectivo la creación de supersoldados ultrarresistentes al dolor, al esfuerzo y a la fatiga⁷⁴. Ya sea mediante la aplicación de las técnicas de edición genética expuestas anteriormente, pero en vez de en las células somáticas lo serían, en caso de estar optimizadas, en líneas germinales o incluso en el peor de los escenarios a través de la clonación, lo cual plantearía sin duda alguna una amenaza para la seguridad^{75 76 77}.

Complicándose más si cabe la discusión ética acerca de la moralidad de este tipo de prácticas, incluso cuando lo que se pretenda es «dotar» de una actitud positiva como es la valentía a un soldado (en el caso de que se pudiera), ya que lo que se podría realmente modificar sería cómo evaluar situaciones de peligro minusvalorándolas y, por tanto, asumiendo riesgos innecesarios al reprimir de forma consciente el instinto de conservación y no ser un sacrificio voluntario en aras del bien común^{78 79}.

Respuesta a la edición del genoma humano

El 11 de noviembre de 1997, la UNESCO promovió y proclamó la Declaración Universal sobre el Genoma Humano y los Derechos Humanos al objeto de «promover y desarrollar la reflexión ética y las actividades conexas en lo referente a las consecuencias de los progresos científicos y técnicos en el campo de la biología y la genética, respetando los derechos y las libertades fundamentales del ser humano». Razón por la cual, se establece en su capitulo que el genoma humano es patrimonio

⁷⁴ STAFFORD, Jared M.; VALDES, James J.; MIKLOS, Aleksandr E. «The real Captain America: Bioengineering the super soldiers of tomorrow». <https://smallwarsjournal.com/> [pág. Web] 16/08/2016. Disponible en <https://smallwarsjournal.com/jrnl/art/the-real-captain-america-bioengineering-the-super-soldiers-of-tomorrow>. Fecha de la consulta 15/11/2019.

⁷⁵ FLOOD, Rebecca. «China unveils gene technology to create SUPERHUMANS with hyper-muscular test-tube dogs». *Daily Express* (edición online) 18/07/2017. Disponible en <https://www.express.co.uk/news/world/828981/China-genetic-engineering-super-soldiers-dogs>.

⁷⁶ MCKINNEY, William. «5 Top Secret Files for Super Soldier Research». <https://edgy.app> [pág. web] 25/05/2017. Disponible en <https://edgy.app/super-soldiers-update>. Fecha de la consulta 15/11/2019.

⁷⁷ WILLIAMS, Patrick. «North Korean scientists attempting to CLONE humans for Kim's super army». *Daily Star* (edición online) 05/08/2018. Disponible en <https://www.dailystar.co.uk/news/world-news/north-korea-cloning-kim-jong-16880804>. Fecha de la consulta 15/11/2019.

⁷⁸ LACROIX, Alexander; BURNAM-FINK, Michael; GALLIOTT, Jai; VALLOR, Shannon; FRENCH, Shannon; et al. «Super Soldiers: The Ethical, Legal and Operational Implications (Part 2)». *Global Issues and Ethical Considerations in Human Enhancement Technologies*. Hershey: IGI Global, Ed. Steven J. Thompson, 2014, pp. 139-60.

⁷⁹ ANDREWS, Lori B. «CLONING HUMAN BEINGS: The Current and Future Legal Status of Cloning». Commissioned Paper Chicago-Kent College of Law. <https://bioethicsarchive.georgetown.edu/> [pág. web] 25/05/2017. Disponible en <https://bioethicsarchive.georgetown.edu/nbac/pubs/cloning2/cc6.pdf>. Fecha de la consulta 15/11/2019.

de la humanidad y, por tanto, está sujeto a protección. De ahí que cada individuo, entre otros derechos, «tiene derecho al respeto de su dignidad y derechos, cualesquiera que sean sus características genéticas» y, por tanto, su genoma no solo no está sujeto en su estado natural a beneficios pecuniarios, sino que la investigación, tratamiento o diagnóstico solo podrá efectuarse previa evaluación rigurosa de los riesgos y las ventajas, así como recabando el consentimiento informado previo del individuo, pero también la autorización de los organismos reguladores.

Por otro lado, ninguna investigación sobre el genoma humano podría prevalecer sobre los derechos humanos contemplados en esta y otras declaraciones y que sean contrarias a la dignidad humana, así como a las normas éticas y morales, a la par que todos los progresos relacionados con el conocimiento del genoma humano deben de ser accesibles a todo el mundo⁸⁰.

Tras la lectura de estos dos párrafos a nadie se le escapa que lo realizado por Jiankui y lo que quiere llevar a cabo Debrikov constituye una vulneración flagrante del espíritu y del fondo de la Declaración Universal sobre el Genoma Humano y los Derechos Humanos. Esto es así porque el camino abierto de la edición genómica de seres humanos se fundamenta en un comportamiento alejado de la ética y se aprovecha de una ausencia casi absoluta de controles. Razón por la cual es prioritario establecer directrices consensuadas para evitar la realización de este tipo de ensayos clínicos aprovechando «atajos» derivados de esa falta de regulación o de las lagunas existentes en los códigos de conducta establecidos³³. Motivo por el cual parece razonable que la primera medida que haya que tomar sea crear y establecer un registro de investigaciones donde se valoren las propuestas de experimentos al objeto de evaluar no solo los objetivos, sino valorar las posibles consecuencias de estos al tratarse realmente de propuestas de modificación de líneas germinales, proponiéndose una moratoria efectiva en la aplicación de estas técnicas⁸¹.

En marzo de 2019, ante la alarma generada por el experimento de Jiankui, el comité consultivo de la Organización Mundial de la Salud (OMS) sobre la elaboración de normas mundiales para la gobernanza y supervisión de la edición del genoma humano

⁸⁰ UNESCO. «Declaración Universal sobre el Genoma Humano y los Derechos Humanos». <http://portal.unesco.org/> [pág. web] 11/11/1997. Disponible en http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=13177&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html. Fecha de la consulta 15/11/2019.

⁸¹ NATURE. «How to respond to CRISPR babies». <https://www.nature.com> [pág. web] 05/12/2018. Disponible en <https://www.nature.com/articles/d415866-018-07634-0>. Fecha de la consulta 15/11/2019.

acordó que, por el momento, sería una irresponsabilidad que alguien emprendiera aplicaciones clínicas de la edición del genoma de la línea germinal humana en tanto en cuanto se evaluaban, a nivel internacional, regional, nacional y local, los riesgos éticos y médicos que conllevan la realización de este tipo de estudios. A la par que se exhortaba a la dirección de la OMS para la creación de un «registro central sobre la investigación en materia de edición del genoma humano para crear una base de datos abierta y transparente de los trabajos en curso»; se animaba a los investigadores a garantizar que su trabajo se ajustara a las mejores prácticas científicas y éticas actuales⁸².

Este mismo comité consultivo, consciente de los desafíos que plantea la edición del genoma humano, emitió en julio de 2019 una recomendación provisional que hizo suya el director general de la OMS según la cual «sería irresponsable que en este momento alguien iniciara aplicaciones clínicas de la edición del genoma de la línea germinal humana» en tanto en cuanto se examinen sus consecuencias, aconsejando a los organismos de reglamentación y ética que se abstuvieran de aprobar solicitudes de este tipo de ensayos⁸³.

Lo que sí está claro es que todo lo relacionado con la edición genética debe basarse en la transparencia, la inclusión, la equidad, la administración científica responsable y la justicia social en un contexto de transparencia absoluta, oyendo a todas las partes, sin discriminación alguna «con un respeto absoluto a las buenas prácticas en conducta científica y clínica, maximizando los beneficios y minimizando los daños»⁸⁴.

A nivel europeo, ante el desarrollo de las técnicas de reproducción artificial y, gracias al impulso del Consejo de Europa, se planteó la necesidad de elaborar códigos de conducta y desarrollar normas legales relacionadas, entre otras, con la modificación de las células germinales. Estableciendo moratorias a la aplicación de estas técnicas que podrían poner en peligro la dignidad humana (Convenio del Consejo de Europa para la

⁸² ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. «Un grupo de expertos de la OMS prepara el terreno para una firme gobernanza mundial de la edición del genoma humano». Organización Mundial de la Salud. Comunicado de prensa. <https://www.who.int/> [pág. web] 19/03/2019. Disponible en <https://www.who.int/es/news-room/detail/19-03-2019-who-expert-panel-paves-way-for-strong-international-governance-on-human-genome-editing>. Fecha de la consulta 15/11/2019.

⁸³ ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. «Declaración sobre gobernanza y supervisión de la edición del genoma humano». <https://www.who.int/> [pág. web] 26/07/2019. Disponible en <https://www.who.int/es/news-room/detail/26-07-2019-statement-on-governance-and-oversight-of-human-genome-editing>. Fecha de la consulta 15/11/2019.

⁸⁴ HAMBURG, Margaret; CAMERON, Edwin. «WHO sticks to 2020 governance plan for human-genome editing». *Nature* 575(287). 2019. doi: 10.1038/d41586-019-03474-8.

protección de los derechos humanos y la dignidad del ser humano respecto de las aplicaciones de la biología y la medicina, el convenio de Oviedo de 1997), permitiéndose la modificación del genoma humano por razones preventivas, diagnósticas o terapéuticas y siempre cuando su fin no fuera la introducción de una modificación en el genoma de la descendencia, refiriéndose expresamente en esta última a la modificación de la línea germinal (artículo 13)⁸⁵.

Tomando como base el convenio de Oviedo, y al objeto de actualizar los requerimientos asociados a los ensayos clínicos, se desarrolló el Reglamento de la Unión Europea n.º 536/2014 del 16 de abril, sobre los ensayos clínicos de medicamentos de uso humano en el cual se establecía que «no podrán realizarse ensayos de terapia génica que produzcan modificaciones en la identidad genética germinal del sujeto»⁸⁶.

La legislación española, siguiendo las directrices de la Unión Europea, incluyó en 2006 en la legislación nacional, la prohibición taxativa de modificación de los caracteres hereditarios no patológicos, permitiendo la intervención, siempre mediante procedimientos con garantías razonables y contrastadas, con fines siempre terapéuticos en «preembriones» vivos *in vitro* para tratar una enfermedad o impedir su transmisión (artículo 13)⁸⁷. Dicha prohibición se traduce en la inclusión de un título exclusivo, el V, que recoge los delitos relativos a la manipulación genética (artículos 159-162). Siendo el más importante desde el enfoque de este trabajo el artículo 159 en el que se contempla de forma taxativa el delito relativo a la manipulación de genes humanos de manera que se altere el genotipo con finalidad distinta a la eliminación o disminución de taras o enfermedades graves, así como cuando dicha alteración fuera realizada por imprudencia grave. Por otro lado, y desde el punto de vista de la seguridad y de la proliferación de agentes biológicos, el código penal, en su artículo 160 prohíbe «la utilización de la ingeniería genética para producir armas biológicas o exterminadoras de la especie humana».

⁸⁵ JEFATURA DEL ESTADO. «Instrumento de ratificación del Convenio para la protección de los derechos humanos y la dignidad del ser humano con respecto a las aplicaciones de la biología y la medicina (convenio relativo a los derechos humanos y la biomedicina)». Hecho en Oviedo el 4 de abril de 1997. *Boletín Oficial del Estado* n.º 251, de 20 de octubre de 1999, pp. 36528-36830. Disponible en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1999-20638>.

⁸⁶ «REGLAMENTO (UE) No 536/2014 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 16 de abril de 2014 sobre los ensayos clínicos de medicamentos de uso humano, y por el que se deroga la Directiva 2001/20/CE». *Diario Oficial de la Unión Europea* n.º 158, pp. 1-74.

⁸⁷ JEFATURA DEL ESTADO. «Ley 14/2006, de 26 de mayo, sobre técnicas de reproducción humana asistida». *Boletín Oficial del Estado* n.º 126, de 27 de mayo de 2006, pp. 2006-2092.

Con el objetivo de dar respuesta a los retos y desafíos que plantea la edición génica, investigadores de 35 países, incluida España, fundaron la Asociación para la Investigación e Innovación Responsables en Edición del Genoma (ARRIGE, por sus siglas en inglés) con el propósito de promover una gobernanza global en la edición génica, exhortando a los países a adecuar sus legislaciones nacionales para adecuarlas a los principios éticos y por extensión, al principio de precaución aplicado a la investigación relacionada con la edición genética. Siendo sus objetivos los siguientes⁸⁸:

- Promover una gobernanza global de la edición del genoma a través de un entorno integral para todas las partes interesadas, incluyendo académicos, investigadores, clínicos, instituciones públicas, compañías privadas, organizaciones de pacientes y otras organizaciones no gubernamentales, reguladores, ciudadanos, medios de comunicación, agencias gubernamentales y tomadores de decisiones.
- Impulsar la reflexión científica, ética, social, legal y política en el campo de la edición del genoma.
- Fomentar el desarrollo de tecnologías de edición del genoma dentro de un marco ético y seguro para las personas y para nuestras sociedades.
- La difusión de información confiable sobre tecnología de edición del genoma para expertos (todos los campos incluidos), políticos y ciudadanos de todo el mundo.

La difusión de la noticia del nacimiento de las dos gemelas chinas provocó que, por parte de ARRIGE, declararan su condena enérgicamente ante el experimento realizado dado que el proceso se llevó a cabo sin ningún tipo de supervisión; considerándolo inaceptable al haber expuesto a los recién nacidos a un riesgo innecesario debido a que «la aplicación de la técnica a los seres humanos es prematura» y que, en realidad, constituye una práctica eugenésica, proponiéndose que no se permita ni se autorice el uso de estas técnicas hasta que se establezca un marco de seguridad y se garantice su efectividad para los seres humanos a través de la aplicación de una moratoria voluntaria para los países basada en el compromiso nacional de cumplimiento de la misma.

⁸⁸ ASOCIACIÓN PARA LA INVESTIGACIÓN E INNOVACIÓN RESPONSABLES EN EDICIÓN DEL GENOMA. «ARRIGE by-laws». <https://arrige.org/> [pág. web] 04/12/2018. Disponible en https://arrige.org/ARRIGE_bylaws.pdf. Fecha de la consulta 15/11/2019.

Esa condena internacional también fue asumida a nivel nacional por el Comité de Bioética de España, el cual expresó que este experimento no debía haberse realizado nunca, ya que esta técnica no se había demostrado segura para su uso clínico en seres humanos, animando al Gobierno de España para que aceptara la moratoria propuesta a la realización de ensayos clínicos en tanto en cuanto se establece un consenso claro al respecto⁸⁹.

A modo de conclusión

La edición del genoma de la línea germinal humana plantea retos éticos y técnicos excepcionales y sin precedentes frente a los cuales debe primar la transparencia y la colaboración entre los diferentes actores implicados. Más si cabe con el desarrollo de nuevas técnicas que, cuando estén optimizadas, seguro constituirán un beneficio para la humanidad en su conjunto.

El desarrollo de las técnicas de edición genética en general hace necesario que se establezca un marco regulatorio universal, adoptado por las legislaciones nacionales, que permitan establecer los controles necesarios para evitar todos los ensayos que no tengan garantías razonables y contrastadas ante las posibles consecuencias de los mismos, no solo para los seres humanos sino para otros seres vivos, ya que la modificación de líneas germinales puede tener consecuencias impredecibles en el mundo como lo conocemos hoy en día.

El marco regulatorio, desde el punto de vista de la seguridad, es más importante si cabe al entrar en juego todas estas técnicas aplicadas al mundo de la biotecnología en general y al de la edición genética en particular. Asimismo, dentro del uso dual, ya sea para obtener agentes biológicos genéticamente modificados o la creación de quimeras contra los que nuestro sistema de salud pública y de defensa estarían indefensos en tanto en cuanto se establecieran los mecanismos de control y tratamientos necesarios para atajarlos.

Por otro lado, la aplicación de estas técnicas en un programa biológico supondría, en el

⁸⁹ COMITÉ DE BIOÉTICA DE ESPAÑA. «Declaración del Comité de Bioética de España sobre la edición genómica en humanos». 16/01/2019. Disponible en <http://assets.comitedebioetica.es/files/documentacion/es/CBE%20Declaracion%20sobre%20edicion%20genomica%20en%20humanos.pdf>.

caso de que fuera por parte de un Estado, la vulneración de la convención de armas biológicas; o en caso de ser utilizadas por un individuo o un grupo supondría un acto de bioterrorismo cuando el objetivo fueran las personas, o de agroterrorismo cuando lo fuera el ganado o la agricultura. Sin olvidar que, en caso de utilizarse «armas étnicas» supondría una acción genocida.

Por otra parte, no se puede olvidar que la aplicación de las técnicas de edición genética con fines espurios en el ser humano abriría el camino, entre otros posibles escenarios, a la creación de un mundo de castas, donde unos pocos podrían gozar, en función de sus posibilidades económicas, de todos los beneficios asociados a estas técnicas, pero una gran mayoría seguiría sufriendo al no poder acceder a los mismos.

Si bien el establecimiento de un marco regulatorio claro y preciso es prioritario para evitar una aplicación inadecuada de las técnicas de edición genética, lo que de verdad resulta fundamental es que todas aquellas personas que trabajen en este campo del conocimiento tengan una sólida formación moral y un comportamiento ético ante la vida y el ser humano, ya que el límite al mal uso de estas técnicas solo lo puede poner el hombre.

*Alberto Cique Moya**

Coronel veterinario

Dirección de Sanidad del Ejército de Tierra

El espacio europeo ante el desafío de la desinformación

Resumen

El presente trabajo aborda la cuestión de la desinformación dentro del espacio de la Unión Europea que, al igual que otras áreas del mundo, se ve sacudido por los continuos ataques que la desinformación está generando. El uso de la desinformación en el *brexit* o las elecciones checas, entre otras, ha constatado el desafío al que se enfrenta la UE. En el trabajo, se plantea dicha cuestión, para posteriormente pasar a analizar a nivel estratégico nacional algún ejemplo y finalmente centrarse en el caso de UE, centrado en una gestión multidimensional de este desafío que afecta al conjunto de las sociedades y actividades de la UE.

Palabras clave

UE, desinformación, desafío, gestión multidimensional, sociedades.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

The European space facing the challenge of misinformation

Abstract

This paper addresses the issue of misinformation within the EU, which like other areas of the world, is shaken by the continuous attacks that disinformation is generating. The use of misinformation in Brexit or in the Czech elections, among others..., has seen the challenge facing the EU. In the report, this question is raised, to then move on to analyse some examples at national strategic level and finally focus on the EU case, focused on a multidimensional management of this challenge affecting all EU societies and activities.

Keywords

EU, misinformation, defiance, multidimensional management, societies.

Introducción

La desinformación, al igual que la información de calidad y contrastada han estado — hasta hace muy poco— en manos de unos pocos, la emisión procedía de unas pocas fuentes y se vehiculizaba hacia muchos receptores —lectores de prensa, oyentes de radio— con escasa interactividad (tal vez las cartas al director o las llamadas a la radio). En el presente todo ha cambiado, como bien indica Alfonso Marlos¹. «La sociedad de la información se ha transformado paulatinamente en una jungla en la que personas sin cualificación, sin formación o sin instrucción pueden erigirse como *influencers* durante horas o días con efectos devastadores, colocándose en la privilegiada posición de actores con capacidad para producir materiales caseros y colgarlos en la red, para obtener un impacto político que puede superar al de los medios convencionales, aprovechándose de un escenario de desintermediación, en el que los ciudadanos son a la vez productores y consumidores, objetos y sujetos, proveedores y usuarios». En consecuencia, la desinformación² puede definirse como la difusión intencionada de información no rigurosa que busca minar la confianza pública, distorsionar los hechos, transmitir una determinada forma de percibir la realidad, modificar las opiniones públicas, generar una percepción equivocada de la realidad y desestabilizar tanto a las instituciones como a la propia sociedad.

El imperante realismo político de décadas anteriores ha quedado desbordado por la proliferación y diversificación de actores, amenazas, circunstancias y desafíos. En estas nuevas amenazas como el cambio climático, la corrupción, la acción del narco global, entre otros, no cabe olvidar a los procedentes del ciberespacio y con especial relevancia aquellos que causan un gran impacto en las opiniones públicas a través de la desinformación y de las noticias falsas. Las opiniones públicas se han convertido ya no en un sujeto activo o pasivo como sucedía hasta ahora, en realidad es el nuevo «campo de batalla» en el que los actores estatales y no estatales pretenden provocar una modificación en la percepción que las opiniones públicas tienen ante determinadas políticas públicas, acontecimientos que impactan en el ámbito emocional de las sociedades. En esta línea de análisis, cabe incorporar las palabras del jefe de Estado

¹ MARLOS, Alfonso. «Política de seguridad y defensa en la era de la posverdad». *La Posverdad, Seguridad y defensa. Cuadernos de Estrategia* 197. IEEE. Disponible en http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_197.pdf. Fecha de la consulta 01/11/2019.

² Concepto extraído del documento de ALICIA OLMO Y ROMERO, Julia. «Desinformación: concepto y perspectivas». Fecha de la consulta 04/11/2019.

Mayor de Rusia, el general Valeri Gerasimov³, quien observa que «las estrategias no militares para conseguir objetivos políticos están ganando terreno, para crear oposición interna y generar un frente permanente de operaciones en todo el territorio enemigo, así como acciones informativas, dispositivos y objetivos en continuo perfeccionamiento».

La comunicación, la información y el conocimiento se han convertido en los pilares básicos de nuestra sociedad y son referentes en la reflexión de las nuevas narrativas estratégicas nacionales y globales de sociedades de la información. Unido a ello, aparece la cuestión de la «reputación» en relación directa sobre qué información se maneja respecto a personas y organizaciones, un riesgo que ya es permanente. Es verdad que hoy día siguen existiendo canales de difusión de gran fiabilidad, así como fuentes muy reputadas que gracias al apoyo privado mantienen un alto nivel de calidad en su información. Sin embargo, junto a ellos, se han desarrollado canales que son capaces de llegar a la ciudadanía y que son fuente de desinformación, de opacidad en sus fuentes, puntos de apoyo y modificación en las opiniones públicas (el denominado fenómeno *doxing*), así como soporte de campañas como han sido en el caso de la ultraderecha alemana o a favor de la elección del actual presidente de Estados Unidos, sin olvidar el referéndum del *brexit*, las elecciones en México 2018, entre otras. Como bien indica Carme Colomina, «La posverdad actual ya no responde únicamente a un desafío ideológico. También puede que no pretenda confrontar modelos sino, simplemente contribuir a la confusión. La mentira es ruido. La información distorsionada no siempre busca convencer, sino más bien enfatizar divisiones y erosionar los principios de confianza compartida que deberían cohesionar las sociedades»⁴.

La seguridad nacional comprometida en su lucha contra la desinformación

Quisiera iniciar esta parte del trabajo con la reflexión expresada por Carme Colomina: «Internet es el nuevo territorio geoestratégico y la tecnología el campo donde se decide la próxima hegemonía global». En los últimos años, cada vez más Estados están poniendo atención en el impacto que este nuevo ámbito tecnológico tiene en la

³ PEIRANO, Marta. *El enemigo conoce el sistema*. Barcelona: Penguin Random House Grupo Editorial, 2019, 239 pp.

⁴ COLOMINA, Carme. «La desinformación de nueva generación». Disponible en https://www.cidob.org/es/articulos/anuario_internacional_cidob/2019/la_desinformacion_de_nueva_generacion. Fecha de la consulta 09/10/2019.

seguridad y estabilidad de las estructuras críticas de los mismos, así como en el impacto que está provocando en las sociedades donde las nuevas aplicaciones, la difusión y actividad de los algoritmos, el florecimiento de la inteligencia artificial está cada vez más presente. La actual *Estrategia Nacional de Ciberseguridad 2019*⁵ expresa que «El ciberespacio es un espacio común global caracterizado por su apertura funcional y su dinamismo. La ausencia de soberanía, su débil jurisdicción, la facilidad de acceso y la dificultad de atribución de las acciones que en él se desarrollan definen un escenario que ofrece innumerables oportunidades de futuro, aunque también presente serios desafíos a la seguridad».

Evidentemente, entre las nuevas amenazas, riesgos y desafíos a los que las sociedades se enfrentan está la cuestión de la desinformación, realidad que no es nueva pero que alcanza a ser, una preocupación de primer orden. En el informe para España del *Eurobarómetro*⁶ de otoño de 2018, se planteaba a los ciudadanos europeos todo un conjunto de cuestiones sobre la desinformación dentro del apartado QE 10⁷:

1. A menudo encuentran noticias o información que creen que distorsionan la realidad e incluso que son falsas: cerca del 70 % de encuestados afirmaban que sí, siendo mayor en los encuestados españoles con un 79 %.
2. Les es fácil identificar las noticias o información que cree que distorsionan la realidad o que incluso son falsas: en este caso, los encuestados europeos afirmaban que sí en un 58 %, mientras que los encuestados españoles solo alcanzaban al 52 %.
3. La existencia de noticias o información que distorsionan la realidad o que incluso son falsas es un problema para la democracia en general: los encuestados europeos afirmaban que sí en un 76 % siendo en el ejemplo español cercano al 83 %.

A través de estos datos, nuestros ciudadanos europeos reflejaban una preocupación real y verosímil y que bien es verdad que no solo los Estados europeos y no europeos, sino también la propia UE están empezando a tomar cartas en el asunto.

⁵ *Estrategia Nacional de Ciberseguridad 2019*. Disponible en <https://www.boe.es/eli/es/o/2019/04/26/pci487/dof/spa/pdf>. Fecha de la consulta 03/11/2019.

⁶ «Eurobarómetro otoño 2018 para España». Disponible en https://ec.europa.eu/spain/sites/spain/files/st90_report_repes_vf110219_limpia.pdf. Fecha de la consulta 20/10/2019.

⁷ *Ibíd.*

La desinformación y la modificación del relato de seguridad nacional

Hasta el final del periodo de la Guerra Fría, dos parecían ser los espacios en los que se centraban las preocupaciones de la confrontación. Por un lado, la carrera espacial y, por otro lado, el desarrollo de la carrera armamentística nuclear. Junto a algún otro aspecto, estas realidades centraban la preocupación del relato estratégico de numerosas naciones, así como de las dos grandes hiperpotencias caso de EE. UU. y URSS, el «realismo político». Sin embargo, con la finalización del conflicto y, sobre todo, en el inicio de este nuevo milenio, la progresiva implantación de la denominada «sociedad digital» supone la aparición de nuevas amenazas, desafíos y riesgos, así como de oportunidades.

En los últimos relatos estratégicos de nacionales, la cuestión del impacto de la sociedad digital y del espacio *ciber* está hoy muy presente, ya que gran parte de la actividad, movimientos de personas, ideas, productos, la propia actividad social de un país, las capacidades de crecimiento económico, entre otras cuestiones, tienen una mayor presencia en la sociedad digital y, a su vez emergen desde la misma. Bien es verdad que, en el caso alemán, el Parlamento aprobó legislación para multar a las plataformas y redes sociales que no actuaran sobre el fenómeno de las noticias falsas o en su caso de la exaltación del odio. En el caso galo, se optó por dotar al poder judicial de capacidad decisoria a la hora de juzgar la información que se publica en Internet con especial atención en los procesos electorales.

Quisiera, por ello, acercarme —aunque sea muy por encima— a algunas estrategias de seguridad nacional donde va ganando espacio la cuestión de la desinformación y las noticias falsas. Un primer ejemplo es Holanda⁸, que ha puesto en marcha su nueva estrategia de seguridad nacional denominada *Trabajar globalmente por la seguridad de Holanda*, la estrategia de seguridad internacional integrada 2018-2022. En dicha estrategia, se ha incorporado en su relato la preocupación de la disrupción digital, dedicando el capítulo 2 de la estrategia a dicha cuestión, destaca el punto 2.3 *La aceleración de los desarrollos tecnológicos y los conflictos híbridos* en el que, por primera vez, la cuestión de la desinformación y el uso de recurso para influir en las

⁸ *Estrategia de Seguridad Nacional de Holanda*. Disponible en <https://www.government.nl/documents/reports/2018/05/14/integrated-international-security-strategy-2018-2022>. Fecha de la consulta 21/10/2019.

opiniones públicas tiene un destacado papel. También, en la parte de la estrategia nacional holandesa dedicada a las cuestiones más urgentes, en su punto 3.3 *Interferencia extranjera dañina y disrupción*, la cuestión de la desinformación es una amenaza que se considera real, dejando abierta la puerta a los diferentes tipos de actores que pueden provocar dicha desinformación en la opinión pública y en la sociedad holandesa, pero también en terceros países, cuestión extraordinariamente interesante: «Algunos actores están tratando de desestabilizar la sociedad europea y holandesa para expandir su propia esfera de influencia económica y política. Estas amenazas incluyen la desinformación difundida por actores estatales, actividades de colectivos de piratas informáticos internacionales, espionaje digital y sabotaje, así como esfuerzos para influir en las comunidades de migrantes en los Países Bajos en la búsqueda de objetivos nacionalistas y la financiación extranjera indeseable de instituciones religiosas y lugares de culto. La indeseable intervención extranjera en terceros países también tiene un impacto en la sociedad holandesa, al desestabilizar y erosionar el Estado de derecho en los países de la periferia de Europa».

Otro caso es el sueco⁹, cuya estrategia de seguridad nacional también incorpora dicha cuestión en su relato, entre los objetivos que dicha estrategia establece para seguir manteniendo la estabilidad y seguridad del país se encuentra la vigilancia y defensa de los mensajes e información que actores externos al país lanzan para generar desestabilización —y como no, desinformación— en la opinión pública del país, en el capítulo denominado *Suecia aspira a ser una sociedad abierta y segura para todos*, se señala esta idea cuando se afirma en el texto: «Sin embargo, la digitalización también brinda a los actores hostiles la oportunidad de difundir su mensaje que desafía nuestros valores fundamentales y la seguridad de la sociedad. La gestión de estos problemas, a la vez que salvaguarda valores y normas compartidas que forman la base de nuestra sociedad, es vital para promover la seguridad a largo plazo. La confianza en las autoridades y los medios debe ser salvaguardada, junto con la confianza entre los ciudadanos».

⁹ Estrategia de Seguridad Nacional de Suecia. *National Strategy Security*. Disponible en <https://www.government.se/information-material/2017/10/national-security-strategy/>. Fecha de la consulta 20/10/2019.

La estrategia de seguridad nacional sueca apuesta en el capítulo *Nuestros intereses nacionales* por reforzar las infraestructuras de los sistemas de tecnología e información, en la existencia de un escenario de ciberseguridad y buena información en la sociedad, instituciones y empresas que, al igual que en el ejemplo holandés, necesita de la cooperación dentro del espacio europeo. En el ejemplo español, en julio de 2018, el Consejo de Seguridad Nacional acuerda el procedimiento para la elaboración de un nuevo escenario que sustituyera la vigente estrategia de ciberseguridad nacional de 2019, ya que no incluía el tratamiento de las noticias falsas, ya que en aquel momento las campañas de desinformación no constituían un riesgo consolidado. El secretario de Estado y director del Centro Nacional de Inteligencia, Félix Sanz, durante su comparecencia en la Comisión Mixta de Seguridad Nacional de febrero de 2019, diferenció la capacidad gubernamental para garantizar la seguridad informática de las elecciones de 2019 y las dificultades para hacer lo mismo con las *fake news* o acciones de influencia. En marzo de 2019, el departamento de Seguridad Nacional hizo público el *Informe Anual de Seguridad Nacional 2018*¹⁰ en el que se señalaba a las campañas de desinformación como uno de los peligros y amenazas más significativos para la seguridad de España. Este mismo mes, se anunciaba la creación de un centro de operaciones que protegería de los ciberataques a la Administración General del Estado y de la desinformación al conjunto de la sociedad, así como de una unidad especializada.

Actuación de la UE respecto al desafío de la desinformación

Ursula von der Leyden expresaba en su documento «Mi agenda para Europa»¹¹ (Orientaciones políticas para la próxima Comisión Europea 2019-2024) que «La digitalización y la ciberseguridad son dos caras de la misma moneda que hay que abordar con una mentalidad diferente». En dicho documento la cuestión digital, los retos de la inteligencia artificial, el Internet de las cosas tenía una presencia muy

¹⁰ DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD NACIONAL. «Informe de Seguridad Nacional 2019». Disponible en <https://www.dsn.gob.es/es/actualidad/sala-prensa/informe-anual-seguridad-nacional-2018>. Fecha de la consulta 20/10/2019.

¹¹ VON DER LEYDEN, Ursula. «Mi Agenda para Europa». Disponible en https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_es.pdf. Fecha de la consulta 23/10/2019.

destacada lo que puede hacernos ver que, con total seguridad, en el nuevo ejecutivo emanado tras las últimas elecciones europeas de 2019, los desafíos, retos, relaciones con el espacio digital, van a estar en un lugar muy destacado de la agenda de este.

El 22 de febrero de 2018, tuvo lugar una reunión en el Centro de Estrategia Política Europea¹² entre expertos en el ámbito de la información y como iniciativa de la Comisión Europea, a quienes se les pidió su opinión respecto a cuestiones sobre el impacto de la desinformación para las democracias, dentro del espacio UE. En el mismo, se reconocían los serios problemas que podían generarse en las sociedades democráticas europeas por un uso incontrolado de la desinformación, la responsabilidad que las plataformas de las redes sociales tienen en la exposición de dicha información, el efecto sobre las instituciones y las opiniones públicas, la generación de una mayor polarización en los discursos políticos y sociales que tiene una mayor tendencia a aceptar teorías conspiratorias y que sirven para retroalimentar sus discursos y la labor para llevar a cabo una mejora en los acuerdos de las instituciones europeas con las compañías más reseñables en el ámbito de la «sociedad digital». Keir Giles expresaba: «La primera y más efectiva respuesta a la actividad hostil subversiva y desestabilizadora es y siempre ha estado creando conciencia pública, y aquí el papel de los líderes clave es absolutamente crucial. Las declaraciones de figuras de alto rango como primeros ministros y ministros de Defensa que reconocen un estado de conflicto y el desafío se han demostrado en los Estados de primera línea como una herramienta extremadamente poderosa para empoderar no solo al gobierno sino también a la sociedad y los medios para que tomen medidas para protegerse»¹³.

La UE inicia su actividad en este ámbito con anterioridad a esta reunión de trabajo, en 2015, tras la reunión del Consejo Europeo de marzo de dicho año, creando el Grupo de Trabajo East StratCom¹⁴ —aunque en 2018 es cuando cuenta con asignación presupuestaria a propuesta por el Parlamento Europeo, 1,1 millones de euros que le permite ser una realidad—, situado dentro de la estructura del Servicio Europeo de Acción Exterior. El Servicio Europeo de Acción Exterior se va a encargar desde este momento en la monitorización respecto a la gestión y lucha de la nueva amenaza que

¹² «Preserving Democracy in the Digital Age». European Political Strategy Centre. High-Level Hearing. Disponible en <https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/risj-review/preserving-democracy-digital-age>. Fecha de la consulta 20/10/2019.

¹³ Ibíd.

¹⁴ «East StratCom». Disponible en <https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/2116/-questions-and-answers-about-the-east->. Fecha de la consulta 24/10/2019.

ya supone en 2015 no solo las noticias falsas, sino también algo mucho más grave para la estabilidad de las sociedades europeas como es la desinformación. ¿En qué dirección va a actuar la UE?:

1. Por una parte, la detección, análisis de la desinformación; 2. Un incremento en la cooperación y acuerdos para una mejor respuesta a los desafíos de la desinformación; 3. La implicación del sector privado; y 4. La mejora en las capacidades y resiliencia de las sociedades europeas¹⁵.

En 2016, se adopta un marco común relativo a la lucha contra las amenazas híbridas, y al que sigue en 2018 la comunicación conjunta¹⁶ sobre el aumento de la resiliencia e impulso de las capacidades para hacer frente a las amenazas híbridas, entre ellas la desinformación. En abril de 2018, la Comisión Europea esboza un enfoque europeo y algunas herramientas para combatir la desinformación en la red como son el Código de Buenas Prácticas sobre Desinformación¹⁷, el reforzamiento de la alfabetización mediática, el apoyo a los Estados miembros para, en los diferentes procesos electorales, generar una plataforma europea en línea segura sobre la desinformación, apoyar una información plural y de calidad, entre otros. En octubre del mismo año, firman el código de buenas prácticas Facebook, Google, Twitter y Mozilla, así como las asociaciones comerciales que representan a las plataformas en línea, a la industria publicitaria y a los anunciantes. Además, Facebook, Google y Twitter se comprometieron a informar mensualmente sobre las medidas adoptadas antes de las elecciones al Parlamento Europeo de 2019. La Comisión, con apoyo del Grupo de Entidades Reguladoras Europeas para los Servicios de Comunicación Audiovisual (ERGA, por sus siglas en inglés), supervisó de cerca los avances y publicó análisis mensuales junto con los informes presentados. El 22 de mayo, Microsoft se adhirió también al código de buenas prácticas y a todos los compromisos que contempla. Entre enero y mayo de 2019, la Comisión Europea realiza una supervisión mensual de las medidas de las plataformas firmantes respecto de los compromisos adquiridos, no hay que olvidar que las elecciones europeas se celebran este año, y la seguridad

¹⁵ EEAS. «EU reports on Progress in fighting disinformation». Disponible en https://eeas.europa.eu/topics/countering-disinformation/64486/eu-reports-progress-fighting-disinformation_en. Fecha de la consulta 20/10/2019.

¹⁶ COMISIÓN EUROPEA. *Joint communication to the European*. Disponible en https://ec.europa.eu/commission/index_en. Fecha de la consulta 20/10/2019.

¹⁷ Destacan los primeros informes sobre el Código de Buenas Prácticas en enero de 2019. Disponible en <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/first-results-eu-code-practice-against-disinformation>. Fecha de la consulta 26/10/2019.

informativa se convierte en un pilar de acción de la UE. En marzo de 2019, se crea la plataforma tecnológica Rapid Alert System para reaccionar ante campañas de desinformación mediante una vigilancia permanente de los contenidos publicados a través de los medios de comunicación y las redes sociales.

Cabe tener muy presente otra línea de actuación estratégica en el ámbito de la lucha contra la desinformación dentro del espacio UE como es la vinculación entre las instituciones europeas con entidades educativas y aquellas otras que vienen dedicándose a testar y verificar las noticias. Para ello, se lanza el proyecto SOMA que es el Observatorio Europeo de Lucha contra la Desinformación¹⁸ a través del cual la experiencia ya existente en diferentes investigadores y plataformas digitales que verifican las noticias pueden generar una experiencia conjunta con la labor de las instituciones europeas ante el grave desafío de la desinformación. Entre algunas de estas plataformas digitales está el ejemplo de Truly Media donde, en un espacio de colaboración, se desarrollan acciones de validación de los contenidos online llevadas a cabo por equipos de investigadores, periodistas, entre otros; y que le han permitido contar con una presencia en la lucha contra la desinformación y ser pilar esencial en la actividad de organizaciones como Amnistía Internacional (quien verifica la documentación de violaciones de derechos humanos a través de esta plataforma), Deutsche Welle (DW), o ejerce funciones de consultoría para el *hub* de Ciencia Europea generando una mejor difusión de las publicaciones científicas. Junto a Truly Media, otras iniciativas como Athens Technology Center, FaktaBaari, Advanced Media Institute, CLEMI, Deutsche Welle, junto a otras entidades no gubernamentales, hacen parte junto a otros activos del sector privado y social en la actuación que la UE quiere desarrollar.

Vinculado a este tipo de acciones está el desarrollo del proyecto europeo Lie Detectors¹⁹, y cuyo objetivo es mejorar las capacidades críticas del alumnado europeo entre 10 y 15 años, conocer los riesgos de las noticias falsas, capacitar de herramientas no solo a estos, sino también al profesorado; y permitir una vinculación con las plataformas que verifican la desinformación. Hasta el momento es un proyecto que viene desarrollándose en Bélgica y Alemania y en la que no solo participa la comunidad educativa, sino también periodistas, expertos en análisis de información y

¹⁸ SOMA. Disponible en <https://www.disinfobservatory.org/>.

¹⁹ Lie Detectors. Disponible en <https://lie-detectors.org/>.

los propios alumnos. Lie Detectors es miembro del Grupo de Expertos de Alto Nivel sobre desinformación digital y noticias falsas de la Comisión Europea²⁰.

Finalmente, la elaboración del primer informe²¹ sobre la ejecución del Plan de acción contra la desinformación presentado por la alta representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad a la reunión del Consejo Europeo de 19 y 20 de junio de 2019 en el que se refleja los progresos llevados a cabo por la UE:

1. Un refuerzo de las capacidades para identificar y contrarrestar la desinformación con los grupos operativos y la célula de fusión de la UE contra las amenazas híbridas del Servicio Europeo de Acción Exterior.
2. Una mejor implicación de la UE con las plataformas en línea y con la industria con el denominado código de prácticas contra la desinformación.
3. Un incremento en la sensibilización y resiliencia contra la desinformación de la sociedad.
4. Una labor de las instituciones europeas de apoyo en garantizar las elecciones y refuerzo de los sistemas de legalidad y legitimidad de la Unión y de sus Estados miembros. Pero también las conclusiones del Consejo Europeo de 20 de junio de 2019²², la cuestión de la desinformación tiene una especial atención, en las conclusiones de indica la preocupación de este desafío no solo en los procesos electorales, sino en la influencia que para la estabilidad de las sociedades democráticas tiene. Se sitúa dentro de las amenazas híbridas que puede sufrir cada Estado miembro y la UE, y aporta la siguiente recomendación de gran importancia que es la adopción de medidas conjuntas UE con los Estados miembros, así como la mejora de la cultura de seguridad en este ámbito «invita a las instituciones de la UE, junto con los Estados miembros, a trabajar en medidas para mejorar la resiliencia en la cultura de seguridad o contra los desafíos híbridos y *ciber* de fuera del espacio europeo, así como mejorar la protección de las redes de

²⁰ Grupo de Expertos de Alto Nivel sobre desinformación digital y noticias falsas de la Comisión Europea. Disponible en <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/experts-appointed-high-level-group-fake-news-and-online-disinformation>. Fecha de la consulta 25/10/2019.

²¹ ALTA REPRESENTANTE DE LA UNIÓN PARA ASUNTOS EXTERIORES Y POLÍTICA DE SEGURIDAD. «Informe sobre la ejecución del Plan de acción contra la desinformación». Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019JC0012&from=EN>. Fecha de la consulta 20/10/2019.

²² EUROPEAN COUNCIL. COUNCIL OF THE EU. «European Council conclusions on the MFF, climate change, disinformation and hybrid threats, external relations, enlargement and the European Semester, 20 June 2019». Disponible en <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/06/20/european-council-conclusions-20-june-2019/>. Fecha de la consulta 01/11/2019.

comunicaciones e información de la UE, y de sus tomas de decisión de actividades maliciosas de todos tipos».

Conclusiones

Carme Colomina, investigadora de CIDOB, señala que «Los intentos de manipulación no tienen límites geográficos ni un único origen geográfico ni un único origen»²³. La posverdad actual no responde únicamente a un desafío ideológico. El riesgo para las sociedades y sus Estados es algo novedoso, los actuales relatos estratégicos corren el riesgo de estar desactualizados en un ámbito como el digital donde la aceleración e instantaneidad es un presente amenazador. Ya no solo la resiliencia, sino las capacidades de adaptación a este nuevo desafío deben ser desarrolladas no solo por los propios Estados miembros de la UE, sino que la actuación conjunta con las instituciones europeas se hace esencial, con la colaboración del sector privado, para adoptar las acciones y contar con los recursos necesarios. Cada vez más, este ámbito de inseguridad tendrá una mayor presencia en las diferentes agendas de seguridad nacionales y de la propia UE, y dentro de una óptica global de lucha que también incluya el ámbito de la educación y formación en este tipo de desafío y amenaza, el diálogo entre el sector público y privado se hace en estos tiempos si cabe más necesario.

*Fernando Martín Cubel**

Licenciado Historia Moderna y Contemporánea
Máster en Relaciones Internacionales
Miembro experto Observatorio del SIP Zaragoza

²³ COLOMINA, Carme. «La desinformación de nueva generación». Disponible en https://www.cidob.org/es/articulos/anuario_internacional_cidob/2019/la_desinformacion_de_nueva_generacion. Fecha de la consulta 20/10/2019.

*Pedro José Oliva Jiménez**

Destrucción del patrimonio histórico y cultural. Tombuctú como encrucijada

Destrucción del patrimonio histórico y cultural. Tombuctú como encrucijada

Resumen

El presente artículo, lejos de analizar el conflicto armado acontecido en Malí en 2012, tratará de abordar las claves y contexto en los que se fraguó la destrucción intencionada del patrimonio y bienes culturales, en concreto en la ciudad de Tombuctú. Así como el análisis del impacto que estos hechos tendrían para la memoria colectiva e individual de la población. La respuesta mostrada por las comunidades locales, junto a miembros y voluntarios comunales, unida a la respuesta de la comunidad internacional (ONU, UNESCO y UE), regional y nacional, conformaría una trayectoria basada en una metodología dotada de claves jurídicas, sociales, judiciales, de seguridad y políticas, que marcaron un hito para la reconstrucción del patrimonio artístico y cultural, la defensa de la memoria e identidad colectivas y que propiciaron elementos clave para la reconstrucción de la paz.

Palabras clave:

Tombuctú, conflicto armado internacionalizado, destrucción patrimonial y cultural, memoria, tradición, identidad, respuestas de la comunidad.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Destruction of historical and cultural heritage. Timbuktu as a crossroads

Summary

Following a thorough study of the armed conflict which developed in Mali in 2012, this article will address the key points and context in which the intended destruction of heritage and cultural goods was forged, focused on the city of Timbuktu. In addition to this, it will explore the impact that these events would have for the collective and individual memory of the population. The response shown by local community members and volunteers, as well the International Community (UN, UNESCO and EU) was to set up a path based on a methodology endowed with legal, social, judicial, security and political keys. This marked a milestone in order to achieve the reconstruction of the artistic and cultural heritage, the defence of the collective memory and identity and propitiated key elements to promote peace.

Keywords

Timbuktu, internationalized armed conflict, heritage and goods destruction, memory, tradition, identity, responses from the community.

Tombuctú en un tiempo y un lugar

Recuperando los orígenes del escenario geográfico que nos va a ocupar, debe observarse que entre el río Senegal, la curva del Níger y el lago Chad se sucedieron durante los siglos XII al XVI los más prestigiosos reinos del África subsahariana: Ghana, Malí y Songhay, tal y como nos indica Almeida al señalar que «El esplendor de estos reinos se basó en un activo comercio con las rutas caravaneras que atravesaban el Sahara hasta alcanzar la orilla mediterránea, y el control de las estratégicas minas de oro de Guinea. La conquista e islamización de la zona incrementó las relaciones con el Mediterráneo y el valle del Nilo hasta que los portugueses se apoderaron de este tráfico comercial, lo que provocará el declive comercial de las rutas caravaneras del Sahara»¹. Se trata de una descripción que nos servirá para aproximarnos a la historia y geografía del objeto de nuestro estudio.

Es en Malí donde una concatenación de factores generó un conflicto armado causado, en un primer momento, por la eclosión de la guerra civil de Libia. De ahí partirán los efectivos tuaregs de regreso hacia el norte de Malí, uniéndose al grave problema de soberanía y territorio que acontecía con la declaración de independencia del Azawad en abril de 2012 y liderada por los miembros del Movimiento Nacional de Liberación de Azawad (MNL), formado por tuaregs, en su mayoría, que habían regresado de Libia, otros rebeldes que no habían depuesto las armas y otros desertores del ejército maliense; todos ellos bien armados y con experiencia en la guerra.

Esta nueva rebelión tuareg de 2012 establecía unos parámetros diferentes, ya que a todo ello se le une la pretensión inicial de establecer un movimiento laico y de aspiración democrática por parte del MNL, pero que al poco tiempo iba a fusionarse con grupos como Defensores de la fe, grupo tuareg pero de raíz yihadista salafista y con sus aliados terroristas Al Qaeda en el Magreb islámico (AQMI) y su escisión, el Movimiento para la Unidad de la Yihad en el África del Oeste (MUYAO), que preferían una aplicación de la ley islámica más radical (sharía) en los territorios conquistados, que seguir las aspiraciones del MNL. Esta nueva situación dispararía las alarmas en el mundo occidental², por lo que la declaración de independencia del Azawad no recibiría ningún apoyo internacional, precisamente, entre otras razones, por la alianza

¹ ALMEIDA GARCÍA, F. «Reflexión sobre los conflictos étnicos y el desarrollo en el África subsahariana». *Estudios Geográficos*, Vol. LXXII, 270. Enero-junio 2011, p. 15.

² VACAS FERNÁNDEZ, F. «La acción concertada de la Comunidad Internacional para la protección del patrimonio cultural en conflictos armados: Malí como paradigma». *A.E.D.I.* Vol.32. 2016, p. 192.

entre el MLNA y Ansar Dine, movimiento yihadista de nueva creación y AQMI, junto a su escisión MUYAO. No debemos olvidar que a esta revuelta se le unirían otros factores preexistentes tales como la existencia en Malí de pasillos ancestrales a través de su territorio tal y como se indicó al comienzo, utilizados por grupos de delincuentes y redes criminales dedicadas al comercio de cocaína, tabaco, otras drogas, armas y a la trata de seres humanos, incluidos los secuestros de occidentales. La rentabilidad de todo este tráfico generó siempre amplios dividendos que serían muy codiciados por muchos de los actores del conflicto, unos para recomponer sus arcas y poder rearmarse; otros para tener espacios de supervivencia y seguir comerciando; y finalmente otros para tejer redes de corrupción en el propio Estado y así continuar con sus tramas ilegales. La lucha por esta fuente de recursos estará siempre presente. Para una mayor comprensión de las estrategias de expansión y establecimiento puede verse el trabajo de Castilla Barea³.

El apoyo al MNLA, creado en Tombuctú en 2011, del grupo Ansar Dine, junto a sus aliados, AQMI, y su escisión, MUYAO, ambos de amplio estigma terrorista, permitieron la conquista de las regiones del norte, llegando hasta el centro de Malí. Tanto Ansar Dine y MUYAO estarían conectados y apoyados por AQMI en esa fase de conquista. Posteriormente, a finales de junio, se producirá el enfrentamiento entre las dos líneas, laicista y yihadista que culminará con la expulsión de los grupos del MNLA y la victoria y repartición de los pueblos y ciudades conquistadas entre los grupos yihadistas salafistas ya enumerados.

Será en este último periodo cuando los grupos precitados llevarán a cabo sus desmanes criminales entre la población y la destrucción de gran parte del patrimonio cultural de dichas ciudades, con especial énfasis en la ciudad de Tombuctú. Al factor tuareg se le añadirán otros, como el ser Malí una zona franca para las actividades de las redes criminales y ahora en colisión con los grupos radicales yihadistas por el reparto de los beneficios. Además, estaba en un estado de latencia el avance del radicalismo islámico en toda la zona norte (desde mediados de los noventa y de fuerte ideología wahabí); y se daba una presencia de grupos yihadistas dependientes de Al Qaeda y procedentes de Argelia en la zona. Este país será un factor preocupante y muy influyente en todo el conflicto, ya que su relación con AQMI que proviene de

³ CASTILLA BAREA, J. C. «Evolución estratégica y operacional del territorio global en África: El caso de Malí». D.O. 37/2014. IEEE, 18 de abril de 2014, pp. 3, 4 y 5.

Argelia (los orígenes del Frente Islámico de Salvación, los Grupos Islámicos Armados y el Grupo Salafista para la Predicación y el Combate, del que se derivará finalmente AQMI). Todo ello confluye con el colapso del régimen de Bamako, las desavenencias entre el Gobierno y el ejército maliense; situación que provocará el golpe de Estado del 12 de marzo de 2012, siendo factores clave que generarán la conversión de Malí en un Estado fallido, proclive a ser conquistado por los grupos terroristas vinculados a Al Qaeda⁴.

Lo ocurrido en Tombuctú. Hechos, análisis y consecuencias

Aproximación a los hechos

Ya en el siglo XVIII, Abdel Wahab, investido por una interpretación rigorista y puritana del Corán, predicó contra el islam chií, el misticismo sufí, el culto a los santos, el uso de imágenes religiosas o profanas, la libertad de la mujer y el consumo de alcohol; y en sus campañas demolió morabitos y mezquitas que consideraba paganos⁵. Conviene recordar que el mismo profeta Mahoma también tuvo sus derivas contra el patrimonio que consideró inapropiado, por ejemplo, la Meca, destrozando algunos adornos y representaciones.

Antes de introducimos de lleno en el objeto de estudio, conviene recordar que Tombuctú, ciudad de los 333 santos, fue fundada en el siglo V llegando a detentar un gran poder comercial y riqueza, pero también fue un centro de formación islámica, literaria y matemática que, en el momento al que nos vamos a referir, se encontraba bajo la acción de una cúpula de grupos yihadistas salafistas con el objetivo de imponer la *sharía*, visión más rigorista del islam, pero también con el objetivo de mostrar «músculo» ante Occidente. Creerían conseguirlo con la destrucción del patrimonio histórico cultural, tan valorado por las comunidades locales como por la comunidad internacional. Las tendencias wahabíes y salafistas, tantas veces situadas en la frontera de lo político religioso, oficial o semioficial, son difíciles de controlar por los grupos de seguidores e incluso las ramas que se establecen y derivan por toda la región. Por todo ello es importante para actuar en su identificación con rigor y justicia saber cuál es la ideología que las nutre, ya que será la base desde la que actúen. En

⁴ QUIÑONES, Francisco. «Un examen de las causas profundas de los conflictos de la Posguerra Fría. Malí, marco jurídico y enfoque de la UE». D.O. 88/2017. IEEE, 28 de agosto de 2017, p. 11.

⁵ VALENZUELA, J. «Furia iconoclasta salafista en Tombuctú». *El País*. Madrid: 8 de julio de 2012.

ambas tendencias han surgido corrientes en las que se ha observado que las salafistas son las más violentas y destructivas⁶.

En el salafismo permanece la idea de volver a los orígenes, a los primeros musulmanes (*salaf*, en árabe y referido a las primeras generaciones); cabe distinguir el término salafismo de salafiya, referido a un movimiento de intelectuales del s. XIX y principios del s. XX, que tenía por objeto devolver al islam su esencia original dentro de la modernidad reinante. Sin embargo, aquí haremos especial incidencia en el sector salafista a quien lo que le distingue, es la virulencia del ataque contra sus enemigos y el recurso permanente a la acusación de infidelidad al islam. Esta forma de ser salafista se plasma en cuatro ámbitos: la libertad individual, la igualdad civil, la separación de espacio público y privado y la pluralidad del islam⁷. Estos ámbitos se pondrán de manifiesto en la exigencia de un nuevo código de costumbres, contra los atuendos no islámicos, contra la no velación de la mujer o contra el afeitado masculino; contra la participación de mujeres y no musulmanes en la vida política; contra la no islamización del espacio público, prohibiendo cualquier intercambio social entre sexos, el consumo de bebidas y alimentos pecaminosos (*haram*) o la cultura no religiosa; y contra las prácticas del islam popular, desde las visitas a los mausoleos (por eso destruirán los de Tombuctú) y las celebraciones sufíes.

La llamada «perla del desierto» conservaba entre sus construcciones de barro y adobe un conjunto cultural incomparable: mausoleos, mezquitas, morabitos de los santones, tumbas y un vasto tesoro de libros y manuscritos. De las entidades culturales llama la atención la biblioteca del Fondo Kati, uno de los fondos de origen andalusí conformado por más de 12.000 volúmenes, documentos, manuscritos en árabe, aljamiado y hebreo, siendo más conocida la colección en 1999 tras un largo proceso de reunificación llevado a cabo por su máximo responsable y presidente de la fundación, Ismael Diaidé Haidara, tras ser custodiado y escondido por miembros de su familia durante generaciones⁸. La toma de la ciudad por islamistas yihadistas del grupo Ansar Dine, con apoyo de AQMI y MUYAO, auguró una situación de destrucción masiva de documentos, libros y monumentos como se confirmaría posteriormente.

⁶ BROUKSY, O. «Orígenes del fenómeno terrorista en el Magreb». *Revista Afkar/Ideas* n.º 66. 2007.

⁷ GOMEZ, L. «Irrupción del salafismo en la política». *Revista Afkar/Ideas*, n.º 37. Primavera 2013.

⁸ Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico. *Revista Ph* n.º 84. 2013, pp. 26 y 27.

Estos sucesos dramáticos y de difícil comprensión se situaban en un contexto bélico asimétrico, social, religioso y culturalmente convulso, complejo y poliédrico; así como de ardua y conflictiva resolución. El testimonio de Ismael Diaidé Haidara, bibliotecario de Tombuctú, es fundamental para visualizar y considerar los hechos que fueron ocurriendo y que quedan meridianamente expuestos en una reciente publicación del precitado Haidara⁹ sobre la que volveremos más adelante. En poco tiempo la población de Tombuctú iría comprobando que los recién llegados eran algo más que islamistas y que lo que realmente pretendían era la aplicación más rigurosa y fundamentalista de la sharía, a través, por ejemplo, de la persecución de miembros y objetos de otras religiones, ya fuesen cristianos, animistas o musulmanes sufíes; de azotes públicos por la práctica de comportamientos no ortodoxos; o de ejecuciones sumarias, amputaciones, lapidaciones y otras atrocidades semejantes. En agosto, casi medio millón de personas habrían huido o se habrían visto obligadas a desplazarse, con el consiguiente problema humanitario que se derivaría.

A ello se les uniría la destrucción a martillazos de monumentos sufíes de Tombuctú considerados heréticos por los salafistas, entre ellos mausoleos o morabitos de santones ancestrales muy queridos y venerados, incluida la puerta de la mezquita de Sidi Yahía¹⁰. Desde el mes de abril de 2012, el grupo armado extremista de Ansar Dine controlaba la zona de Tombuctú y deseaba aplicar la sharía más rigorista del islam. Esa visión le llevó a considerar idolatría y herejía cualquier otra forma de culto o adoración que se separase del dogma salafista. Entendiendo así a otros regímenes como impíos y, por tanto, que debían desaparecer al considerar a los miembros de esas poblaciones como extraviados y víctimas; y es por lo que insistirán continuamente en los consejos de «lo que hay que hacer» y «lo que no hay que hacer» en sociedad y a la vista de los otros. Estas normas no se justifican por las claves de la razón, sino por la necesaria conformidad e imposición de un fundamento religioso, dogmático y sacralizado¹¹. Se estableció como un nuevo código normativo.

⁹ DIAIDE HAIDARA, I. *Diario de un bibliotecario de Tombuctú*. Editorial Almazara, 2017.

¹⁰ «Furia iconoclasta salafista en Tombuctú». *Op. cit.*, artículo de *El País*.

¹¹ «Orígenes del fenómeno terrorista en el Magreb». *Op. cit.*

Adentrándonos en el análisis

Tombuctú, como otras ciudades emblemáticas a través de la historia, es una ciudad que solo puede reconocerse culturalmente como el fruto de herencias, tránsitos y presencias sucesivas que, a través de generaciones, la han ido configurando a lo largo de los tiempos. Desde ahí nos referiremos a una definición de patrimonio que nos remite a lo que una generación recibe de otras anteriores como herencia, lo que se puede transmitir y, por extensión, todo aquello que un grupo humano o individuo reconoce como propio, como apropiado, en lo que resume su sentido de la identidad¹². Esta definición de patrimonio nos introduce en los sentimientos de los pobladores de Tombuctú ante el expolio y destrucción de su patrimonio histórico por parte de aquellos que querían erradicarlo.

Y es que la memoria social, no es la memoria individual de las personas, sino la memoria que está ligada a la pertenencia a grupos sociales y, por ello, se comparte. Con el fin de expresarse, los habitantes de esta ciudad como los de otras, necesitan referencias en términos de espacio y tiempo; y es así como, en los lugares y en los objetos, se ha ido fijando la memoria que les ha ido cargando de significados. Por eso, para los radicales es tan importante la erradicación de estos bienes culturales. La memoria de los habitantes, como dice el profesor M. Delgado¹³, «a través de formas de expresión relevantes, tangibles o intangibles, les habla de quiénes son, identifica al grupo de pertenencia e integra las individualidades en un colectivo con un anclaje en el pasado y un referente en el presente». También es cierto, y no hay que olvidarlo, que la memoria individual es traidora, pero también que la transmitida puede acercarse a la pura distorsión y, por ello, un buen «trabajo de la memoria» permite construir una sociedad civil, interiorizando valores y un espíritu crítico cruciales para una convivencia en libertad, lo cual incluye repudiar extremismos y discursos de odio contra otros y otras comunidades¹⁴. Por eso el riesgo de pérdida de patrimonio en Tombuctú es un perjuicio contra la memoria y también contra los derechos culturales de sus pobladores.

¹² DELGADO RUIZ, M. «Sobre antropología, patrimonio y espacio público». *Revista austral de Ciencias Sociales* n.º 10. 2006, p. 50.

¹³ *Ibidem*, p. 52.

¹⁴ ALVÁREZ JUNCO, J. «Pasado y presente». *Tribuna de El País*. 14 de julio de 2019.

Es por esto por lo que los yihadistas se equivocan con la destrucción del patrimonio cultural al tratar de sustituirlo. Se equivocaron por todo lo que destruyeron y por creer que acabar con aquellas formas materiales conllevaría el olvido de lo que representaban para estas comunidades. Sin embargo, los grupos humanos cargamos lugares y objetos de significados sociales que se convierten en fuentes y recursos de nuestra memoria colectiva y social; y en vínculos y afectos con nuestra tradición. Esta cuestión es un factor que los radicales no tuvieron en cuenta. Gran parte de la labor destructiva acometida se sustentó en actos iconoclastas del patrimonio que ofrecía la ciudad y que eran símbolo y significado de identidad para la comunidad.

Cabría preguntarse qué lleva a un individuo o grupo de individuos a una destrucción completa de imágenes, atentando contra la riqueza patrimonial de un pueblo, ya que esta iconoclasia viene a ser una respuesta extrema contra las personas que lo contemplan. ¿Por qué se eligen como blancos de destrucción? Quizá es que la iconoclasia, entendida como destrucción de imágenes cargadas de valor simbólico, tiene límites y percepciones según y quienes la llevan a cabo. También puede hablarse de iconoclasias en plural, pues plurales son las acciones hostiles que se cometen contra las imágenes y monumentos. Y debemos pensar además que estas imágenes tienen un valor añadido, una plusvalía que acrecienta la respuesta de dicha imagen ante el individuo, o bien, «las tolera y ama, o bien las odia y las destruye»¹⁵.

La vida de las imágenes no es una cuestión privada o individual, tienen una vida histórico-social que es importante entender a la hora de tratar de observar las acciones y gestos iconoclastas, ya que se explican y expresan por los efectos que tienen para el otro, para quien lo contempla. La iconoclasia se entiende y se piensa en función del otro; Occidente a un lado y el expolio yihadista salafista al otro. Son estos los dos polos del conflicto en el que se explica la iconoclasia y la destrucción del patrimonio. Por tanto, los yihadistas tratan con estos hechos de mostrar músculo ante su adversario, Occidente; y se destruye no tanto por el valor que esas imágenes tengan para los nativos de Tombuctú, que también lógicamente, sino por la plusvalía que Occidente otorga a ese patrimonio. Este hecho ha estado presente en Tombuctú, al igual que lo ha estado en Siria e Irak. Esta guerra de imágenes estará siempre presente.

¹⁵ VIVES-FERRANDIZ SÁNCHEZ, L. «(No) son solo imágenes: iconoclasia y yihad 2.0». *Anuario del Dpto. de Historia y Teoría del Arte*. Vol 27. Universidad de Valencia, 2015, pp. 11-30.

Y es así como estamos planteando que los bienes culturales, ya sean materiales o inmateriales, tangibles o intangibles, constituyen el patrimonio como la base de la identidad, la creatividad y la diversidad cultural¹⁶; y mediante esas representaciones patrimoniales significativas es como las comunidades recuerdan y reconocen su pertenencia a un grupo social o comunidad. Así, la población de Tombuctú, por ser el caso que nos ocupa, ha vivido e interiorizado de un modo u otro, con mayor o menor claridad e intensidad, los mausoleos, las mezquitas, bibliotecas, documentos, libros y manuscritos como suyos. Su tradición no consistía en la presencia de un conjunto de ruinas, edificios o tumbas y objetos obsoletos, sino que, a través de los sentimientos, percepciones y creencias de anteriores generaciones, se ofrecían ante ellos y hacían evolucionar sus percepciones, sentimientos, pensamientos y creencias actuales, modificándose al compás de los tiempos y la sociedad, representando la continuidad histórica y la memoria colectiva. Esta construcción interna y social de apropiación, interiorización y recreación es la mayor muestra de asunción del deber y del derecho a proteger la tradición y el patrimonio cultural.

En Tombuctú, se muestran tanto los intentos de erradicación del patrimonio material como los del inmaterial, pero conviene diferenciarlos. Los valores intrínsecos de los bienes culturales derivan, por una parte, de su dimensión material. Aspectos que resultarán claves para que la UNESCO estableciese con buen criterio, las pautas y consideraciones, junto con la población local y expertos, para la elaboración de los planes de reconstrucción del patrimonio dañado (por ejemplo, el formato de tablillas, ladrillos de adobe y su composición de un tipo de tierra, etc.). Y, por otra parte, no hay que olvidar la dimensión inmaterial del patrimonio en referencia a lo que representan formas de vida, creencias, filosofía, valores, emociones y significados que contribuyen a aumentar y engrosar el sentimiento de identidad y pertenencia. La destrucción de libros y manuscritos iría en la línea de lo que estamos analizando.

Así, a través de la destrucción intencional del patrimonio cultural llevada a cabo por el grupo de Ansar Dine y apoyada por AQMI y MUAYAO, que atacaron la diversidad cultural y los derechos culturales, trataron de borrar la memoria de los acontecimientos, las civilizaciones y la historia de los pueblos, actuales y pasados, eliminar la presencia de grupos y comunidades minoritarias, otros pueblos; y atacaron y aterrorizaron

¹⁶ MARCOS AREVALO, J. «El patrimonio como representación colectiva. La intangibilidad de los bienes culturales». *Gaceta de Antropología* n.º 26, Artículo 19. 2010, p. 2.

deliberadamente a personas y grupos por sus ideas culturales, religiosas o sus formas de vida y sus creencias, vulnerando así los derechos humanos y culturales de la población.

Todo ello, finalmente iría orientado a provocar la homogeneización de las visiones del mundo, a incrementar la intolerancia, a generar tensiones entre los miembros de las comunidades y a privar a la humanidad de la fecunda diversidad de patrimonio que se debiera transmitir a las generaciones futuras. Viene a ser la labor de «ingeniería cultural» propia de estos grupos radicales en su actuación por cambiar todo aquello que les resulta disconforme con su estricta y reducida visión del mundo, tratando así de poner fin a las tradiciones y anular la memoria y el recuerdo de las comunidades, como sería el caso de Tombuctú¹⁷.

Por eso llevaron a cabo la destrucción de lugares culturales y religiosos, de documentos, manuscritos y libros con el objetivo de realizar una «limpieza cultural», como diría Irina Bokova, directora general de la UNESCO¹⁸, su única pretensión era acabar con bienes que son testimonio de civilización, herencia del pasado y signo de identidad de los pueblos con objeto de llevar al desarraigo y a la desvinculación de la tradición. Son vestigios que son símbolos que han trascendido lo meramente local al alcanzar categorías significativas a nivel mundial.

También se incluye en el informe de la relatora especial, Karima Bennouna, en el que señala que «la historia ha estado plagada de actos iconoclastas y biblioclastas, pero es en los albores del siglo XXI cuando se está exponiendo a ojos del mundo una nueva ola de destrucción deliberada, cuyo impacto adquiere proporciones magnificadas por la difusión de las imágenes. Se trata de una suerte de «guerra cultural» contra la población y contra el conjunto de la humanidad que esta relatora especial condena con la mayor firmeza posible: «Esos actos de destrucción intencional son, en ocasiones, actos constitutivos de “depuración cultural”. Esos actos elevan el terrorismo contra la población a nuevas cotas mediante un ataque contra su propia historia y constituyen un problema acuciante para los derechos culturales»¹⁹.

¹⁷ Informe de la relatora especial sobre derechos culturales. Karima Bennouna. A/71/317, párr. 36.

¹⁸ LIZARANZU PERINAT, M. T. «El papel de la UNESCO en la protección del patrimonio en zona de conflicto». *Actualidad jurídica Uría Menéndez* 42/2016. Tribuna Abierta, p. 8.

¹⁹ Informe de la relatora especial Karima Bennouna. *Op. cit.* A/71/317, párr. 45.

Pero es que, además, los efectos negativos de su destrucción no se detienen en lo indicado, sino que, como afirma la UNESCO en su *Estrategia para el refuerzo de la labor de la UNESCO en materia de protección de la cultura y promoción del pluralismo cultural en caso de conflicto armado*, «El aumento de los ataques deliberados contra el patrimonio cultural registrado en los últimos 10 años ha estado ligado a una estrategia de extremismo violento que utiliza la destrucción deliberada y sistemática de la cultura como arma de guerra»²⁰.

Testigos: Haidara versus Al-Mahdi

El 25 de enero de 2013, un grupo de yihadistas salafistas quemaba cerca de 4.000 manuscritos pertenecientes a la biblioteca del Instituto Ahmed Baba al retirarse de Tombuctú. De este modo, el esfuerzo de hombres cultos y eruditos de los siglos XIV y XV, sus manuales y tratados de literatura, poesía, astronomía física, química, música y matemáticas, conservados durante siglos, fueron consumidos por las llamas. Esta situación hizo que Ismael Diaidé Haidara, director de la biblioteca Fondo Kati, con cerca de 12.650 volúmenes decidiera salvaguardar el resto del legado existente en Tombuctú.

«Hace 550 años que nos hemos ido de Toledo con los libros que pudimos, mi antepasado tuvo que irse a África, pasó por Cúllar, Granada, Almuñecar, Jaén, Sevilla y otras localidades de Andalucía, hasta llegar a Ceuta, seguirían Fez y la Meca, Egipto, Jerusalén, Damasco y Bagdad. En cada ciudad compró libros muy bellos. Y habiendo abandonado la intolerancia cristiana (Toledo) y argelina (Tuwat), recaló en Wagadu, donde se casó con la princesa Khadijah Sila, emparentada con el futuro emperador Askia Muhammad. De este matrimonio nació Mahmud Kati, quien sería el fundador de la Biblioteca Fondo Kati. Once bibliotecarios me han precedido, muchos tuvieron que dispersarla [...] Yo soy quien pudo unificar los manuscritos después de la penúltima dispersión. Estos manuscritos son de mi familia y entre mis antepasados hay musulmanes, judíos y cristianos; y yo he querido hacer de esta biblioteca un puente entre culturas y pueblos. Cuando la inauguré, en su nuevo edificio en 2003, dije que por

²⁰ Refuerzo de la labor de la UNESCO en materia de protección de la cultura y promoción del pluralismo cultural en caso de conflicto armado, doc. 38 C/49, de 30 de octubre de 2015.

fin la biblioteca podría descansar en paz. Hoy en día, las tinieblas de la ceguera humana se ciñen de nuevo sobre ella»²¹.

De esta forma puso en marcha un plan para proteger este tesoro, sacando la mayor parte de libros y manuscritos y dispersándolos, primero por la ciudad y más tarde, cuando fuese posible hacia Bamako principalmente. Para ello, necesitaría la colaboración de familiares, allegados, amigos, bibliotecarios, archiveros, secretarios y amantes de los libros. Se dice que en Tombuctú podía haber hasta 400.000 libros, entre los que podrían encontrarse piezas de la literatura medieval. Se procedió al vaciado de estanterías; y de noche y sin luz por seguridad, se fueron introduciendo en baúles de madera y metal que se habían adquirido por toda la región. Aunque Bamako estaba a unos 1.000 kilómetros, se tomó esta opción por ser la más segura para la permanencia del Fondo Kati. Hubo que requerir la ayuda de muchas personas, quienes en coches, motos y barcos por el río consiguieron trasladar el legado bibliográfico, a pesar de las múltiples dudas, zozobras y miedos que se generaron entre los valientes protagonistas de esta historia que tuvieron también que recurrir al soborno, las influencias y la ayuda desde el extranjero para llevar a cabo su objetivo.

«Tenemos miedo. Hablábamos de todo para no hablar de lo que se avecinaba. Fui a casa sobre las 12. Me he encerrado y he empezado a llenar las cajas metálicas de manuscritos. Estoy confuso y agotado. Llegarán. Mañana seguiré con el resto (21/03/2012). [...] Mis hijos han visto que tiemblo como ellos y lo saben a pesar de mi aparente tranquilidad. No he dormido, ellos tampoco. Me he metido de nuevo en la sala de manuscritos. Va a ser muy difícil salvar los manuscritos. La ciudad caerá. Todo está listo para llevárselo, pero ¿cómo lo haré? Tengo miedo de perderlos. Tengo miedo de perder la vida y ver a mis dos hijos morir. Me siento desamparado, solo y abandonado. Gao ha caído (31/03/2012). [...] El gran enemigo del hombre es el miedo, lo veo cuando miro atrás y veo todo lo que he dejado. Tengo miedo de perder todo (2/04/2012)»²², señalaba el escritor Ismael Diadié Haidara en su libro *Diario de un bibliotecario de Tombuctú*.

La figura de Ismael Diadié Haidara se acrecienta con el conocimiento de su historia personal y su hazaña que supone un acto de valentía, de dignidad personal y de liderazgo en momentos difíciles, sin menoscabo alguno por su estado de fragilidad de

²¹ *Diario de un bibliotecario de Tombuctú*. Prólogo. Op. cit.

²² *Diario de un bibliotecario de Tombuctú*. Op. cit. Según fechas citadas del diario.

salud, de moral, de soledad y de penuria que añaden un plus de dificultad para la extraordinaria misión que llevó a cabo.

«Sigo vivo y no es poco; la biblioteca está a salvo [...] Un día la biblioteca volverá a reunificarse, volverá a abrirse. Si no llego a hacerlo, mis hijos o mis nietos lo harán. Estos libros sobrevivirán y darán a los hombres algo de luz en estos tiempos de tinieblas»²³.

Se encuadra en esos personajes cuyo sentido de la vida, el deber, la ética y el compromiso le une a la élite de los defensores del patrimonio de la humanidad. Recordando aquí el reconocimiento a la bibliotecaria Aida Buturovic que fue asesinada en agosto de 1992 por un proyectil que estalló cerca de ella cuando regresaba a casa tras trabajar con otros voluntarios para salvar libros y manuscritos únicos de la Biblioteca Nacional y Universitaria de Sarajevo²⁴.

Desde otro punto de vista, podemos incluir la historia de los diarios de guerra del Prado, que muestran el trabajo desarrollado por el funcionario restaurador, Manuel Arpe Retamino, cuyo esfuerzo y tesón, así como su auténtica devoción y pasión por el legado artístico del tesoro acumulado en el Museo del Prado, le permitió salvar obras maestras de valor incalculable intentando que no fueran destruidas por las bombas durante la Guerra Civil. Escribió las aventuras y desventuras de aquel exilio artístico que duró tres años en unos diarios personales que ahora, en 2019, ven la luz.

«Participó en la huida de las joyas del patrimonio español, transportado por 71 camiones con 1.868 cajas y 140 toneladas de peso. Fue una gran aventura durante tres años acompañando al Gobierno de la Segunda República. [...] En octubre de 1936, se inició el viaje del convoy artístico, hacia Valencia, serían 400 km por carreteras difíciles y a 15 kilómetros por hora. [...] En enero de 1939 en el castillo de Peralada, se viven los últimos tensos momentos antes de pasar a Francia, la aviación franquista, la italiana, y la de la Legión Cóndor bombardean a la población que huye en retirada; el goteo de camiones de un lado a otro es continuo, siendo el peligro evidente. [...] El 6 de 1939, es felicitado por Negrín por el entusiasmo con que realiza su labor y le entrega un documento como responsable de salvaguardar y vigilar el transporte del tesoro artístico nacional. Las autoridades de la frontera y los cónsules en Francia

²³ *Diario de un bibliotecario de Tombuctú. Op. cit.* Epílogo.

²⁴ BENNOUNE, K. Relatora Especial de Derechos Culturales. «Los defensores del patrimonio cultural» A/71/317. 9 de agosto de 2016, p. 23.

deberán prestarle ayuda y auxilio material. [...] El volumen del convoy conformaría un tren de 22 unidades en Perpiñán, ya en Francia. El 31 de agosto de 1939, se clausura la exposición de Ginebra en la que participaban las obras de arte españolas y se embalan para regresar a España. El 9 de septiembre de 1939, el tren con las obras artísticas regresaba a Madrid. Fue un milagro, no se perdió nada y todo se salvó. Manuel Arpe se volvía invisible otra vez. Murió en 1984»²⁵.

La otra cara de la moneda. Diaidé Haidara versus Al-Faqi Al-Mahdi

El 28 de enero, Tombuctú era recuperada, pero la cifra de manuscritos de valor incalculable, robados o quemados por grupos radicales islámicos de Ansar Dine, fundamentalmente entre junio de 2012 y enero de 2013, ascendía al menos a 4.200. El 27 de septiembre de 2016, la Corte Penal Internacional declaraba a Ahmad Al-Faqi Al-Mahdi, dirigente del grupo tuareg islamista precitado, culpable de crímenes de guerra por atacar edificios históricos y religiosos en Tombuctú, delitos por los que fue condenado por su papel como instigador y ejecutor en los graves sucesos de 2012 a la pena de nueve años de prisión.

Nacido en 1975, en una aldea situada a 100 km de Tombuctú, Ahmad Al Faqi Al Mahdi, también conocido como Abou Tourab, fue arrestado por orden de la Corte Penal Internacional el 18 de septiembre de 2015 y puesto a disposición del tribunal el 26 de septiembre de 2015. Considerado un miembro destacado del grupo islamista Ansar Dine, movimiento tuareg vinculado al grupo terrorista Al Qaeda en el Magreb islámico (AQMI) y a MUYAO, Al Mahdi, en su condición de respetado estudioso del islam y profesor, fue nombrado jefe de la Hisbah, una división especial de marcado carácter religioso encargada de vigilar el comportamiento de la población de Tombuctú. Como es sabido, en junio de 2012, los líderes de Ansar Dine y AQMI planearon la destrucción de los monumentos religiosos de la ciudad. Entre el 30 de junio y el 11 de julio de 2012, los islamistas atacaron y destruyeron 14 mausoleos de los 16 existentes»²⁶.

Curiosamente, y en palabras de Diaidé Haidara, Al Faqi Al-Mahdi era uno de los mayores poetas en lengua árabe de Tombuctú; hubo encuentros donde compuso

²⁵ RIAÑO, Peio H. «Diarios de guerra del Prado». *El País Semanal*, n.º 2.242. Domingo 15 de septiembre de 2019, pp. 56-63.

²⁶ *Diario de un bibliotecario de Tombuctú*. Juicio de un crimen contra la Humanidad. *Op. cit.* Párrafos 8, 9, 10 y 11.

poemas sobre la cultura leídos en sesión plenaria. Al terminar sus estudios, fue enviado como profesor al círculo de Douentza, a 200 km de Tombuctú donde sería director también. Solo volvería con la ocupación por los rebeldes del MNLA primero y sumándose más tarde a los yihadistas salafistas de Ansar Dine como jefe de la brigada de buenos modales (Hisbah). Además de la destrucción de los mausoleos, también lo hizo en la mezquita, donde las grabaciones del asalto en poder de los fiscales muestran al acusado portando un fusil Kalashnikov y derribando la puerta junto con otros agresores. Dicha puerta cerrada durante siglos contaba con la veneración y respeto de la creencia popular que señalaba que así debía permanecer hasta el fin de los tiempos, por lo que su forzado destrozo conmocionó a los malienses en general. Al comienzo de su juicio reconoció todas las acusaciones y pidió perdón por todos los desmanes cometidos. Esto le sirvió como atenuante, aunque finalmente sería condenado y sancionado con 9 años de prisión. Lo que marcaría un hito dentro del derecho internacional y sirvió como ayuda y estímulo para el desarrollo y avance de la respuesta de la comunidad internacional ante la destrucción y derecho de protección y salvaguarda del patrimonio cultural de la humanidad.

Si Ahmad Al Faqi Al Mahdi es el reverso de la dimensión de lo realizado por Ismael Diaidé Haidara, encontramos otro ejemplo en el que se dan algunas pautas en común. Es el caso de la Biblioteca Universitaria de Sarajevo bombardeada en la madrugada del 24 al 25 de agosto de 1992 con proyectiles de fósforo, siguiendo las órdenes de Nikola Koljevic, también afamado profesor de Poesía Crítica de la Universidad de Sarajevo. Estas actuaciones supondrían la desaparición de dos millones de volúmenes, entre ellos 700 incunables. Después de semejante tragedia y al cabo de varios años, Nikola Koljevic se suicidó. La Biblioteca de Sarajevo fue reinaugurada en 2014 con todos aquellos volúmenes rescatados y muchos más que se añadieron, aunque faltaba Aida Buturovic, la bibliotecaria asesinada.

... A modo de conclusión

El libro de Ismael Diaidé Haidara, ya comentado, nos ilustra en uno de sus pasajes sobre la asunción intergeneracional para reconocer responsabilidades directas e indirectas en la atribución de culpas colectivas en la resolución del conflicto sufrido. Y hay que recordar que también ayudará el darse cuenta de lo fácil que resulta

convertirse en perseguidor, o consentidor de la persecución; o el asumir y entender la poliédrica cara de la historia y las confusas identidades que ha abordado, posiblemente todo ello, hará más fácil para uno, el aprender a vivir con otras culturas, otras lenguas y otras creencias, ayudando a comprender mejor la complejidad de los problemas pasados²⁷. Es aquí donde comienza y continua la historia humana de los habitantes de Tombuctú...

El relato de este documento ha buscado poner en valor la extraordinaria importancia que para los seres humanos entraña su patrimonio cultural. Se ha centrado en la ciudad de Tombuctú debido a los hechos que allí acontecieron, indagando en las pretendidas razones que provocaron el desastre, en la complejidad de la vida humana, en el reconocimiento de todo lo ocurrido que ennoblece la imagen del ser humano y refuerza nuestras convicciones; y ofreciendo una brizna, sustancial y repetida a través del tiempo y del espacio, que ha recogido lo más nítido del hombre en la lucha por su memoria social, su identidad y su patrimonio como derecho cultural de los pueblos. Esa es nuestra esperanza.

²⁷ ÁLVAREZ JUNCO, J. «Pasado y presente». Tribuna de *El País*. 14 de julio de 2019.

Bibliografía

A pesar de no ser objeto de tratamiento en este documento, es importante hacer hincapié en la importancia de la respuesta de la comunidad internacional durante el conflicto de Malí. Para ello, destaco la siguiente bibliografía que especifica y detalla todo el desarrollo argumental y legislativo de la protección internacional del patrimonio cultural en el caso de conflicto armado:

DE RUEDA ROIGÉ, F. J. «La protección internacional del patrimonio cultural en caso de conflicto armado». Universidad Autónoma de Barcelona. Departamento de Arte. Locus Amoenus 4, 1998-1999, pp.249-266.

FERNÁNDEZ LIESA, Carlos R. «Evolución jurídica de la protección internacional de los bienes culturales en los conflictos armados». *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. XXV. 2009, pp. 239-262. ISSN: 0212-0747.

VACAS FERNÁNDEZ, F. «La acción concertada de la Comunidad Internacional para la protección del patrimonio cultural en conflictos armados: Malí como paradigma». *Anuario Español de Derecho Internacional* Vol.32. 2016, pp. 189-223. ISBN: 0212-0747.

*Pedro José Oliva Jiménez**

Experto universitario en Prevención y Gestión de Crisis Internacionales,
Universidad Carlos III

La década prodigiosa

Resumen

Entre 2008 y 2017, se vivió a nivel global una crisis económica sin precedentes de la que España no fue ajena. Esta crisis afectó en nuestro país a todo el conjunto de la sociedad y políticas de Estado de la que la defensa no fue ajena tampoco. Especialmente en este campo, la crisis agudizó un déficit financiero estructural que afecta a nuestra política de defensa y que puso de manifiesto algunas de nuestras deficiencias, especialmente en cuanto al establecimiento de estrategias a largo plazo y asignación de recursos. Las nuevas medidas inversoras abordadas desde el Ministerio de Defensa deben acompañarse por otras que puedan resolver las deficiencias estructurales aprovechando las experiencias de la pasada década.

Palabras clave

Capacidades militares, industria de defensa, política de adquisiciones, presupuesto de Defensa.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

The prodigious decade

Abstract

Between 2008 and 2017, the World lived globally an unprecedented economic crisis that Spain was not alien. That crisis hit in our country to the whole of the society and State policies that the defence was no stranger either. Especially in this field, the crisis deepened a structural financial deficit affecting our defence policy and which revealed some of our shortcomings concerning long-term strategies and allocation of resources. The new investment measures addressed from the Ministry of Defence must be accompanied by others that can solve structural deficiencies, taking advantage from the experience of the last decade.

Keywords

Military capabilities, defense industry, acquisition policy, defense budget.

Consideraciones sobre el entorno

El entorno de la década 2008-2017 fue convulso: la amenaza del fundamentalismo islámico se convirtió en una realidad con la que tuvimos que vivir de forma casi cotidiana; y se volvieron a presentar situaciones de conflicto que nos recordaron los tiempos de la Guerra Fría. El principal foco de atención norteamericano se derivó hacia Extremo Oriente, mientras que desde Washington se reclamaba a los europeos un mayor esfuerzo en defensa. En Europa vivimos el auge de movimientos antisistema y una cierta pérdida de identidad que cuestiona el modelo de la Unión Europea. Las amenazas tienen un marcado carácter transnacional y, a menudo, vienen propiciadas por los avances tecnológicos. Surgen nuevos fenómenos de conflicto como la ciberguerra o el uso de las redes sociales para promover tensiones.

La mayor inestabilidad coincidió con una de las peores crisis económicas de los últimos 50 años. Un factor que influyó en la evolución de las políticas de defensa occidentales entre 2008 y 2017. La tendencia general en Europa fue priorizar otras políticas públicas; al menos así fue en España, donde, además de la crisis económica, afrontamos la mayor amenaza a la integridad nacional desde la Guerra Civil¹.

La solución para la defensa colectiva ante esta situación de inestabilidad, crisis económica y pérdida de rumbo se planteó por dos vías. En la cumbre de Gales de 2014, los miembros de la OTAN se comprometían a invertir en defensa hasta un 2 % del PIB en un horizonte de 10 años. Al menos un 20 % de los presupuestos deberían dedicarse a inversiones para equipamiento. El denominado *defence investment pledge* pide un mayor esfuerzo en las tres C (*cash, capabilities y contributions*): mayor esfuerzo económico, mejora de capacidades operativas y mayor aportación de efectivos para operaciones.

Por su parte, la Unión Europea decidió prestar una mayor atención a seguridad y defensa, especialmente tras la reunión del Consejo Europeo de diciembre de 2013, cuyo resultado más concreto se reflejó posteriormente en el desarrollo de la PESCO, y en el European Defence Action Plan (EDAP) que pretende incentivar las inversiones en defensa de los países miembros a través de la creación de fondos específicos para tecnología y obtención de capacidades. El plan se complementa con medidas para el

¹ El entorno de seguridad está sintetizado en el resumen ejecutivo de la *Estrategia de Seguridad Nacional 2017*.

acceso de proyectos de defensa a fondos estructurales y a la posibilidad de obtener financiación del Banco Europeo de Inversiones.

A nivel individual, algunos países realizaron ejercicios de evaluación de la situación y de cómo había afectado la crisis a sus capacidades de seguridad y defensa. En Alemania, se presentó en el Parlamento un informe sobre el estado de la *Bundeswehr* que analizaba la situación de los sistemas de combate tras años de disminución de presupuestos y de cara a un futuro con mayores compromisos operativos². Por otra parte, la Ley de Programación Militar francesa para 2019-2025 hablaba de la necesidad de abordar «la régénération du capital opérationnel» en 2030³.

En España, donde la crisis económica fue especialmente acusada, el análisis del entorno estratégico y de los efectos de la crisis se abordó en el Ministerio de Defensa, dando lugar, entre otras cosas, a lo que se denominó como «nuevo ciclo inversor» para modernización de sistemas e impulsar el desarrollo de la industria de defensa⁴.

La situación de partida: 1996-2007

En 1996, se hace cargo del Gobierno el PP tras 14 años de Gobierno del PSOE. El cambio político se vivió en un marco que obligaba a establecer las condiciones para la entrada en el euro como condición fundamental. Desde el punto de vista de Defensa, se abrió el debate sobre la profesionalización de los ejércitos y, en paralelo, de la modernización del equipamiento a través de la adquisición de sistemas principales de armamento con prefinanciación del Ministerio de Industria.

Así, durante el periodo 1996-2007, viviríamos en España la suspensión del servicio militar obligatorio para los varones, el incremento de la participación en operaciones exteriores y la modernización de las Fuerzas Armadas y la transformación del sector industrial de defensa. Se produjo además otro cambio político en 2004, muy ligado al ataque del 11-M.

² *Unterrichtung durch den Wehrbeauftragten* presentado en el Parlamento alemán el 20 de febrero de 2018 por Hans Peter Bartels presidente de la comisión de Defensa, y *Bericht zur Materiellen Einsatzbereitschaft der Hauptwaffensysteme der Bundeswehr 2017* presentado por la ministra Von der Leyen en el Bundestag el 28 de febrero de 2018.

³ *Projet de Loi relatif à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense. Rapport Annexe*. Versión de 16 de febrero de 2018.

⁴ Comparecencia de la ministra Cospedal de 24 de enero de 2018. Diario de sesiones del Congreso núm. 412.

Durante este periodo, los presupuestos de Defensa, inicial y final tienen una tendencia creciente. La media de presupuesto inicial del periodo es de 6.300 millones de euros, unos 600 millones menos que el promedio de la década siguiente⁵. El presupuesto final, cuyo promedio se situó en los 7.000 millones de euros, evoluciona en paralelo al inicial, aunque en los últimos años se aprecia una tendencia a la divergencia, que se convertirá en norma en la década 2008-2017. Entre 1996-2007 la diferencia media entre presupuesto inicial y final es de unos 700 millones de euros.

PRESUPUESTO DE DEFENSA 1996-2007

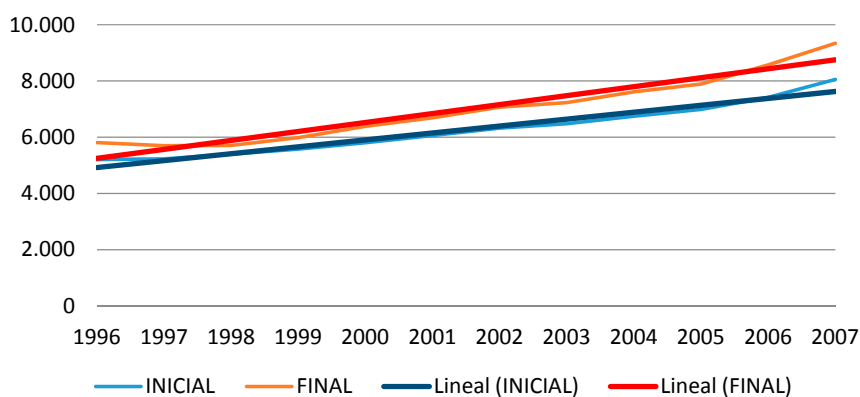


Tabla 1. Presupuesto de Defensa 1996-2007. Fuente: elaboración propia.

Un dato significativo es la evolución en esos años del presupuesto de Defensa sobre el presupuesto del Estado, con una ligera tendencia creciente y un promedio algo por encima del 4 %. Su valor mínimo se produjo en 1997 cuando se situó en un 3,64 % y el máximo en 2002 con un 4,39 %.

Los gastos asociados a personal pasaron de 2.941 millones de euros corrientes en 1996 a 4.596 en 2007, siguiendo una tendencia creciente durante todo el periodo. Su promedio está en 3.600 millones de euros. Porcentualmente, los gastos de personal, con casi un 55 % sobre el total, tuvieron una incidencia máxima en 1999, año en el que entra en vigor la Ley 17/1999 que estableció la suspensión del servicio militar.

⁵ «Evolución del Presupuesto del Ministerio de Defensa (1980-2013)». Madrid: Secretaría de Estado de Defensa, Dirección General de Asuntos Económicos, 17 de junio de 2013.

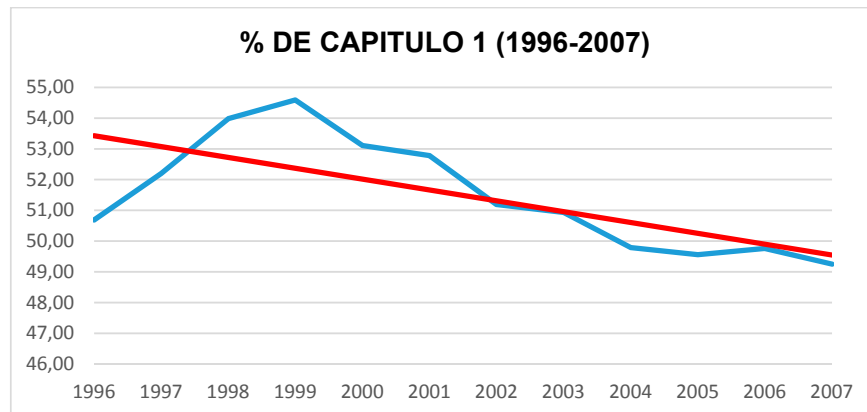


Tabla 2. Porcentaje de capítulo 1 (1996-2007). Fuente: elaboración propia.

Es significativo destacar la evolución porcentual que experimentan los gastos de personal sobre el conjunto y, significativamente entre 2004 y 2008, cuando suponen menos de un 50 %. En esos años, se alcanza la aspiración tradicional de equilibrar los gastos de personal con los de material. El porcentaje medio del periodo está en un 52 %, lo que representa un valor muy próximo al supuesto ideal de equilibrio. Merece la pena destacar el esfuerzo realizado en estos años por reducir la incidencia de los gastos de personal sobre el global de presupuesto, que se hace en paralelo a la profesionalización plena de los efectivos y a la mejora de las retribuciones del personal militar.

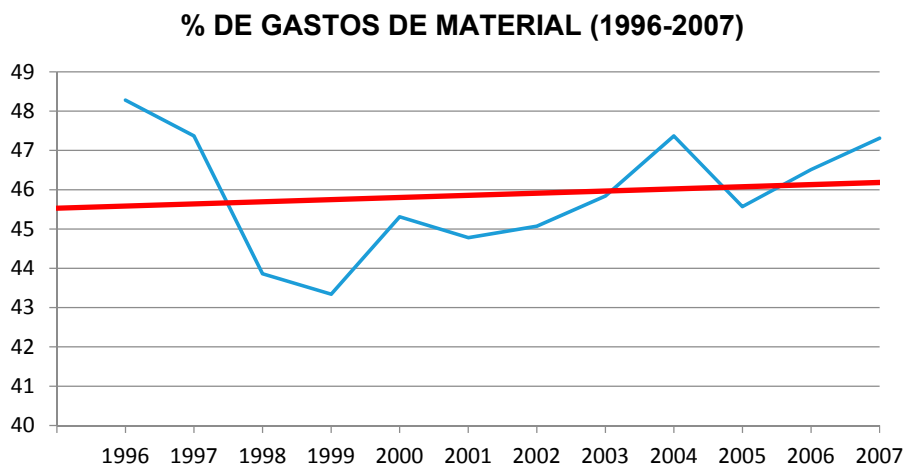


Tabla 3. Porcentaje de gastos de material (1996-2007). Fuente: elaboración propia.

En cuanto a gastos de material entre 1996 y 2007, la suma de los capítulos 2 y 6 de presupuesto se situó en una cifra promedio de 3.200 millones de euros. En porcentaje sobre el total, el promedio entre 1996 y 2007 fue de un 45,88 %, la tendencia fue creciente, pero con cierta irregularidad. En términos porcentuales, las inversiones (capítulo 6) llegaron a un mínimo en 1999 con un 25 % sobre el total para estabilizarse en el entorno del 27 %.

La situación en 2008 en relación con el presupuesto de defensa ofrecía una tendencia que podíamos resumir en lo siguiente:

- Un presupuesto inicial ligeramente por encima de los 8.000 millones de euros que se incrementaba en unos 700 millones de euros adicionales.
- En conjunto, el presupuesto de Defensa representaba algo más de un 4 % del presupuesto del Estado.
- El presupuesto estaba prácticamente equilibrado en cuanto a gastos de personal y material.
- El peso de gasto de personal tenía una cierta tendencia a la baja.
- Los gastos de material tendrían tendencia al alza ocasionada fundamentalmente por el crecimiento del capítulo 2.
- Los gastos de capítulo 6 (inversiones reales) tenían tendencia a estabilizarse en el entorno del 27 % del total.

El periodo de crisis

Entre 2008 y 2017, el presupuesto de Defensa pasó de unos 8.500 a 7.600 millones de euros. Una disminución de alrededor de 900 millones, con mínimos en 2015 y 2016 en los que se situó en unos 5.800⁶. Los datos de presupuesto final para el mismo periodo ofrecen un máximo igualmente situado en el año 2008 de unos 9.800 millones de euros con un mínimo de 7.200 en 2016. El presupuesto inicial promedio de la década se situó en 6.900 millones de euros, mientras que el final estuvo en el entorno de los 8.500. Una variación media de 1.600 millones de euros.

⁶ Los datos de referencia se han tomado de las memorias de las legislaturas IX (2008-2011), X (2011-2015) y XI (enero a junio de 2016) publicadas por el Ministerio de Defensa respectivamente en diciembre de 2011, febrero de 2016 y febrero de 2017.

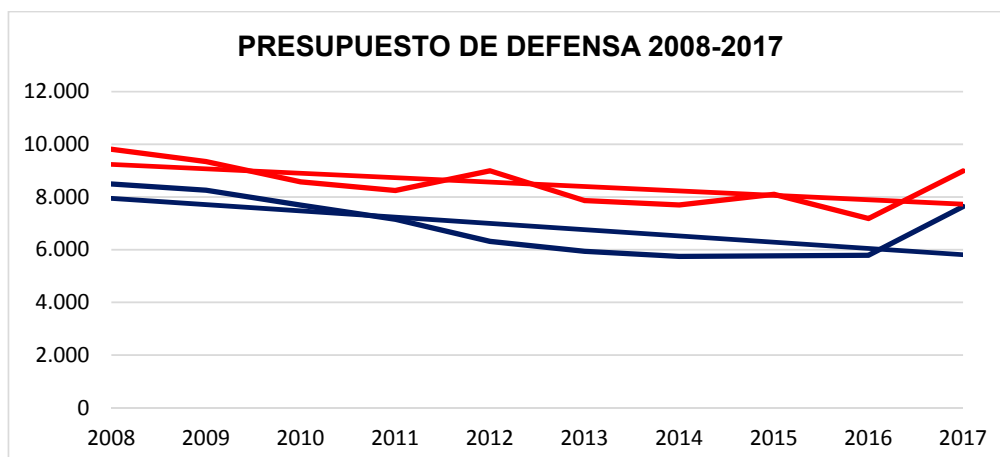


Tabla 4. Presupuesto de Defensa 2008-2017. Fuente: elaboración propia.

La variación entre presupuesto inicial y final se debe a incorporaciones, suplementos de crédito o asignación de créditos extraordinarios. La aportación de fondos adicionales fue una práctica habitual durante toda la década, con un máximo de 2.700 millones de euros en 2012 y un mínimo de 800 en 2010. La tendencia en la diferencia entre créditos iniciales y finales fue creciente.

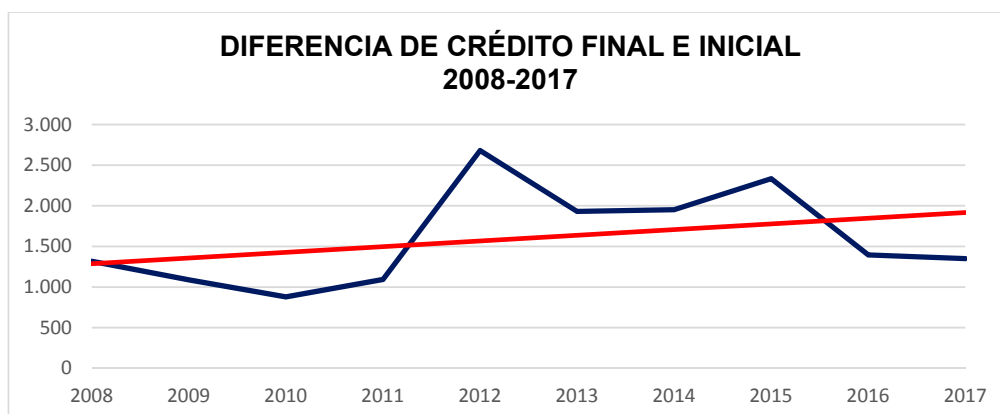


Tabla 5. Diferencia de crédito final e inicial 2008-2017. Fuente; elaboración propia.

La disminución del presupuesto fue constante con la excepción del incremento experimentado entre 2016 y 2017 que marcó un ligero cambio de tendencia. A partir de 2016, se produjo también una disminución en la diferencia entre el presupuesto inicial y el final derivado de la voluntad política de acercar progresivamente ambas cifras.

En términos de prioridad política, el presupuesto de defensa inicial representaba en 2008 un 4,21 % sobre el del Estado (en 2017 fue de 2,77 %). Una disminución de 1,5 puntos a lo largo de la década con mínimos en 2015 (2,04 %).

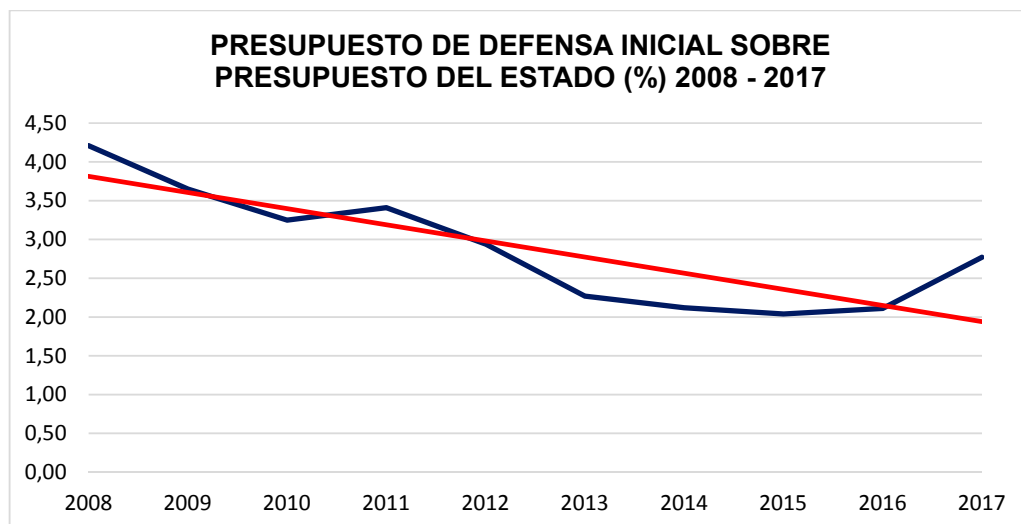


Tabla 6. Presupuesto de Defensa inicial sobre presupuesto del Estado (%) 2008-2017.
Fuente: elaboración propia.

De los datos anteriores podemos deducir que la defensa no es una política prioritaria para los gobiernos españoles, sean estos de la tendencia que sean. Los presupuestos de Defensa en España están condicionados por criterios de coyuntura política interna y, por tanto, sometidos a variaciones que dificultan el establecimiento de políticas a largo plazo.

En relación con esto, el promedio de la década plantea unos niveles de presupuesto final de defensa de unos 8.500 millones de euros. Un nivel que, de haberse mantenido estable, hubiera sido coherente con los objetivos de política de defensa y con la estructura y esfuerzo exigible a las Fuerzas Armadas.

El problema no nos parece tanto de nivel financiero como de falta de previsibilidad de las asignaciones. Sin discutir la significativa caída de presupuesto de Defensa, el principal problema no se aprecia tanto en la cuantía, sino en la tendencia al alza en la desviación de presupuesto final sobre inicial y en la pérdida de peso de la defensa en el conjunto de las políticas de Estado.

Los gastos de personal

Desde 2008, los datos presentan una tendencia decreciente de los gastos de capítulo 1 de presupuesto, que se sitúan en una franja entre 5.000 millones de euros (años 2009 y 2010) y un mínimo de 4.500 en 2016.

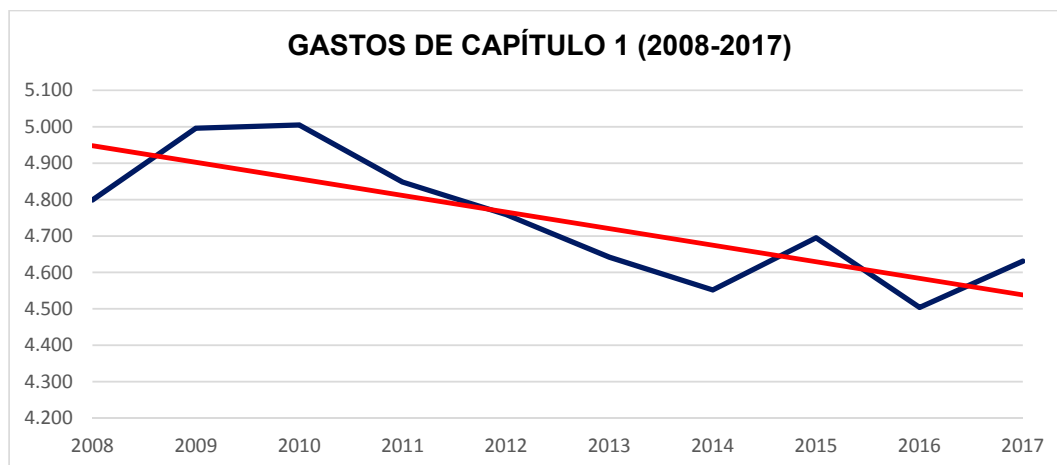


Tabla 7. Gastos de capítulo 1 (2008-2017). Fuente: elaboración propia.

El gasto promedio de este capítulo durante la década fue de 4.800 millones de euros anuales, un 56 % del promedio de presupuesto final. A lo largo de la década los gastos de personal rara vez superaron el 60 % del total.

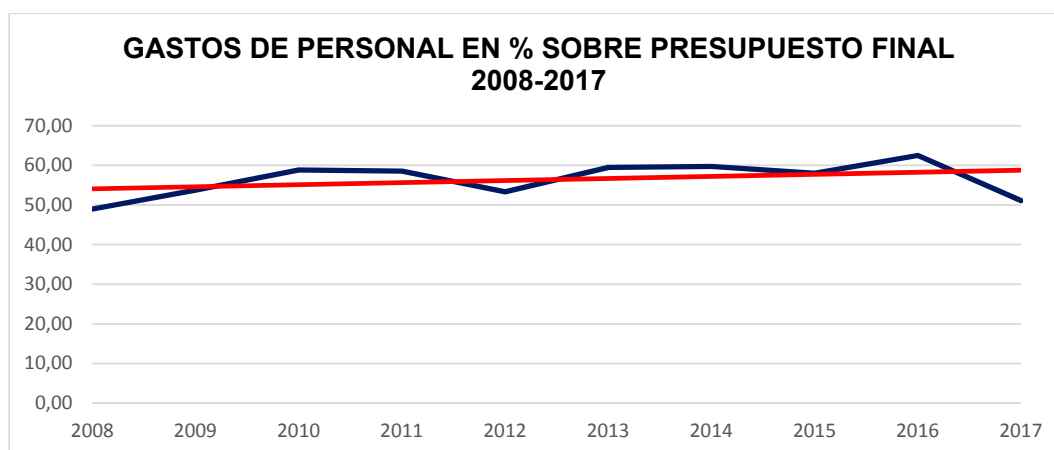


Tabla 8. Gastos de personal en % sobre presupuesto final 2008-2017. Fuente: elaboración propia.

La cifra promedio de la década, unos 4.800 millones de euros, llevaría a plantear un

análisis específico sobre los efectos de la crisis en política de personal, pero lo que parece claro es que los niveles de gasto en capítulo 1 afectaron al número de efectivos disponibles.

	Cuadros de mando	Tropa	Total
Enero 2008	46.465	75.718	122.183
Julio 2016	43.769	76.288	120.470
Diferencia	-2.696	181	-1.713

Tabla 9. Promedio de inversión en personal.

Fuente: elaboración propia con datos de memorias de las legislaturas IX, X y XI.

En este periodo, el máximo número de cuadros de mando se alcanzó en 2011 con 46.640 personas y el de tropa en 2010 con 86.112. Con esas cifras máximas de referencia evaluamos la pérdida de capital humano en las Fuerzas Armadas durante la crisis en un total de unos 12.000 efectivos desde 2010.

Por otro lado, el personal civil del Ministerio de Defensa disminuyó en unas 13.000 personas, casi en un 90 % personal laboral.

	Funcionarios	Laborales	Total
Enero 2008	6.036	24.768	30.804
Julio 2016	4.799	13.054	17.853
Diferencia	-1.237	-11.714	-12.951

Tabla 10. Promedio de personal civil en el Ministerio de Defensa.

Fuente: elaboración propia con datos de memorias de las legislaturas IX, X y XI.

De los datos anteriores podemos concluir que:

- El desequilibrio entre gastos de personal y material no es achacable al aumento de efectivos ni a cuestiones de política de personal.
- En época de crisis, cuando teóricamente es más fácil atraer personal para las Fuerzas Armadas, disminuyeron los efectivos militares.
- La pérdida de efectivos no se compensó con personal civil, uno de los objetivos cuando se decidió la plena profesionalización.

- La pérdida de personal laboral puede haber afectado a la actividad de órganos administrativos y de apoyo a la fuerza.

Los gastos de material

Para analizar los gastos de material utilizaremos los datos de los capítulos 2 y 6 del presupuesto. Ambos afectan a dos políticas fundamentales: preparación y sostenimiento de la fuerza, y modernización. Son además los que permiten cuantificar el peso del Ministerio de Defensa para potenciar el tejido industrial y tecnológico de defensa.

La suma de ambos tuvo tendencia decreciente entre 2008 y 2017. La disminución se produjo todos los años salvo en 2012 y 2017 por razones que veremos posteriormente. Los datos muestran una situación para ambos capítulos de unos 4.500 millones de euros en 2008 y un mínimo de 2.200 en 2016. El promedio estaría en 3.500 que reflejaría las disponibilidades teóricas para las políticas anteriormente citadas.

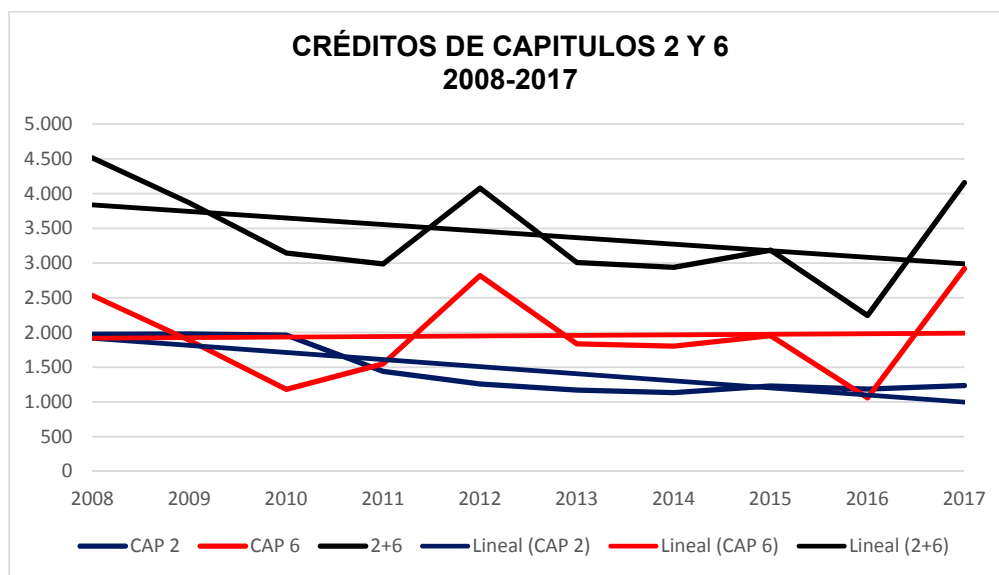


Tabla 11. Créditos de capítulos 2 y 6 (2008-2017). Fuente: elaboración propia.

En relación con el peso de estos dos capítulos sobre el conjunto del presupuesto, la tendencia fue igualmente decreciente. El conjunto de gastos de material se situó a lo largo del periodo en el entorno del 40 % sobre el total disponible, con máximos en 2008 cuando llegaron a suponer el 46 %, y mínimos en 2016 cuando representaron un tercio

del total. En los años «excepcionales» de 2012 y 2016 estos dos capítulos representaron el 45,56 % incluyendo las aportaciones extraordinarias para pago de deuda.

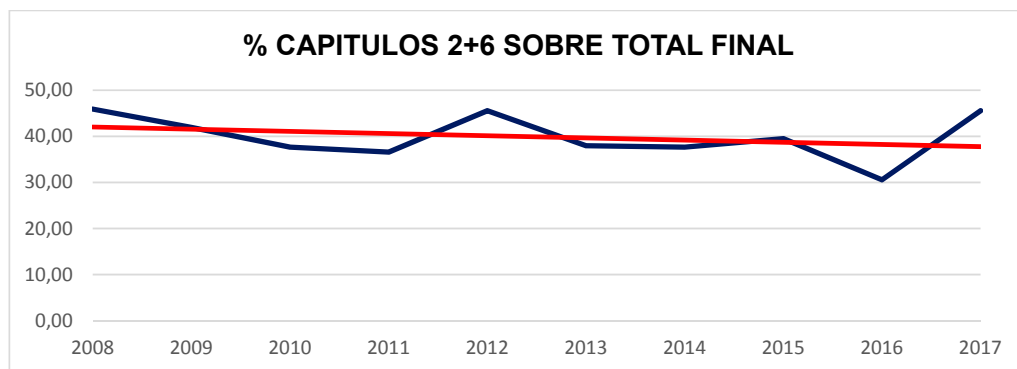


Tabla 12. Porcentaje capítulos 2+6 sobre total final. Fuente: elaboración propia.

El capítulo 2 se situó en un promedio de unos 1.500 millones de euros anuales, con máximos entre 2008 y 2010 cuando rozó el nivel de 2.000 millones de euros y mínimo en 2014 con un nivel ligeramente superior a los 1.100. La tendencia indica una estabilización en unos 1.200 millones de euros anuales.

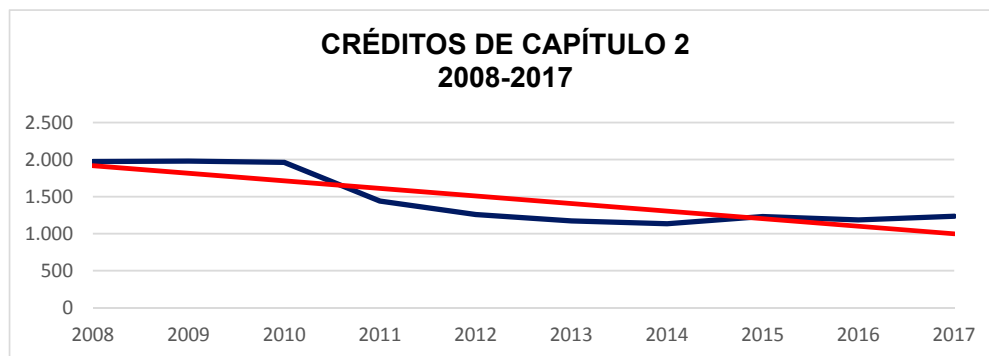


Tabla 13. Créditos de capítulo 2 (2008-2017). Fuente: elaboración propia.

Esta tendencia de reducción en gastos corrientes en bienes y servicios repercutió en la prestación de servicios externalizados (alimentación, limpieza y seguridad) que obligaron a que parte de ellos tuvieran que ser desempeñados por personal militar. Por otra parte, el mantenimiento de instalaciones se vio afectado por la reducción de créditos de infraestructura.

En cuanto al capítulo 6, los datos muestran una tendencia estable sobre los 2.000 millones de euros, que podemos considerar como promedio de la década, pero que conviene matizar, puesto que las disponibilidades reales para atender a modernización y sostenimiento fueron notablemente inferiores a esa cantidad.

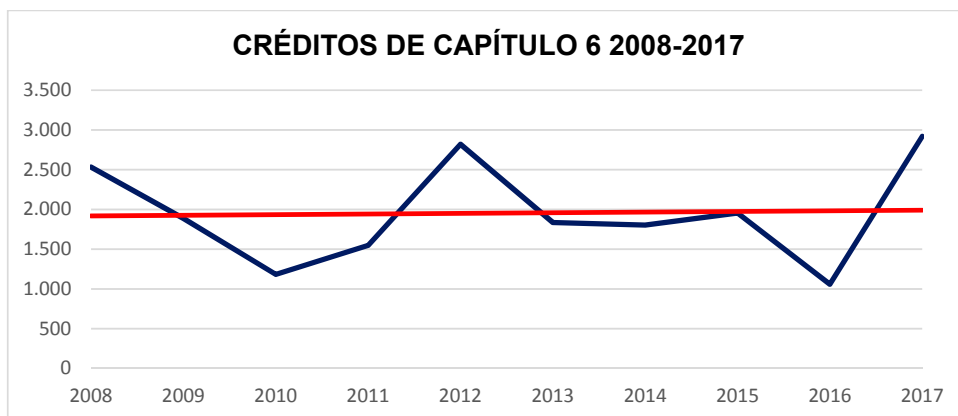


Tabla 14. Créditos de capítulo 6 (2008-2017). Fuente: elaboración propia.

Los datos muestran la gran influencia que han tenido en la evolución de este capítulo las decisiones políticas para afrontar los compromisos de programas especiales. Los valores máximos de capítulo 6 consolidado se alcanzan en 2012 y 2017, con cifras que rozan los 3.000 millones de euros. Los mínimos corresponderían a 2010 y 2016 cuando este capítulo se situó en 1.100 millones de euros. Precisamente en 2012 y 2017, se abordaron pagos acumulados para afrontar necesidades derivadas de incumplimientos de obligaciones en ejercicios anteriores, unos pagos que tuvieron una tendencia creciente.

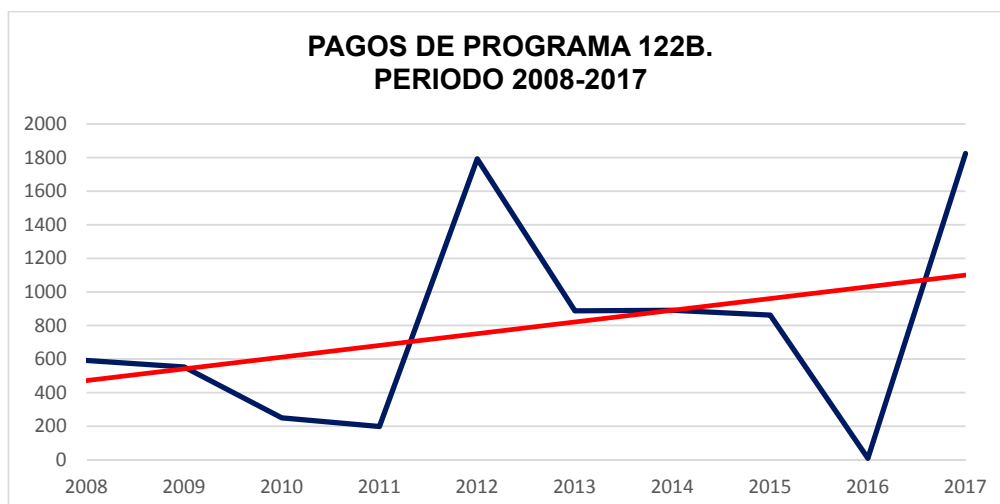


Tabla 15. Pagos de programa 122B. Periodo 2008-2017. Fuente: elaboración propia.

Si descontamos los pagos para dichos compromisos, las disponibilidades reales para las políticas de preparación y sostenimiento de la fuerza y modernización de las FAS representarían un promedio de 1.200 millones de euros anuales, pero su evolución presenta una acusada disminución a lo largo del periodo pasando de unos 1.900 millones de euros en 2008 a los aproximadamente 1.100 de 2017.

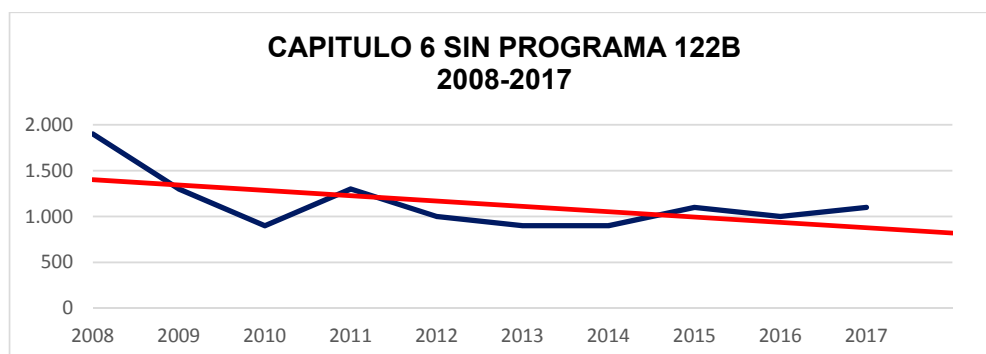


Tabla 16. Capítulo 6 sin programa 122B (2008-2017). Fuente: elaboración propia.

En este caso, es significativa la disminución experimentada entre 2008 y 2010 cuando la disponibilidad para inversiones reales disminuyó en más de un 50 %. Esos mínimos se repitieron en 2013 y 2014. A partir de entonces hay una cierta tendencia al crecimiento incluyendo la parte procedente de créditos para operaciones.

La disminución de disponibilidades financieras para capítulo 6 ha tenido efectos sobre el mantenimiento de los sistemas en servicio y la obtención de equipamiento. Con las excepciones de la construcción de 2 BAM, la obtención de helicópteros EC135 o la modernización de helicópteros AB212, no se abordaron programas de obtención. Los casos de los programas Reaper o Euromale son significativos, ambos implican una importante inversión con retorno tecnológico dudoso en el primero y por determinar en el segundo.

Indudablemente, la realidad macroeconómica nacional es la que ha condicionado la situación. Sin embargo, pensamos que el problema no ha sido tanto debido a la escasez de créditos, sin duda una realidad, como la irregularidad de las fuentes de financiación que ha dificultado hacer una política de adquisiciones con perspectiva temporal amplia y ha obligado a gestionar de la manera más eficaz posible.

Evidentemente, esta dificultad ha tenido efectos sobre la industria, que ha vivido el desplome del mercado doméstico. Significativamente, la situación de escasez financiera coincide con la asignación al Ministerio de Defensa de la responsabilidad de potenciar el desarrollo del sector industrial de defensa por Acuerdo de Consejo de Ministros de julio de 2014.

La problemática financiera ha estado detrás de determinadas reformas orgánicas, como la centralización de la gestión de los programas de armamento en la DGAM que se acompañó por la reconducción de los programas especiales. Otras medidas, como la centralización en el INTA de los centros de investigación, han pretendido también racionalizar el aprovechamiento de los recursos disponibles.

En las condiciones anteriores, la aportación de créditos procedentes del fondo de contingencia para operaciones ha tenido una importancia significativa, aunque desde el punto de vista de gestión plantea complicaciones. Su evolución ha sido creciente, de los casi 700 millones de euros recibidos en 2008 se pasó a los 1.100 de 2017. De esas cantidades, prácticamente el 85 % se dedica a gastos de material. La tendencia, como ha señalado el Tribunal de Cuentas, es incorporarlos progresivamente a presupuestos.



Tabla 17. Créditos para operaciones 2008-2017. Fuente: elaboración propia.

Recordemos que, entre 2008 y 2017, las Fuerzas Armadas han realizado un esfuerzo operativo importante en condiciones restrictivas. El número de efectivos desplegados se mantuvo de forma estable en unos 3.000.

Del análisis de este apartado destacamos que:

- El desequilibrio entre gastos de personal y gastos de material no es tal. Si se ha producido es por la disminución de los créditos de material.
- Los niveles de inversión son inestables y eso dificulta hacer políticas.
- El principal condicionante de la política de adquisiciones ha sido el pago de compromisos para programas especiales de armamento.
- Las reprogramaciones realizadas no han facilitado la estabilidad en los pagos y el problema se ha desplazado temporalmente.
- A pesar de las restricciones, el esfuerzo operativo no se ha reducido.
- Las inversiones se realizaron principalmente con créditos OMP que, por su naturaleza, no permiten compromisos plurianuales.

Conclusiones

Para responder a la crisis, se adoptaron medidas orgánicas como la introducción del concepto de fuerza conjunta o, en el órgano central, la reorganización del sistema de adquisiciones. Además, se estableció también un nuevo proceso de planeamiento (OM 60/2015) cuyo resultado está todavía pendiente.

En cualquier caso, la Defensa tiene un déficit financiero crónico que la crisis agravó, especialmente en políticas de equipamiento. El déficit no se debe tanto a la cantidad de recursos como a la disponibilidad y procedencia de los créditos, demasiado sujetos a criterios de oportunidad política.

Esta inestabilidad afecta a dos cuestiones esenciales. Por un lado, al esfuerzo operativo, que se ha mantenido a pesar de las reducciones, lo que transmite un mensaje engañoso a la sociedad. Por otro, a la necesidad de establecer políticas de equipamiento con visión a largo plazo, lo que afecta de manera evidente al sector industrial de Defensa.

Las nuevas inversiones deben venir acompañadas de medidas que aborden de forma global la estrategia general en la que se enmarcan y su financiación.

*Carlos Calvo González-Regueral**
Coronel de Infantería del Ejército de Tierra,
diplomado de Estado Mayor

*Luis Feliu Bernárdez**

Código ético y sistema de gobierno en
las Fuerzas Armadas

Código ético y sistema de gobierno en las Fuerzas Armadas

Resumen

La misión, visión, principios y valores de las Fuerzas Armadas configuran su ideario y código ético. A menudo se olvida, de tanto repetir el artículo de la Constitución, que su principal misión es velar por el respeto a los principios fundacionales del Estado «libertad, seguridad y justicia» y de su orden constitucional. Los principios de las Fuerzas Armadas: «unidad, jerarquía, disciplina y eficacia» entroncan con los valores esenciales de las Fuerzas Armadas: «patria, deber y honor». Este claro entramado de principios y valores configura el código ético de las Fuerzas Armadas que es inseparable del sistema de gobierno establecido por la Ley de Defensa Nacional, la Ley de la Carrera Militar y las Reales Ordenanzas.

El código ético y el sistema de gobierno se refuerzan mutuamente, promueven la transparencia, el control y la participación interna de los militares, potenciando la eficacia de las Fuerzas Armadas en el cumplimiento de sus misiones y cometidos, propiciando una mejor valoración de estas por parte de sus miembros y de la sociedad y cumpliendo una función de legitimación.

Palabras clave

Libertad, seguridad, justicia, patria, deber y honor.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Code of ethics and system of government in the Armed Forces

Abstract

The main responsibility of the Armed Forces is to ensure the pillars of the State: «Freedom, Security and Justice» and the Constitutional Law. Besides that, the benchmark of the Armed Forces is 'cohesion, hierarchy, discipline and effectiveness' are in the front line of the military units and 'homeland, duty and honor' are the essential values of the military. Such a principles and values shape the ethical code of the Armed Forces.

The National Defence Act, the Military Career Act and the Royal Military Rules are the framework of the Armed Forces Governance. Such a governance along with the ethical code are the essence for the Armed Forces to accomplish their missions and tasks.

Keywords

Freedom, security, justice, homeland, duty and honor.

La trascendencia de las acciones de cualquier militar en el cumplimiento de su deber nos debe llevar a un profundo análisis de la esencia de las misiones que tienen encomendadas, de los valores y principios que mueven su actuación, y de la visión que tienen sus mandos, de lo que son y van a ser en un futuro las Fuerzas Armadas y su forma de actuación. Misión, visión, principios y valores constituyen los mimbres, la esencia del código ético y del sistema de gobierno en las Fuerzas Armadas, al igual que en las empresas y otras organizaciones de la sociedad civil.

Antes de hablar del sistema de gobierno y del código ético, que es el asunto principal de este ensayo, me gustaría contestar a una pregunta que suelo escuchar en mi ámbito familiar, círculo de amigos y también en tertulias en algunos medios de comunicación social y que es básico entender antes de seguir con el tema que nos ocupa. ¿Para qué sirven las Fuerzas Armadas si no tenemos de qué defendernos?

La respuesta que suelo dar es «¿defendernos?... de nadie» y eso es precisamente lo extraordinario, pues si tuviéramos que defendernos de alguien, de alguna amenaza o ataque en cualquiera de los cinco ámbitos de actuación de las Fuerzas Armadas (terrestre, marítimo, aéreo, aeroespacial y cibernético), sería porque la Estrategia de Seguridad Nacional y las propias Fuerzas Armadas habrían fallado en su misión esencial. Las Fuerzas Armadas, junto con las de nuestros aliados, están precisamente para eso, para que a nadie se le ocurra la temeridad de atacarnos de ningún modo, en ningún ámbito y de esa forma el bienestar, el progreso, nuestro modo de vida, nuestros derechos y libertades estén asegurados, coadyuvando además a la paz y seguridad internacional.

Por otro lado, la sociedad española se siente segura, pero no se pregunta el porqué. Sin duda la seguridad no se ve, ni se puede tocar pues es un «bien público intangible», pero está ahí. Para Naciones Unidas, la seguridad es un bien público global y además está incluido en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, un tema bastante desconocido. Si la sociedad se siente segura quizá es porque alguien le proporciona esa seguridad, ese bien público que no nos viene dado por los buenos, solidarios y benéficos que somos, en un mundo fundamentalmente inseguro, volátil e inestable, donde permanecen 25 conflictos armados, 10 de ellos en proceso de complicarse; y donde la simple existencia de las democracias occidentales representa y se percibe como una agresión permanente por sí misma para determinadas ideologías.

Para eso están las Fuerzas Armadas, para cumplir con celo su misión que no es otra que garantizar la seguridad de España. Para eso, la sociedad proporciona los medios necesarios para ejercer sus cometidos dentro de la Estrategia de Seguridad Nacional, donde participa en 12 de las 15 líneas de acción y ejerce en exclusividad que, en caso de llegar el momento, pueda aplicar la fuerza legítima como la «última razón del Estado» para garantizar su supervivencia, soberanía, unidad e independencia. Las Fuerzas Armadas son la última razón del Estado en caso de defensa nacional para garantizar la supervivencia del Estado.

Como es sabido, la finalidad de todo Estado es proporcionar seguridad, en el más amplio sentido de la palabra. Para ello, la sociedad se dota de una Constitución que regula las interacciones dentro de esta, sus relaciones con el Estado y, lo que es más importante, en las constituciones occidentales; limita los poderes del Estado, declarando que el «Estado no está por encima de la ley». De esa forma, se preserva la libertad de los ciudadanos y se garantiza la independencia de la justicia. En definitiva, los principios en que se fundamenta el Estado (libertad, seguridad y justicia) son principios a preservar por las Fuerzas Armadas; principios que España comparte con las otras naciones europeas; principios que son el fundamento de la Unión Europea, de la Organización de Naciones Unidas, de nuestra nación, de nuestra cultura y de nuestra forma de gobierno.

Una vez establecido el marco que pretendía para continuar con la línea argumental de este artículo, destaquemos que la «Ley Orgánica de Defensa Nacional del 2005» establece el sistema de defensa nacional y las bases de la organización militar y de su sistema de gobierno y considera a las FAS como una entidad única e integradora de las capacidades militares y formas de acción de los ejércitos.

Según indica la citada Ley, los principios de las FAS son disciplina, jerarquía, unidad y eficacia. Me centraré en los dos principios esenciales para mí que son la «disciplina y la unidad»; o, dicho de otro modo, «lealtad y cohesión» que son los pilares básicos de las FAS y que sirven de nexo con los que, también para mí, son los valores esenciales de las mismas: patria, deber y honor. «Lo demandó el honor y obedecieron, lo requirió el deber y lo acataron... Con su esfuerzo la patria engrandeció», así comienzan las emotivas palabras que se recitan en la ceremonia de homenaje a los que dieron su vida por España. Estos principios y valores esenciales configuran el código ético de las

FAS: Patria, deber y honor. En el frontispicio de las bases militares y cuarteles de la Guardia Civil aparece el lema «Todo por la Patria». Esa entrega de la vida en beneficio de un bien superior, del bien común, de un bien público, hunde sus raíces en el siglo I a. C. con Horacio o Séneca. Horacio nos dice «Es un honor morir por la Patria»; y Séneca escribe «Nadie ama a su Patria por ser grande, sino por ser suya y si es preciso muere por ella» y recomienda «Un Rey debe anteponer su Patria a sus propios hijos», recordándonos a Guzmán el Bueno en las murallas de Tarifa 13 siglos después y que continúa hasta nuestros días a través de unos servidores públicos que juran o prometen dar su vida por sus conciudadanos, por sus derechos y libertades y, por ello, además de servidores, son sobre todo soldados. Ningún otro servidor público, ni funcionario, ni miembro de ninguna empresa pública o privada tiene que empeñar su palabra, su honor para entregar su vida, si fuera preciso, en defensa de un bien superior, de su patria, de sus conciudadanos. Esto es lo que caracteriza al militar, al soldado.

En segundo lugar, está el cumplimiento del deber, el concepto de «por encima de todo está la misión» y, para ello, se ofrecen los sacrificios personales que sean necesarios. Cumplimiento del deber con «lealtad, humildad y ejemplaridad», un deber que tiene su especial protagonismo derivado de la misión esencial de las Fuerzas Armadas con respecto a la sociedad. Tradicionalmente denominamos a este valor como «sentido del deber», lo que significa que está interiorizado por el que lo ejerce. Al pasar de la teoría a la práctica este valor, se convierte en «virtud» y, como es bien conocido, la virtud es la esencia del hombre y de la mujer.

Por último, el honor, que tiene muchas interpretaciones e incluso está en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en las FAS prevalece cuando representa un firme compromiso con la palabra dada, con el juramento o promesa otorgada y que supone que los actos sean consecuentes con las palabras. El honor significa amor a la verdad, a la veracidad y desprecio absoluto por la mentira. En una época donde la mentira es un arma, por cierto, muy rentable; y la verdad su víctima, el honor es cada vez más necesario. Sin embargo, la sociedad tiene una percepción equívoca del honor, quizá porque el honor se enfrenta a la ideología de la corrección política, a la del pensamiento, relato o narrativa única, a la posverdad, a que la verdad sea la víctima, a la corrupción en todas sus formas y a la falta de verdad histórica. Por eso es tan

precisa la recuperación del honor en la sociedad, de las personas honorables, las que merecen respeto.

El honor tiene que ver con la ética y ninguna sociedad, ninguna empresa, ningún Estado, ninguna organización o institución, ni las Fuerzas Armadas pueden desarrollar adecuadamente sus cometidos y misiones si sus miembros no mantienen una actitud ética y las organizaciones una adecuada gobernanza, a pesar de todos los cambios que se producen en la sociedad.

La falta de ética en el ejercicio de las responsabilidades sale muy cara no solo en dinero de los contribuyentes o inversores, sino en dolor, en sufrimiento; y ese coste de la inmoralidad, de la falta de honorabilidad, es decir, de la falta de respeto a la palabra dada, seguirá siendo imparable en términos de pérdida de prestigio, reconocimiento y confianza. Para mantener estos aspectos, sobre todo en el escenario internacional, es preciso la ética.

La ética es útil, la ética cumple funciones de legitimación y eficacia, de reconocimiento social, la ética hace honorable al que busca hacer el bien y no el mal, al que elige el bien por encima del mal. Es por ello por lo que la ética y el honor tienen mucho que ver y se refuerzan mutuamente.

Viene a colación mencionar en este punto la esencia histórica o el alma de Japón en relación con los valores militares. En efecto, el significado de samurái es «el que sirve» o «el que protege» y su código ético o *bushido* que significa el «camino del guerrero» se basa en los principios del budismo zen: rectitud, valor, honor, lealtad, respeto, benevolencia y confianza. Lealtad hasta la muerte, principios que se establecen en el país del sol naciente entre el siglo XI y XII.

Por otro lado, si leemos detenidamente el verso de Calderón de la Barca, escrito a mediados del siglo XVII, y que sigue siendo referencia ética y moral de los militares españoles, veremos cómo tiene mucho en común con el *bushido* del samurái, con el camino de vida del que sirve. Calderón destaca el espíritu de las tropas españolas, del soldado, «aquí la más principal hazaña es obedecer, y el modo cómo ha de ser, es ni pedir ni rehusar. Aquí, en fin, la cortesía, el buen trato, la verdad, la firmeza, la lealtad, el honor, la bizarría, el crédito, la opinión, la constancia, la paciencia, la humildad y la obediencia». *Bushido* en estado puro 500 años después.

Es por todo ello que el código ético de las FAS hunde sus raíces en valores y principios de hace siglos y que llega a nuestra cultura occidental por diversos caminos a lo largo del tiempo. Su permanencia inalterable como referencia a lo largo de los siglos es lo que hace tan fuerte y tan sólido a ese código ético en esta sociedad especialmente líquida y en este mundo tan inseguro, incierto y cambiante.

No es menos cierto que esos valores tan sólidos y tan permanentes, que no son solo de las Fuerzas Armadas sino de la propia sociedad de donde se toman, se enfrentan a una disimetría entre la sociedad actual que avanza muy rápido, que es denominada por algunos analistas de la realidad social como «líquida». Las Fuerzas Armadas se adaptan más lentamente, particularmente en valores y principios, y es precisamente en esa adaptación lenta donde estriba su fuerza moral, es precisamente en la «solidez» de su código ético, de su cultura militar donde está el factor de cohesión de las mismas.

En este contexto, el hecho de que para ingresar en las Fuerzas Armadas se requiera un juramento o promesa solemne de dar la vida en defensa de unos ideales, hace de los militares unos servidores públicos con un especial compromiso, que les hace ofrecer algunos derechos y libertades en beneficio de esa alta misión y donde el honor a la palabra dada y la ética como pilar de la excelencia y de la ejemplaridad son esenciales en su función.

Por ello, los militares no son solo servidores públicos de ese bien público que es la seguridad, sino sobre todo y esencialmente soldados. Dichos soldados cuyas virtudes describía en 1650 en la ciudad de Valencia, el escritor y soldado Calderón de la Barca en el famoso poema que hemos recordado y que hunden sus raíces en el código *bushido* de hace casi 1.000 años.

Por todo ello, la lealtad al orden constitucional, la lealtad a su majestad el rey, como jefe supremo de las Fuerzas Armadas y la lealtad en la defensa de los derechos, libertades y bienestar de los españoles, esa lealtad que se compromete en el juramento o promesa a la bandera, como símbolo de la patria, es esencial para los miembros de las Fuerzas Armadas y determina la forma de ser de sus componentes convirtiéndolos en ciudadanos ejemplares, no diferentes a los demás, solo más comprometidos por la esencia de su misión.

En cuanto al sistema de gobierno y recogiendo el mandato de la Ley de Defensa Nacional, las Cortes aprueban en el 2007 la Ley de la Carrera Militar y en ella se recogen, entre otras cosas, las reglas esenciales de la misma, que se desarrollan dos años después en detalle por Real Decreto de 2009 de las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas. Estas ordenanzas se basan en los principios y valores de las mismas y encuentran su fundamento en las de 1978, una vez aprobada la Constitución, y que se entroncan con las de 1768 del rey Carlos III, el rey ilustrado, que estuvieron en vigor durante más de 200 años y que han mantenido su espíritu y eficacia a lo largo del tiempo. Una vez más aparece el concepto de permanencia en el tiempo de los valores y principios y de la gobernanza que han demostrado su utilidad y eficacia a lo largo de los tiempos.

Permítanme resumir que el código ético y el sistema de gobierno de las Fuerzas Armadas hunden sus raíces en el tiempo, en la historia, lo que pone de manifiesto que ni el código ni el sistema son un fin en sí mismo, sino una herramienta para el cumplimiento de un fin que no es otro que la misión de las Fuerzas Armadas, es decir la seguridad de España y los españoles, misión que, por mucho que cambie la sociedad, se mantendrá en el tiempo.

En definitiva, el sistema actual de gobierno corporativo de las FAS, si me permiten la expresión, se basa en el ordenamiento legal desarrollado mediante la Ley de Defensa Nacional, la Ley de la Carrera Militar, el Real Decreto de Reales Ordenanzas, pero sobre todo en el código ético y en los principios y valores que lo configuran. Valores y principios que, si no se asumen, se ejercitan, se aplican de forma permanente, quedan en meras palabras o en declaración de intenciones. La práctica de los valores los convierte en virtudes para el que las realiza.

He utilizado precisamente, con intención, el concepto «corporación». En efecto, las Fuerzas Armadas tienen dos facetas determinantes en su funcionamiento, una como institución esencial y pilar de la nación donde recae la última razón del Estado y el ejercicio de la violencia legítima si corre peligro la supervivencia del Estado y de la misma nación; y la otra como corporación pública con proyección internacional. En efecto, hay unidades militares desplegadas en 4 continentes, en más de 22 misiones de seguridad internacional con 3.000 militares y, además, más de 9.000 están 24/7 los 365 días del año en misiones permanentes de seguridad, vigilancia, presencia, defensa

y protección en los ámbitos terrestres, marítimos, aéreos, aeroespacial y cibernético. Estas misiones permanentes e internacionales y la doble faceta como institución nacional y corporación pública hacen especialmente necesario el disponer de un sólido código ético y un adecuado sistema de gobierno que son inseparables.

La reputación adquirida por los soldados españoles en las misiones internacionales en las que han intervenido tiene mucho que ver con sus principios y valores, que son de los españoles, de su forma de ser, de actuar, de su respeto, benevolencia, rectitud, valor y confianza en el cumplimiento de sus cometidos. Si recuerdan estos valores son del código *bushido*, del verso de Calderón, pero que han sido ejercitados por los soldados españoles desde hace casi 30 años de misiones internacionales. Es por ello por lo que una compañía de infantería española abrió de forma destacada el desfile de la Fiesta Nacional francesa, algo inédito en Francia y un grandísimo honor para España.

Para finalizar, destaco una vez más cómo el código ético en el que basa las Fuerzas Armadas, su sistema de gobierno tiene sus orígenes remotos, lo que nos lleva a concluir que parece cierta la afirmación de que las Fuerzas Armadas son como un frigorífico donde se preservan los principios y valores de la sociedad. Valores que son propios de la misma sociedad, de nuestra cultura, de nuestra forma de vida, en otras palabras, de nuestra patria, y que la institución los hace suyos para ayudar a preservarlos en bien de la sociedad a la que sirven y en bien del alto servicio que tienen que prestar y para cuidarlos en época de mudanza.

Nuestra patria, «la *terra patria*» para Horacio y Cicerón, es decir, «la tierra de nuestros padres», de ahí viene el concepto, es decir, nuestra tierra, nuestros padres, nuestras leyes, nuestras costumbres y tradiciones, nuestra forma de ser, nuestra historia, nuestro presente y futuro, en definitiva, nuestro modo de vida. Esto es nuestra patria y, por tanto, cualquier español de cualquier ideología, origen o condición, debería reflejarse en ese espejo común sin distorsión alguna, al margen de sus posiciones políticas. Esa es la patria de todos y a su defensa y a la defensa de todos los españoles dedican todo su empeño nuestras Fuerzas Armadas.

Por eso su lema es «Vuestra Libertad, Nuestra Misión», por ello su sólido código ético es esencial para el eficaz cumplimiento de la misión, por eso la ética y la cultura militares son esenciales para las Fuerzas Armadas y por eso son la argamasa que da fuerza, cohesión y unidad a la Institución.

Como hemos citado, existe una disimetría entre una sociedad que vive en un cambio de época, donde lo realmente determinante no es el cambio, sino la velocidad a la que se está produciendo y la cultura militar basada en principios y valores que se entroncan en el origen de nuestra cultura occidental. En medio de esta vorágine social es difícil situar la verdad, la ética, la honorabilidad y, por ello, quizá sea preciso que una institución como las Fuerzas Armadas mantenga la calma y como el famoso desiderátum escrito en 1692 aplique aquello de «camina plácido entre el ruido y la prisa, y piensa en la paz que se puede encontrar en el silencio», en la reflexión añadiría yo que «cultiva la firmeza del espíritu, para que te proteja de las adversidades repentinas». Quizá sea preciso que se mantenga cierta firmeza en el espíritu, en los valores y principios a pesar de que todo cambie alrededor y precisamente por ello, porque todo cambia y nadie sabe exactamente hacia dónde.

Naturalmente, cuando nos referimos a que en medio de la velocidad del cambio alguien mantenga la calma nos referimos a los valores y principios, en cuanto al resto de los medios, capacidades y formas de acción de las Fuerzas Armadas. No solo hay que adaptarse al cambio, sino que hay que aplicar lo que se ha venido en llamar el efecto *Netflix*, es decir, hay que adelantarse al cambio, hay que configurar el futuro sobre las realidades conocidas del presente, hay que aplicar la inteligencia artificial y la transformación digital en beneficio de las misiones de las Fuerzas Armadas, pero hay que mantener los valores y principios en el soldado.

En definitiva, las Fuerzas Armadas no solo se tienen que adaptar al cambio, sino adelantarse al mismo, manteniendo los valores y principios de la cultura militar, esos valores que han pervivido a lo largo de los siglos, esos valores que están enraizados en nuestra cultura y que tienen su sólido fundamento en la ética, en lo que está bien.

Podemos concluir que la implantación de un sistema de buen gobierno es, desde hace años, una exigencia que se está extendiendo en las grandes corporaciones, públicas y privadas. Tal sistema, compuesto por un conjunto de reglas organizativas, no solo se ha venido recogiendo en los llamados códigos de buen gobierno, sino también en el plano legal. De esa forma se refuerzan tanto la legitimación, como la eficacia de esas entidades, en la medida en que el buen gobierno corporativo, al promover la transparencia, el control y la participación dentro de las organizaciones, contribuye no solo a potenciar la eficacia en la realización de sus cometidos, sino también a propiciar la mejor valoración de estas por parte de quienes las integran y de la sociedad en su conjunto. A pesar de las continuas noticias sobre corrupción, el buen gobierno y código ético, se está implantando tanto en las entidades privadas como en las públicas. En las Fuerzas Armadas es un requisito asimilado y asumido desde hace años.

Si el gobierno corporativo contiene reglas que deben regir en la estructura y organización de las entidades públicas y privadas, los códigos éticos propugnan principios y valores que deben regir las actuaciones de estas. El gobierno corporativo y el código ético se requieren mutuamente, son inseparables. También los códigos éticos cumplen con las funciones de legitimación y eficacia. Esta concepción de código ético y gobierno corporativo está vinculada a las ideas, cada vez más extendidas, sobre la ética como exigencia de actuación, porque lo ético es útil y la ejemplaridad reporta beneficios. La utilidad de la ética y la ejemplaridad en las Fuerzas Armadas es irrenunciable y parte de su cultura militar y parece que se extiende en la sociedad civil y en la cultura empresarial. Esto es también una aportación de las Fuerzas Armadas a la sociedad.

No hay, no debe haber, oposición entre ética y utilidad. Tanto en el estricto ámbito individual como en el colectivo de las instituciones, de las Fuerzas Armadas y de las empresas, lo ético acaba siendo también útil. La falta de ética es muy costosa en términos de dolor, sufrimiento y también de dinero y el coste de la inmoralidad será imparable si no se ponen cotos, límites éticos en la sociedad y en el Estado. *Código ético y sistema de buen gobierno o gobernanza*, se titula este ensayo, ambos son irrenunciables, inseparables y esenciales para las Fuerzas Armadas y las corporaciones públicas y privadas. Representan el futuro de nuestra nación.

Nota del autor: Este ensayo se ha escrito tomando como referencia las notas preparadas para la ponencia que presentó el autor durante la mesa redonda y posterior debate el día 26 de noviembre de 2019 en el Auditorio Rafael del Pino de Madrid con ocasión de la jornada organizada por la Academia de las Ciencias y de las Artes Militares y patrocinada por Iberdrola.

*Luis Feliu Bernárdez**

General de brigada del Ejército de Tierra
Academia de las Ciencias y de las Artes Militares

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documentos

MARCO



Documentos **MARCO**

- 750** Geopolítica del sudeste asiático: dinámicas globales y locales. Borja Llandres Cuesta
- 780** España y Corea: 1950-2020. 70 años de relaciones: expansión y diversificación. Enrique Asorey Brey
- 835** Un califato sin territorio ni califa. Vida y muerte de Bagdadi y sus consecuencias para el futuro de Daesh y la yihad global. Luis de la Corte Ibáñez
- 865** Operación Sophia. La PCSD puesta a prueba en el Mediterráneo central. Alberto José Lens Blanco
- 947** Alemania, año 30. Una unidad todavía inacabada. Pilar Requena
- 971** Una nueva visión geoestratégica para la cooperación de defensa en la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa. La identidad de la CPLP en materia de defensa. Luís Manuel Brás Bernardino
- 995** Enfoque sistémico y planeamiento operativo: el emperador está desnudo. Alfonso Castilla Barea
- 1023** Análisis prospectivo del conflicto territorial entre Guyana y Venezuela. Stephany Hernández

Geopolítica del sudeste asiático: dinámicas globales y locales

Resumen

El análisis del desarrollo político, económico y social del sudeste asiático tiene su justificación en la creciente importancia que esta zona está adquiriendo en el escenario global. El peso de los países del sudeste asiático no ha dejado de incrementarse en los últimos años y su apertura a la sociedad internacional ha conseguido una mayor integración de estos países en el sistema global. El sudeste asiático está sufriendo una serie de transformaciones cuyo origen es, en algunos casos, producto de dinámicas locales y, en otros casos, fruto de dinámicas globales.

Palabras clave

Sudeste asiático, Indonesia, Singapur, Malasia, Myanmar, Filipinas, geopolítica.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos Marco** son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Geopolitics of Southeast Asia: Global and local dynamics

Abstract

The analysis of Southeast Asia's political, economic and social development is justified by the increasing importance that this area is acquiring in the global stage. The weight of these countries has done nothing but increase in the last years and its opening to the international society has achieved an increased integration of these countries in the global system. Southeast Asia is undergoing a set of transformations whose origins are, in some cases, the product of local dynamics and, in other cases, a result of global dynamics.

Keywords

Southeast Asia, Indonesia, Singapore, Malaysia, Myanmar, Philippines, Geopolitics.

Introducción

El análisis del desarrollo político, económico y social del sudeste asiático tiene su justificación en la creciente importancia que esta zona está adquiriendo en el escenario global. El peso de los países del sudeste asiático no ha dejado de incrementarse en los últimos años y su apertura a la sociedad internacional ha conseguido una mayor integración de estos países en el sistema global. A pesar de los efectos positivos que este peso y esta integración han tenido en los países, no es menos cierto que existen una serie de riesgos que se están poniendo de manifiesto actualmente y cuya gestión va a ser considerablemente compleja.

El sudeste asiático está sufriendo una serie de transformaciones cuyo origen es, en algunos casos, producto de dinámicas locales y, en otros casos, fruto de dinámicas globales. Entre las primeras podemos mencionar el afianzamiento del autoritarismo; entre las segundas cabe mencionar el continuo ascenso del poder de la República Popular China, ya sea en el ámbito político, militar o económico con el consiguiente aumento de su influencia en la zona.

El análisis de la región se centrará en los países que conforman la ASEAN (Association of Southeast Asian Nations), es decir: Indonesia, Filipinas, Vietnam, Tailandia, Myanmar, Malasia, Camboya, Laos, Singapur y Brunei¹. Estos diez países conforman un bloque de más de 660 millones de habitantes² con un PIB de 3.106.932 millones de US\$, según las estimaciones del FMI³.

¹ Brunei no será objeto de análisis, a pesar de formar parte de la ASEAN.

² «South-Eastern Asia population». *Worldometers*. Disponible en <https://www.worldometers.info/world-population/south-eastern-asia-population/>.

³ «World Economic Database». Disponible en <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2019/01/weodata/index.aspx>.

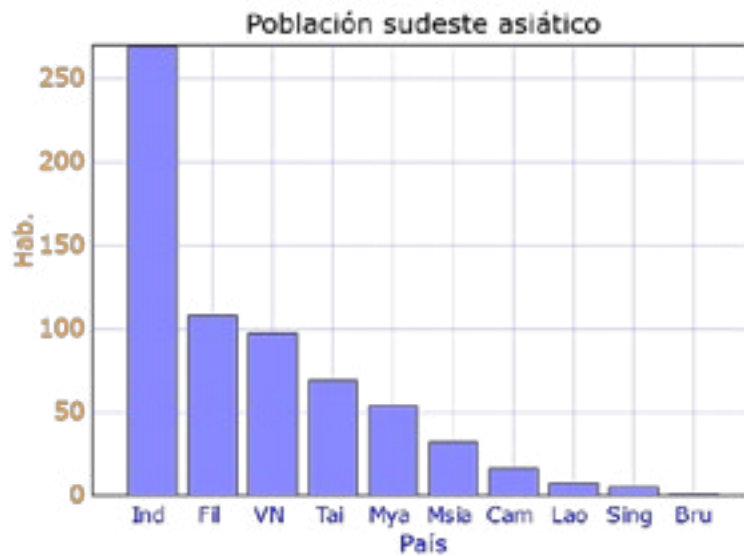


Figura 1. Población sudeste asiático. Fuente: elaboración propia⁴.

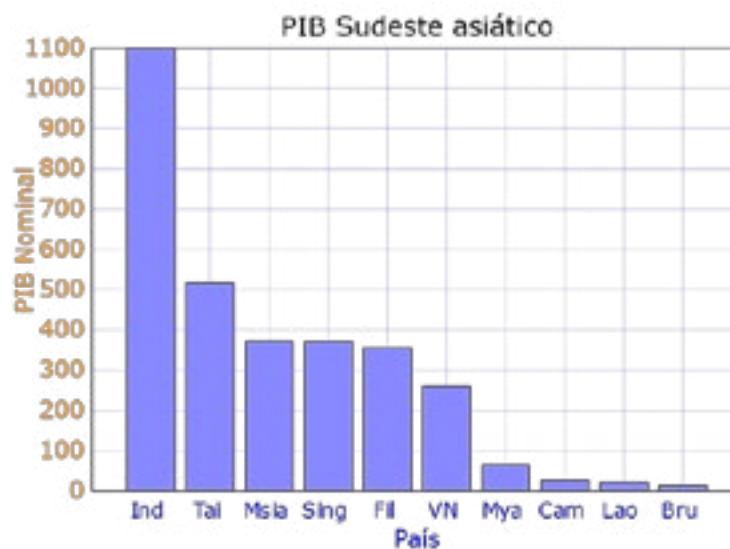


Figura 2. PIB Sudeste asiático. Fuente: elaboración propia⁵.

⁴ «South-Eastern Asia population». *Worldometers*. Disponible en <https://www.worldometers.info/world-population/south-eastern-asia-population/>.

⁵ «World Economic Database». Disponible en <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2019/01/weodata/index.aspx>.

Junto al peso poblacional y económico, hay que mencionar la posición estratégica en la que se encuentra la zona. El sudeste asiático es el punto de unión en el que confluyen el océano Pacífico y el Índico contando con importantes vías marítimas de carácter estratégico a nivel global, siendo el ejemplo más famoso el del estrecho de Malaca con un peso importante en cuanto a tráfico marítimo.

El artículo se va a estructurar de la siguiente manera: en un primer epígrafe se analizarán las principales dinámicas que están ejerciendo presión sobre la región, señalando los riesgos y las oportunidades que presentan para los países de la región, posteriormente, en sucesivos epígrafes se analizará la situación individual de cada país y sus perspectivas políticas en el futuro próximo.

Principales dinámicas que están actuando en la región

La primera dinámica global que está afectando al sudeste asiático es la competición entre las principales potencia globales: Estados Unidos y la República Popular China⁶. Con la victoria de Donald Trump en las elecciones de 2016 el cambio operado en la política de Estados Unidos respecto a China no ha podido ser más drástico. La Administración Trump ha realizado un giro de 180 grados respecto de la política seguida por la Administración Obama, calificando a China de competidor estratégico⁷, imponiendo varias rondas de aranceles, bloqueando inversiones chinas en sectores considerados estratégicos, evitando la exportación de tecnología sensible a China, adoptando una posición dura contra el gigante tecnológico Huawei o incluyendo cláusulas en el acuerdo con Canadá y México que van dirigidas claramente contra China⁸.

Para el análisis de los efectos de esta dinámica en el sudeste asiático estos se clasificarán en tres categorías: en primer lugar los efectos sobre la arquitectura regional; en segundo lugar, los efectos económicos sobre los países y en tercer lugar, la tensión militar que pueda manifestarse, principalmente en la zona del mar de la China meridional.

⁶ En adelante se utilizará China para abreviar.

⁷ DEPARTMENT OF DEFENSE. «National Defense Strategy 2018». Disponible en <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>.

⁸ «Trump's new North American trade deal also aimed at bigger target: China». *Washington Post*. Disponible en https://www.washingtonpost.com/world/asia_pacific/trumps-new-north-american-trade-deal-is-also-aimed-at-a-bigger-target-china/2018/10/03/5290686c-c705-11e8-9c0f-2ffaf6d422aa_story.html.

Comenzando con la arquitectura regional, la ASEAN se ha caracterizado por un proceso de toma de decisiones rígido basado en el consenso de todos los actores, lo que por un lado garantiza el respeto a la soberanía de los países pero por otro lado puede resultar frustrante a la hora de impulsar la integración de sus miembros y el avance en la construcción de la organización. El hecho de que el sudeste asiático sea una zona estratégica no ha hecho sino atraer a los principales actores internacionales como EE. UU., China, India o Japón que han iniciado una carrera por aumentar su presencia en los distintos países, con el objetivo de asentar su influencia en la zona. Este esfuerzo en el que se unen iniciativas militares, políticas, económicas o sociales está teniendo como consecuencia una creciente paralización de la actividad de la ASEAN en aquellos ámbitos en los que los intereses de las grandes potencias se pueden ver afectados.

Camboya y Laos son dos países a los que se considera como anclados en la esfera de influencia de China. En el caso de Laos, la presencia china es notable. En el ámbito de las infraestructuras, ambos países están desarrollando el China-Laos Railway⁹, un proyecto de 7.000 millones de US\$ que permitirá, una vez finalizado, unir no solo el sur de China con Laos sino extender la línea hasta conectar con Tailandia. No obstante, estas infraestructuras también han levantado críticas por los perjuicios que estas puedan causar en el desarrollo económico de las comunidades que dependen de los recursos fluviales del Mekong¹⁰.

En el caso de Vietnam, la dirigencia ha intentado mantener un equilibrio precario entre las dos grandes potencias acercándose a EE. UU., especialmente durante la Administración Obama, con visitas del Secretario general del Partido Comunista de Vietnam, Nguyễn Phú Trọng, a Washington y del presidente Obama a Hanoi; con la firma de Vietnam del TPP o la visita del USS Carl Vinson a Da Nang. En general, EE. UU. está reforzando su presencia en el sudeste asiático mediante una mayor cooperación militar a través del ASEAN-US Defence Ministers' Informal Meeting o de los ejercicios CARAT (Cooperation Readiness and Afloat) o Southeast Asia Cooperation and Training (SEACAT).

⁹ «China's US\$7 billion railway link to Laos is almost half done, on schedule to begin service in 2021». *South China Morning Post*. Disponible en <https://www.scmp.com/business/banking-finance/article/3002518/chinas-us7-billion-railway-link-laos-almost-half-done>.

¹⁰ BERNSTEIN, Richard. China's Mekong Plans Threaten Disaster for Countries Downstream. *Foreign Policy*. Disponible en <https://foreignpolicy.com/2017/09/27/chinas-mekong-plans-threaten-disaster-for-countries-downstream/>.

A pesar de ello, las decisiones políticas de los distintos países del sudeste asiático decantándose por una u otra potencia no han comenzado tras el inicio de las tensiones entre EE. UU. y China sino que estas ya se venían produciendo con anterioridad, como en el caso de Myanmar, Camboya o Filipinas. No obstante, el recrudecimiento de las tensiones va a tener como consecuencia que cualquier reposicionamiento, por mínimo que este sea, pueda percibirse como una pérdida de influencia grave por parte de una u otra potencia acrecentando la competencia entre ambas.

En segundo lugar hay que hacer una referencia a los efectos económicos que las tensiones comerciales están teniendo sobre el sudeste asiático. Las fricciones entre EE. UU. y China en materia comercial están teniendo un impacto en ambas economías y también sobre el conjunto agregado de la economía global¹¹, algunos países del sudeste asiático se ven afectados debido a que las empresas tocadas por los aranceles han rebajado su producción y, como consecuencia, se ha reducido la importación de productos del sudeste asiático, trasladando la crisis comercial a estos países. No obstante, los países del sudeste asiático, pueden aprovechar esta coyuntura para mejorar su posición en las cadenas de valor globales.

Los beneficios pueden venir por dos cauces distintos: la sustitución de importaciones y la relocalización de empresas y factorías. La primera vía se produce cuando los importadores de productos chinos en EE. UU. y estadounidenses en China deciden desviar sus compras a otros países cuyos productos se han vuelto más competitivos como consecuencia de los aranceles aduaneros. En este sentido, EE. UU. ha desviado sus compras de componentes y piezas de teléfonos hacia Vietnam, piezas de circuitos electrónicos hacia Malasia¹², mientras que China ha reforzado sus importaciones de materias primas desde Tailandia o Malasia. No obstante, el impacto positivo puede ser muy desigual en función del país y el resultado agregado puede no ser positivo para el conjunto de países de la zona, al ser exportadores de bienes a China y estar esta en medio de una ralentización económica acentuada por la guerra comercial, lo que va a reducir la demanda de bienes del sudeste asiático¹³.

¹¹ CNBC. «Uncertainty of the trade war — not tariffs — is slowing global growth, says former Fed official». Disponible en <https://www.cnbc.com/2019/09/19/uncertainty-of-us-china-trade-war-is-slowing-growth-sarah-bloom-raskin.html>.

¹² «Malaysia». *US Trade numbers*. Disponible en <https://www.ustradenumbers.com/country/malaysia/>.

¹³ «China's growth slows to 27-year low as trade war bites». *Straits Times*.

Disponible en <https://www.straitstimes.com/asia/east-asia/chinas-growth-slows-to-27-year-low-as-trade-war-bites>.

La segunda vía es la relocalización de empresas y de factorías hacia el sudeste asiático con el fin de evitar las cargas aduaneras y para aprovechar los menores costes laborales que puedan ofrecer los países del sudeste asiático. Hay que señalar que esta dinámica ya estaba en marcha antes de la guerra comercial debido al aumento de los controles laborales y medioambientales, los costes laborales y la intención de la dirigencia china de escalar en el contenido tecnológico de los bienes fabricados en China, reequilibrando así el crecimiento del país, dejando atrás las manufacturas de bajo contenido tecnológico que fueron un pilar del sector exportador chino y favoreciendo el consumo interno.

En tercer lugar las fricciones entre EE. UU. y China tienen como escenario principal el mar de la China meridional, que se está convirtiendo en un lugar cada vez más militarizado. Desde hace unos años, los países ribereños, especialmente China, han iniciado una carrera por controlar los arrecifes y las islas que existen en el mar de la China meridional, expandiendo el territorio de esas islas para permitir su utilización como bases militares dotadas de muelles, aeropuertos, helipuertos, plataformas y demás infraestructuras necesarias para operar en el escenario¹⁴.

Desde el año 1992 la ASEAN ha estado buscando una vía de resolución de los problemas en torno al mar de la China meridional¹⁵. Dicha intención ha sido reiterada anualmente en las sucesivas cumbres de la organización sin que haya podido ir más allá de un repetido compromiso por poner fin a un problema cuya solución parece cada vez más alejada.

¹⁴ «China builds new military facilities on South China Sea islands, says US think tank». *South China Morning Post*.

Disponible en <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy-defence/article/2100667/china-builds-new-military-facilities-south-china-sea>.

¹⁵ «Documents on ASEAN and SCS». Association Internationale du Droit de la Mer, p. 35. Disponible en <http://www.assidmer.net/doc/Documents-on-ASEAN-and-South-China-Sea-as-of-June-2011.pdf>.



Figura 3. Pretensiones territoriales en el mar de la China meridional. Fuente: *The Economist*.

Tras el compromiso de 1992, en el año 2002 se dio un primer paso con la aprobación de la Declaración de Conducta en cuyo punto décimo¹⁶ se establece que «las partes concernidas reafirman que la adopción de un código de conducta en el mar de la China meridional promovería la paz y la estabilidad en la región y acuerdan trabajar, sobre la base del consenso, por la eventual consecución de este objetivo».

Sin embargo, desde el 2002 no ha habido un avance significativo al respecto, precisamente por ese consenso que se cita en la Declaración y que es la base de la actuación de la ASEAN. Esta parálisis no hace sino fortalecer la posición china ya que mientras exista este bloqueo, el gigante asiático va a poder seguir aumentando su control de los espacios acuáticos, ampliando sus capacidades militares, situando en una posición desventajosa a las demás partes y, finalmente, presentar un hecho consumado en el mar de la China meridional.

¹⁶ «2002 DECLARATION ON THE CONDUCT OF PARTIES IN THE SOUTH CHINA SEA». Centre for International Law. Disponible en <https://cil.nus.edu.sg/wp-content/uploads/2017/07/2002-Declaration-on-the-Conduct-of-Parties-in-the-South-China-Sea.pdf>.

A pesar de que el pasado año, las partes anunciaron la llegada a un acuerdo denominado «Borrador único de un texto negociador sobre el Código de Conducta del mar de la China meridional», lo cierto es que un breve repaso a algunas de sus cláusulas demuestra que las partes están tan alejadas como antes del acuerdo y que el texto resultante no sería el código necesario para acabar con las tensiones. Debido a esto la ASEAN se postula como un actor clave para el mantenimiento de la estabilidad en la zona, y por ello, las acciones estadounidenses y chinas por intentar influir en los países miembros van a paralizar las iniciativas de la organización y aumentar no solo las tensiones sino también la incapacidad de la organización para poder mantener la paz y encauzar un posible conflicto.

Una dinámica global de la que el sudeste asiático no ha podido librarse ha sido el deterioro de los sistemas políticos democráticos. En este sentido podemos mencionar el golpe de estado en Tailandia en 2014 que derribó al Gobierno de Yingluck Shinawatra, los escasos avances en el proceso democratizador en Myanmar, la presión cada vez mayor del Gobierno de Hun Sen sobre la oposición en Camboya, la elección de Rodrigo Duterte en Filipinas o las políticas identitarias que han marcado las últimas elecciones en Indonesia.

Si atendemos al último Índice de Democracia de *The Economist Intelligence Unit*¹⁷, se puede observar cómo los países mejor clasificados son Malasia y Filipinas en los puestos 52 y 53, respectivamente. Les siguen Indonesia y Singapur en los puestos 65 y 66; todos ellos son clasificados dentro del grupo de democracias con fallos. El resto de países están dentro del grupo de regímenes autoritarios, siendo Laos el peor clasificado en el puesto 151. El sudeste asiático siempre ha sido una zona en la que la democracia ha tenido una debilidad especial y en la que el autoritarismo ha sido la regla más que la excepción. En los últimos años solo la derrota electoral de Najib Razak y su coalición Barisan Nasional en las elecciones de mayo de 2018 en Malasia y la vuelta a una relativa normalidad democrática en Tailandia tras las elecciones de marzo de este año parecen dar una relativa esperanza.

¹⁷ «Democratic advances, and a long way to go Asia in The EIU's 2018 Democracy Index». *The Economist Intelligence Unit*. Disponible en https://img.scoop.co.nz/media/pdfs/1901/The_EIU_Democracy_Index_2018_Press_Release_Asia.pdf.

El sudeste asiático, país a país

Indonesia

Comenzando con la República de Indonesia, uno de los eventos clave en este año ha sido la elección presidencial que se disputaban el actual presidente Joko Widodo y Prabowo Subianto, en lo que era básicamente una segunda vuelta de las elecciones de 2014 que disputaron los mismos candidatos. Los indonesios votaron, como en 2014, por el candidato del PDI-P (Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan), obteniendo la dupla Widodo-Amin un 55,5 % del voto frente a un 44,5 % del voto que obtuvo la dupla Subianto-Uno que lideraban el partido Gerindra. Las elecciones legislativas también arrojaron un resultado positivo para el PDI-P, seguido de Gerindra, Golkar y el Partido del Despertar Nacional.

Si algo destacó durante y después de la campaña electoral fue el alto nivel de polarización que ha estado experimentando Indonesia en los últimos años y que se ha plasmado en acusaciones contra el presidente Widodo de ser anti-islámico. Precisamente estas acusaciones explican el nombramiento de Ma'ruf Amin como compañero de lista de Joko Widodo para las elecciones. Ma'ruf Amin es el presidente del Consejo de Ulemas de Indonesia (Majelis Ulama Indonesia) y hasta su nombramiento como candidato fue el líder supremo de Nahdlatul Ulama, la mayor organización islámica de Indonesia. La campaña no ha sido sino el último de una serie de episodios en el que se ha dejado clara la creciente importancia que los grupos alineados con la visión más estricta del islam están teniendo en la vida política del país. En su discurso inaugural¹⁸, Joko Widodo hizo referencia a sus principales objetivos de gobierno durante esta legislatura. En primer lugar, dejó bien clara su intención de proseguir con los esfuerzos desarrollados estos últimos años dirigidos a dotar al país de las infraestructuras necesarias. Este empuje tiene su origen en la estrategia «*poros maritim dunia*» que pretende situar a Indonesia como una potencia media con alcance global¹⁹.

¹⁸ «We can be one of strongest countries in world': Jokowi's full speech». *The Jakarta Post*. Disponible en <https://www.thejakartapost.com/news/2019/07/15/we-can-be-one-of-strongest-countries-in-world-jokowis-full-speech.html?src=mostviewed&pg=news/2018/08/16/jokowi-highlights-achievements-in-infrastructure-welfare.html>.

¹⁹ LLANDRES CUESTA, Borja. Indonesia, la emergencia de una potencia media con ambiciones globales. Documento de Opinión. IEEE, 26 noviembre 2018. Disponible en http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2018/DIEFEO121_2018BORLLA-Indonesia.pdf.

En segundo lugar, el desarrollo y la potenciación de los recursos humanos va a ser un elemento decisivo para los planes gubernamentales de mejorar la situación de Indonesia en materia de competitividad global. Unido a esto se encuentra el tercer objetivo, el esfuerzo por atraer inversiones internacionales para crear empleo y riqueza. Este ha sido uno de los grandes debates durante las últimas elecciones en las que Prawobo Subianto con argumentos proteccionistas y de nacionalismo económico acusó a Joko Widodo de vender el país a los extranjeros. El cuarto y el quinto objetivo están dirigidos a garantizar la eficacia y eficiencia del servicio público en un país que está situado en el puesto 89 de 180 en el Índice de Percepción de la Corrupción elaborado por Transparencia Internacional²⁰.

A pesar de que la economía del país tiene una trayectoria sólida con un crecimiento del 5,2 % previsto para este año²¹, el país tiene una serie de desafíos por delante que el Gobierno tiene que gestionar de forma decidida si quiere cumplir con sus promesas y con sus ambiciones globales. El primero es el del déficit por cuenta corriente provocado, entre otros motivos, por el boom de la inversión en infraestructuras añadido a la caída en el precio de las materias primas de las que depende el país. En segundo lugar está la ya mencionada reforma del marco para las inversiones internacionales que puede provocar problemas políticos internos por el creciente nacionalismo económico de una parte de la ciudadanía. En tercer lugar, la exportación basada en materias primas (la más importante de todas es el aceite de palma²²) y la creciente importación de bienes manufacturados y de servicios va a continuar acrecentando el déficit si no se ponen en marcha acciones a medio y largo plazo.

Hay que hacer una obligada mención a la conexión que existe entre la creciente polarización social y territorial y el desarrollo económico. Si el Gobierno de Widodo es capaz de cumplir con sus objetivos y promover un desarrollo económico sostenible e inclusivo en el que las oportunidades económicas y el crecimiento impacten en todas las islas del archipiélago y a todos los niveles es muy posible que se logre en parte desactivar algunos de los argumentos de sus detractores y de los partidos islamistas

²⁰ «Indonesia». *Transparency International*. Disponible en <https://www.transparency.org/country/IDN#>.

²¹ WORLD BANK. «Indonesia Maintains Steady Economic Growth in 2019». Disponible en <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2019/07/01/indonesia-maintains-steady-economic-growth-in-2019>.

²² «Palm Oil Exports by Country». *World's Top Exports*. Disponible en <http://www.worldstopexports.com/palm-oil-exports-by-country/>.

más conservadores que hacen de la desigualdad económica entre ciudadanos y territorios y de la pobreza sus principales bazas electorales.

Singapur

La posición de Singapur es, quizás, una de las más complejas en el mundo. Esta pequeña ciudad-estado de 5,8 millones de habitantes²³, dependiente del exterior en los aspectos más básicos como el agua, los productos agrícolas o la energía; con una población diversa en sus aspectos étnicos y religiosos; encajonada entre dos vecinos que en su momento fueron hostiles; en una zona crítica como es el estrecho de Malaca; sin profundidad estratégica y altamente dependiente del comercio global y de la estabilidad regional e internacional, está enfrentándose a una situación delicada a nivel interno y externo.

A nivel interno el desafío se centra en la próxima sucesión a la cabeza del Estado. Desde su independencia en 1965, el país ha estado gobernado por Lee Kwan Yew (el padre de la independencia de Singapur), por Goh Chok Tong y por Lee Hsien Loong, actual primer ministro e hijo de Lee Kwan Yew. El país solo ha conocido la gestión de un solo partido, el Popular Action Party, que ha ganado todas las elecciones desde la independencia y nada hace pensar que pueda perder las próximas elecciones ya que en la actualidad tiene 83 de los 89 escaños que tiene el Parlamento. El proceso sucesorio en Singapur está cubierto por un manto de secretismo que hasta hace poco provocaba diversas elucubraciones sobre los candidatos que podían estar en la lista de favoritos a suceder a Lee Hsien Loong. El debate parece haber acabado tras ser nombrado Heng Swee Keat como secretario general asistente del PAP, lo que le convierte, de facto, en el miembro de mayor rango del partido²⁴.

La nueva generación de líderes en Singapur va a tener que lidiar con importantes y difíciles cuestiones sociales. Una de las más apremiantes es la del envejecimiento de la población, un tema que cada vez afecta más a las sociedades asiáticas²⁵. Con una

²³ «Singapore population». *Worldometers*. Disponible en <https://www.worldometers.info/world-population/singapore-population/>.

²⁴ «Singapore's next Prime Minister Heng Swee Keat: a safe pair of hands, 'there's just one pity' (said Lee Kuan Yew)». *South China Morning Post*. Disponible en <https://www.scmp.com/week-asia/politics/article/2174743/singapores-next-prime-minister-heng-swee-keat-safe-pair-hands>.

²⁵ «Elderly to make up almost half of S'pore population by 2050: United Nations». *Today Online*. Disponible en <https://www.todayonline.com/singapore/elderly-make-almost-half-spore-population-2050-united-nations>.

población cada vez más envejecida comienzan a surgir debates sobre los servicios sociales, la salud, la extensión de la vida laboral o las cargas tributarias necesarias para soportar cualquier esquema social.

La cohesión interna es otro de los desafíos que va a tener el Gobierno en los próximos años. Conseguir mantener la identidad de Singapur y, al mismo tiempo, evitar la polarización de una sociedad multirracial fue una de las prioridades de Lee Kwan Yew y todo un logro teniendo en cuenta la diversidad étnica y religiosa y la densidad de población en un territorio tan escaso. El enfoque del Gobierno de Singapur siempre ha sido una mezcla de aplicación estricta de las leyes en lo que respecta a la convivencia religiosa unido a un enfoque de cooperación con las principales organizaciones y líderes religiosos. Esto ha garantizado la armonía y la inclusividad en la identidad de Singapur. A pesar de ello, el éxito pasado no garantiza el éxito en el futuro, por ello Singapur se está esforzando en buscar nuevas vías para fortalecer la cohesión en la sociedad.

Finalmente, dos elementos internacionales van a generar incertidumbre en Singapur. En primer lugar la ya mencionada dinámica de proteccionismo comercial y de reducción del crecimiento y del comercio global, lo que golpea una de las bases del éxito económico de Singapur, que basa gran parte de su crecimiento en el comercio internacional. La guerra comercial entre EE. UU. y China (Hong Kong y China son sus principales destinos de sus exportaciones siendo EE. UU. el quinto; en cuanto a importaciones China y EE. UU. son el primer y el tercer socio²⁶) va a suponer un freno para el crecimiento de Singapur sobre todo en sectores claves para la economía como las manufacturas, el transporte, el almacenamiento y otros servicios asociados al comercio.

El segundo elemento que puede generar problemas a Singapur puede provenir del país vecino, Malasia, que el año pasado sufrió una sacudida política importante con la derrota de Najib Razak y la llegada al poder de Mahathir Mohammad. La estabilidad que ofrecía Razak a Singapur parece haberse desvanecido con la coalición Pakatan Harapan que ha decidido abrir antiguas disputas relativas al precio del agua que Malasia vende a Singapur y a la utilización de los espacios aéreo y marítimo.

²⁶ «Singapore». *The Observatory of Economic Complexity*. Disponible en <https://oec.world/en/profile/country/sgp/>.

Por lo tanto, Singapur se enfrenta en los próximos años a un desafío interno como es la de garantizar una sucesión en la generación de líderes en un momento en el que la región comienza a ser cada vez más inestable, lo cual supone un desafío para unos políticos de los que se espera que logren poner a Singapur a salvo de turbulencias y sigan la senda de éxito económico que emprendió Singapur tras la independencia.

Malasia

Malasia ha sido el escenario principal de uno de los cambios más inesperados en el sudeste asiático. La derrota del Barisan Nasional, la alianza que se había mantenido en el poder durante los últimos 61 años y la victoria de la coalición Pakatan Harapan ha devuelto a Mahathir Mohamad (primer ministro de Malasia durante el periodo 1981-2003) a la primera línea de la política malaya.

Aunque sea paradójico, derrotar al Barisan Nasional puede resultar mucho más fácil que gobernar no solo un país que se enfrenta a una serie de duros obstáculos, sino una coalición compleja formada por 4 partidos (Partido de la Justicia Popular, Bersatu, Partido de Acción Democrática y Amanah) cuyas bases pueden poner trabas a una acción conjunta mediante propuestas particulares que provoquen presiones sobre la coalición.

En clave interna, el Gobierno de Mahathir Mohamad tiene varios desafíos. En primer lugar el relativo a la sucesión, Mahathir ya tiene una edad avanzada (94 años) y durante la campaña se comprometió a ceder el puesto de primer ministro a Anwar Ibrahim, líder del Partido de la Justicia Popular, el principal partido de la coalición de gobierno. Sin embargo en los últimos meses la sucesión de Mahathir se ha ido enturbiando y las luchas intrapartidistas están poniendo en cuestión la solidez de la coalición y la confianza entre los líderes. La razón de las especulaciones ha sido la lucha dentro del PKR (Partido de la Justicia Popular) entre Anwar Ibrahim y Azmin Ali, ministro de Economía. Ambos parecen estar enfrascados en una lucha por liderar su partido y situarse en una buena posición para ser el próximo primer ministro.

Esta desconfianza e inestabilidad van a jugar en contra de la agenda reformista con la que Pakatan Harapan llegó al poder el año pasado. La inestabilidad gubernamental se va a ver agravada por la reestructuración de la oposición en torno a una alianza entre la UMNO (United Malays National Organization, principal partido del Barisan Nasional) y el PAS (Parti Islam Se-Malasia, un partido islamista conservador) junto con el MCA

(Malaysian Chinese Association) y el MIC (Malaysian Indian Congress). El director nacional de Educación Política Liew Chin Tong señaló que esta alianza tenía como objetivo «hacer que Malasia sea ingobernable para Pakatan Harapan»²⁷.

Todo ello supone un mal escenario de futuro para el Gobierno. Las reformas prometidas en campaña difícilmente podrán llegar a buen puerto si la oposición se empeña en inflamar tensiones étnicas y religiosas y si la coalición de gobierno está más preocupada por la sucesión y por competir contra sí misma que por hacer los cambios que la población tanto necesita.

En la última encuesta del Merdeka Center²⁸ los tres principales problemas de los ciudadanos son la inflación y el alto coste de la vida (12 %), las desfavorables condiciones económicas en general (10,9 %) y la mala administración (8,5 %). El Gobierno no está avanzando en el desmantelamiento del complejo sistema de empresas públicas y redes clientelares que han favorecido la corrupción en las estructuras del Estado y de las que se aprovechó el Barisan Nasional para afianzar su control sobre el país. La reforma de estos conglomerados es básica para la consolidación fiscal que prometió el Gobierno, sobre todo teniendo en cuenta que buena parte del voto vino por la extensa corrupción y por el desbarajuste fiscal provocado por la gestión del ex-primer ministro Razak.

La gestión de la cohesión social va a ser otro desafío claro dentro del Gobierno y en el Estado en general. Conjuguar la composición multiétnica de Malasia con los procesos de reforma y con la estabilidad de la coalición es un juego de equilibrista político de una complejidad apabullante. Por una parte, desde los disturbios raciales de 1969 entre malayos y chinos, los sucesivos gobiernos (Mahathir incluido) han llevado a cabo la política de discriminación positiva a favor de la población malaya denominada *bumiputera*. Llevar a cabo reformas en esta política es una de las necesidades de la economía malaya, apoyando a aquellos que más lo necesitan independientemente de su etnia. No obstante, cualquier reforma por leve que sea puede acarrear tensiones que van a ser explotadas fácilmente por la oposición, que ve en la coalición Pakatan

²⁷ TEE, Kenneth. «Umno-PAS, MCA-MIC pacts out to make governing Malaysia tough for Pakatan, says Liew». *Malay Mail*. Disponible en <https://www.malaymail.com/news/malaysia/2019/03/07/umno-pas-mca-mic-pacts-out-to-make-governing-malaysia-tough-for-pakatan-say/1730019>.

²⁸. «Opening July Poll Tracking». *Merdeka Center*. Disponible en: <http://merdeka.org/v4/index.php/downloads/category/2-researches?download=193:july-2019-poll-tracking-and-issues-politics-v1-2-excerpts>.

Harapan una conspiración de la población malaya de etnia china para someter a los malayos. Para complicar aún más las cosas, la coalición de gobierno reposa, en parte, sobre el PAD cuyo electorado principal es la población china en Malasia lo cual puede tensar las relaciones con el partido Bersatu y su Agenda Bumiputera.

Internacionalmente, además de las tensiones que puedan surgir entre Malasia y Singapur, el foco ha estado en la gestión de los proyectos chinos ligados a la Nueva Ruta de la Seda que han sido criticados por la coalición por suponer una carga muy pesada para un presupuesto que tiene que evitar las desviaciones fiscales de años precedentes.

Aunque China es uno de los principales inversores y un importante mercado para su aceite de palma, el nuevo Gobierno ha llevado a cabo una renegociación del East Coast Rail Link reduciendo la carga que suponía para Malasia, aliviando los miedos de caer en una espiral de endeudamiento con China y obteniendo el reembolso de una parte del pago por adelantado. Además, el nuevo acuerdo implica una mayor participación de empresas malayas en la construcción del ferrocarril y un aumento de los ingresos para la compañía estatal de Malasia²⁹. En general, se puede decir que la posición de Mahathir respecto de la presencia china en Malasia ha sufrido un cambio gradual desde la dureza durante la campaña electoral hasta una relativa comodidad con las inversiones chinas, una vez renegociadas con unos términos más favorables para Malasia, apoyando claramente la iniciativa de la Nueva Ruta de la Seda.

Vietnam

Con la vista puesta en el 13.º Congreso del Partido Comunista, Vietnam se prepara para una renovación de los planes socio-económicos y de la cúpula del Partido, tanto su Politburó como su Comité Central. Al igual que en el caso de Singapur y de Malasia, también existen dudas respecto de la sucesión de Nguyen Phu Trong que es secretario general del PCV y, a la vez, presidente del país, tras la muerte de Trần Đại Quang. Su avanzada edad (75 años), sus problemas de salud y la renovación de la cúpula en 2021 supone que aunque haya gozado durante los últimos meses de una acumulación de poder considerable, no va a poder mantenerse en el poder alargando su mandato indefinidamente como Xi Jinping, pero sí le va a permitir encauzar con relativa facilidad

²⁹ «Work resumes on Malaysia's East Coast Rail Link». *Straits Times*.

Disponible en <https://www.straitstimes.com/asia/se-asia/work-resumes-on-malaysias-east-coast-rail-link>.

el camino del país en el futuro próximo. La búsqueda de los cuadros políticos que tienen que administrar los próximos años va a ser una de las tareas esenciales para los líderes vietnamitas en los dos años que quedan antes del Congreso.

En los últimos años, Trong ha llevado a cabo una campaña anticorrupción dirigida a fortalecer la imagen del PCV, a limpiar el partido de oportunistas y, de paso, descartar a posibles rivales suyos o de algún protegido. Entre los altos cargos destituidos está Dinh La Thang³⁰, primer integrante del Politburó destituido y encarcelado; el ministro de Información y Comunicaciones y otros 50.000 funcionarios y cuadros del partido en todo el país.

El Gobierno ha tenido que gestionar varias protestas relacionadas con la intención de crear zonas económicas especiales cedidas a China para el desarrollo de parques industriales. Los tradicionales sentimientos populares anti-chinos, junto con la disputa que mantienen China y Vietnam en el mar de la China meridional derivaron en las peores protestas contra China desde el año 2014³¹. Junto a estas protestas antichinas también tuvieron lugar protestas por una nueva Ley de Ciberseguridad que obliga a las compañías tecnológicas a almacenar los datos de los ciudadanos en el país poniendo en riesgo la privacidad y la libertad de expresión de los disidentes. La ley, que entró en vigor el pasado mes de enero, es uno de los últimos intentos de Trong por controlar a la sociedad civil y a los activistas de derechos humanos y solidificar el control del PCV en el futuro próximo.

Si políticamente el país está atravesando una fase de recuperación del control por parte del PCV y de acumulación de poder en una sola persona, en el plano económico Vietnam está atravesando una coyuntura muy favorable. Con un crecimiento del 7,1 % en 2018³², buenas perspectivas para el 2019 y la atracción de 35.000 millones de dólares de IED en 2018³³, Vietnam sigue una senda económica que le está permitiendo mejorar continuamente sus indicadores sociales. Según el Banco Mundial, el 70 % de

³⁰ «Dinh La Thang dismissed from Politburo». *Saigon Times*. Disponible en

<https://english.thesaigontimes.vn/53790/dinh-la-thang-dismissed-from-politburo.html>.

³¹ «Vietnam tries to contain anti-China protests as plan for new economic zones sparks anger». *South China Morning Post*. Disponible en <https://www.scmp.com/news/asia/southeast-asia/article/2150090/vietnam-tries-contain-anti-china-protests-plan-new-economic>.

³² «The World Bank in Vietnam». Disponible en <https://www.worldbank.org/en/country/vietnam/overview>.

³³ «Vietnam attracts over US\$35 billion worth of FDI in 2018». *Nhan Dan*. Disponible en [https://en.nhandan.com.vn/business/investment/item/6997602-vietnam-attracts-over-us\\$35-billion-worth-of-fdi-in-2018.html](https://en.nhandan.com.vn/business/investment/item/6997602-vietnam-attracts-over-us$35-billion-worth-of-fdi-in-2018.html).

la población vietnamita puede ser considerada como económicamente segura y un 13 % forma parte de la clase media global³⁴.

Estos avances económicos han sido posibles gracias a la liberalización económica en el plano internacional y su integración en las cadenas de valor globales. Sin embargo, los cambios económicos y sociales desatados por el Đổi mới no se han visto acompañados por una liberalización paralela en el plano político. Desde el año 86, los líderes vietnamitas han decidido apostar por una legitimación basada no en la ideología y en la victoria revolucionaria sino en el rendimiento del partido, es decir, en la capacidad del partido de generar bienestar en la población a través del crecimiento. Ello va a plantear la necesidad de continuar con reformas económicas que pueden ser difíciles de ejecutar para la dirigencia.

En el plano internacional, las tensiones con China por los espacios marinos del mar de la China meridional son el punto crítico de la política exterior vietnamita. La actitud china en esa zona y la incapacidad de llegar a un acuerdo multilateral que garantice los derechos de los países ribereños, ya analizadas previamente, han provocado en Vietnam una política de equilibrio que impida que el crecimiento de la influencia china se convierta en un control total de los espacios marinos. Con este fin, Vietnam ha ido desplazándose lentamente hacia un mayor entendimiento con los EE. UU. ya sea en materia militar o económica; no obstante, Vietnam tiene una serie de puntos muy claros en materia de política de defensa denominados los «tres noes»: no a las alianzas militares, no a alinearse con un país contra otro y no a bases militares extranjeras en el territorio vietnamita. Este acercamiento a EE. UU. en ningún caso puede ser entendido como una entrada de Vietnam en la esfera de influencia de EE. UU. debido a la reticencia vietnamita a provocar a China y a la lógica desconfianza que pueda tener Vietnam hacia los EE. UU.

En definitiva, el panorama para Vietnam es el de una coyuntura económica favorable por ahora, apoyada no solo en los aciertos del pasado, sino en las acciones de EE. UU. y China que están permitiendo que Vietnam sea uno de los mayores beneficiados de la guerra comercial. Esta coyuntura está permitiendo a la dirigencia del PCV no hacer las reformas necesarias, lo cual puede suponer que un giro negativo en la economía comience a socavar la legitimidad del PCV entre la población. En el plano de la política

³⁴ «Climbing the ladder. Poverty reduction and shared prosperity in Vietnam». The World Bank. Disponible en <http://documents.worldbank.org/curated/en/206981522843253122/pdf/124916-WP-PULIC-P161323-VietnamPovertyUpdateReportENG.pdf>.

exterior, Vietnam va a tener que hacer equilibrismo político con China intentando defender sus derechos en el mar de la China meridional y, a la vez, conseguir aprovechar la inversión en infraestructuras sin caer en la dependencia de China ni levantar protestas de la población.

Tailandia

Como se señaló en un artículo anterior³⁵, el Reino de Tailandia se encuentra inmerso en una situación de inestabilidad prolongada que es ya un rasgo típico del país. Desde el año 2014 el país ha estado regido por el Consejo nacional para la paz y el orden (NCPO por sus siglas en inglés) encabezado por Prayuth Chan-o-cha.

Tras haber retrasado de forma constante la convocatoria de elecciones, el NCPO decidió convocar los comicios para el 24 de marzo. Los resultados oficiales³⁶ no fueron aprobados por la Comisión electoral hasta el 9 de mayo agitando los ánimos de los partidos opositores. Las elecciones arrojaron los siguientes resultados: el Palang Pracharat (partido vinculado al NCPO) obtuvo la mayor cantidad de votos consiguiendo 116 escaños; el partido Pheu Thai, a pesar de todo, consiguió la mayor cantidad de diputados (136); destaca la tercera posición del partido del nuevo futuro, recientemente fundado y que obtuvo 81 escaños; finalmente, el partido democrático acabó en la cuarta posición con unos resultados decepcionantes (53 escaños) que forzaron la dimisión de Abhisit Vejjajiva, su líder.

Estos resultados, sumado al hecho de que el Senado (250 miembros) fue elegido por el NCPO, han facilitado la investidura de Prayuth Chan-o-cha con una mayoría muy ajustada de 254 miembros en la Cámara de Representantes, formando una coalición de 19 partidos. Si en el caso de Malasia ya vimos que una de las dificultades del Gobierno era mantener la solidez de la coalición, en el caso de Tailandia la complejidad es aún mayor dada la heterogeneidad y el número de partidos en que se apoya el Gobierno.

Una de las prioridades del Gobierno va a ser evitar que Tailandia caiga en la trampa de la renta media mediante la inversión en educación, tecnología e innovación intentando

³⁵ LLANDRES CUESTA, Borja. «Tailandia, una espiral de inestabilidad». Documento de Opinión IEEE 62/2018. Disponible en http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2018/DIEEO62-2018_Tailandia_Inestabilidad_BorjaLlandres.pdf.

³⁶ «2019 Thai general election». *Wikipedia*. Disponible en https://en.wikipedia.org/wiki/2019_Thai_general_election.

competir en industrias de contenido tecnológico más elevado. Para ello ya se ha publicado la estrategia Tailandia 4.0 basada en cuatro objetivos³⁷: prosperidad económica (aumento del I+d), bienestar social (reducción de la desigualdad), aumento del capital humano y protección medioambiental. Otra de las iniciativas del NCPO y del actual Gobierno va a ser la creación del Eastern Economic Corridor³⁸ que se va a desarrollar en las provincias de Chachoengsao, Chonburi y Rayong y que pretende convertir la zona en un núcleo logístico y tecnológico.

Otro acontecimiento crítico para el sistema político ha tenido lugar este año con la coronación de Rama X, Maha Vajiralongkorn como rey de Tailandia tras la muerte de su padre Bhumibol. Durante este último año, Vajiralongkorn ha procedido a afianzar los poderes de la Corona dentro del sistema político mediante la modificación de la constitución tailandesa. También ha consolidado su control sobre la Crown Property Bureau, la institución encargada de gestionar el patrimonio real con unos activos de en torno a 30.000 millones de dólares³⁹. Además, el jefe del Ejército, Apirat Komsongpong, es considerado como un general férreamente realista, lo cual refuerza aún más el poder que posee⁴⁰. Todo ello va a convertir al rey en un actor insoslayable aunque no goce, todavía, del prestigio y el aura cuasi-divina de su padre.

También queda pendiente que las negociaciones entre el Gobierno tailandés y la organización MARA Patani se vuelvan a reactivar tras ser suspendidas el pasado mes de febrero. La fijación de la junta militar por erradicar la influencia de los Shinawatra ha dejado en el aire la resolución del conflicto en las provincias de Yala, Pattani y Narathiwat. El proceso de paz sigue estancado y el hecho de que Prayuth Chan-o-cha siga como primer ministro no parece augurar un buen fin a las negociaciones entre el Gobierno y MARA Patani debido a la falta de interés por dar una salida al conflicto a través de una mayor autonomía de la región.

³⁷ «Thailand 4.0 Strategy». Disponible en <https://thaiembdc.org/thailand-4-0-2/>.

³⁸ ROYAL THAI EMBASSY. «Eastern Economic Corridor». Disponible en <https://thaiembdc.org/eastern-economic-corridor-eec/>.

³⁹ «Thai king takes control of some \$30bn crown assets». BBC. Disponible en <https://www.bbc.com/news/world-asia-44507590>.

⁴⁰ «All the king's men: Thai military power shifts away from Prayuth». *Nikkei Asian Review*. Disponible en <https://asia.nikkei.com/Spotlight/Asia-Insight/All-the-king-s-men-Thai-military-power-shifts-away-from-Prayuth>.

Myanmar

En el año 2015 se abría un escenario nuevo para Myanmar tras las primeras elecciones democráticas en las que la Liga Nacional para la Democracia encabezada por Daw Aung San Suu Kyi arrasó en las urnas. Ya en 2016 se señalaron una serie de desafíos que iba a tener el Gobierno del entonces presidente U Htin Kyaw como la resolución del conflicto armado y la ampliación de las capacidades del Estado para dar un servicio efectivo a los ciudadanos⁴¹.

En lo que respecta al primero de los desafíos, durante estos años el Gobierno de la NLD ha intentado dar un nuevo impulso al proceso de paz con los grupos étnicos armados. La continuidad del conflicto ha provocado el desplazamiento de miles de personas, ha impedido el desarrollo económico de amplias zonas del país además de los efectos indirectos como el tráfico de drogas, un modo de financiación de los grupos étnicos armados o el expolio de los recursos naturales. El Gobierno inició en 2016 una conferencia de paz con el fin de terminar el proceso ya iniciado durante el Gobierno de Thein Sein. Aunque en el último año dos grupos armados han firmado el acuerdo nacional de cese el fuego (New Mon State Party y el Lahu Democratic Union) todavía hay 9 grupos armados activos (AA, ANC, KIA, KNPP, MNDAA, SSA, TNLA, UWSA, WNO)⁴². Las visiones opuestas del Tatmadaw y de los grupos étnicos armados en lo que respecta a la integridad territorial de Myanmar están atascando cualquier posibilidad de avance y los periódicos choques no hacen sino aumentar la desconfianza entre los actores y dificultar la labor del gobierno civil.

Ligada a la resolución del conflicto está la cuestión de la presencia del Tatmadaw en la escena política. Por ello la NLD está llevando a cabo una campaña para poder reformar la constitución de 2008 y así garantizar la primacía del gobierno civil sobre los militares. De hecho, el pasado julio el comité para la enmienda de la constitución presentó más de 3.765 recomendaciones para posibles reformas del texto⁴³. Sin embargo, los cambios que supongan modificaciones de cuestiones esenciales en el papel del

⁴¹ LLANDRES CUESTA, Borja. «Myanmar: la hoja de ruta de 7 pasos hacia una democracia disciplinada». Documento de opinión 91/2016. IEEE. Disponible en

http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2016/DIEEE091-2016_Myanmar_BorjaLlandres.pdf.

⁴² Arakan Army, Arakan National Council, Kachin Independence Organization, Karenni National Progress Party, National Democratic Alliance Army, Shan State Army, Ta'ang National Liberation Army, United Wa State Army, Wa National Organization.

⁴³ «Parliamentary Debate on Myanmar Constitutional Reform Gears Up». *The Irrawaddy*.

Disponible en: <https://www.irrawaddy.com/news/burma/parliamentary-debate-myanmar-constitutional-reform-gears.html>.

Tatmadaw en la vida política del país van a tener muy pocas posibilidades de salir adelante debido a los resortes que tiene el estamento militar para detener cualquier iniciativa que pueda minar su posición preeminente en el sistema.

Las elecciones del año 2020 se van a convertir en un importante examen para la NLD tras 5 años de gestión acompañados de críticas a nivel interno e internacional. La NLD ha sufrido un proceso de lógico desgaste político con acusaciones de lentitud en materia de reformas políticas, de utilización de herramientas represivas contra la prensa y la sociedad civil, de falta de un plan económico para mejorar la vida de los ciudadanos y de falta de cooperación y entendimiento con el resto de grupos políticos, especialmente aquellos que representan a minorías étnicas. Todo este desgaste puede tener un coste electoral en los próximos comicios aunque el actual sistema electoral mayoritario favorece a la NLD sobre los partidos minoritarios que necesitarían crear una plataforma para ser un contrapeso a la NLD.

A nivel internacional, la principal crisis a la que se ha enfrentado el Gobierno ha sido la violencia desatada en el estado de Rakhine que ha forzado la salida de cientos de miles de rohingyas, tras los atentados de ARSA (Arakan Rohingya Salvation Army) y la respuesta desmesurada del Tatmadaw. El ejército ha sido acusado de graves crímenes y de llevar a cabo una limpieza étnica⁴⁴. El Gobierno se vio sometido a duras críticas por su inactividad y por su silencio durante las operaciones militares. No obstante, esas críticas no tuvieron en cuenta ni la incapacidad del Gobierno para desafiar al Tatmadaw ni la corriente interna en el país que en muchos casos está alineada con el Tatmadaw y con los grupos religiosos más conservadores. A pesar de las presiones internacionales y las críticas, Myanmar ha evitado sanciones en el Consejo de Seguridad gracias a la cobertura china que ha visto crecer, aún más, su influencia en el país gracias al aislamiento al que se ha visto sometido Myanmar por parte de Occidente.

Conectado con la situación en Rakhine está el creciente avance de las organizaciones budistas conservadoras como fuerzas políticas y sociales a tener en cuenta. La idea de que el budismo está bajo ataque y que está gravemente amenazado es un argumento que se ha hecho común en varios países del sudeste asiático como Myanmar o Tailandia. Asociaciones budistas como MaBaTha han sabido canalizar las frustraciones políticas, económicas y sociales de la población convirtiéndose en importantes grupos

⁴⁴ AMNESTY INTERNATIONAL. «Myanmar: Military commits war crimes in latest operation in Rakhine State». Disponible en <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2019/05/myanmar-military-commits-war-crimes-latest-operation-rakhine-state/>.

de presión. Estas organizaciones han percibido de forma hábil las necesidades de la población cubriendo el espacio dejado por el Gobierno y aumentando así su prestigio y su capacidad para influir en la sociedad. Los ataques que desde estas asociaciones se hacen a cualquier acto del Gobierno que sea percibido como atentatorio contra la posición del budismo en el país hace más difícil que el Gobierno pueda llevar a cabo acciones que reduzcan las tensiones que existen entre las comunidades religiosas, enquistando de esa manera el problema.

Filipinas

La victoria de Rodrigo Duterte en Filipinas, al igual que la victoria de Mahathir en Malasia, fue una de las sorpresas electorales en el sudeste asiático. Tras tres años de gobierno Duterte está en el ecuador de su mandato, teniendo en cuenta que la constitución filipina le impide buscar una reelección. El Gobierno de Duterte ha sido una continuación de su estilo de gobierno como alcalde de Davao. Sus ataques, insultos y diatribas se han hecho un elemento cotidiano en el discurso político, algo que en muchos casos le ha acercado al ciudadano común, siendo una de las razones de su popularidad y carisma. Los objetivos de estos ataques van desde políticos de la oposición a periodistas, pasando por portavoces y trabajadores de grupos de defensa de los derechos humanos. Aunque su modo de gobierno tiene similitudes con el populismo (Duterte hizo campaña contra la «Manila imperial») muchas otras de sus políticas son netamente continuadoras de la política de Benigno Aquino III, por ejemplo, en el ámbito económico.

Una de sus iniciativas más polémicas y que más críticas ha levantado entre las organizaciones de derechos humanos ha sido la guerra contra las drogas que, según el alto comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, ha provocado en torno a 12.000 muertes en el país⁴⁵. En esta campaña contra las drogas las fuerzas de seguridad han sido acusadas de llevar a cabo ejecuciones extrajudiciales y de violar los derechos de los presuntos traficantes mediante la falsificación de pruebas para justificar las muertes⁴⁶. Las críticas han provocado que varios países hayan promovido

⁴⁵ «Philippines' 'War on Drugs'». *Human Rights Watch*. Disponible en <https://www.hrw.org/tag/philippines-war-drugs>.

⁴⁶ «Philippines' 'War on Drugs'». *Human Rights Watch*. Disponible en <https://www.hrw.org/tag/philippines-war-drugs>.

una resolución para que el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas investigue las acusaciones de violaciones de derechos humanos⁴⁷.

Otra de las crisis a las que se ha enfrentado el Gobierno filipino es la insurgencia en Mindanao, el proceso de paz y la concesión de autonomía en el sur de Filipinas. Tras el asedio que tuvo lugar hace dos años a la ciudad de Marawi, el pasado mes de marzo se inauguró la región autónoma del Mindanao musulmán con el objetivo de poner fin a la insurgencia dando salida a una de las reclamaciones de la población local. A pesar de que la creación de la zona autónoma es un paso positivo, todavía queda mucho esfuerzo por delante pues se trata de desmovilizar a los cientos de integrantes de grupos insurgentes, de instalar una serie de instituciones que garanticen que la voz de la población local se escuche y de dotar de servicios sociales básicos a una región que alberga a la tercera parte de la población en situación de pobreza⁴⁸. El gabinete en funciones, presidido por Murad Ebrahim ha fijado una serie de prioridades regionales: la educación, los servicios sanitarios, los servicios sociales y la infraestructura. Si el Gobierno es capaz de asegurar el buen funcionamiento de las instituciones y la correcta ejecución de los proyectos, va a eliminar una de las causas de la frustración local que ha alimentado durante décadas la insurgencia en Mindanao, aunque es muy probable que facciones contrarias al proceso de paz cercanas al EI puedan seguir explotando las condiciones en el terreno para conseguir adeptos entre la población local.

Duterte sigue gozando de un amplio apoyo popular sostenido en parte por el buen desempeño de la economía filipina durante estos años. Desde el año 1999 la economía filipina ha crecido anualmente entre un 1,1 % y un 7,6 %⁴⁹. Las políticas económicas de Duterte han sido de continuidad con respecto a su predecesor, siendo uno de sus proyectos estrella el programa Build, Build, Build de construcción de infraestructuras viarias, portuarias y aeroportuarias en todo el país. La popularidad de Duterte y la estabilidad económica se han traducido en una victoria electoral en el Senado el

⁴⁷ NEBEHAY, Stephanie. «Philippines faces call for U.N investigation into war on drugs killings». *Reuters*. Disponible en

<https://www.reuters.com/article/us-philippines-rights-un/philippines-faces-call-for-un-investigation-into-war-on-drugs-killings-idUSKCN1TZ22M>.

⁴⁸ «Unlocking Mindanao's Potential is Key to Reducing Extreme Poverty in the Philippines». World Bank. Disponible en <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2018/04/06/unlocking-mindanaos-potential-is-key-to-reducing-extreme-poverty-in-the-philippines>.

⁴⁹ «GDP growth Philippines». World Bank. Disponible en <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=PH>.

pasado mes de mayo. De los 12 escaños en el Senado, los candidatos pro-Duterte ganaron 9, dejando la Cámara Alta en sus manos⁵⁰.

En el plano internacional la acción más importante ha sido el viraje de Duterte hacia China. Filipinas había sido hasta la llegada de Duterte un firme aliado de EE. UU., oponiéndose a China en sus ambiciones territoriales en el mar de la China meridional, llevando al gigante asiático ante un Tribunal arbitral que dio la razón a Filipinas. No obstante, Duterte ha llevado a cabo un giro en esa política acercándose a China, evitando las críticas, favoreciendo los proyectos de infraestructuras y la inversión china y dejando de lado la posibilidad de seguir presionando con el laudo arbitral.

Sin embargo, el viraje de Duterte hacia China se ve limitado por la presión interna del *establishment*, tradicionalmente próximo a EE. UU., de grupos nacionalistas que pretenden la recuperación de zonas ocupadas por China como Scarborough Shoal y por los grupos de pescadores que ven cómo su acceso a los recursos naturales es impedido por China a través de acciones, como la que tuvo lugar el pasado junio, cuando un buque chino embistió y hundió un pesquero filipino dejando a la tripulación a la deriva⁵¹. Según las últimas encuestas, EE. UU. es el país en el que más confían los filipinos, seguido de Japón y Australia con un 84 %, un 75 % y un 72 % respectivamente⁵². En cambio un 40 % de los encuestados respondió que no había que confiar mucho en China⁵³.

El alejamiento de Filipinas de EE. UU., su aliado tradicional, es relativo. A pesar de que el ministro de Defensa Lorenzana ha hecho declaraciones favorables a una revisión de Tratado de Defensa Mutua del año 51⁵⁴, su principal interés ha sido el de aclarar la extensión del compromiso estadounidense con la defensa de Filipinas. Por su parte, el secretario de Estado estadounidense aclaró en una conferencia que «cualquier ataque armado contra las fuerzas filipinas, aeronaves o buques de Estado en el mar de la China meridional activará las obligaciones de defensa mutua»⁵⁵. El pasado 17 de julio

⁵⁰ «Philippines Election: Duterte Allies Sweep Senate, Unofficial Results Indicate». *New York Times*. Disponible en <https://www.nytimes.com/2019/05/14/world/asia/philippines-election-results.html>.

⁵¹ GUTIERREZ, Jason. «Philippines Accuses Chinese Vessel of Sinking Fishing Boat in Disputed Waters». *The New York Times*. Disponible en <https://www.nytimes.com/2019/06/12/world/asia/philippines-china-fishing-boat.html?module=inline>.

⁵² «US most trusted Philippines ally – Pulse Asia». *The Philippine Star*. Disponible en <https://www.philstar.com/headlines/2019/01/15/1885232/us-most-trusted-philippines-ally-pulse-asia>.

⁵³ «US most trusted Philippines ally – Pulse Asia». *The Philippine Star*. Disponible en <https://www.philstar.com/headlines/2019/01/15/1885232/us-most-trusted-philippines-ally-pulse-asia>.

⁵⁴ <https://www.rappler.com/nation/219819-lorenzana-to-review-mutual-defense-treaty>.

⁵⁵ «Lorenzana to review Mutual Defense Treaty: 'Is it still relevant to our security?'». *Rappler*. Disponible

tuvo lugar el 8.º Diálogo Estratégico Bilateral en el que ambas partes se comprometieron entre otras cosas, a profundizar en su relación estratégica y económica y a aumentar la cooperación en materia de antiterrorismo y lucha contra el blanqueo de capitales y financiación de grupos radicales. La relación entre Filipinas y EE. UU. goza de buena salud a pesar de los posibles baches que puedan surgir periódicamente. Teniendo en cuenta que en menos de 3 años habrá unas nuevas elecciones, el próximo presidente podría volver a una posición claramente pro-estadounidense.

Los próximos años van a ser de continuidad en las políticas de Duterte, más aún tras la victoria en el Senado. La guerra contra las drogas seguirá su curso reforzada quizás por un intento de Duterte de reintroducir la pena de muerte para delitos relacionados con las drogas y también seguirán los progresos en el programa *Build, Build, Build* en materia de infraestructuras y de reducción de la pobreza. En el aspecto internacional, en su discurso sobre el Estado de la Nación, Duterte hizo referencia al delicado equilibrio y a la frágil posición de Filipinas respecto a China. Por ello, lo más probable es que Duterte prosiga en su política conciliatoria con China e intente extraer el máximo partido posible a las inversiones chinas para cumplir con sus promesas económicas y sociales. Al mismo tiempo, una ruptura de las relaciones con EE. UU. es improbable, debido a que las acciones chinas en el mar de la China meridional van a poner de manifiesto la necesidad de que los acuerdos con EE. UU. prosigan e incluso se refuercen, dando la razón a aquellos dentro del gabinete de Duterte que no ven con buenos ojos su proximidad con Beijing.

Camboya y Laos

Comenzando por Camboya, en los últimos años se ha producido una escalada de autoritarismo del primer ministro Hun Sen. El Gobierno llevó a cabo una efectiva campaña contra periodistas y medios de comunicación⁵⁶, arrestó a Kem Sokha, líder del partido opositor CNRP y posteriormente consiguió la disolución del partido. Todo ello, permitió que el CPP (Partido Popular Camboyano) arrasara en las urnas, en unas

en <https://www.reuters.com/article/us-philippines-usa/pompeo-assures-philippines-of-us-protection-in-event-of-sea-conflict-idUSKCN1QI3NM>.

⁵⁶ «Cambodia media stifled ahead of elections». *International Press Institute*. Disponible en <https://ipi.media/cambodia-media-stifled-ahead-of-elections/>.

elecciones que han sido calificadas de fraudulentas⁵⁷. El control del CPP de todos los resortes del poder ha convertido a Camboya en un régimen de partido único dinamitando los esfuerzos por construir un sistema democrático en el país.

Hun Sen lleva 34 años como primer ministro y nada hace pensar que entre dentro de sus cálculos dejar el poder a corto plazo. De hecho, los últimos movimientos parecen reforzar la idea de que Hun Sen está preparando el terreno para que uno de sus hijos, Hun Manet, pueda sucederle una vez deje el puesto de primer ministro. Hun Manet fue ascendido a general de 4 estrellas y es comandante adjunto del Ejército⁵⁸. Al ser entrevistado por la agencia de noticias Kyodo, Hun Sen señaló que su hijo «podía ser el futuro líder de Camboya»⁵⁹. Otros dos hijos de Hun Sen están colocados para asegurar la supervivencia del clan; Hun Manith es el jefe de los servicios de inteligencia militar, mientras que Hun Many es diputado en la Asamblea.

Entre los factores que pueden socavar el poder de Hun Sen y de su familia y una transición tranquila están las luchas internas que se puedan desarrollar en el CPP a medida que se perciba la cercanía de esa transferencia de poder. Otro factor a tener en cuenta es la evolución demográfica de Camboya con una población muy joven. La propaganda del CPP en torno a la figura de Hun Sen como el liberador que expulsó a los Jemeres Rojos del país ya no tiene efecto en este sector más joven y urbano que votó al CNRP en las elecciones de 2013, es por eso que Hun Sen se ha apoyado cada vez más en el rendimiento económico del país y en la mejora de los índices de pobreza para sostener su mandato⁶⁰.

Un actor clave en ese rendimiento económico es China cuya influencia en el país ha crecido de forma considerable en los últimos años. En 2017, el 70 % de la inversión extranjera en Camboya provino de China⁶¹ y la presencia de ciudadanos y empresas chinas en la capital y en otras ciudades del país se está haciendo cada vez más normal. Esta influencia económica se ha trasladado al ámbito político, convirtiendo a

⁵⁷ «Cambodian polls close as rights group criticise 'sham' election». *The Guardian*. Disponible en <https://www.theguardian.com/world/2018/jul/29/cambodian-election-hun-sen-vote>.

⁵⁸ «Hun Manet leads thousands in first military exercise as commander». *Khmer Times*. Disponible en <https://www.khmertimeskh.com/600946/hun-manet-leads-thousands-in-first-military-exercise-as-commander>.

⁵⁹ «Hun Sen Says Son Is 'Possible Future Leader' of Cambodia». *VOA Cambodia*. Disponible en <https://www.voacambodia.com/a/hun-sen-says-son-is-possible-future-leader-of-cambodia/4604519.html>.

⁶⁰ «Cambodia Overview». World Bank. Disponible en <https://www.worldbank.org/en/country/cambodia/overview>.

⁶¹ «Hun Sen gently adjusts Cambodia's intimacy with China». *Nikkei Asian Review*. Disponible en <https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/Hun-Sen-gently-adjusts-Cambodia-s-intimacy-with-China>.

Camboya en un portavoz de China en la ASEAN, además, el pasado 22 de julio el *Wall Street Journal* desveló un supuesto acuerdo secreto por el cual la base naval de Ream podría ser utilizada por la Armada china⁶². Tanto la deriva autoritaria como su posición cercana a China han provocado críticas y sanciones por parte de EE. UU. y de la UE, lo que no hace sino hacer a Camboya más dependiente de China a corto y medio plazo. En lo que respecta a Laos, el país está situado estratégicamente como un eslabón fundamental en la conectividad del sudeste asiático y por ello China está desarrollando un intenso programa de infraestructuras y de profundización en las relaciones con el país, previamente analizada. El país es un régimen de partido único dirigido por el Partido Revolucionario Popular de Laos siendo su presidente y su primer ministro, Bounnhang Vorachith y Thongloun Sisoulith respectivamente. El LPRP ejerce un control estricto sobre el país y en los últimos años el primer ministro ha iniciado una campaña contra la corrupción, parecida a la que han llevado a cabo tanto Xi Jinping como Nguyễn Phú Trọng en China y en Vietnam respectivamente. Esta campaña ha provocado la caída de varios dirigentes y altos cargos siendo su objetivo último la de reforzar el control del partido.

Conclusión

Cabe concluir este documento señalando una vez más la importancia que el sudeste asiático va a tener en las próximas décadas como un área estratégica a nivel internacional y la necesidad de prestar una atención cada vez mayor a los acontecimientos políticos, económicos y sociales que tienen lugar en la zona. El sudeste asiático está ejerciendo un poder de atracción sobre las grandes potencias lo que está convirtiendo a países como Myanmar, Vietnam o Filipinas en escenarios donde países como China, EE. UU., Japón o la India están compitiendo por conseguir un mayor grado de influencia en la política y en la economía local. Sin lugar a dudas, uno de los escenarios principales de la competición entre China y EE. UU. va a ser el sudeste asiático, lo que justifica un seguimiento más cercano y continuo de los giros constantes y de los matices de su política interna y externa.

⁶² «Cambodia to increase its arms purchases from China after 'secret deal' to lend naval base to Beijing». The Telegraph. Disponible en <https://www.telegraph.co.uk/news/2019/07/30/cambodia-increase-arms-purchases-china-secret-deal-lend-naval/>.

Aunque la región ha experimentado una caída en los conflictos interestatales todavía existen varios conflictos internos que pueden amenazar la estabilidad interna de los países y afectar al vecindario. Países como Myanmar, Filipinas o Tailandia todavía tienen que apuntalar su seguridad interna con la resolución de conflictos que se han prolongado durante décadas y cuyo final no parece estar al alcance de la mano. En el ámbito económico, es de esperar que el sudeste asiático y, más concretamente, países como Indonesia, Vietnam o Tailandia se vayan posicionando como una de las regiones más dinámicas y con mercados más amplios y atractivos. Solo una dislocación completa de las cadenas de valor globales y de las bases del orden comercial existente pueden poner en serio peligro el ascenso económico de la región.

La apertura de los países al exterior, su integración en el sistema internacional y la influencia que las dinámicas globales están ejerciendo sobre la zona han creado una realidad estratégica cada vez más fluida y más compleja de navegar. Los cambios en la política exterior provocados por tendencias populistas y por el despertar de sentimientos nacionalistas han configurado una situación de incertidumbre que requiere de estrategias regionales flexibles que tengan a la ASEAN y a otros foros regionales como el East Asia Summit o el ASEAN Regional Forum como puntos de anclaje así como estrategias particulares en cada país que sean capaces de absorber la complejidad de las sociedades de la región.

*Borja Llandres Cuesta**

Abogado y analista de riesgo político

12/2019

24 de octubre de 2019

*Enrique Asorey Brey**

España y Corea: 1950-2020. 70 años
de relaciones: expansión y
diversificación

España y Corea: 1950-2020. 70 años de relaciones: expansión y diversificación

Resumen

En 2020 se cumplen 70 años desde el establecimiento de relaciones diplomáticas entre España y la República de Corea. Durante ese periodo las relaciones entre los dos países han experimentado una progresiva expansión y diversificación. El artículo aborda esas relaciones agrupándolas en seis capítulos: relaciones políticas, incluyendo la dimensión parlamentaria y los contactos entre ayuntamientos; las relaciones económicas; las relaciones culturales, con especial incidencia en el estudio de la lengua española en Corea; el turismo; las relaciones en el campo de la defensa y las relaciones científicas y tecnológicas.

Palabras clave

Corea, República de Corea, Corea del Norte, relaciones internacionales, España-Corea.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos Marco** son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Spain and Korea: 1950-2020. 70 years of relations: expansion and diversification

Abstract

The year 2020 marks the 70th anniversary of the establishment of diplomatic relations between Spain and the Republic of Korea. During this period the bilateral relations have undergone a process of progressive expansion and diversification. The article analyses the evolution of those relations in six specific areas: political relations, economic relations, cultural relations, tourism, defense, and scientific and technological relations.

Keywords

Korea, Republic of Korea, North Korea, International Relations, Spain-Korea.

Introducción

El 17 de marzo de 1950, los Gobiernos de España y de la República de Corea¹, a través de sus respectivas embajadas en Washington, efectuaron el cambio de «Notas» con lo que se establecían relaciones diplomáticas entre los dos países².

Daba comienzo así la relación a nivel oficial entre España y Corea³, dos países alejados geográficamente, pero que habían tenido ya su primer contacto histórico conocido 357 años antes con la llegada a la península coreana, en 1593, procedente de Japón, del jesuita toledano Gregorio de Céspedes, considerado el primer europeo que llegó a Corea del que se tenga constancia.

Tras ese primer contacto siguieron más de tres siglos y medio sin apenas relación conocida entre los dos países, salvo a nivel oficial, por la información periódica transmitida a Madrid a través de los despachos de los puestos diplomáticos y consulares de España en China y Japón⁴ o el relato de algún viajero ocasional, como es el caso de las páginas que dedica a su paso por Corea el novelista Vicente Blasco Ibáñez en su viaje alrededor del mundo en 1921⁵.

Posteriormente, la guerra civil en Corea (1950-53) despertó cierto interés en medios gubernamentales y de prensa españoles, entre los que se estableció una semejanza entre la guerra civil española —presentada entonces como una «cruzada contra el comunismo»— y la lucha de Corea del Sur contra la invasión comunista del norte.

Esa simpatía mutua entre los regímenes de los dos países favoreció que, tras el armisticio en la guerra de Corea y superarse ciertas reticencias iniciales surcoreanas a que España estuviera representada en Seúl, en una primera etapa, por su embajador en Tokio, al ser Japón adversario histórico de Corea, se fue allanando el camino hacia

¹ En este artículo se utilizan indistintamente los nombres «República de Corea» (nombre oficial) «Corea del Sur» o simplemente «Corea». Cuando se mencione a Corea del Norte se utilizará ese nombre o el oficial de «República Popular Democrática de Corea» (RPDC).

² Para un examen de las circunstancias que rodearon el establecimiento de las relaciones diplomáticas ver: CHOE, Hae-Sung. «Una reflexión sobre el inicio de las relaciones diplomáticas entre España y Corea» en: OJEDA, A. y HIDALGO, A. (coords.). *Corea Interior, Corea Exterior*. Ed. Verbum, 2007.

³ Si se exceptúa un intento por parte de España de negociar un acuerdo comercial con el Reino de Corea en los años ochenta del s. XIX: DE LAURENTIS, Ernesto. *Evangelización y prestigio. Primeros encuentros entre España y Corea*. Ed. Verbum, 2008. Aunque su título pueda inducir a confusión, esta obra aborda los contactos entre España y Corea desde el siglo XVI hasta época cercana al establecimiento de las relaciones diplomáticas.

⁴ OJEDA, Alfonso. «Testimonios de la diplomacia española durante el dominio japonés en Corea», en *Corea en España, España en Corea*. VII Seminario internacional sobre Corea 2006. Ed. Verbum, 2007.

⁵ BLASCO IBÁÑEZ, Vicente. *La vuelta al mundo de un novelista*. Edición de Alianza Editorial, libro de bolsillo, 2018, Tomo 1, Cap. 25 «El país de la mañana tranquila», pp. 347 y siguientes. La edición original es de Ed. Prometeo, 1924.

el establecimiento de embajadas residentes en cada uno de los dos países, hasta la apertura de la República de Corea en Madrid en 1970 y la de España en Seúl en 1974. Mucho ha cambiado desde entonces la situación en lo que se refiere a los contactos entre los dos países, especialmente en los últimos 20 años, coincidiendo con lo que va transcurrido del siglo XXI. El ámbito de las relaciones bilaterales hispano-coreanas abarca en la actualidad prácticamente todos los grandes campos de actividad. En este artículo se las examina agrupadas en seis capítulos: relaciones políticas, relaciones económicas, relaciones culturales, turismo, defensa y relaciones científicas y tecnológicas.

Relaciones políticas

Las relaciones bilaterales entre España y Corea, desde el establecimiento de las relaciones diplomáticas, se han caracterizado por su cordialidad y ausencia de temas conflictivos⁶. En líneas generales, podrían dividirse en dos periodos: el primero, entre 1950 y finales de los años setenta, caracterizado por la escasez de los contactos, el bajo volumen del comercio bilateral y un marcado desconocimiento mutuo, si bien acompañado de un sentimiento de espontánea simpatía, también mutua.

En el segundo periodo, correspondiente a los últimos 40 años, el aumento, hasta entonces lento, de las relaciones bilaterales, va acelerándose y diversificándose, favorecido por importantes acontecimientos diplomáticos, especialmente la visita de Estado de SS. MM. los Reyes de España a Seúl en 1996 y la del presidente de la República de Corea, Roh Moo-hyun, a España en 2007.

Actualmente España y Corea mantienen una interlocución regular y frecuente en los foros internacionales. Un ejemplo concreto es su concertación respecto al proceso de reforma de las Naciones Unidas en el que, dentro del grupo de países denominado Unidos por el Consenso, trabajan juntos por unas Naciones Unidas más democráticas, en las que no se consolide la discriminación que supone la existencia de una minoría de países con asiento permanente en el Consejo de Seguridad, sin haberlo ganado por el voto y, además, con derecho de veto. Otro ejemplo de ello es el apoyo económico que Corea dio, desde el principio, a la iniciativa hispano-turca de la Alianza de Civilizaciones, pese a no ser este un tema prioritario para ese país. Una tercera

⁶ Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, Oficina de Información Diplomática, Ficha País «Corea del Sur», abril 2019.

muestra de esta buena sintonía bilateral la constituye el frecuente apoyo mutuo en sus respectivas candidaturas a puestos en organismos internacionales⁷.

La cooperación bilateral en el ámbito de las Naciones Unidas se estrechó aún más en el bienio 2015-2016, cuando España fue miembro no permanente del Consejo de Seguridad y, en esa condición, presidió el Comité 1718 sobre el régimen de sanciones relativo a la República Popular Democrática de Corea (RPDC).

A medida que los contactos políticos entre los dos países fueron adquiriendo mayor regularidad e intensidad, los dos Gobiernos decidieron formalizarlos: en mayo de 2006, con motivo de una visita a Seúl del secretario de Estado de Asuntos Exteriores de España, se estableció el llamado «diálogo político bilateral», en forma de consultas políticas y en febrero de 2007, con motivo de la visita de Estado a España del presidente de la República de Corea, los dos países firmaron un Memorando de Entendimiento de institucionalización del diálogo político⁸, adquiriendo las consultas carácter anual.

Desde entonces vienen teniendo lugar cada año consultas a nivel de secretario de Estado/viceministro de Asuntos Exteriores, con una agenda que suele incluir, al menos, dos apartados: relaciones bilaterales y cuestiones multilaterales, junto con otros encuentros a nivel de directores generales sobre cuestiones regionales (como Iberoamérica) y globales, estos últimos sin periodicidad preestablecida.

En julio de 2016, tuvieron lugar en Seúl la XI consulta del diálogo político bilateral y en ella se acordó elevar la relación bilateral un nivel más, a la categoría de «diálogo estratégico». Este nivel de relación política bilateral abre la posibilidad, por una parte, de que ambos países puedan acordar la elaboración de unas directrices u hoja de ruta que defina los ámbitos de cooperación bilateral a más largo plazo que un año y, por otra parte, a una eventual formalización de los diálogos políticos sectoriales de enfoque regional y transversal, así como a ampliar su alcance a más regiones y temas de los que hasta ahora vienen siendo tratados.

⁷ Como ejemplos recientes, el intercambio de apoyos en el Comité de Derechos de las Personas con Discapacidad, en la Convención sobre toda forma de discriminación contra la mujer y en el Instituto Internacional para la Unificación del Derecho Privado (UNIDROIT). Intervención de la subdirectora general para Asia Meridional y Oriental del MAEUEC en la sesión 1 de la XII Tribuna España-Corea, Barcelona, 23-25/1/2019. Resumen de Casa Asia.

⁸ «España hacia Asia y el Pacífico: Balance final de Plan de Acción 2005-2008». Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, febrero 2008.

España tiene interés, además, en que el diálogo estratégico se vincule a otro instrumento de las relaciones bilaterales especialmente útil, como es la Tribuna España-Corea del que se hablará más adelante⁹.

La primera reunión del «diálogo estratégico» bilateral tuvo lugar el 4 de abril de 2019, en Seúl, entre el secretario de Estado de Asuntos Exteriores de España y el viceministro de Asuntos Exteriores surcoreano y sus respectivas delegaciones¹⁰. En la reunión se trataron, según el formato habitual, temas bilaterales y multilaterales.

- En el ámbito bilateral, las dos delegaciones destacaron el aumento del comercio entre los dos países y la creciente cooperación entre empresas españolas y coreanas en mercados de terceros países y expresaron el interés en que aumente su flujo de inversiones y la cooperación bilateral, especialmente en sectores como ciencia y tecnología, infraestructuras, energías renovables y tecnología de la información y de las comunicaciones (TIC).

La delegación surcoreana se refirió a la decisión adoptada por la Unión Europea de imponer medidas de salvaguardia sobre las importaciones de acero procedentes de la República de Corea, lamentando tal medida y solicitando el apoyo de España para que sea revisada.

En materia de contactos entre personas, el viceministro surcoreano se refirió al aumento de visitantes de su país a España y expresó su confianza en que también aumentase el número de españoles que visiten Corea. El secretario de Estado de España, por su parte, destacó el interés que existe en Corea por la lengua española¹¹.

- En el ámbito multilateral, las dos delegaciones hicieron una evaluación de su cooperación en los principales temas de la agenda internacional e intercambiaron puntos de vista sobre otros de actualidad, como el *brexít*.

⁹ Intervención de la subdirectora general para Asia Meridional y Oriental del MAEUEC, sesión 1, XII Tribuna España-Corea.

¹⁰ Ministerio de Asuntos Exteriores y Comercio de la República de Corea. Comunicado de prensa de 05/04/2019: «1st ROK-Spain Strategic Dialogue Takes Place». Embajada de la República de Corea en Madrid/Relaciones Bilaterales: «La celebración del primer Diálogo Estratégico Corea-España», 11/04/2019.

¹¹ «Exteriores explora las posibilidades de profundizar el aprendizaje del español en Corea del Sur». El economista.es (Servimedia), 04/04/2019.

Corea del Norte en las relaciones España-República de Corea

En relación con el conflicto en la península coreana, España mantiene una posición consecuente con las resoluciones de las Naciones Unidas y coordinada con los demás países de la Unión Europea. En esencia, esa posición se resume en los siguientes puntos: mantenimiento de la paz y la seguridad en la península coreana, desnuclearización completa, verificable e irreversible de la península coreana y respeto de los derechos humanos, lo que supone la condena a las violaciones de los que estos son objeto sistemáticamente en Corea del Norte. España apoya, por tanto, el mantenimiento del régimen de sanciones impuesto a Corea del Norte por las Naciones Unidas y la UE, mientras no se produzcan avances concretos hacia la desnuclearización de la península. De hecho, como se mencionó anteriormente, en el bienio 2015-2016 presidió el Comité 1718 sobre sanciones a la RPDC, así llamado por la Resolución con ese número, adoptada en 2006, a raíz del primer ensayo nuclear de Corea del Norte¹².

Igualmente, España respalda la política seguida por el Gobierno de la República de Corea hacia Corea del Norte y es en esa línea en la que, durante su viaje a Seúl en octubre de 2000, para participar en la cumbre Asia-Europa (ASEM) y visitar la República de Corea, el presidente José María Aznar anunció el establecimiento de relaciones diplomáticas con la RPDC, decisión adoptada en concertación con el Gobierno surcoreano, que fomentaba el reconocimiento diplomático de Pyongyang como medio de tratar de romper el aislacionismo del régimen norcoreano y favorecer su progresiva incorporación a la comunidad internacional, lo que facilitaría su liberalización.

Consecuencia del establecimiento de relaciones diplomáticas fue la apertura de una embajada de la RPDC en Madrid en octubre de 2013. El día 26 de ese mismo mes, el secretario de Estado de Asuntos Exteriores de España se entrevistó con el viceministro de Asuntos Exteriores de Corea del Norte y le expuso a su interlocutor la posición del Gobierno español, que resumió pocos días después en los siguientes términos: «el 26 de octubre, en una reunión con el viceministro, tuvimos ocasión de exponerle muy claramente que queremos que Corea [del Norte] cumpla con la normativa internacional en el ámbito de la Agencia Internacional de la Energía Atómica, que no desarrolle un

¹² Intervención de la subdirectora general para Asia Meridional y Oriental del MAEUEC, sesión 1, XII Tribuna España-Corea.

programa nuclear de carácter militar, sin perjuicio de que abra una Embajada y así tenerlos más cerca para transmitirles ese mensaje de rechazo a los programas nucleares de carácter militar»¹³.

Sin embargo, la actitud del régimen norcoreano de desafío a las resoluciones de las Naciones Unidas, continuando y acelerando sus programas de desarrollo nuclear y de misiles balísticos llevó a España, al igual que a otros países, a una revisión de sus relaciones con Corea del Norte, que condujo, en septiembre de 2017, a la declaración del embajador norcoreano en Madrid como «persona *non grata*» y a ser invitado a abandonar el país.

Tal medida se tomó después de que otras previas de advertencia no dieran resultado: así, un año antes, en septiembre de 2016, el embajador norcoreano había sido convocado al Ministerio de Asuntos Exteriores para expresarle la protesta de España por los últimos ensayos nucleares de ese país. En la primavera de 2017, el Gobierno español había enviado al embajador de España acreditado en Pyongyang (residente en Seúl) a la capital norcoreana para que recabara información de primera mano sobre la situación e intenciones del régimen norcoreano, ante el aumento de la tensión en la península¹⁴. Finalmente, unos días antes de la declaración del embajador como «persona *non grata*» se había procedido a la expulsión de un funcionario de la embajada. Ninguna de estas medidas había dado resultado.

Del mismo modo que se han venido condenando los ensayos nucleares y el lanzamiento de misiles balísticos por parte de Corea del Norte, el Gobierno español ha manifestado también su satisfacción y apoyo cuando se han producido avances en las relaciones intercoreanas¹⁵. Igualmente, ha facilitado ocasionalmente ayuda humanitaria a Corea del Norte, a través de la Cruz Roja; le ha facilitado material cultural, principalmente para la enseñanza del español, a través de la embajada de España en Seúl y ha habido contactos bilaterales ocasionales entre los dos países en Nueva York en el marco de Naciones Unidas.

¹³ Gonzalo de Benito Secades, secretario de Estado de Asuntos Exteriores, comparecencia ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Senado, 04/11/2013.

¹⁴ AYLLÓN, Luis. «España envió a Corea del Norte a su embajador en Seúl para recabar información». *ABC*. 29/04/2017.

¹⁵ Así, el Comunicado de la Oficina de Información Diplomática del MAEUEC de 27/04/2018 en el que se expresaba la valoración positiva del Gobierno español de la reunión mantenida ese día entre el presidente de la República de Corea y el dirigente de la RPDC, así como de los acuerdos alcanzados en esa reunión, en particular el avance hacia la desnuclearización de la península coreana.

Intercambios de visitas

Los intercambios de visitas de personalidades políticas y de altos funcionarios constituyen uno de los medios más frecuentes y eficaces de estrechar las relaciones entre los países.

Entre España y Corea, una vez establecidas las relaciones diplomáticas bilaterales, razones tales como las circunstancias políticas de los dos países, sus prioridades en materia de política exterior e incluso, por su misma lejanía geográfica, tardaron un tiempo en producirse los primeros intercambios de visitas.

En febrero de 1972, visitó España una misión de parlamentarios surcoreanos, presumiblemente en el marco de una gira por Europa y, en septiembre del mismo año, visitó Corea el jefe del Alto Estado Mayor, teniente general Manuel Díez Alegría. Desde entonces se ha venido produciendo un número considerable de visitas de alto nivel entre los dos países¹⁶, especialmente en los últimos años, si bien con un desequilibrio en favor de visitas de autoridades coreanas a España frente a las españolas a Corea. Por otra parte, el flujo de visitas es claramente insuficiente con respecto a la creciente relación entre los dos países y a su importancia política y económica en la esfera internacional. Baste señalar que la primera visita oficial de un ministro de Asuntos Exteriores de España a la República de Corea, la de Javier Solana, no tuvo lugar hasta enero de 1994.

En otras ocasiones las visitas, en las dos direcciones, aún de muy alto nivel (presidente del Gobierno/primer ministro) se produjeron no en un marco bilateral, sino con ocasión de alguna reunión multilateral o como escala en viaje hacia otro destino, que se aprovechaban para mantener contactos bilaterales.

En todo caso, cabe señalar como muestra representativa las siguientes visitas entre los dos países, a nivel de jefe de Estado o de presidente del Gobierno/primer ministro:

- Mayo de 1973: visita a España del primer ministro Kim Jon-Pil.
- Agosto de 1982: visita privada a España (Las Palmas de Gran Canaria), del presidente Chun Doo-hwan, para visitar a la colonia coreana en las Islas Canarias, en una gira por varios países.
- Enero de 1987: visita a España del primer ministro Shin Yong-Iho.

¹⁶ Para una lista de visitas de personalidades coreanas a España y personalidades españolas a Corea en los últimos años, ver: MAEUEC. Oficina de Información Diplomática. Ficha País «Corea del Sur», abril 2019 (pp. 7 y 8).

- Septiembre de 1988: visita privada a Corea de S.M. la Reina Sofía y S.A.R. el Príncipe de Asturias, para asistir a los Juegos Olímpicos de Seúl.
- Octubre de 1996: visita de Estado de SS. MM. los Reyes de España a la República de Corea.
- Octubre de 2000: viaje del presidente del Gobierno, José M.^a Aznar, para participar en la cumbre Asia-Europa (ASEM) y visitar la República de Corea.
- Febrero de 2007: visita de Estado a España del presidente Roh Moo-hyun.
- Noviembre de 2010: visita del presidente del Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero, a Seúl, para participar en la cumbre del G20.
- Enero de 2011: viaje a España del primer ministro Kim Hwang-sik.
- Marzo de 2012: viaje a Seúl del presidente del Gobierno, Mariano Rajoy Brey, para participar en la cumbre de Seguridad Nuclear. Mantuvo una entrevista con el presidente Lee Myung-Bak.
- Marzo de 2018: visita privada a España del primer ministro Lee Nok-yeon, en escala por varios países iberoamericanos. Mantuvo una reunión con la colonia coreana.
- Aun no tratándose de una visita, es de señalar por su importancia, el encuentro que S.M. el rey Felipe VI mantuvo con la presidenta Park Geun-hye en septiembre de 2014, en Nueva York, en los márgenes de la Asamblea General de Naciones Unidas. En esa ocasión, S.M. invitó a la presidenta Park a visitar España y la presidenta Park invitó a S.M. a visitar la República de Corea. Se preparó este último viaje en dos ocasiones, en 2016 y 2017, y en ambas tuvo que ser aplazado, en el primer caso por la situación política en España y en el segundo por la situación política en Corea.

La conmemoración del 70 aniversario del establecimiento de las relaciones diplomáticas constituye una excelente ocasión para que el esperado viaje de SS. MM. a la República de Corea tenga, finalmente, lugar. Se ha anunciado que está previsto realizarlo los días 23 y 24 de octubre de 2019, a continuación del viaje a Japón en el que SS. MM. asistirán a la entronización del emperador Naruhito¹⁷.

A nivel ministerial, los encuentros han sido algo más regulares, pero no frecuentes, aunque otros ministros españoles de Asuntos Exteriores han seguido los pasos de Javier Solana visitando Corea.

¹⁷ ABC. 20/09/2019, p. 27.

Entre las visitas ministeriales más recientes, en ambas direcciones, cabe señalar la del ministro de Asuntos Exteriores de Corea a Madrid, el 1/3/2017, para mantener una reunión de trabajo con el ministro español de AA. EE.; la de la ministra española de Defensa a Corea en enero de 2018 y, ya en 2019, la ministra surcoreana de Territorio, Infraestructuras y Transporte visitó España en enero y el ministro surcoreano de Ciencia y Tecnologías de la Información y las Comunicaciones visitó Barcelona en febrero, para participar en el Mobile World Congress y se entrevistó con la ministra española de Industria, Comercio y Turismo.

Como se desprende de esta relación de visitas de alto nivel, el flujo, en ambas direcciones, es regular, pero no intenso. Sí cabe mencionar que últimamente se advierte una saludable diversificación de visitas de personalidades y delegaciones coreanas a España, fuera del ámbito ministerial. Así, entre 2018 y 2019, han tenido lugar las del presidente del Tribunal Supremo, una delegación de directores generales de varios ministerios y agencias surcoreanas, una delegación del Tribunal Constitucional y una de parlamentarios (las visitas de parlamentarios son objeto de consideración en el siguiente epígrafe).

El desequilibrio ya mencionado entre el flujo de visitas de autoridades coreanas a España frente al de españolas a Corea viene de antiguo y había sido advertido ya por los redactores del Plan Asia-Pacífico 3: 2008-2012, quienes habían incluido ese reequilibrio de visitas, aumentando las de autoridades españolas a Corea entre los objetivos del Plan con respecto a ese país¹⁸.

La dimensión parlamentaria de las relaciones España-Corea

El contacto directo entre los miembros del poder legislativo, parlamentos o asambleas nacionales de los distintos países, lo que habitualmente se conoce como diplomacia parlamentaria, constituye un componente importante de las relaciones entre Estados. Baste recordar que los tratados y otros acuerdos internacionales firmados por los representantes de los gobiernos, es decir, del poder ejecutivo, que vinculan jurídicamente a un Estado, deben ser ratificados por los respectivos parlamentos.

Pero más allá de esa función específicamente legislativa, los encuentros directos entre parlamentarios contribuyen a hacer más fluida la relación bilateral entre los países,

¹⁸ MAEC. «Plan Asia-Pacífico 2008-2012». República de Corea, pp. 33 y 34.

facilitan el trabajo de las respectivas embajadas, al aumentar sus contactos y fuentes de información y pueden ser especialmente útiles en caso de tensión o crisis entre dos gobiernos.

Conscientes de esta importancia, España y Corea han venido cultivando sus contactos parlamentarios. Ya quedó indicado que la primera, o al menos, una de las primeras visitas oficiales que España recibió procedente de Corea fue, precisamente, una delegación parlamentaria en febrero de 1972.

En un marco multilateral, parlamentarios españoles y surcoreanos habían tenido ocasión de coincidir en foros internacionales, principalmente en las reuniones de la Unión Interparlamentaria (UIP), tanto en terceros países como en España y Corea, con ocasión de las asambleas generales que tuvieron lugar en Madrid, en 1976 y 1995, y en Seúl, en 1983 y 1997.

En el ámbito bilateral, en Corea existe una Asociación Parlamentaria de Amistad Corea-España. Miembros de esa asociación, así como diversas delegaciones de la Asamblea Nacional de la República de Corea, han visitado España en varias ocasiones.

Tan solo en el año 2018, han tenido lugar tres visitas de delegaciones parlamentarias surcoreanas a España:

- Una delegación de la mencionada Asociación Parlamentaria de Amistad Corea-España, en el mes de abril, con un contenido principalmente económico. Visitaron Barcelona y Algeciras; en esta última ciudad para inspeccionar una terminal de carga del puerto, gestionada por una empresa coreana¹⁹.
- En septiembre, otra delegación de la Asamblea Nacional visitó Madrid y Barcelona. En Madrid se entrevistaron con la presidenta y miembros de la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso y otras Comisiones. También mantuvieron reuniones de trabajo en el Real Instituto Elcano y en el Centro Español de Investigaciones Coreanas (CEIC). En Barcelona visitaron las instalaciones del consulado general de Corea, que sería reabierto en diciembre de ese año e inaugurado oficialmente en enero de 2019²⁰.
- En diciembre visitó también Madrid y Barcelona una delegación de la Comisión de Justicia de la Asamblea Nacional, encabezada por el presidente de dicha comisión.

¹⁹ Página Web de la Embajada de la Rep. de Corea en Madrid. 05/04/2018.

²⁰ Página Web de la Embajada de la Rep. de Corea en Madrid. 09/10/2018.

Mantuvieron reuniones de trabajo en Madrid con el Tribunal Supremo y el Consejo General del Poder Judicial. En Barcelona visitaron la escuela judicial²¹.

Por parte española, consta la constitución del Grupo de amistad parlamentaria hispano-coreano, en agosto de 2005, así como la visita a Corea de una delegación española de ese grupo de amistad, presidida por el vicepresidente segundo del Congreso de los Diputados, en abril de 2007, en devolución de la realizada a Madrid por una delegación coreana dos meses antes²². En dicha visita a Seúl tuvo lugar una reunión plenaria de las dos asociaciones parlamentarias. En el Plan Asia-Pacífico 2008-2012 se proponía, como una de las iniciativas a llevar a cabo respecto a Corea durante la vigencia del Plan que en 2009 tuviera lugar en Madrid una nueva reunión plenaria del Grupo de Amistad, como seguimiento de la de Seúl de 2007²³. Sin embargo, no consta que tal segunda reunión plenaria llegara a celebrarse.

En la actualidad ya no existe en España el Grupo de amistad parlamentaria hispano-coreano, al menos en sentido estricto: a raíz de la crisis económica internacional de 2008 y subsiguientes, la presidencia de las Cortes decidió restringir la constitución y mantenimiento de los grupos de amistad parlamentaria bilaterales a fin de reducir gastos y teniendo en cuenta que ya existe —aunque con un cometido diferente— un cierto número de delegaciones parlamentarias españolas en organismos legislativos internacionales que es obligado mantener por formar parte las Cortes españolas de dichos organismos²⁴.

Hoy en día, las funciones que en otros países ejercen las asociaciones parlamentarias de amistad de carácter bilateral, en España vienen ejerciéndolas las comisiones de Asuntos Exteriores del Congreso y del Senado.

Independientemente de estas vicisitudes internas, varias delegaciones parlamentarias españolas han visitado Corea desde el establecimiento de las relaciones diplomáticas entre los dos países, si bien con menos frecuencia que en sentido inverso y no siempre con carácter bilateral. Así, además de las mencionadas visitas para participar en las asambleas anuales de la Unión Interparlamentaria en Seúl en 1983 y 1997, en

²¹ Página. Web de la Embajada de la Rep. de Corea en Madrid. 28/12/2018.

²² MAEC. «España hacia Asia y el Pacífico. Plan de Acción 2005-2008», p. 39.

²³ MAEC. «Plan Asia-Pacífico 2008-2012». República de Corea, p. 34.

²⁴ Es el caso de las asambleas parlamentarias del Consejo de Europa, de la OTAN, de la OSCE, de la Unión Interparlamentaria y de la Unión por el Mediterráneo, además de las conferencias parlamentarias de la UE.

noviembre de 2002, el presidente del Senado visitó Corea para participar en la II Conferencia de la Comunidad de las Democracias. Con carácter bilateral, además de la ya citada reunión plenaria del Grupo de amistad parlamentario hispano-coreano en 2007, la vicepresidenta tercera del Congreso de los Diputados visitó Seúl entre el 30 de septiembre y el 1 de octubre de 2014, para participar en la IX Tribuna España-Corea, de lo que se tratará más adelante. Por su parte, diputados surcoreanos han participado en diversas ediciones de esta tribuna, tanto en Corea como en España, entre ellas la que tuvo lugar en Córdoba, en enero de 2010.

Últimamente, la situación política en España, con repetición de elecciones y consiguientes cambios en la composición del Congreso y del Senado, no ha favorecido el desarrollo de la diplomacia parlamentaria por parte de las Cortes, pero es de esperar que, una vez que se logre una legislatura estable, los diputados y senadores españoles puedan seguir aportando una valiosa contribución al estrechamiento de las relaciones hispano-coreanas, incluyendo mediante el restablecimiento del Grupo de amistad parlamentaria con Corea.

La Tribuna España-Corea

La Tribuna España-Corea («foro» en la terminología coreana) viene constituyendo, desde su primera edición, en 2003, uno de los más útiles instrumentos para el reforzamiento de las relaciones entre los dos países. La última edición, hasta la fecha, fue la XII y tuvo lugar en Barcelona en enero de 2019²⁵.

La Tribuna es un encuentro de dos o tres días de duración, que tiene lugar normalmente cada año (salvo casos de fuerza mayor) alternativamente en cada uno de los dos países y que reúne, según la agenda de cada edición, a funcionarios, políticos, empresarios, académicos y representantes varios de la sociedad civil, que debaten los temas de la agenda divididos en sesiones y, dentro de cada una de ellas, en forma de mesas redondas, con su correspondiente moderador. El número de participantes ha ido creciendo, desde los 30/40 de las primeras ediciones hasta los 143 registrados en la XII edición.

²⁵ Hasta la fecha, han tenido lugar las siguientes ediciones de la Tribuna España-Corea: Seúl (2003), Barcelona (2005), Jejú (2006), Madrid (2007), Seúl (2008), Córdoba (2010), Seúl (2012), Málaga (2013), Seúl (2014), Málaga (2015), Seúl (2017), Barcelona (2019).

La tribuna es organizada conjuntamente por Casa Asia, por parte española y por la Fundación Corea (Korea Foundation) por parte coreana, con el apoyo de los respectivos ministerios de Asuntos Exteriores y de sus embajadas en Madrid y Seúl. Los temas por tratar en cada edición se deciden de común acuerdo por vía diplomática. La ciudad de celebración de cada edición la decide el país en cuya sede tendrá lugar. En el caso de Corea, de las seis ediciones que tuvieron lugar en ese país, cinco se celebraron en Seúl, posiblemente por razones prácticas. España, por su parte, prefiere diversificar los lugares de celebración: la tribuna ha tenido lugar dos veces en Barcelona, dos en Málaga (en cuya Universidad hay un activo núcleo de estudios coreanos), una en Córdoba y una en Madrid. Estaba previsto que la edición de 2018 tuviera lugar en Santiago de Compostela, pero ese año no pudo celebrarse, por dificultades de viajar por parte coreana.

Contenido de las tribunas

La agenda de cada reunión varía cada año, siendo esa variedad de temas tratados de un año para otro una de las razones del valor añadido que aporta la tribuna. No obstante, suelen incluir una sesión dedicada a algún aspecto de las relaciones económicas bilaterales y otra a las relaciones culturales. Como ejemplos, cabe señalar que en la VI Tribuna (Córdoba, 2010) se trató de logística, energía, tecnología, igualdad de género y política y seguridad. La VIII Tribuna (Málaga, 2013) versó sobre desarrollo sostenible, innovación, tecnología y cultura y turismo. En la IX Tribuna (Seúl, 2014) las sesiones estuvieron dedicadas a «Marcas líderes de Corea y España», «Industrias culturales» y «Ciudad inteligente». Centrándonos en las dos últimas tribunas, en ellas se trataron los siguientes temas:

- XI Edición, Seúl, junio de 2017²⁶

Sesión 1. Diplomacia, turismo e imagen país. Se trató de los instrumentos que España y Corea han creado en los últimos años para potenciar cada una su imagen en el resto del mundo y de la creciente importancia del turismo en sus relaciones bilaterales.

²⁶ XI Tribuna España-Corea. Seúl 14-16 de junio 2017. Resumen de Casa Asia (página web).

Sesión 2. Cooperación económica y tecnológica. Se resaltó el número cada vez mayor de proyectos conjuntos de investigación que están llevando a cabo instituciones de los dos países y se propusieron nuevas áreas potenciales de investigación conjunta.

Sesión 3. Comercio internacional: retos actuales y respuestas. Las intervenciones giraron, principalmente, sobre los efectos que está teniendo en las relaciones económicas España-Corea el Tratado de Libre Comercio UE-Corea de 2010, constatándose que, desde entonces, el comercio entre los dos países se ha duplicado, si bien, como informó la parte coreana, no ha sido así con otros países europeos.

Sesión 4. Diversidad cultural y literatura. En esa sesión se abordaron cuestiones tales como la insuficiencia de traducciones de obras entre los dos idiomas y la conveniencia de promover encuentros entre escritores de los dos países. La parte coreana insistió en su vieja demanda de apertura de un centro del Instituto Cervantes en Seúl.

- XII Edición, Barcelona, enero de 2019²⁷.

Sesión 1. De un diálogo estructurado a un acuerdo estratégico. En esta sesión se abordaron dos temas: por un lado, se analizó el significado de la decisión adoptada en 2016, por las autoridades de los dos países, de elevar su relación bilateral a la categoría de «diálogo estratégico»; el análisis se hizo tanto desde el punto de vista académico, por profesores de los dos países, como desde el punto de vista diplomático, por responsables de poner en práctica esa decisión. Por otro lado, la parte coreana abordó el conflicto entre el norte y el sur de la península coreana, desde su origen, a raíz de la división de la península, hasta la cumbre intercoreana de septiembre de 2018.

Sesión 2. Cooperación económica y emprendimiento. Energías renovables y economía verde. En esta sesión, representantes de empresas y organismos especializados de los dos países analizaron la situación del mercado de la energía en España y Corea, así como las oportunidades existentes de colaboración

²⁷ XII Tribuna España-Corea. Barcelona 23-25 enero 2019. Resumen de Casa Asia (página web).

hispano-coreana en este campo, partiendo de los acuerdos bilaterales existentes en la materia.

Sesión 3. Educación y cultura: Cooperación entre universidades, Instituto Cervantes e Instituto King Sejong. En esta sesión, representantes de diversas instituciones académicas de los dos países (Consejo de Rectores de Universidades Españolas, Universidad de Málaga, Instituto Cervantes y su equivalente coreano, el Instituto King Sejong) expusieron la actividad de sus respectivas entidades y la relación que cada una de ellas mantiene con sus contrapartes del otro país.

Sesión 4. La ciudad como lugar de cooperación. En esta sesión se abordó la problemática de las personas mayores en las ciudades y la contribución que los ayuntamientos pueden hacer al mantenimiento de una forma de vida saludable entre su población mayor de edad, con aportación de ejemplos de acciones en ciudades de España y Corea.

Valoración de la Tribuna España-Corea

Como quedó indicado, la tribuna constituye uno de los más útiles instrumentos de reforzamiento de las relaciones España-Corea y, posiblemente, el único que reúne regularmente a miembros de las respectivas Administraciones con representantes de la sociedad civil. Después de doce ediciones puede decirse que se ha consolidado como foro prioritario de intercambio y cooperación entre los dos países. Naturalmente, como toda actividad humana, es susceptible de perfeccionamiento. En este sentido, ya desde la propia Administración se han apuntado algunas posibles mejoras. Así, en el Plan Asia-Pacífico 3 (2008-2012) se señalaba que «la tribuna adolece de cierta falta de profundidad y concreción, por lo que debería contar con dos responsables, coreano y español, para cada una de las grandes áreas que se creen, para desarrollar, aplicar y seguir los acuerdos tomados en sus sucesivas ediciones»²⁸. En la XII Tribuna, la directora general responsable de las relaciones con Corea en el Ministerio de Asuntos Exteriores de España, propuso reforzar la tribuna mediante la creación de mecanismos de seguimiento que den continuidad a las reuniones anuales²⁹. En la misma línea, el director de Política, Sociedad y Programas Educativos de Casa Asia —entidad, como

²⁸ MAEC. «Plan Asia-Pacífico 2008-2012». República de Corea, p. 33.

²⁹ Intervención de la directora general del MAEUEC para América del Norte, Europa Oriental, Asia y Pacífico, en la inauguración de la XII Tribuna España-Corea. Barcelona, 23/01/2019. Resumen de Casa Asia.

sabemos, coorganizadora de la tribuna— propuso que la tribuna sirva de plataforma para la creación de un Plan de Acción España-Corea para los próximos años y que en sus reuniones anuales se haga un seguimiento de su aplicación práctica, verificar su grado de cumplimiento y contribuir a alcanzar los objetivos propuestos³⁰.

También desde el ámbito académico, tras destacarse la utilidad de la tribuna como instrumento en las relaciones hispano-coreanas, se ha hecho notar que «su impacto es hasta ahora bastante limitado: sería deseable abrirla a una mayor participación de personas y entidades de ambos países» así como que «debería haber un desarrollo de sus propuestas y conclusiones durante el año»³¹.

A las sugerencias y propuestas anteriores cabría añadir la conveniencia de que las sesiones de la tribuna lleguen a un público más amplio del de los propios participantes, dándoles la mayor difusión posible. Así, podría considerarse su transmisión por los canales de TVCC de que disponen algunas universidades, o en las redes sociales y, especialmente, por parte española, el publicar las intervenciones de los participantes, bien sea íntegramente o, al menos, de los resúmenes que elabora Casa Asia y distribuirlos entre los medios de comunicación, académicos, empresariales y de la Administración interesados en Asia en general, y en las relaciones hispano-coreanas en particular.

Relaciones entre ayuntamientos

Las relaciones hispano-coreanas tienen también una dimensión local o municipal: un cierto número de ayuntamientos españoles y coreanos mantienen alguna forma de relación específica entre sí. Unas veces esa relación adopta la forma tradicional de los «hermanamientos», pero en otros casos, los ayuntamientos en cuestión se limitan a firmar un protocolo, memorando o «carta de intenciones» de cooperación en algún área o áreas concretas de interés mutuo. Generalmente estas relaciones bilaterales específicas duran cuando existe alguna razón objetiva que una a las dos localidades interesadas (compartir el mismo nombre, algún hecho histórico en común, tener características similares, etc.) y no suelen perdurar cuando falta esa base objetiva que las una.

³⁰ En su intervención como relator de las sesiones en la XII Tribuna España-Corea. Barcelona, 25/01/2019.

³¹ YANG, Eun-sook. «Cómo potenciar la imagen de España en Corea». Documento de trabajo 4/2016. Real Instituto Elcano, 11/03/2016, p. 24.

Entre España y Corea cabe señalar los siguientes ejemplos de relación entre ayuntamientos, entre otros:

- Barcelona y Pusan (Busan).

La ciudad de Barcelona tiene una relación de antiguo con Asia, en general, y con Corea en particular. En Barcelona o alrededores se han instalado una parte importante de las empresas surcoreanas establecidas en España; es sede de un consulado general de la República de Corea; cuenta con una apreciable colonia coreana; en su Universidad Autónoma, destacada en los estudios relacionados con Corea, funciona uno de los dos únicos institutos King Sejong (equivalentes, como hemos visto, al Instituto Cervantes) existentes en España, etc.

En 1983, Barcelona concluyó con la ciudad surcoreana de Pusan (Busan) el que probablemente es el más antiguo hermanamiento entre una ciudad española y una coreana. Ambas tienen en común el ser la segunda mayor ciudad de sus respectivos países y su principal ciudad portuaria, además de su carácter marcadamente industrial y un tamaño comparable, como ciudades grandes, sin llegar a ser macrociudades.

- Barcelona y Seúl.

Con respecto a Seúl, los alcaldes de las dos ciudades firmaron en noviembre de 2012 un acuerdo de amistad y colaboración y en septiembre de 2018, durante una visita del alcalde de Seúl a Barcelona, se renovó el acuerdo por un periodo de tres años y centrado en potenciar los intercambios en un abanico de áreas tan amplio como la democracia directa, la participación ciudadana, la economía colaborativa, la creación de empleo, el avance tecnológico y la innovación social, inversiones, gobierno electrónico, regeneración urbana, ciudades inteligentes y medio ambiente³².

- Barcelona y la provincia de Kyunggi (Kyonggi-do).

Es la provincia que rodea, casi por completo, a Seúl. En la «relación de actividades del Ayuntamiento de Barcelona vinculadas al seguimiento del Plan Asia-Pacífico 2005-2008» figura que Barcelona y esa provincia surcoreana firmaron un Acuerdo de

³² Barcelona Ciudad Global (página web del Ayuntamiento de Barcelona).

hermanamiento el 23/11/2000³³. Sin embargo, ese hermanamiento no figura en la relación de los publicados en la página web del Ayuntamiento de Barcelona, por lo que cabe concluir que tal acuerdo no debe de estar vigente actualmente.

- Las Palmas de Gran Canaria y Pusan (Busan).

Las Palmas de Gran Canaria es, junto con Barcelona, la ciudad española que tiene mayor relación con Corea. Esto se debe a que, en 1966, la Corporación Nacional de Desarrollo Pesquero de Corea estableció una de sus bases en esa ciudad, convirtiendo al puerto de Las Palmas en el centro de operaciones de la flota pesquera coreana de esa zona del Atlántico.

En 1974, se firmó el Acuerdo de Cooperación Pesquera entre España y Corea, lo que hizo aumentar la actividad pesquera y la colonia coreana en las Islas Canarias. Ese mismo año, el Gobierno surcoreano abrió un consulado en Las Palmas. Al final de la década de los 70, época de mayor auge de la actividad pesquera coreana en Canarias, había 40 empresas de pesca coreanas que trabajaban en el archipiélago, con un total de 210 buques. Por entonces, la comunidad coreana en Canarias llegó a alcanzar las 11.000 personas, entre tripulantes de los buques y personal en tierra. En 1977, se fundó la Asociación de la Comunidad Coreana y se estableció el Colegio Coreano de Las Palmas, con clases complementarias de lengua y cultura coreana los sábados.

Con los años, la actividad pesquera coreana en las Islas Canarias fue decreciendo y con ella la colonia, que actualmente es de en torno a 800 personas. Sin embargo, la cooperación entre Las Palmas y Corea ha continuado, especialmente tras la creación de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria (ULPGC). Así, en 2013 se estableció en esa Universidad el Centro de Investigación y Cooperación Marítimo Pesquero España-Corea y el mismo año se inauguró en esa Universidad una sede del Instituto King Sejong de lengua y cultura coreana. El Centro Marítimo Pesquero ha celebrado varias semanas y foros coreanos del océano.

Por otra parte, y aunque no conste que la ciudad de Las Palmas de Gran Canaria tenga ningún acuerdo de hermanamiento con ciudades coreanas, su alcalde ha visitado Seúl, encabezando misiones de empresarios locales, para promover la ciudad como destino turístico y de otras actividades empresariales.

³³ MAEC. «España hacia Asia y el Pacífico. Plan de Acción 2005-2008», p. 156.

Entre los intercambios de visitas en los últimos años, cabe señalar la participación de una delegación del Ayuntamiento de Las Palmas y de la agrupación empresarial Cluster Marítimo de Canarias en la Feria Mundial del Océano, en Pusan, en octubre de 2016 y la visita a Pusan y Seúl del alcalde de Las Palmas, en septiembre de 2017, invitado por la Fundación Corea. En Pusan firmó un Protocolo de colaboración con el alcalde de esa ciudad, en materia de equipamiento marino, construcción naval y plataformas *off-shore*. En Seúl se reunió con el teniente de alcalde, con el que trató del desarrollo de las ciudades inteligentes y posibles proyectos de cooperación bilateral³⁴.

Por parte coreana, en mayo de 2016, una delegación de alrededor de 30 empresarios y representantes institucionales de la ciudad de Pusan participó en la Feria Internacional del Mar (FIMAR) de Las Palmas y en el Foro de los Océanos España-Corea, organizado en el marco de la FIMAR.

En mayo de 2018, el alcalde de la ciudad de Tongyeong (de unos 155.000 habitantes, situada al sur de la península coreana) visitó Las Palmas al frente de una delegación empresarial del sector pesquero y se entrevistó también con el presidente del cabildo insular de Gran Canaria, para tratar, principalmente, de la exportación de productos pesqueros de su ciudad a las Islas Canarias³⁵.

Relaciones entre otros ayuntamientos

Aparte de estos dos ejemplos más notables, de Barcelona y Las Palmas de Gran Canaria, otros municipios españoles mantienen o han mantenido alguna relación especial con localidades surcoreanas. La asociación cultural española Han-A Madrid publicó en julio de 2018 en su página web una recopilación de estos³⁶. Sobre la base de esa información y actualizándola en algunos casos, cabe mencionar estos otros emparejamientos de localidades españolas y coreanas:

- Villanueva de Alcardete y Chinhae.

La localidad toledana de Villanueva de Alcardete es el lugar de nacimiento del pionero de los visitantes europeos a Corea, el ya mencionado Gregorio de Céspedes, y

³⁴ Comunicado de prensa del Consulado de la República de Corea en las Palmas de Gran Canaria, 07/11/2017 y Nota de prensa del Ayuntamiento de Las Palmas. «Las Palmas de Gran Canaria refuerza su relación con Corea del Sur en busca de alianzas económicas y culturales». 04/09/2017.

³⁵ Comunicado de prensa del Consulado de la República de Corea en Las Palmas. 08/08/2018.

³⁶ REVUELTA SÁNCHEZ, Jesús. «Hermanamientos España-Corea». Han-A Madrid, 02/07/2018.

Chinhae es la ciudad costera surcoreana en cuyas cercanías desembarcó a su llegada a ese país. Con tal motivo, el Ayuntamiento de Villanueva de Alcardete dio el nombre de Gregorio de Céspedes al centro cultural municipal, en 1991, y le dedicó una estatua alegórica en el mismo centro. En 1993, el pabellón de España en la Exposición Internacional de Taejon (Corea del Sur) como parte de sus actividades institucionales, invitó a Corea al grupo de coros y danzas folclóricos de esa localidad, para que participaran en la exposición, y transportó a Corea una réplica de la estatua de Villanueva de Alcardete, que fue donada al Ayuntamiento de Chinhae e instalada en un parque municipal.

Periódicamente tienen lugar en la localidad toledana actividades culturales relacionadas con Corea.

- Algemés y Gangneung.

Estos dos ayuntamientos firmaron un protocolo de hermanamiento en abril de 2015, con motivo de la visita a la ciudad coreana del alcalde de Algemés, al frente de una delegación municipal. Según informa la página web de ese ayuntamiento, a las dos localidades les une el poseer un bien declarado por la UNESCO patrimonio cultural intangible de la humanidad. En el caso de Gangneung es el Festival de Dan, manifestación folclórica ancestral; en el caso de Algemés es el baile Los Tornejants, de la Fiesta de la Madre de Dios de la Salud.

En la fecha de la firma del protocolo de hermanamiento, Gangneung presidía la Red de Cooperación Interciudades de Bienes Culturales Intangibles (ICCN) y Algemés ejercía la vicepresidencia de esa organización.

- Talavera de la Reina y Gyeongsan.

En abril de 2009, los alcaldes de ambas ciudades firmaron en la localidad toledana un protocolo de intenciones previo al hermanamiento entre las dos ciudades, que tienen en común el ser centros de producción de cerámica, así como el que una empresa coreana establecida en España mantiene relaciones comerciales con una empresa de Talavera³⁷.

³⁷ ABC Toledo, 22/04/2009 y www.lavozdetalavera.com.

- Palencia y Buyeo.

En septiembre de 2013, el alcalde de Palencia y un representante del Ayuntamiento de Buyeo firmaron una carta de intenciones sobre el hermanamiento de las dos ciudades, basado, según el tenor del acuerdo, en «la cooperación y el intercambio en diversos sectores tales como el económico, cultural, medioambiental, científico, tecnológico, deportivo y médico» así como «promover el intercambio entre los ciudadanos de ambos lugares»³⁸. No consta que haya habido seguimiento a esta iniciativa.

- Zaragoza y Paju.

En enero de 2014, los alcaldes de Zaragoza y de Paju (ciudad de 460.000 habitantes, al noroeste de Seúl, cerca de la frontera con Corea del Norte) firmaron un Memorando de Cooperación en los campos de la economía, cultura, turismo, deporte y administración. También preveía fomentar la cooperación empresarial a través de las cámaras de comercio de ambos municipios³⁹. En el acto de la firma, el alcalde de Zaragoza (entonces Juan Alberto Belloch) declaró que «este memorando puede ser el prólogo de un futuro hermanamiento entre las dos ciudades». No parece haber sido el caso, ya que Paju no figura en la lista de las 24 ciudades con las que Zaragoza —según la página web municipal— tiene firmados acuerdos de hermanamiento, pero sí figura en la lista de aquellas con las que tiene firmados protocolos de colaboración.

Este protocolo de colaboración Zaragoza-Paju ha dado recientemente una insólita y aleccionadora muestra de su vigencia: el 10 de abril de 2018 la publicación digital «hoyaragon.es» informaba de que cerca de 5.000 ciudadanos coreanos habían dirigido un llamamiento al alcalde de Zaragoza (entonces Pedro Santistevé) a través del portal de iniciativas sociales «change.org» para que «en nombre de la amistad entre Zaragoza y Paju» se dirigiera a esa ciudad surcoreana para que se frene el maltrato a perros y gatos en Corea. Más allá de su vertiente anecdótica, este episodio muestra como, en ocasiones, las iniciativas de hermanamiento o relación similar entre ayuntamientos trascienden de lo meramente institucional y calan en la opinión pública, propiciando iniciativas solidarias.

³⁸ *Europa Press*, 17/09/2013 y *ABC.es* (EFE), 17/09/2013.

³⁹ *Europa Press/Aragón*, 16/01/2014, recogida también en *aragondigital.es* y *noticiaszaragoza.es*, de la misma fecha.

- Zaragoza y Suncheon.

Suncheon es una ciudad de 280.000 habitantes, situada en el extremo sur de la península coreana. En la página web del Ayuntamiento de Zaragoza figura, escuetamente que ambas ciudades firmaron un protocolo de cooperación en septiembre de 2009, es decir, cinco años antes que el firmado con Paju.

Esta relación de hermanamientos y otros acuerdos entre ayuntamientos de España y de Corea no es exhaustiva. Sin duda existen otros y es de desear que continúen aumentando, a medida que se van estrechando y diversificando las relaciones entre España y Corea.

Acuerdo sobre participación en las respectivas elecciones municipales

Los hermanamientos y otros acuerdos de colaboración entre municipios de España y de Corea recibieron un respaldo institucional, al menos indirecto, por parte de ambos Gobiernos al firmar estos un acuerdo sobre la participación en las elecciones municipales de los nacionales de cada país residentes en el territorio del otro, acuerdo que entró en vigor el 1 de julio de 2011.

Según los términos de dicho acuerdo, podrán ejercer ese derecho al voto en España los ciudadanos de la República de Corea que hayan residido en España al menos durante los cinco años inmediatamente anteriores a su solicitud de inscripción en el censo electoral.

En cuanto a los españoles residentes en la República de Corea, para poder ejercer ese derecho deberán ser mayores de 19 años y haber mantenido su condición de residente permanente en el país como mínimo durante los tres años anteriores a la fecha de su inscripción en el censo electoral.

El interés de este acuerdo no reside tanto en el número de ciudadanos de los dos países a los que puede beneficiar, ya que los ciudadanos coreanos residentes en España no llegan a los 5.000 y el de españoles residentes en Corea, según las estadísticas del INE, en 2019 es de 494 (si bien la cifra real, teniendo en cuenta a los que no notifican su cambio de residencia, puede estar en torno a los 800). Su interés es más bien simbólico de la buena relación entre los dos países ya que, aparte de con los países miembros de la UE, no es práctica habitual la firma de acuerdos con terceros países para la participación recíproca en las respectivas elecciones municipales.

Relaciones económicas

Las relaciones económicas entre España y Corea, y especialmente el comercio, han experimentado un considerable incremento en los últimos años, coincidiendo con la entrada en vigor del Acuerdo de Libre Comercio UE-República de Corea en 2011. Sin embargo, este ámbito de las relaciones bilaterales sigue estando notoriamente por debajo de lo que correspondería en relación con el tamaño de las economías de los dos países y a su cuota de participación en el comercio internacional. Tradicionalmente ambos países orientaron su comercio exterior hacia otras regiones y países y puede decirse que solamente a partir de los años ochenta del siglo XX las relaciones económicas bilaterales comenzaron a despegar⁴⁰.

Acuerdos económicos bilaterales

A partir de los años setenta del pasado siglo, España y Corea comenzaron a suscribir una serie de acuerdos de contenido económico, de diferente nivel, desde tratados hasta protocolos, memorandos de entendimiento, canjes de notas, etc. que constituyen la base jurídica sobre la que ha venido sustentándose el incremento progresivo de sus relaciones económicas y su comercio bilateral⁴¹. Entre los principales de estos acuerdos, cabe señalar los siguientes:

- Canje de notas constitutivo de acuerdo para la mutua protección de la propiedad industrial, de 31/7/1975 (*BOE* 2/7/1977).
- Convenio aéreo de 21/6/1989, de 21/6/1989 (*BOE* 12/2/1991), actualizado y ampliado por el Acuerdo de Transporte Aéreo de 21/12/2018.
- Acuerdo de Cooperación Económica de 17/1/1994 (*BOE* 13/12/1994). Se trata de un acuerdo marco de 9 artículos, similar a los firmados con otros países. En su art.

⁴⁰ Para este capítulo se han tomado como fuentes de información, principalmente, el «Informe País Corea del Sur» 2019 del ICEX, el «Informe Económico y Comercial Corea del Sur» actualizado a marzo de 2019, de la Oficina Económica y Comercial de la Embajada de España en Seúl (base, a su vez del informe del ICEX) y la «Ficha País» Corea del Sur, abril 2019, de la Oficina de Información Diplomática del MAEUEC.

Aunque algo antigua, es útil también la monografía «Relaciones Económicas Bilaterales entre España y Corea: una oportunidad para crecer conjuntamente». HIDALGO VEGA, Alvaro. (coord.). Real Instituto Elcano, 2007, que se centra en el periodo 1996-2006.

⁴¹ Para una lista más completa de estos acuerdos, ver: SECRETARÍA DE ESTADO DE COMERCIO, ICEX. «Informe Económico y Comercial de Corea del Sur». Elaborado por la Oficina Económica y Comercial de España en Seúl, actualizado a marzo de 2019 (4.1.2: Principales Acuerdos y Programas, p. 51).

3 se establecen ocho medidas concretas para desarrollar la cooperación económica bilateral en los sectores agrícola, industrial y de servicios. El art. 4 establece que se fomentará la conclusión de acuerdos o protocolos específicos para actividades concretas y en el art. 7 se crea la Comisión Mixta de Cooperación Económica.

- Convenio para evitar la doble imposición y prevenir la evasión fiscal en materia de impuestos sobre la renta, de 17/1/1994 (*BOE* 15/12/1994). Consta de 29 artículos y, como es habitual en este tipo de convenios, establece los impuestos concretos de cada país a los que se aplica el acuerdo, define el concepto de «residente» a efectos del convenio, así como el régimen de las rentas inmobiliarias, de los beneficios empresariales, de los dividendos e intereses, casos especiales de determinados profesionales, el procedimiento a seguir para evitar la doble imposición, etc.
- Acuerdo para la promoción y protección recíproca de inversiones (APRI), de 17/1/1994 (*BOE* 13/12/1994).
- Convenio de Seguridad Social, de 14/7/2011 (*BOE* 8/5/2013).
- Memorando de Entendimiento en materia de infraestructuras y transportes, de 21/3/2017.

Intercambios de visitas

Al igual que en el plano político, los encuentros personales entre los responsables de las áreas e instituciones económicas correspondientes entre los dos países contribuyen a la conclusión de acuerdos, a resolver incidencias y, en general, al fomento y desarrollo de las relaciones económicas bilaterales. En este sentido, son de señalar las siguientes visitas en el área económica, desde 2016:

- Febrero de 2019: la ya mencionada visita del ministro surcoreano de Tecnología y Sistemas de Información y Comunicación, a Barcelona, para participar en el Mobile World Congress, entrevistándose con la ministra de Industria, Comercio y Turismo de España.
- Enero de 2019: visita a España de la ministra surcoreana del Territorio, Infraestructuras y Transporte; y se reunió con el ministro de Fomento.

- Noviembre de 2018: visita a Corea de la secretaria de Estado de Comercio de España, como presidenta de la delegación española en la 6.ª reunión de la Comisión Mixta de Economía, Ciencia y Tecnología.
- Marzo de 2017: visita a Madrid del ministro surcoreano del Territorio, Infraestructuras y Transporte.
- Octubre de 2016: visita a Madrid de una delegación económica surcoreana, con motivo de la 5.ª reunión de la Comisión Mixta Económica.
- Junio de 2016: reunión del viceministro surcoreano de Asuntos Exteriores con el secretario de Estado de Comercio de España, en Madrid.
- Abril de 2016: visita a Seúl de una delegación de la CEOE, Cámara España y del secretario de Estado de Comercio, con motivo de la prevista visita a Corea de SS. MM. los Reyes, finalmente aplazada.

Comercio bilateral

El comercio entre España y Corea es creciente, está diversificado sectorialmente y en él tienen un peso importante los productos industriales, como corresponde a dos economías desarrolladas. Otra característica es que la relación comercial es tradicionalmente deficitaria para España, con la única excepción del año 2014 en que se registró una tasa de cobertura cercana al 120 %.

De acuerdo con las estadísticas del Instituto de Comercio Exterior (ICEX) de la Secretaría de Estado de Comercio, en 2018 el comercio bilateral ascendió a 5.140 millones de euros, de los cuales 2.012 millones correspondieron a exportaciones españolas y 3.128 a importaciones, lo que da una tasa de cobertura del 64,3 %.

En el primer trimestre de 2019, el valor de la exportación española a Corea ascendió a cerca de 628 millones de euros —una cifra récord— y las importaciones a 777 millones, con lo que la tasa de cobertura ese trimestre subió a algo más del 80 %.

El siguiente cuadro comparativo permite seguir la evolución de comercio bilateral hispano-coreano en los últimos cinco años de los que hay estadísticas completas (2014-2018):

Balanza comercial bilateral España-Corea (en millones de €)

Exportaciones	1.987	1.852	1.627	1.741	2.012
Importaciones	1.660	2.295	2.290	3.421	3.128
Saldo	327	-443	-663	-1.680	-1.116
Tasa de cobertura (redondeando)	120 %	81 %	71 %	51 %	64 %

Desde la entrada en vigor del Acuerdo de Libre Comercio UE-Corea, en 2011, la tasa de cobertura del comercio de España con Corea ha oscilado entre el 46,4 % de 2011 y el excepcional 120 % de 2014, siendo su media anual de todo el periodo considerado (2011-2018) del 71 %. Esto, aun estando lejos del deseable equilibrio, supone una considerable mejora con respecto a la tasa de cobertura de la serie histórica 1980-2010 de entorno al 30 %⁴².

Actualmente, Corea constituye el tercer mercado de las exportaciones españolas a Asia (excluida Arabia Saudí), después de China y Japón, acercándose a este último país y habiendo superado a la India. A nivel mundial, Corea ocupa el puesto 19 en el conjunto de países de destino de las exportaciones españolas, que suponen el 0,6 % del conjunto de las importaciones coreanas. La cifra es aún modesta, en términos absolutos, pero debe considerarse en perspectiva, ya que en 2012 era solamente del 0,26 %.

Respecto al comercio por productos, debe señalarse en primer lugar la circunstancia atípica de que, en 2015, el Gobierno surcoreano adquirió, para su fuerza aérea, cuatro aviones cisterna AIRBUS-330 de fabricación esencialmente española, cuyas dos primeras unidades han sido entregadas en 2018 y primer semestre de 2019 lo que no solamente ha contribuido a mejorar la balanza comercial de España con Corea estos dos últimos años, sino que ha vuelto a introducir el capítulo «aeronaves» en el cuadro

⁴² Sobre el efecto positivo de la entrada en vigor del Acuerdo de Libre Comercio UE-República de Corea en el comercio bilateral, ver: intervención del agregado comercial de la Embajada de España en Seúl en la sesión 3, «Comercio Internacional» de la XI Tribuna España-Corea.

de sectores de exportación española a Corea por segunda vez, desde la venta de aviones CASA-212 y CASA-235 en los años noventa del siglo XX⁴³.

Teniendo en cuenta este dato, los principales productos de exportación de España a Corea son (no necesariamente en orden de valor económico) los siguientes: aeronaves, productos agroalimentarios (fundamentalmente jamón y vino), automóviles y sus componentes, minerales, maquinaria mecánica, maquinaria y material eléctrico, productos farmacéuticos, combustibles (principalmente gas licuado), productos plásticos, confección textil y calzado⁴⁴.

Respecto a las importaciones españolas procedentes de Corea, los principales productos son: automóviles, materias y productos plásticos, hierro y acero, máquinas y aparatos mecánicos, productos químicos, máquinas y aparatos eléctricos y caucho y sus derivados.

Según datos del ICEX, hay más de 4.000 empresas españolas que exportan a Corea. Sin embargo, el 50 % del valor de las exportaciones está concentrado en las 10 primeras empresas exportadoras a ese país.

Inversiones

Si el volumen del comercio bilateral está por debajo del peso económico de España y Corea, esa desproporción se acentúa por lo que respecta al flujo de inversiones entre los dos países. Así, según el Registro de Inversiones Exteriores⁴⁵ en los siete últimos años, el monto de las inversiones de cada uno de los dos países en el otro fue el siguiente:

⁴³ Por parte coreana el producto «atípico» más destacable de sus exportaciones a España son los buques, de modo que el año que se produce la exportación de algún gran buque coreano a España (caso de 2017) el monto de sus exportaciones a nuestro país experimenta un pico.

⁴⁴ ICEX. Análisis del Comercio Exterior Español.

⁴⁵ SECRETARÍA DE ESTADO DE COMERCIO. Registro de Inversiones Exteriores. Publicado en el *Boletín Económico del ICEX* n.º 3112, monográfico: «El Sector Exterior en 2018», junio de 2019.

Flujos de inversión bruta entre España y Corea 2012-2018 (millones de €)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Inversión española	14	7	4	10	233	6	0
Inversión coreana	312	46	50	13	108	24	97

En conjunto, en los últimos siete años, España ocupa de media el puesto 70 en la lista de países inversores en Corea y Corea el puesto 28 en la lista de países inversores en España.

Cabe señalar que esta estadística excluye las inversiones realizadas a través de las llamadas Entidades de Tenencia de Valores Extranjeros (ETVE). La precisión es necesaria porque en 2018 se registró una inversión española atípica, de 1.192 millones de euros en Corea, la cifra más alta en toda la serie histórica, procedentes, prácticamente en su totalidad, de una ETVE, en el sector de servicios financieros, de naturaleza no productiva⁴⁶.

Con la excepción indicada, la inversión española en Corea se sitúa en una media de 10 millones de euros al año. En su conjunto, hay registradas 25 empresas españolas con inversiones en Corea; las principales son Pontegadea Inmobiliaria (de Inditex), BEFESA (Bercelius Felguera), especializada en el reciclaje de polvo de acero y residuos de aluminio y, en tercer lugar, empresas de componentes para la industria del automóvil.

Respecto a la inversión coreana en España, en 2012 se recibió el mayor flujo, disminuyendo en los años siguientes hasta 2016. Las principales inversiones coreanas en España se centran en la distribución comercial, ingeniería civil, transporte, venta de vehículos, servicios financieros, gestión de puertos y fabricación de vehículos.

Hay registradas 27 empresas coreanas con inversiones en España, incluyendo a las grandes multinacionales: Samsung, LG, Hyundai.

Entre las operaciones de inversión más significativas realizadas en los últimos años, se encuentran, por parte española la construcción de un parque eólico por ACCIONA, en

⁴⁶ Esa inversión sí figura en el cuadro de flujos de inversión publicado en el «Informe País Corea del Sur» del ICEX, que se ha venido siguiendo para la redacción de este capítulo; sin embargo, en dicho informe, se aclara la naturaleza de esa inversión, no representativa de la tendencia inversora entre los dos países.

2010 (100 millones de euros); una planta de reciclado de polvo de acero por BEFESA, en la zona industrial de Pohan, en 2014/15 (100 millones de euros), y la adquisición de un edificio comercial en Seúl por Pontegadea, en 2016 (328 millones de euros), aunque solo esta inversión ya supera el total registrado para todo ese año.

Por parte coreana, las principales operaciones recientes han sido en el puerto de Algeciras, la puesta en funcionamiento de una terminal semiautomática de procesamiento de contenedores, por Hyundai Shipping y su gestión por su filial Hyundai Merchant Marine; una factoría de elaboración de lubricantes, en Cartagena, por SK Lubricants, en asociación con Repsol, y la adquisición de una factoría de etileno en Tarragona, por SK Global Chemical⁴⁷.

Obstáculos comerciales

A pesar de los avances que supuso el Acuerdo de Libre Comercio UE-Corea, el comercio con este país se enfrenta aún a ciertos obstáculos y barreras no arancelarias que dificultan su expansión en determinados sectores y que ambos países intentan solucionar. Los informes anuales de la Oficina Económica y Comercial de la embajada de España en Seúl, accesibles por Internet y a través del ICEX, mencionan algunas de esas barreras, especialmente presentes en el sector agroalimentario (costosas inspecciones, difíciles certificaciones, retrasos en facilitar la documentación pertinente, etc.), pero también en el sector del automóvil, en el químico, electrónica, farmacéutico, bancario, etc. Tanto la Secretaría de Estado de Comercio de España como la Dirección General de Comercio de la UE (DG Trade) facilitan información sobre estas barreras y obstáculos.

Corea, por su parte, también se queja de medidas adoptadas por la UE que considera perjudiciales para su comercio, como las aplicadas al sector del automóvil, o las ya mencionadas medidas de salvaguardia a las importaciones de acero de ese país.

Actividades de promoción comercial

Tanto por su importancia actual como por su potencial de mayor desarrollo como socio comercial de España, Corea del Sur está considerado por la Secretaría de Estado de Comercio como un país con actuación sectorial estratégica (PASE) 2018-2020. Esto

⁴⁷ ICEX. «Informe País, Corea del Sur», marzo 2019.

significa que se ha elaborado una lista de sectores económicos considerados estratégicos de cara a ese país (agroalimentario, bienes de consumo, energías renovables, industria de automoción y de máquina-herramienta, servicios, tecnología industrial e industria 4.0), así como de estrategias horizontales (colaboración empresarial en terceros mercados, captación de inversiones coreanas en España y mayor implantación de empresas españolas en Corea del Sur).

Para cada uno de estos sectores estratégicos y estrategias horizontales se ha previsto una serie de actuaciones concretas que figuran relacionadas en el documento *PASE Corea del Sur*, que puede descargarse de la página web de la Oficina Económica y Comercial de la Embajada de España en Seúl, donde también pueden encontrarse estudios de mercado sobre los principales sectores y subsectores de interés para la exportación española a Corea del Sur, información sobre las principales ferias y otras manifestaciones comerciales coreanas de interés para el exportador español, así como sobre las misiones comerciales y otras actividades de promoción organizadas por la Secretaría de Estado de Comercio/Oficina Económica y Comercial en Seúl. Así, por ejemplo, los días 23 a 25 de octubre de 2019 está previsto que tenga lugar en esa capital el Encuentro empresarial España-Corea del Sur 2019.

Finalmente, en el ámbito de la financiación de proyectos, cabe señalar que la Compañía Española de Financiación del Desarrollo (COFIDES) tiene abierta una facilidad de apoyo financiero (South Korean Facility) orientada a proporcionar soporte financiero a proyectos privados que se lleven a cabo en Corea con aporte español y un techo de financiación de 30 millones de euros⁴⁸.

La Cámara de Comercio de España en Corea (ESCCK)

Una entidad de reciente creación que se dedica específicamente a promocionar los intereses de las empresas españolas en Corea es la Cámara de Comercio de España en Corea (ESCCK), que comenzó a constituirse en 2015 y que un año después contaba ya con 42 empresas socias⁴⁹. En mayo de 2019, se formalizó su constitución oficial, con la reunión de su Asamblea General, aprobación de sus estatutos y elección

⁴⁸ <https://www.cofides.es/en/south-koreafacility/>.

⁴⁹ Intervención del embajador de España en Corea en la XI Tribuna España-Corea, Seúl 14-16 junio 2017.

de su junta directiva. La ESCCK trabaja en colaboración con las cámaras de comercio de los otros países de la UE establecidas en Seúl.

Relaciones culturales

Las relaciones culturales entre España y Corea, dejando aparte los contactos esporádicos mencionados en la introducción de este artículo, comenzaron a desarrollarse a partir de la liberación de Corea del colonialismo japonés, tras la Segunda Guerra Mundial. La lengua española fue el germen de estas relaciones por entonces aún sin carácter oficial. En 1948, se creó en Seúl el Instituto Dong-Yang, de lenguas extranjeras, en el que se impartía la enseñanza de seis idiomas, entre ellos el español⁵⁰. La guerra civil entre los años 1950 y 1953 frustró esta iniciativa pionera del estudio del español en Corea, pero produjo un inesperado efecto colateral: la llegada a Corea del Sur de un contingente militar colombiano, como parte de la fuerza internacional de 16 países enviada por las Naciones Unidas para repeler la invasión norcoreana, suscitó el interés por aprender el español por parte de algunos de los jóvenes coreanos que entraron a trabajar al servicio de ese contingente. Es el caso del Profesor Kim I-Bae, considerado el precursor de los hispanistas coreanos.

Finalizada la guerra con la firma del armisticio de 1953, comenzaron a llegar a Corea algunos misioneros españoles procedentes, en su mayor parte, de Japón, tal como había hecho Gregorio de Céspedes tres siglos y medio antes. Estos misioneros aprendieron la lengua coreana para poder desarrollar eficazmente su misión y con su presencia y su ejemplo contribuyeron a difundir el interés por España y por la lengua española en Corea, constituyendo uno de los primeros puntos de contacto cultural entre los dos países en nuestra época. Es el caso, por ejemplo, del salesiano Jesús Molero Sánchez, quien llegó a Corea en 1956, después de haber pasado cinco años en Japón, permaneciendo en el país más de 60 años de fecunda labor hasta su fallecimiento en 2018. Fue el primer profesor español de la Universidad Nacional de Seúl, la más prestigiosa de Corea, aunque su trayectoria de educador estuvo volcada hacia los jóvenes marginados de las barriadas de la capital, lo que fue reconocido por ese ayuntamiento con el nombramiento como «ciudadano honorario de Seúl».

⁵⁰ KWON, Eunhee. «El Español en Corea del Sur». *Anuario del Instituto Cervantes*. 2006, pp. 146 y siguientes.

Tras el establecimiento de embajadas residentes en cada uno de los dos países, las relaciones culturales bilaterales se institucionalizaron con la firma, en 1977, de un Convenio de Cooperación Cultural, sustituido más tarde por el actualmente vigente, de 17 de enero de 1994.

Convenio de Cooperación Cultural

Este Convenio consta de 12 artículos. En el primero de ellos se prevé que cada una de las partes facilitará el establecimiento en su territorio de instituciones culturales del otro país. Al amparo de esta disposición, el Gobierno coreano estableció, en 2011, un centro cultural coreano en Madrid. Por parte española, en cambio, se lleva años considerando la apertura de un centro del Instituto Cervantes en Seúl, sin que tal proyecto haya podido concretarse, fundamentalmente por razones presupuestarias, pero también del estatuto que tendría el personal del centro. Hasta la fecha solo se ha conseguido la creación de dos aulas del Instituto Cervantes, en las Universidades Hankuk de Estudios Extranjeros y Kyunghee.

El Convenio de 1994 establece también que ambas partes fomentarán la organización de exposiciones y conciertos, el intercambio de artistas, publicaciones y material cultural, de profesores universitarios, investigadores, conferenciantes y otros expertos de los dos países (art. 2 y 3), así como la concesión de becas (art. 5), los intercambios entre jóvenes y la cooperación entre sus respectivas organizaciones deportivas (art.7).

El artículo 8 establece que ambas partes promoverán la colaboración entre sus respectivos medios radiofónicos, televisivos y de otra índole. Es de lamentar que este artículo no haya sido apenas desarrollado, dado el papel que algunos medios, especialmente la televisión, podrían desempeñar y, de hecho, en algún caso vienen desempeñando, como veremos más adelante, a la hora de facilitar un mayor conocimiento mutuo entre los dos países.

El artículo 9 del convenio se refiere a la cooperación bilateral en el campo del turismo, aspecto que, por la importancia de su desarrollo en los últimos años, es objeto de tratamiento específico en otra sección de este artículo.

Finalmente, como es habitual en este tipo de acuerdos, el convenio establece una Comisión Cultural Conjunta, encargada de la interpretación y revisión del convenio, así como del estudio de las cuestiones culturales y científicas entre los dos países y de la

elaboración de programas periódicos de cooperación cultural y científica, reuniéndose, al menos una vez cada tres años, alternativamente en cada país.

Programas de Cooperación Educativa y Cultural

En aplicación del convenio de 1994, cada tres años se reúne la Comisión Mixta Hispano-Coreana de Cooperación Educativa y Cultural, normalmente presidida, por parte española, por el director general de Relaciones Culturales y Científicas de la AECID y por parte coreana, por el director de Asuntos Culturales del Ministerio de Asuntos Exteriores y Comercio. Las sesiones de trabajo se dividen, habitualmente, en tres apartados: cooperación en el campo de la educación, cooperación cultural y cooperación entre instituciones de los dos países.

En la cooperación educativa, se trata del apoyo a los estudios de español en Corea, cursos para profesores coreanos de lengua española, así como la realización de encuentros académicos entre los dos países, intercambios de becas, cooperación entre universidades, etc.

En el apartado de cooperación cultural se perfila la lista de actividades culturales conjuntas que se van a promover a lo largo de los tres años de duración del programa; organización de exposiciones, participación de cada parte en festivales y otras manifestaciones culturales que vayan a tener lugar en cada uno de los dos países, etc.

En el apartado de la cooperación interinstitucional cada una de las partes informa a la otra de las actividades de sus respectivas instituciones más relevantes en el ámbito de la cooperación cultural bilateral. Así, por parte española se informa de las actividades previstas por la embajada de España en Seúl en el área cultural y de las actividades de las aulas del Instituto Cervantes en Corea, de las actividades de Casa Asia relacionadas con Corea, etc., tanto para la información de la parte coreana como de cara a identificar posibles oportunidades de colaboración.

La lengua española en Corea y la lengua coreana en España

A pesar de la creciente diversificación que han experimentado en los últimos años los intercambios culturales entre España y Corea como a través del cine, videoarte, música —especialmente la música pop coreana en España—, televisión, videojuegos, danza, pintura, etc., la lengua sigue constituyendo el principal centro de interés en las

relaciones culturales entre los dos países, especialmente el interés por la lengua española en Corea.

Al haberse iniciado los estudios de español en Corea hace 70 años, ese país cuenta ya con varias generaciones de hispanistas y el estudio del español en la universidad coreana se ha consolidado, como se verá más adelante.

Respecto al estudio del coreano en España, lo más destacable es la reciente aparición de una primera generación, muy minoritaria aún, pero en expansión, como ocurre en otros ámbitos de las relaciones bilaterales, de jóvenes españoles estudiosos de la lengua y la cultura coreanas.

La lengua española en Corea

Desde la creación de la Universidad Hankuk de Estudios Extranjeros, en Seúl, en 1955, fue durante muchos años la única a la que el Gobierno coreano permitía tener departamentos de lenguas extranjeras diferentes del inglés, en aplicación de un principio de especialización y teniendo en cuenta el escaso número de estudiantes y profesores de lenguas extranjeras en aquel periodo.

Esa situación de monopolio de la enseñanza del español, por una parte permitió la consolidación en la Universidad Hankuk de un departamento de Lengua y Literatura Española homogéneo y de alto nivel, en el que se formó la primera generación de hispanistas coreanos, una parte de los cuales fueron a doctorarse a España, principalmente a las universidades de Salamanca y Complutense de Madrid, frecuentemente becados por el Gobierno español. Sin embargo, con el paso de los años, la política gubernamental de mantener en una única universidad los estudios de lenguas extranjeras fue siendo cada vez más contestada, tanto por otras universidades, a medida que crecía el interés por esos estudios, como por los propios licenciados y doctores de la Universidad Hankuk con vocación académica, que veían muy limitadas sus perspectivas de poder desarrollar una carrera docente mientras solo existiera una universidad en la que poder enseñar e investigar en su especialidad.

Ante esta doble presión, el Ministerio de Educación de Corea cambió de política, aboliendo el monopolio de la Universidad Hankuk. En consecuencia, a partir de los años ochenta comenzaron a abrirse departamentos de Español en las principales universidades coreanas. Actualmente 15 de ellas tienen departamento de Español y en

otras 6 se imparten clases de español regularmente. En total hay alrededor de 4.800 estudiantes universitarios de español y unos 100 profesores, aunque la Asociación Coreana de Hispanistas cuenta con más de 200 socios, incluyendo profesores jubilados y de nivel no universitario.

En la enseñanza secundaria, el inglés es materia de estudio obligatoria y, aunque puede escogerse el estudio de una segunda lengua extranjera, el sistema educativo coreano no fomenta esta opción, ya que una segunda lengua extranjera no es prioritaria para acceder a la universidad. Entre los estudiantes de bachillerato que escogen una lengua extranjera como asignatura optativa, las preferidas son el chino y el japonés, por obvias razones de cercanía histórica, geográfica y cultural, así como por su interés económico. En tercer lugar, está el español, con tendencia creciente, seguido del francés y del alemán, estas últimas con tendencia a disminuir.

En conjunto, en el nivel preuniversitario el español se estudia como lengua optativa en 27 institutos de bachillerato (tanto generales como especializados en lenguas extranjeras), en cuatro escuelas de Educación Secundaria Obligatoria (anterior al bachillerato), en 15 colegios internacionales y en 12 centros privados de enseñanza de idiomas⁵¹.

Fuera del ámbito de la enseñanza, la lengua española tiene también una presencia, discreta pero consolidada, en medios de comunicación: en la radio la organización pública de radiotelevisión coreana Korean Broadcasting System, (KBS) emite un programa diario en español, fundamentalmente de noticias y de cultura y actualidad coreana, durante dos horas; la principal agencia de noticias del país, YONHAP, tiene un servicio de informaciones en español, orientado fundamentalmente hacia Iberoamérica; en televisión, la cadena *Arirang* ofrece un espacio semanal en español y KBS dispone de un canal de pago en español, KBS World Latino, de entretenimiento. Finalmente, en los medios de comunicación escrita, la Fundación Corea (Korea Foundation) publica trimestralmente la revista cultural *Koreana* en varios idiomas, entre ellos el español; la Asociación Coreana de Hispanistas publica su órgano de difusión *Estudios Hispánicos*, con periodicidad anual y hay otras dos revistas académicas dedicadas a los estudios hispánicos e iberoamericanos, si bien sus artículos se

⁵¹ Para la situación del idioma español en Corea ver, además de las sucesivas ediciones del anuario del Instituto Cervantes, el «Estudio sobre el Idioma Español en la República de Corea: realidad y retos», de Verónica Hernández González, Embajada de España en Corea, 2015 (disponible en internet).

publican indistintamente en español, inglés o coreano: *The Korean Journal of Hispanic Studies*, publicado por la Universidad de Corea [Koryo de Hakio] y *The Asian Journal of Latin American Studies*, publicado por la Asociación de Estudios Latinoamericanos de Corea⁵².

El Instituto Cervantes en Corea

Como se indicó, el Instituto Cervantes no dispone aún de un centro en Corea, aunque su apertura es una cuestión que está sobre la mesa desde hace años y al que se han referido en diversas ocasiones sucesivos responsables del Instituto⁵³ y figuraba también en el Plan Asia-Pacífico 2008-2012.

Sin embargo, el Instituto Cervantes tiene una relación con Corea que se remonta a 1993. En otoño de ese año, el pabellón de España en la Exposición Internacional de Taejeon (*teyon*) organizó la primera reunión del Instituto con hispanistas coreanos, participando por parte del Instituto Cervantes su director académico de entonces, el profesor José Manuel Blecua Perdices.

A falta de un centro, el Instituto Cervantes, en 2011 creó un aula Cervantes en el campus de Suwon, en las afueras de Seúl, de la Universidad Kyunhee y, en 2014, se abrió otro aula en la Universidad Hankuk de Estudios Extranjeros.

Las aulas Cervantes, gestionadas por una coordinadora dependiente del Instituto Cervantes de Tokio, apoyan la formación de profesores coreanos de español, imparten cursos generales y especiales, animan el Aula Virtual de español y sirven de punto de contacto del Instituto con los profesores de español de las universidades en las que se asientan, entre otras funciones.

Como informó el director académico del Instituto Cervantes, profesor Richard Bueno, en su intervención en la 3.ª sesión de la XII Tribuna España-Corea, «el Instituto Cervantes apoya a la Asociación Coreana de Hispanistas, participando en sus congresos realizados en España y difunde sus actividades a través del «Portal del hispanista» del Instituto, así como también refleja en su web las actividades de los departamentos de Español de las universidades coreanas, de las revistas coreanas de

⁵² HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, Verónica. Obra citada.

⁵³ Así, declaraciones del entonces director del Instituto Cervantes, Juan Manuel Bonet, a *El País*. 24/07/2017.

estudios hispánicos y los congresos de las diferentes universidades y asociaciones coreanas de ese mismo ámbito»⁵⁴.

Sin embargo, quizá la mayor actividad del Instituto Cervantes en Corea consiste en la organización periódica de los exámenes para la obtención del Diploma de Español como Lengua Extranjera (DELE), que han ido experimentando un progresivo incremento de candidatos desde su primera convocatoria, superando actualmente la cifra de los 2.000, lo que hace de Corea el primer país de Asia en número de aspirantes al diploma, que es cada vez más demandado, tanto en el ámbito académico como en algunas empresas que tienen relaciones comerciales con España o Hispanoamérica, como mérito para obtener trabajo o ascender en el empleo.

Los estudios coreanos en España

Los estudios coreanos en España son relativamente recientes, pues comenzaron en la década de los años noventa del siglo XX y han conocido un lento desarrollo, si bien algo más rápido en los últimos diez años.

En septiembre de 2017, el Centro Cultural Coreano en Madrid publicó un resumen del estado de los estudios coreanos en las universidades españolas⁵⁵. En ese estudio se explica que los estudios coreanos forman parte de un bloque más amplio, el de los Estudios de Asia Oriental, que comprende las áreas de conocimiento (lengua, historia, cultura, instituciones, economía, etc.) de China, Japón y Corea.

Según dicho estudio, en el curso 2017-2018, podían seguirse estudios sobre Corea en cinco universidades españolas: Málaga, Salamanca, Universidad Autónoma de Barcelona, Universidad Complutense de Madrid y Universidad Autónoma de Madrid.

La Universidad de Málaga presenta la particularidad de que comparte el grado (antigua licenciatura) de Estudios de Asia Oriental con la Universidad de Sevilla, de modo que en esta última se pueden cursar las menciones o especializaciones de China y Japón y, en la de Málaga, la de Corea. El programa de asignaturas es muy variado, abarcando lengua, historia, economía, religión, arte, política, negocios, etc. Puede estimarse que el estudio de la lengua coreana supone en torno a un tercio del programa.

⁵⁴ «XII Tribuna España-Corea». Barcelona: 23/25 enero 2019, sesión 3: «Educación y Cultura: Cooperación entre Universidades, Instituto Cervantes y King Sejong».

⁵⁵ «Estudios coreanos en las universidades españolas», en blog del Centro Cultural de Corea en Madrid, 30/09/2017. <http://cccspain.com/estudios-coreanos-las-universidades-espanolas>.

La Universidad de Salamanca ofrece el grado en Estudios de Asia Oriental y, en él, la especialidad de coreano está muy orientada hacia el estudio de la lengua, que viene a suponer alrededor del 60 % de la carga de trabajo y se complementa con el estudio de una segunda lengua asiática, a escoger entre el chino y el japonés.

La Universidad Autónoma de Barcelona, en su grado de Estudios de Asia Oriental, además de las menciones en chino, japonés o coreano, ofrece otras dos: Economía, Política y Sociedad de Asia Oriental y Cultura, Arte y Literatura de Asia Oriental. Otra particularidad es que esta universidad presenta un plan de estudios genérico en los tres primeros cursos, en los cuales solo se puede elegir chino o japonés como lengua y solamente en el cuarto año se puede escoger el coreano.

La Universidad Complutense de Madrid no ofrece, de momento, un grado universitario con mención en estudios coreanos, pero en su facultad de Filología, en el curso 2019-2020, ofrece cursos de coreano en al menos tres de sus grados:

- Grado en Lenguas Modernas y sus Literaturas. La estructura del grado se basa en escoger una lengua principal (lengua A o *major*) y una lengua secundaria, (lengua B o *minor*) y, además, se pueden estudiar otros idiomas como asignatura optativa. Es en esta tercera categoría en la que se oferta el coreano en el primer curso.
- Grado en Literatura General y Comparada. En este grado se incluye como materia optativa la asignatura de Cultura Coreana: Lengua y Literatura.
- Grado en Lingüística y Lenguas Aplicadas. En este grado se puede escoger el coreano solamente en el primer año académico. Hay dos cursos: Coreano I y Coreano II, ambos a nivel básico.

Independientemente de los estudios de grado, la Universidad Complutense tiene un curso de Diploma de Estudios Coreanos, de unos tres meses de duración, en el que se da una visión general de la historia, cultura, economía, sociedad, política y relaciones internacionales de la Corea contemporánea. No incluye el estudio del idioma, por la corta duración del curso, que está orientado a ser un complemento de los estudios de grado de Relaciones Internacionales y Ciencia Política y de la Administración.

Finalmente, el instituto de idiomas de la Universidad Complutense incluye el coreano en su oferta de cursos.

La Universidad Autónoma de Madrid tampoco tiene, específicamente, un grado de Estudios de Asia Oriental, sino que lo incluye conjuntamente con el estudio del mundo

árabe y africano, ofertando un grado en Estudios de Asia y África, que no incluye la especialidad de Corea, sino que solo permite elegir el coreano como segunda lengua.

Convenios de colaboración entre universidades españolas y coreanas

Numerosas universidades españolas, independientemente de que ofrezcan cursos sobre Corea o no, han firmado convenios de colaboración con universidades coreanas, formando una densa red de contactos que podría ser mejor aprovechada si no fuera por la dificultad en conseguir financiación para llevar a cabo proyectos conjuntos e intercambios de profesores y estudiantes⁵⁶.

La primera generación de convenios, firmados en los años setenta y ochenta del siglo XX, estaban orientados principalmente a facilitar la realización de cursos de lengua y cultura española —y en su caso, de doctorado en filología hispánica y materias afines— a estudiantes coreanos. Posteriormente fueron ampliando su enfoque al campo de las ciencias experimentales, ingeniería, etc., aprovechando con frecuencia estructuras multilaterales como el programa europeo EUREKA y otros. La diferencia de idioma no suele constituir un obstáculo, ya que los proyectos conjuntos que no son de ámbito lingüístico o literario se desarrollan habitualmente en inglés.

Un ejemplo de cooperación activa interuniversitaria con Corea lo ofrece la Universidad de Málaga que, además de tener convenios con varias universidades coreanas, ha establecido en su campus una «oficina puente» o enlace en asociación con la universidad coreana de Inchón; mantiene un acuerdo con el Samsung Technological Institute; administra el examen TOPIK, de nivel de la lengua coreana (equivalente al DELE español) y realiza intercambios de estudiantes y profesores con universidades coreanas⁵⁷.

Finalmente, algunas universidades españolas han comenzado a incluir a Corea como destino de estancias de corta duración de sus estudiantes, en verano (International

⁵⁶ Un ejemplo de cómo esta red de acuerdos entre universidades españolas y coreanas tiene mucho potencial que desarrollar son los datos facilitados por la representante del Consejo de Rectores de Universidades Españolas, Bibiana Crespo, en la XII Tribuna España-Corea, de que de los 114.301 estudiantes extranjeros en universidades españolas en el curso 2016-2017, solo 198 eran coreanos y de los 3.085 profesores extranjeros solo 9 procedían de Corea.

⁵⁷ Intervención del vicerrector de Proyectos Estratégicos de la Universidad de Málaga, Víctor Muñoz, en la 3.ª sesión de la XII Tribuna España-Corea, Barcelona, 23/25 enero 2019. Resumen de Casa Asia.

Summer Camps) sin que esos estudiantes tengan que estar realizando estudios relacionados con Corea, sino como experiencia cultural internacional⁵⁸.

Traducciones, literatura y actividad editorial

El número de traducciones de obras de un país, tanto de ficción, ensayo o de carácter técnico o científico, a la lengua del otro es un indicativo del grado de intensidad de las relaciones culturales y científicas entre los dos países.

En este sentido, España y Corea tienen aún un largo camino que recorrer, ya que el número de traducciones de obras en los dos sentidos está aún muy por debajo de la importancia de sus respectivas industrias editoriales y del nivel general de sus relaciones bilaterales. Es cierto que, al menos en los campos de la ciencia y la tecnología, las traducciones al inglés mitigan esa notoria insuficiencia de traducciones directas entre la lengua española y coreana.

En el ámbito de los estudios de lengua y cultura española en Corea, la primera generación de profesores coreanos de estudios hispánicos, ante la escasez de obras sobre España o sobre la lengua española, tuvieron que recurrir, con cierta frecuencia, a traducir ellos mismos textos que encontraban en España y que consideraban especialmente útiles para sus alumnos.

En 1993, consciente de la necesidad de poner a disposición del público coreano obras en su idioma que le acercaran la realidad de la España contemporánea, el pabellón de España en la Exposición Internacional de Taejeon, publicó tres obras en coreano: el libro *España hoy*, editado anualmente por la Presidencia del Gobierno, en el que se da una visión panorámica de la historia, arte, economía, instituciones, vida política y social y relaciones internacionales de España; el manual de *Historia de España* para estudiantes de bachillerato de la editorial SM, para lo cual la editorial cedió gratuitamente los derechos de la versión coreana, y un libro de bolsillo *Iniciación a la lengua española* para hablantes de coreano, que se repartía gratuitamente entre los visitantes del pabellón de España.

Desde entonces algo se ha avanzado en los intercambios de traducciones de obras directamente entre el español y el coreano, pero tales avances son muy insuficientes:

⁵⁸ Es el caso, por ejemplo, de la participación de 20 estudiantes de la Universidad Loyola Andalucía, en el verano de 2017, en un «campamento internacional de verano» organizado por la Universidad Kyungpook de Busan, en el que también visitaron Seúl y la frontera con Corea del Norte. <http://loyolaandnews.es/loyolaglobers/corea-un-pais-por-descubrir>. 9/9/2017.

según la información facilitada por el representante del Instituto Coreano de Traducción de Literatura en la XI Tribuna España-Corea, se estima en unos 180 el número de obras coreanas editadas en español y cada año se editan en Corea entre 60 y 80 libros españoles, de los que entre 20 y 30 son de literatura. Según la misma fuente, la publicación de esos libros en coreano se realiza sin apoyo económico de instituciones españolas. En ese sentido, el representante coreano propuso la celebración de encuentros entre autores españoles y coreanos, como los que ambos países mantienen con escritores de otras lenguas, como medio de facilitar un mayor número de traducciones de obras entre España y Corea y manifestó la disponibilidad de su instituto para traducir y publicar obras de autores españoles, si se identifica, por parte de España, una institución similar como contraparte⁵⁹.

A este respecto hay que señalar que, a día de hoy, la casi totalidad de traductores de español/coreano y coreano/español son coreanos y habrán de dejar pasar algunos años hasta que la primera generación de jóvenes españoles que está ahora haciendo su inmersión en la lengua y la cultura coreana estén preparados para competir en el mercado con sus colegas coreanos. Esta ausencia de traductores españoles de coreano no constituye un obstáculo respecto a la gran mayoría de las traducciones, que no requieren ser certificadas oficialmente, pero sí es un inconveniente respecto de las traducciones que, por motivos legales, deban ser realizadas por un traductor jurado que, por ley, debe tener la nacionalidad española, ya que hasta ahora solo hay en España una traductora-jurada de lengua coreana, lo que obliga a que, en ocasiones, haya que recurrir a utilizar un tercer idioma, como el inglés, como lengua-puente, lo que no resulta eficiente.

Turismo

En el análisis de las relaciones entre países suele incluirse el turismo como una parte de las relaciones económicas bilaterales. Sin embargo, el turismo no es solo economía, tiene también un componente cultural, especialmente en el caso del turismo asiático hacia España, incluyendo el coreano, muy diferente al de «sol y playa» y más interesado en la historia, la cultura y el arte del país que visitan. Por otra parte, va

⁵⁹ Young-il Ko, director general de Traducción y Publicación, Instituto Coreano de Traducción de Literatura, intervención en la sesión 4 «Diversidad Cultural y Literatura», XI Tribuna España-Corea, Seúl: 14-16/6/2017.

adquiriendo cada vez mayor importancia el viajero cuya motivación para viajar a España es, principalmente, el aprendizaje de la lengua, el llamado «turismo de idiomas»⁶⁰.

El turismo es el sector de las relaciones entre España y Corea que ha experimentado un mayor crecimiento en los últimos años, especialmente el turismo coreano con destino a España. En los últimos 10 años, el número de turistas coreanos que visitaron España se multiplicó por 20. En el año 2009, España recibió 25.000 turistas coreanos; en 2010 fueron 44.000; en 2014 ascendieron a 167.000; en 2016 llegaron a 341.000 y en 2018 se alcanzó la cifra de 490.000⁶¹, siendo razonable estimar que en 2019 se supere cómodamente la cifra de 500.000. Por su parte, el número de turistas españoles que visitaron Corea en 2018, según fuentes coreanas, fue de unos 28.000⁶².

Corea ocupa actualmente el tercer lugar entre los países asiáticos de procedencia del turismo a España, por detrás de China y de Japón, pero con una tasa de crecimiento superior a la de los otros dos países. Aunque no es previsible que este ritmo de incremento se mantenga, dada la población del país (51.500.000 habitantes), muy inferior a la de China y Japón, con las cifras actuales y aunque el ritmo de crecimiento en los próximos años se redujera, Corea constituye ya hoy un importante cliente para la industria turística española.

Causas del crecimiento del turismo coreano en España

Entre las principales cabe señalar las siguientes:

- El establecimiento de nuevas conexiones aéreas directas entre los dos países y ampliación de las ya existentes: el poder volar entre Corea y España sin tener que hacer escala en terceros países ha favorecido mucho el crecimiento del turismo coreano a España. La compañía Korean Air mantiene tres vuelos semanales Seúl-

⁶⁰ Existe un estudio específico de este «turismo de idiomas» referido a Málaga capital. MORENO OCHOA, Marisol. «Turismo idiomático en España: el caso coreano en Málaga capital». Trabajo de fin de grado, curso 2014-2015 Universidad de Málaga. 15/06/2015 (disponible en internet).

⁶¹ «Informe sobre Turismo Asiático». Casa Asia, 2017, p. 58 y MAEUEC. «Ficha País Corea del Sur». Oficina de Información Diplomática, abril 2019, p. 7.

Las cifras españolas de movimientos de viajeros se basan en el Instituto Nacional de Estadística (INE) y no coinciden necesariamente con las coreanas. Así, el director ejecutivo de la Organización Coreana de Turismo (OCT/KTO en inglés) en declaraciones a la publicación digital *Meet in* el 28/01/2019 cifró el número de turistas coreanos que viajaron a España en 2018 en 300.000.

⁶² Kim MAN-YIN, director de la OCT. *Meet in*, 28/01/2019.

Madrid-Seúl y cuatro vuelos Seúl-Barcelona-Seúl y la compañía también coreana, Asiana, mantiene cuatro vuelos semanales Seúl-Barcelona-Seúl.

- El aumento, en general, del número de ciudadanos coreanos que viajan al extranjero: aunque hay otros destinos europeos que gozan de mayor popularidad entre los viajeros coreanos, como París o Londres, una vez que el turista coreano ha viajado a esas ciudades, desea variar y España le ofrece numerosos atractivos en clima, gastronomía, historia, arte, forma de vida, etc.
- La influencia de películas y programas de televisión. Este es un fenómeno de creciente importancia a nivel global: el viajero de hoy quiere conocer los lugares que le han impactado viendo alguna película o los lugares en los que se han rodado o ambientado sus series favoritas de televisión. En el caso de Corea, en los últimos años, cadenas de televisión como la *KBS* y la *SBS* han grabado series y otros programas de diversa naturaleza en España: de ficción, documentales, gastronómicos, de viajeros de la tercera edad, etc. con famosos actores coreanos. Estos programas han supuesto verdaderas campañas de publicidad implícita para España⁶³.
- El creciente interés por la lengua y la cultura españolas en Corea. En general, según el *Informe sobre el turismo asiático* de 2017 de la Casa Asia, se estima que un 12 % de los viajes de ciudadanos coreanos fuera de su país tiene una motivación educativa o cultural. En el caso de España, los viajes de coreanos para estudiar la lengua española se han consolidado en los últimos años al impulso de los intercambios entre universidades de los dos países, ya mencionados, la existencia de numerosos cursos de verano para extranjeros, el interés por obtener el diploma DELE y, más recientemente, por las ventajas que ofrece el Acuerdo España-Corea sobre movilidad juvenil, al que se hará referencia más adelante.
- Motivaciones religiosas. Corea del Sur cuenta con alrededor de cinco millones de católicos y con una tradición de viajes, fundamentalmente en grupo, por motivos religiosos. Los destinos más populares entre esta población católica son Roma, Lourdes y Fátima. En los últimos diez años, se ha unido a esta lista el Camino de Santiago. En 2015, en una encuesta entre internautas realizada por la compañía

⁶³ Ver al respecto: *Turismo asiático turismo de calidad: Informe sobre turismo asiático*. Casa Asia, 2017, capítulo 3.2.1: Corea del Sur, pp. 58 y otras; así como sesión 1 «Diplomacia Pública, Turismo, Imagen País» de la XI Tribuna España-Corea, Seúl, 14-16 junio 2017, Resumen publicado por Casa Asia.

aérea Korean Air, el Camino de Santiago fue elegido como destino favorito en Europa⁶⁴. Ya en 2006 la periodista Kim Nam-Hee había narrado su experiencia como peregrina del Camino de Santiago en su libro *El viaje de una mujer sola*. A esta le siguieron otras obras y algún programa de televisión⁶⁵. En septiembre de 2019, el fabricante coreano de automóviles KIA decidió publicitar uno de sus modelos con imágenes del Camino de Santiago. En 2006, el número de peregrinos coreanos a Santiago, registrado en la Oficina del Peregrino de la catedral de Santiago, fue de 86. En 2018, esta cifra ascendió a 4.500 y con perspectivas de alto crecimiento. Todo ello sin contar a los coreanos que viajan a Santiago por motivos distintos del religioso.

El turismo en los planes de España hacia Corea

Las autoridades españolas son conscientes de la importancia del turismo en las relaciones bilaterales con Corea. Así, en el documento *Una visión estratégica para España en Asia 2018-2022*, pese a su carácter regional, en la sección que dedica a «El potencial del turismo asiático para España» se menciona el aumento del turismo procedente de Corea⁶⁶. Anteriormente, el Plan Asia-Pacífico 2008-2012 ya preveía, en su Plan de Acción, un paquete de medidas para incrementar el turismo entre ambos países, entre ellas la apertura de una Oficina de Turismo en Seúl, el desarrollo de un Memorando de Entendimiento en esa materia, firmado entre los dos países, la creación del portal mercado de Turespaña en lengua coreana, la promoción de «nichos» específicos de turismo (cultural, religioso, de idioma, de golf, gastronómico, etc.), así como el apoyo a los planes específicos de promoción del turismo coreano que establecieran los ayuntamientos de Madrid y Barcelona, etc.⁶⁷

De estas medidas, la única prioritaria que todavía no se ha realizado es la de la apertura de una oficina de turismo en Seúl, presumiblemente por razones presupuestarias. La promoción oficial del turismo coreano hacia España sigue

⁶⁴ YANG, Eun-Sook. «Cómo potenciar la imagen de España en Corea». Documento de trabajo 4/2016. Real Instituto Elcano, p. 19.

⁶⁵ «Informe sobre Turismo Asiático». Casa Asia, 2017, p. 61.

⁶⁶ MAEC. «Plan Asia-Pacífico 2008-2012», p. 35 y MAEUEC. «Una visión estratégica para España en Asia 2018-2022». Sección 3.7 Turismo, pp. 21-23. Aunque referido a Asia en general, el análisis es plenamente aplicable al caso específico de Corea.

⁶⁷ Plan Asia-Pacífico 3, 2008-2012: República de Corea. «Incremento del turismo en ambos países», p. 35.

dependiendo de la oficina de turismo de España en Tokio. Esta situación, que podría tener cierta lógica hace 10 años, cuando el turismo coreano a España no superaba los 25.000 visitantes indicados, no resulta práctica hoy en día, con una cifra de visitantes 20 veces mayor. Ya en 2014, con ocasión de la IX Tribuna España-Corea, la entonces vicepresidenta tercera del Congreso, Dolors Montserrat, en su intervención en la sesión de clausura, mencionó entre los objetivos que se habían propuesto en esa edición, junto a la apertura de un centro del Instituto Cervantes en Seúl, la creación de una oficina de turismo.

A falta, por el momento, de tal oficina, España se promociona en Corea como destino turístico, según manifestó el director de la oficina en Tokio, en su intervención en la XI Tribuna España-Corea, mediante campañas de publicidad explícitas e implícitas y mediante su presencia en webs, redes sociales y blogs, «ya que las redes sociales son un elemento clave en Corea para recabar información y opiniones de cara a programar un viaje al extranjero»⁶⁸.

Promoción turística española en Corea desde el ámbito local y regional

Junto a la labor de promoción de España como destino turístico que llevan a cabo los organismos estatales competentes, fundamentalmente a través de la mencionada oficina de turismo en Tokio, diversos ayuntamientos españoles han firmado acuerdos de cooperación turística con ciudades o con otras entidades coreanas o realizan periódicamente misiones de promoción turística a Corea; a algunas, como Barcelona o Las Palmas de Gran Canaria, ya se ha hecho referencia en la sección de *Relaciones entre ayuntamientos*.

El Ayuntamiento de Madrid, a través de su empresa pública Madrid Destino, ha firmado un Memorando de Entendimiento con la Dirección General de Turismo del Gobierno Metropolitano de Seúl para fomentar la colaboración en materia de promoción del turismo entre ambas ciudades. Según datos del INI, en 2018 Madrid recibió 139.000 visitantes procedentes de Corea del Sur⁶⁹. Con frecuencia, esta promoción turística municipal se realiza a través de las cámaras de comercio. Así, por ejemplo, la misión

⁶⁸ Magí Castelltort, director de la Oficina de Turismo de la Embajada de España en Tokio, intervención en la sesión 1 «Diplomacia pública, Turismo e Imagen país», XI Tribuna España-Corea, Seúl, 14/16 junio 2017.

⁶⁹ «Madrid y Seúl firman una alianza para impulsar la colaboración en promoción turística». *Gaceta de Madrid*, periódico digital de la ciudad de Madrid. 21/01/2019.

monográfica del sector turístico que organizó en junio de 2018 la Cámara de Comercio de Málaga, a Corea y Japón, con cinco empresas locales del sector, que tuvo, además, la peculiaridad de contar con financiación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional⁷⁰. También las comunidades autónomas se animan cada vez más a promocionar sus atractivos turísticos en Corea. Así, Asturias participó, por primera vez, en junio de 2019, en la Korea World Travel Fair, la feria de viajes más importante de Corea⁷¹.

El Programa de Movilidad Juvenil España-Corea

El 18 de diciembre de 2017, los Gobiernos de España y de la República de Corea suscribieron un acuerdo, similar al que España tiene también con otros pocos países, por el que establecían un programa de movilidad juvenil para promover el intercambio entre jóvenes de los dos países y fomentar así un mayor entendimiento mutuo⁷².

Este acuerdo que, como los demás de la misma naturaleza, suele denominarse por su nombre inglés *working holidays*, es de especial interés por el potencial que implica para intensificar las relaciones entre los dos países en los campos cultural y turístico y también, a medio y largo plazo, en el económico.

En esencia, el acuerdo consiste en que los dos países se comprometen a expedir un visado, de validez de un año, a jóvenes del otro país de entre 18 y 30 años para que, durante ese periodo puedan entrar, residir y trabajar en el otro país sin necesidad de tener que tramitar la obtención de un permiso de trabajo.

El acuerdo establece que, en principio, cada uno de los dos países podrá expedir hasta 1.000 visados de este tipo por año, pero prevé que ese número pueda excederse, previa consulta entre las partes, por vía diplomática.

Este programa facilita mucho los intercambios de jóvenes entre ambos países, que no tendrán así que haber sido previamente admitidos en un centro de estudios del otro país, ni que haber obtenido un contrato de trabajo antes de emprender el viaje. Para los jóvenes españoles interesados en la lengua y la cultura coreana, les ofrece la posibilidad de viajar, hacer turismo y estudiar el idioma, al tiempo que pueden trabajar, a tiempo parcial, en actividades tales como auxiliares de conversación de lengua

⁷⁰ «Empresas de Málaga se promocionan en Corea y Japón para atraer turistas». *EFE/Málaga*. 13/6/2018.

⁷¹ «Asturias promociona sus caminos a Santiago en Corea del Sur». *Europa Press*. 9/6/2019.

⁷² *BOE*, 8/11/2018.

española en alguna universidad u otros centros de enseñanza que tengan clases de español.

En el caso de los jóvenes coreanos, las oportunidades de aprovechar este programa para dar clases de coreano a españoles son menores, ya que hay menos centros de enseñanza del coreano en España que de español en Corea. Sin embargo, tendrían la posibilidad de obtener trabajo a tiempo parcial, entre otros, en alguna de las empresas coreanas establecidas en España, en restaurantes coreanos (cada vez más numerosos en nuestro país) o en la industria hotelera y el comercio, aprovechando precisamente la creciente afluencia de turistas coreanos a España, como acabamos de ver.

En suma, las posibilidades que este programa de movilidad juvenil ofrece son numerosas y merece recibir la mayor difusión posible, especialmente entre universidades y empresas, así como a través de las respectivas embajadas en Seúl y Madrid. El que el número de beneficiarios esté limitado, en principio a 1.000, no le resta importancia ya que, de cubrirse la cuota, el intercambio de 2.000 jóvenes entre los dos países, durante hasta un año de permanencia, tendría un efecto multiplicador en un mayor conocimiento mutuo entre España y Corea, que es el objetivo del programa y, redundará, en última instancia, en la intensificación de las relaciones bilaterales en general.

Defensa

Dejando aparte las visitas ocasionales de altos mandos militares españoles a Corea, como invitados a las celebraciones del Día de las Fuerzas Armadas coreanas o por motivos protocolarios similares, puede decirse que las relaciones entre España y la República de Corea en el ámbito de la defensa se remontan a 1980, cuando ambas partes entablaron conversaciones para la adquisición por parte de Corea del avión de transporte CASA-212, actuando el Ejército del Aire español de apoyo a la empresa CASA en las negociaciones.

En 1994, la República de Corea adquirió 12 unidades del modelo CASA-335, fabricado en España y posteriormente 8 unidades del modelo CASA-NR 335, fabricado en Indonesia por Nurtanio.

La guardia costera surcoreana adquirió también una unidad del modelo CASA-212 400MP, la versión más avanzada de ese modelo.

Al hilo de esas negociaciones en el sector aeronáutico, que duraron varios años, España estableció, en 1990, una Agregaduría de Defensa en su embajada en Seúl, cubierta siempre por un oficial del Ejército del Aire. La República de Corea, por su parte, tiene también una Agregaduría de Defensa en su embajada en Madrid.

Las relaciones bilaterales en el ámbito de la Defensa se rigen por el Acuerdo sobre Cooperación para la Defensa, de febrero de 2006. El acuerdo abarca áreas tales como el intercambio de información y experiencias, la realización de ejercicios conjuntos y la enseñanza militar. En este último aspecto, la República de Corea está incluida en el Programa de Cooperación Internacional en Materia de Enseñanza Militar del Ministerio de Defensa de España y, en ese marco, envía periódicamente participantes a cursos del Centro Superior de Estudios de la Defensa (CESEDEN) y, ocasionalmente, a los de las academias militares españolas.

El acuerdo bilateral prevé la creación de una Comisión Mixta para la aplicación y desarrollo del acuerdo, que se reúne alternativamente en España y en Corea cada dos años. La última reunión tuvo lugar en Seúl, en 2018, por lo que la próxima tendrá lugar en España en 2020, coincidiendo con el 70 aniversario del establecimiento de las relaciones diplomáticas.

El Acuerdo sobre Cooperación para la Defensa se complementa con un Acuerdo para la Protección de la Información Clasificada en materia de Defensa, de marzo de 2009, así como con varios memorandos de entendimiento en materia de armamento y material y sobre industrias de defensa. A este respecto existe un Comité Conjunto de Cooperación en Industrias de Defensa.

La cooperación bilateral en el ámbito de las industrias de defensa experimentó un nuevo impulso con la adquisición, por parte de Corea, en 2015, de los ya mencionados cuatro aviones de reabastecimiento de combustible y transporte A330MRTT, fabricados en España por Airbus Defence and Space Industries. Estos aviones están siendo entregados a las Fuerzas Armadas surcoreanas entre 2018 y 2020.

Por otra parte, desde noviembre de 2018 existen conversaciones entre España y la República de Corea para un posible acuerdo de venta mutua de aeronaves militares, según el cual España podría vender a Corea entre cuatro y seis aviones de transporte A400M y, a su vez, compraría a ese país en torno a 20 aviones de entrenamiento avanzado T-50, fabricados por Korea Aerospace Industries (KAI) y, en su caso,

también unas 30 unidades del modelo coreano de entrenamiento básico KT-1 Woongbi, del mismo fabricante.

El interés de la operación para España reside en que nuestro país se comprometió, al inicio del programa A400M, a adquirir 27 unidades de ese avión, número que posteriormente se reveló excesivo para las necesidades de las Fuerzas Armadas españolas. Sin embargo, el incumplimiento de ese compromiso de compra conllevaría el pago de una compensación económica a AIRBUS, salvo que se encontrara un cliente alternativo. Al mismo tiempo, el Ejército del Aire está iniciando el proceso de renovación de sus aviones de entrenamiento, tanto de nivel básico y medio, sustituyendo los actuales C-101 Aviojet y Enaer T-35C Pillón, como de entrenamiento avanzado, sustituyendo a los veteranos F-5M; para ambos tipos de aviones de entrenamiento, los coreanos T-50 y KT-1 podrían ser una opción.

Para Corea, a su vez, la operación tendría un doble interés, al dotarse de un avión de transporte de gran capacidad, del que actualmente carece, y conseguir vender, por primera vez a un país europeo, sus aviones de entrenamiento.

Este proyecto, sin embargo, está en la fase indicada de conversaciones previas a una eventual negociación y presenta retos tales como el que ambas partes se pongan de acuerdo en el precio de los tres tipos de aviones y la existencia, por parte de España, de otras opciones para cubrir sus necesidades de aviones de entrenamiento⁷³.

Finalmente, las relaciones hispano-coreanas en el campo de la defensa se refuerzan con intercambios periódicos de visitas, tanto de altos mandos militares de ambos países, como ya se indicó, como a nivel de los ministros de Defensa. A este respecto, la última visita, hasta la fecha, es la realizada por la entonces ministra de Defensa de España a Seúl, M.ª Dolores de Cospedal, los días 17 y 18 de enero de 2018⁷⁴.

⁷³ Infodefensa.com (6/11/2018): «España estudia vender A400M a Corea a cambio de entrenadores». Defensa.com (6/03/2019), José M.ª Navarro García: «Los intercambios de aviones militares». Defensa.com (12/07/2019): «La DGAM convocará un polémico concurso para comprar un avión que reemplace a los C-101 del Ejército del Aire».

⁷⁴ Nota de Prensa de la Dirección General de Comunicación Institucional de la Defensa: «España y Corea del Sur avanzan en cooperación en materia de defensa». 17/1/2018.

Relaciones científicas y tecnológicas

Las relaciones científicas y tecnológicas entre España y Corea se formalizaron, desde el punto de vista institucional, con la firma del Convenio Básico de Cooperación Científica y Técnica entre los dos países, de 14 de julio de 1975.

El convenio consta de 12 artículos y en él se preveía la realización de programas y proyectos conjuntos de cooperación técnica y de investigación, el intercambio de técnicos y expertos, la realización de seminarios y actividades análogas, la concesión de becas o subvenciones, el envío o intercambio de material y los equipos necesarios para la realización de los proyectos conjuntos, así como la utilización en común de instalaciones científicas o técnicas. Igualmente preveía que ambos países concertaran acuerdos complementarios específicos entre los organismos competentes de ambas partes, al amparo del convenio.

El artículo VI del convenio estableció una Comisión Mixta de Cooperación Científica y Técnica, que se reuniría alternativamente en cada uno de los dos países con el fin de identificar los sectores de cooperación que se consideraran prioritarios, proponer y aprobar los programas y proyectos específicos y evaluar sus resultados.

Es en los últimos 10 años cuando se han desarrollado más intensamente las actividades de cooperación científica y tecnológica entre los dos países, tanto desde el ámbito puramente bilateral como a través de su participación en proyectos y programas de carácter multilateral. Entre estos últimos cabe destacar la presentación conjunta de proyectos en el marco del programa europeo EUREKA del que Corea es país asociado. Esta cooperación bilateral en un marco europeo se recibió un impulso durante el bienio 2016-2017 en el que España ocupó la presidencia de ese programa⁷⁵.

En el campo de la tecnología, la cooperación bilateral se beneficia de la facilidad que supone la presencia de un delegado en Corea del Centro para el Desarrollo Tecnológico e Industrial (CDTI), entidad pública empresarial dependiente del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades que promueve la innovación y el desarrollo tecnológico de las empresas españolas y canaliza las solicitudes de financiación y apoyo a los proyectos de Investigación, Desarrollo e Innovación (I+D+i) de empresas españolas en el ámbito nacional e internacional.

⁷⁵ Intervención de Jordi Espluga, delegado de CDTI en Corea del Sur, en la sesión 2 «Cooperación económica y tecnológica», XI Tribuna España-Corea, Seúl, 14/16 junio 2017.

El CDTI tiene acuerdos con entidades coreanas equivalentes, entre ellas el KETEP (Korea Institute of Energy Technology Evaluation and Planning). Desde 2017, ambas entidades publican una convocatoria conjunta anual para la presentación de propuestas de financiación de proyectos para empresas de España y Corea, en el ámbito de la energía y tecnologías relacionadas.

Un programa similar, más antiguo aún, pues data de 2007, existe entre el CDTI y el Korean Institute for Advancement of Technology (KIAT), que comenzó como un programa bilateral para promover la cooperación tecnológica entre entidades españolas y coreanas y que, al asociarse Corea a EUREKA, pasó a canalizarse a través de ese programa europeo. Este cambio se formalizó mediante un memorando de entendimiento entre ambas instituciones, de mayo de 2016.

El sector de la energía, prioritario para los dos países, carentes de petróleo, es uno de los que registran mayor cooperación bilateral. Así, en septiembre de 2009, el Instituto para la Diversificación y el Ahorro de Energía (IDAE) de España y el Centro Coreano para la Gestión y el Ahorro de la Energía (KEMKO) firmaron un memorando de entendimiento de cooperación conjunta. En aplicación de ese memorando, los días 1 y 2 de diciembre de 2011 tuvo lugar en la sede navarra del Centro Nacional de Energías Renovables (CENER, asociado al IDAE a través del Ministerio de Transición Ecológica), el I Seminario España-Corea sobre Energías Renovables.

Como refuerzo institucional de esta colaboración hispano-coreana en el campo científico y tecnológico, en 2015 se firmaron dos convenios de colaboración entre la Secretaría de Estado de Investigación, Desarrollo e Innovación del entonces llamado Ministerio de Economía, Industria y Competitividad de España y el Ministerio de Ciencia, Tecnología de la Información y la Comunicación y Planificación de Corea. En esos convenios se señalaban como áreas prioritarias de cooperación la innovación energética, los nuevos materiales (como el grafito), las aplicaciones de las tecnologías de la información y las comunicaciones (ICT), la biotecnología, la fusión y fisión nuclear y la astrofísica⁷⁶.

En un ámbito diferente del de la energía, es de señalar que el 11 de junio de 2019 tuvo lugar en la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria el I Foro Internacional del Océano España-Corea, en el curso del cual el rector de esa universidad y el director

⁷⁶ IGLESIAS FRAGA, Alberto. «España tiene un nuevo amigo en el camino científico: Corea del Sur», en *Ticbeat*, 22/10/2017. www.ticbeat.com/innovacion/espana-tiene-un-nuevo-amigo-en-el-camino.cientifico.

del Instituto Nacional de las Ciencias Pesqueras de Corea firmaron un acuerdo de colaboración en materia de producción y consumo de algas, abriendo así un nuevo campo de cooperación que aúna las ciencias del mar con la industria alimentaria.

Como en los demás campos de las relaciones bilaterales, los contactos personales entre responsables de la política científica y tecnológica de los dos países contribuyen a la conclusión de acuerdos y a la puesta en marcha de proyectos conjuntos. En este sentido, y limitándonos al año en curso, cabe recordar la reunión, ya mencionada, que mantuvieron el 26 de febrero de 2019, en el marco del Mobile World Congress, en Barcelona, la ministra española de Industria, Comercio y Turismo, Reyes Maroto, y el ministro de Ciencia y Tecnología de la Información y la Comunicación de Corea, Young-min You. En esa reunión ambos ministros acordaron ampliar la colaboración entre los dos países en tecnología y desarrollo de redes 5G, así como en lo relacionado con la llamada cuarta revolución industrial o industria 4.0 y la ministra Maroto expresó su deseo de que Corea juegue un papel activo en el III Congreso Internacional de Industria Conectada 4.0, a celebrarse este año 2019 en Madrid⁷⁷.

Conclusión

En los setenta años transcurridos desde que España y Corea establecieron relaciones diplomáticas, los contactos e intercambios entre los dos países vienen experimentando una constante y progresiva ampliación y diversificación, de forma moderada los primeros 30 años y con mayor aceleración en las últimas cuatro décadas. Los dos sectores en los que las relaciones bilaterales están aumentando más, especialmente en los últimos 10 años, son el comercio, en las dos direcciones, y el turismo, este último mucho más acusadamente el coreano dirigido a España. Otras áreas destacadas por su dinamismo son los estudios de la lengua española en Corea y la cooperación científica y tecnológica. El fenómeno reciente más innovador lo constituye la incipiente aparición de la que está llamada a ser la primera generación de «coreanistas», o estudiosos de la lengua y la cultura coreana en España.

⁷⁷ Embajada de la República de Corea en Madrid (pág. web): Relaciones Bilaterales. 26/2/2019: «El ministro de Ciencia y TIC de Corea mantuvo un encuentro con la ministra de Industria, Comercio y Turismo en el marco del WMC».

El viaje de Estado de SS. MM. los Reyes de España a la República de Corea constituye el inicio y, a la vez, el punto culminante de la conmemoración de estos primeros setenta años de relaciones diplomáticas hispano-coreanas y abre el camino a una nueva etapa llamada a caracterizarse por una mayor profundización en los intercambios y en un cada vez mejor conocimiento mutuo entre los dos países.

*Enrique Asorey Brey **

Vicepresidente de la Sección Española
Comité Permanente Hispano-Norteamericano
Ministerio de Defensa

13/2019

31 de octubre de 2019

Luis de la Corte Ibáñez

Un califato sin territorio ni califa.
Vida y muerte de Bagdadi y sus
consecuencias para el futuro de
Daesh y la yihad global

Un califato sin territorio ni califa. Vida y muerte de Bagdadi y sus consecuencias para el futuro de Daesh y la yihad global

Resumen

El pasado 25 de octubre Abu Bakr al Bagdadi, líder de Daesh (el autodenominado Estado Islámico) y uno de los terroristas más buscados del mundo, murió durante una operación militar realizada por un comando de fuerzas especiales estadounidenses en una aldea del noroeste de Siria. Tras ofrecer un breve perfil de Bagdadi, el presente artículo describe la operación que acabó con su vida, situándola en el marco de la lucha emprendida contra Daesh a partir del año 2014, y considera sus posibles implicaciones para el futuro de dicha organización y del movimiento yihadista global.

Palabras clave

Abu Bakr al Bagdadi, Daesh, Estado Islámico, yihadismo, Al Qaeda, Siria, Irak, movimiento yihadista global.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos Marco** son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

A caliphate without territory or caliph. Life and death of Bagdadi and its consequences for the future of Daesh and global jihadist movement

Abstract

On October 25, Abu Bakr al Baghdadi, leader of ISIS (the so called Islamic State), one of the most wanted terrorists in the world died during a military operation conducted by a US special forces command in northwestern Syria. After offering a brief profile of Baghdadi, this article describes the operation that ended his life within the framework of the fight against Daesh since 2014, and considers its possible implications for the future of that terrorist organization and the global jihadist movement.

Keywords:

Abu Bakr al Bagdadi, Daesh, Islamic State, jihadism, Al Qaeda, Syria, Iraq, Global Jihadist Movement.

Introducción

La tarde del 26 de octubre, el actual presidente de los Estados Unidos, Donald Trump, compareció ante las cámaras de televisión para anunciar al mundo que en la noche del día anterior Abu Bakr al Bagdadi, líder de la organización extremista conocida como Daesh (el autodenominado Estado Islámico), había resultado muerto en el transcurso de una operación militar llevada a cabo en el noroeste de Siria. Como el mismo presidente Trump se encargó de subrayar, con Bagdadi muerto Estados Unidos ha visto cumplido uno de los principales objetivos de su política de seguridad nacional, pero la trascendencia del incidente va mucho más allá.

La desaparición del fundador de Daesh marca un nuevo hito en el conflicto que desde otoño de 2001 ha venido enfrentando a Estados Unidos y una larga lista de países con el movimiento yihadista global, cuyo liderazgo fue asumido por el propio Bagdadi a mediados de 2014. En más de un sentido, por tanto, la trascendencia de la operación militar que ha acabado con su vida es comparable a la que en mayo de 2011 puso fin a la de Osama bin Laden, creador y primer líder de Al Qaeda. Para poner estas valoraciones en la perspectiva adecuada hará falta repasar los aspectos más relevantes sobre la trayectoria del mismo Bagdadi como militante yihadista y el papel desempeñado en la constitución del Daesh. De igual modo, la operación del 25 de octubre debe ser enmarcada en el contexto de la guerra abierta contra Daesh a partir de 2014 que, ya antes de causar la muerte de su líder, llevó a dicho grupo a perder la mayor parte del inmenso poder acumulado en tierras de Siria e Irak hasta 2015. Tras ocuparnos brevemente de lo anterior, revisaremos las informaciones disponibles en fuentes abiertas sobre los pormenores de la operación militar, desembocando luego en algunas reflexiones sobre las posibles consecuencias que la muerte de Bagdadi podría traer para el futuro de Daesh y del movimiento yihadista global en su conjunto.

De predicador a califa

El nombre de Abu Bakr al Bagdadi, en realidad una kunya o sobrenombre típico árabe inventado, se dio a conocer internacionalmente a principios de julio de 2014. Un mes antes, aproximadamente, la organización insurgente que en los últimos años había portado el título de Estado Islámico de Irak y el Levante (EIIL), originalmente constituida

como filial de Al Qaeda, y que desde 2010 estaba siendo liderada por Bagdadi, había sorprendido al mundo al irrumpir en Mosul, la principal capital del norte de Irak, donde unos mil combatientes no tuvieron dificultad en conquistar una ciudad con un millón y medio de habitantes. El 29 de junio, Abu Mohamed al Adnani, el portavoz del EILL, emitía un comunicado con el que anunciaba el propósito de establecer un califato, es decir, un Estado que, como otros antes instaurados por los discípulos de Mahoma hasta 1924, fecha en que cayera el último de ellos en Turquía, tuviera como fin imponer la *sharia* o ley islámica y extender sus dominios a lo ancho y largo del mundo musulmán. En ese mismo mensaje, además, Adnani señaló a Abu Bakr al Bagdadi como el nuevo «imán y califa de todos los musulmanes». Por fin, el viernes 4 de julio de 2014, Bagdadi, subió al púlpito de Al Nuri, la Gran Mezquita de Mosul, permitiendo por primera vez que se captara su imagen, y confirmó su condición de califa. El rostro de Bagdadi solo volvería a ser grabado una vez más, en un vídeo emitido en abril de 2019, y hasta el mismo día de su muerte se mantuvo como líder político y religioso de Daesh, siendo objeto de innumerables especulaciones relativas a su identidad, su grado de implicación en las decisiones principales que orientaron la actividad de la organización y su paradero.

Ibrahim Awwad Ibrahim al Badri, nombre auténtico de Bagdadi, nació en 1971 en la parte central de Irak. Concretamente, en Al Jallam, una aldea cercana a Samarra, ciudad situada 120 kilómetros al norte de Bagdad, que entre 836 y 892 albergó la capital del califato abasí (750-1258), fundado por un tío de Mahoma. Esta localización no es independiente del hecho de que Bagdadi naciera en el seno de una familia conservadora suní emparentada con los *quraysh*, la tribu a la que perteneció el Profeta, cuyos miembros, según dicta una tradición islámica, solo los únicos legítimos aspirantes a asumir la dirección del califato. La vida vivida por Bagdadi hasta convertirse en el califa quedó marcada, por un lado, por su natural carácter reservado, severo y profundamente religioso, y por unas pocas experiencias e influencias decisivas. En Samarra, donde pasaría su infancia, Bagdadi, que no destacaba en la escuela, sí lo hizo en las clases recibidas para memorizar el Corán, lo que luego le llevaría a cursar estudios islámicos universitarios en Bagdad y adquirir dotes como predicador. Aunque durante años se ha dicho que Bagdadí adquirió su orientación extremista durante su estancia en una prisión iraquí durante 2004, lo cierto es que su

proceso de radicalización se inició con antelación, tal vez cuando al graduarse en estudios islámicos entró a formar parte de la rama iraquí de Hermanos Musulmanes. Antes de ser encarcelado ya había tenido contactos con un grupo extremista del que formaban parte algunos militantes yihadistas veteranos de Afganistán, y algunas informaciones apuntan que tuvo participación en la fundación en 2003 de un pequeño grupo islamista, *Jamaat Jaiysh Ahl al Sunnah wal Jamaah*, creado para atacar a las fuerzas ocupantes estadounidenses que habían invadido Irak en el mes de marzo. El internamiento en prisión, que indudablemente reforzaría su deriva radical, no está claro que estuviera motivado por aquella, pues no se habría producido como lo hizo de no haberse encontrado en el lugar equivocado en el momento menos oportuno: en Falulla, una ciudad en la que Bagdadi no residía, cuando a principios de 2004 visitó a su hermana y su cuñado, quien estaba siendo buscado por su participación en ciertas acciones contra las fuerzas ocupantes estadounidenses. El hecho de encontrarse con su cuñado en el momento en que este fue detenido le costó, sin embargo, pasar los siguientes once meses en *Camp Bucca*, una prisión regida por el ejército estadounidense situada en el sur de Irak.

En Camp Bucca, donde comenzó a ser conocido como Abu Dua, Bagdadi aprovechó su conocimiento del islam para ganarse la confianza de muchos internos yihadistas quienes, asimismo, quedaron gratamente impresionados por sus posiciones extremistas y su aversión hacia los prisioneros chiíes. Después de ser evaluado como un preso escasamente peligroso, fue liberado a finales de 2004 y hasta finales de la década las autoridades militares estadounidenses no volvieron a tener noticias suyas. Sin embargo, nada más abandonar la prisión Bagdadi comenzó a colaborar con algunos mandos insurgentes fieles a Abu Musab al Zarqawi, carismático líder yihadista jordano quien, precisamente en diciembre del citado año, fue reconocido públicamente por Osama bin Laden como emir de Al Qaeda en Irak (AQI). Tras una etapa en la que ayudó a coordinar la actividad propagandística de AQI y el traslado a Irak de combatientes extranjeros llegados a Siria para integrarse en filas de la propia AQI y otros grupos insurgentes, Bagdadi fue incrementando su estatus dentro del universo de la insurgencia yihadista iraquí. Primero, convirtiéndose en el emir del Comité para la Sharia y la Comunidad, un pequeño grupo sectario que colaboraba con AQI y tenía su base en la provincia de Diyala. A continuación, cuando a primeros de enero de 2006

dicho grupo anunció su integración en el Consejo de la Shura Muyahidín, una coalición de fuerzas yihadistas urdida por el fundador de AQI, Bagdadi pasó a formar parte de la dirección del citado Consejo. Después de la muerte de Zarqawi, ocasionada por un ataque con drones estadounidenses en julio de 2006, AQI pasó por una etapa de transición que culminaría con la adopción de un nuevo nombre, Estado Islámico (EI), cuyo primer sería Abu Omar al Bagdadi, otro iraquí descendiente de la tribu Quraysh. En los años siguientes, Abu Bakr al Bagdadi se convertiría en mensajero y asistente personal de Abu Omar y asumiría el control de un contingente propio de combatientes que operarían en torno a Al Qaim, ciudad ubicada en la provincia central iraquí de Al Anbar, limítrofe con Siria, y que desde años atrás había venido funcionando como puerta de entrada para militantes extranjeros. Allí por 2008 Bagdadí dio un nuevo salto en su carrera militante tras ser nombrado máxima autoridad del EII en Mosul. Finalmente, después de que en marzo de 2010 el ejército de Estados Unidos acabara con la vida de Abu Omar y de su influyente adjunto, el veterano yihadista egipcio Abu Hamza al Muhajir, Abu Bakr al Bagdadi, alias Abu Dua, sería elegido como nuevo emir del EII.

Su autoproclamación como califa en 2014 quizá haya oscurecido el decisivo papel desempeñado por Bagdadi en los años anteriores, como emir del EII. Cuando asumió esa posición la organización se encontraba en un momento crítico. La eliminación de Abu Omar y Abu Hamza había sido el último gran revés encajado por el EII después de otros muchos anteriores. Ambos líderes ya habían tenido que trabajar a fondo para mantener vivo el proyecto en su día concebido por Zarqawi, quien ya había imaginado la instauración de un Estado Islámico en tierras de Irak y el Levante (Siria). Sobreponiéndose a numerosas derrotas y pérdidas infligidas por el levantamiento de muchas tribus árabes suníes de Irak en el marco del movimiento del Despertar (*Sahwa*), iniciado en 2006, y por el Refuerzo (*Surge*), la nueva y exitosa estrategia militar aplicada por Estados Unidos para Irak a partir de 2007, Omar y Hamza habían conseguido reestructurar el EII, preparándola para sobrevivir en condiciones de máxima presión y para desempeñar las futuras funciones propias de un Estado incipiente. Pese a ello, algún golpe de suerte y el trabajo continuado de los servicios de inteligencia estadounidenses, jordanos e iraquíes dieron como resultado la muerte de las dos principales autoridades del EII y de otros muchos líderes: en los noventa días que siguieron a su muerte, 34 de los 42 grandes cargos del EII serían también

Luis de la Corte Ibáñez

detenidos o eliminados. Estados Unidos pensó que aquellas victorias condenarían al EII a la marginalidad. Sin embargo, Abu Bakr al Bagdadi sabía dar la vuelta a la situación aliándose con varios altos mandos militares y agentes de inteligencia del régimen de Sadam Hussein a los que había conocido en Camp Bucca y promoviendo una campaña de ataques a líderes tribales para forzarles a dejar de colaborar con el Estado iraquí y las tropas internacionales. Dos sucesos ocurridos en 2011 ofrecerían nuevas oportunidades para aumentar los poderes del EII. El cumplimiento de un compromiso asumido por el presidente Obama en 2008, hizo que en 2011 Estados Unidos retirara sus tropas de Irak: entre octubre y diciembre de ese año los últimos 39.000 efectivos militares estadounidenses volvieron a su país. Atrás quedaba un ejército iraquí que todavía no estaba preparado ni dispuesto para cubrir su ausencia, lo cual aumentaría enormemente el margen de movimientos de los grupos insurgentes y del propio EII, cuya actividad operativa experimentó una progresión a partir de ese mismo año. También en 2011 la situación creada en Siria tras la aparición de un movimiento de protesta similar a los que surgieron en otros países del mundo árabe evolucionó rápidamente hacia una guerra civil donde no tardaría en llegar la influencia de salafistas y yihadistas. En cuanto la coyuntura de seguridad comenzó a deteriorarse en Siria, la mayoría de los yihadistas sirios que habían entrado a combatir a Irak a partir de 2003 vieron la oportunidad de asumir un papel en la rebelión contra el presidente Bashar al Assad y su régimen dominado por alaúes, una rama del islam chií aborrecido por los salafistas, y apoyado por Irán, la gran potencia chií. El propio líder de Al Qaeda, Ayman al Zawahiri, se pronunció sobre la necesidad de que fuerzas yihadistas lucharan contra Assad y la idea también gustó a Bagdadi, quien para facilitar la introducción de combatientes del EII en agosto de 2011 Siria envió a su más importante comandante de nacionalidad siria, Abu Mohamed al Golani. Pocos meses después, Golani creó su propio grupo yihadista para combatir en Siria, al que dio el nombre de Frente al Nusra, lo cual nos lleva al siguiente hecho determinante en la trayectoria de Bagdadi como líder yihadista.

Cuando Golani decidió sumar sus fuerzas a la de otros grupos yihadistas presentes en Siria y crear el Frente al Nusra pensó desde el principio que esa nueva fuerza debería asumir la representación de Al Qaeda en Siria y actuar de forma independiente respecto al EII. En cambio, Bagdadi esperaba que el grupo que había ayudado a crear mantuviera su subordinación al EII, que seguía siendo reconocido como una filial de Al Qaeda. Por ese motivo, en abril de 2013 Bagdadi optó por

Luis de la Corte Ibáñez

anunciar que a partir de entonces el EIL tomaría el control del Frente al Nusra, adquiriendo por ello la denominación de Estado Islámico en Irak y el Levante (EIL). De inmediato, Golani hizo un comunicado para publicitar su rechazo a la absorción y proclamar su lealtad al emir de Al Qaeda, Ayman al Zawahiri. Golani esperaba que esta apelación a una autoridad superior resolviera el conflicto y encontró que el propio Zawahiri se ponía de su lado, pronunciándose a favor de mantener separadas las representaciones de Al Qaeda en Siria. Ello requería, de hecho, que Bagdadi abandonase su proyecto de construir un Estado Islámico en Irak y el Levante (EIL) y centrara sus actividades en Irak. No obstante, Bagdadi hizo caso omiso y, asumiendo bajo su dirección a la mayoría de los combatientes extranjeros que se encontraban incorporados a las filas del Frente al Nusra, los movilizó a enfrentarse con sus compañeros. En el verano de 2013 militantes fieles a Bagdadi tomaron Raqqa, importante ciudad situada al norte de Siria en la provincia de igual nombre que, desde entonces quedaría bajo control del EIL. Una serie de operaciones lanzadas desde esa nueva base llevaría a la liberación de varios cientos de militantes yihadistas que permanecían recluidos en diversas prisiones y que se unieron al EIL, reforzando con su experiencia las capacidades militares del grupo. En enero de 2014 miembros del Frente al Nusra y del EIL protagonizaron duros enfrentamientos en la provincia oriental de Deir ez Zor (que pudieron ocasionar hasta 3.000 bajas entre ambos bandos). Debido a ello, en febrero de 2014 Zawahiri anunció públicamente que rompía relaciones, siendo esta la primera vez en que Al Qaeda renegaba de una de sus filiales.

La conquista de Raqqa proporcionó a Bagdadi la plataforma necesaria para consolidar y ampliar posiciones en la parte oriental de Siria. Por su parte, en Irak, país que desde 2011 había entrado también en una aguda crisis política, económica y social, el EIL, luego EIL, había ido logrando aumentar su presencia y operatividad en varias provincias del centro y el noroeste del país limítrofes con Siria, donde se concentra el grueso de una población suní entre la que había vuelto a crecer el descontento ante las evoluciones de un gobierno controlado por partidos chiíes y kurdos. En consecuencia, en enero de 2014 el EIL había logrado rendir Faluya, ciudad con larga tradición de

apoyo a grupos islamistas e insurgentes situada a unos escasos 65 kilómetros de Bagdad, y asimismo Ramadi, otra ciudad de la provincia central de Al Anbar. En los meses siguientes las fuerzas de Bagdadi, quien ya para entonces había sido señalado por Estados Unidos como uno de los terroristas más buscados del mundo, actuarían con poder creciente en todo el norte y el centro de Irak, al tiempo que prodigaba los atentados en centros urbanos principalmente dirigidos contra civiles chiíes (unos 9.000 habían muerto ya a causa de esa actividad durante 2013ⁱ). Y así fue como el EIIL llegó a principios de junio a Mosul, ciudad bien conocida por su líder y elegida seguramente por ello para anunciar el restablecimiento del califato y llamar a los musulmanes de todo el mundo a poblarlo. Bagdadi optó entonces por volver a cambiar el nombre de su organización a la que, como muestra de su ambición de extender el califato recién instaurado, pasó a denominar simplemente Estado Islámico o Daesh, por usar el acrónimo formado con sus siglas originales en árabe. En el discurso pronunciado en la Gran Mezquita de Mosul exhortó a la audiencia a «apoyar la religión de Alá a través de la yihad y aterrorizar a sus enemigos».

Auge y declive de Daesh

Tras proclamarse califa, Bagdadi volvió a ocultarse, delegando la gestión de los asuntos operativos en sus subordinados, pero manteniendo las riendas del proceso de construcción estatal, que todavía se beneficiaría de nuevas conquistas. En agosto de 2014 Daesh atacó Sinyar, región montañosa incluida en la provincia de Nínive, habitada por yazidíes, seguidores de una secta religiosa que los yihadistas consideran «adoradores del diablo», kurdos, turcomanos y miembros de otras minorías, que se vieron forzados a huir. Otras ofensivas promovidas para tomar la región autónoma del Kurdistán y alcanzar Bagdad fracasaron, lo cual no impidió que a finales de 2014 Daesh hubiera logrado poner bajo su control un área de 88.000 km cuadrados que comprendería una tercera parte del mapa de Irak, y la mitad de los territorios de Siria, habitada por cerca de 8 millones de personas.

Los elementos que mejor definieron el periodo de dominio territorial de Daesh son bien conocidos. En el ámbito militar mostraría sus capacidades para desarrollar combates a campo abierto y emplear armamento pesado. Se desplegó una actividad mediática

intensísima y sofisticada que tendría como objetivos principales atraer nuevos combatientes desde el extranjero, dar a conocer las bondades del califato y los beneficios concedidos a todos los que se prestaran a vivir bajo sus dominios y publicitar las victorias de sus soldados. En parte gracias a ello, Daesh pudo absorber la mayor parte de los miles de combatientes extranjeros que optarían por abandonar sus lugares de residencia para hacer la yihad en Siria e Irak. Los saqueos realizados en cada ciudad y pueblo conquistado, la exportación ilegal de petróleo, antigüedades, obras de arte y restos arqueológicos, la imposición de impuestos y otras tasas, los rescates cobrados para liberar a rehenes y las donaciones aportadas por simpatizantes de la causa del califato permitieron acumular miles de millones que servirían para financiar la creación y sostenimiento del nuevo proto-Estado, la actividad de su ejército y el apoyo a otros grupos yihadistas extranjeros. La organización desarrolló un aparato administrativo sofisticado y eficiente, que incluiría un sistema de asistencia social. Todos los musulmanes suníes residentes en sus dominios fueron obligados a abandonar la práctica de cualquier costumbre no islámica (consumo de alcohol, tabaco, drogas, música occidental, actividades) y vivir conforme a una interpretación extrema y retrógrada de la *sharia*, cuyo cumplimiento sería vigilado por una policía religiosa y sancionado por severos tribunales islámicos. Todas las mujeres fueron forzadas a ocultar sus rostros y abstenerse de realizar cualquier actividad con varones y todos los niños serían adoctrinados en los principios del salafismo más radical y en la fidelidad al nuevo califa y su Estado. Los cristianos debieron elegir entre pagar un impuesto oficial para poder mantener sus propias costumbres religiosas o convertir al islam. Enemigos y prisioneros, presuntos traidores y transgresores de los principios islámicos, así como homosexuales, chiíes, kurdos y miembros de cualquier otra minoría serían objeto de una brutalidad extrema que incluiría decapitaciones, crucifixiones, lapidaciones, amputación de miembros, torturas y otros tratos crueles. Cabe advertir que el propio Bagdadi llegó a participar en algunas de esas acciones. Durante el ataque a Sinyar, más de 5.000 yazidíes varones mayores de 15 años hechos prisioneros fueron eliminados, mientras las mujeres serían violadas y convertidas en esclavas, llevando a Naciones Unidas a atribuir a Daesh un delito de genocidio. Finalmente, la influencia del califato se extendió mucho más allá de Siria e Irak. Las victorias reales pero exageradas publicitadas por Daesh le permitieron reproducir la estrategia antes

Luis de la Corte Ibáñez

aplicada por Al Qaeda para establecer una red de grupos yihadistas leales, llegando a reconocer más de una docena de *wilayas* («provincias» en árabe) donde dichos grupos tenían presencia y capacidad operativa, repartidas por distintos países de Oriente Próximo y varias partes de África y Asia. Simultáneamente, la organización de Bagdadi dirigiría varios ataques terroristas y alentaría e inspiraría a simpatizantes suyos a realizar otros muchos que serían llevados a cabo en cerca de 30 países diferentes, entre ellos la mayoría de los atentados de motivación yihadista que fueron perpetrados en varios países europeos entre 2014 y 2017, cobrándose la vida de más de 350 personas, muertas durante el transcurso de una campaña que se cerró con los ataques de Barcelona y Cambrils, ocurridos en agosto de 2017, con 16 víctimas mortales.

Con todo, dados los limitados recursos de los que Daesh pudo disponer y la cantidad de enemigos poderosos internos y externos a los que debía hacer frente, su proyecto de mantener y sostener un Estado en tierras de Siria e Irak era demasiado ambicioso para prosperar. A finales de 2014 la capacidad para conquistar territorios bajo su control había encontrado sus propios límites. Y las dificultades experimentadas para retener los espacios ganados a los Estados de Siria e Irak y otras fuerzas insurgentes de ambos países no harían más que crecer desde septiembre del mismo año, cuando el presidente Obama activó una amplia coalición de países destinada a combatir a Daesh, tanto empleando recursos propios como respaldando a una diversidad de milicias locales, al tiempo que Irán, Rusia y Turquía optaban también por complementar esa iniciativa con otros apoyos propios. Hasta finales de 2015 la organización yihadista resistió bien los primeros compases de la contraofensiva emprendida por sus enemigos estatales y no estatales. Sin embargo, a partir de 2016 las derrotas infligidas gracias a la convergencia de intensos bombardeos aéreos y sucesivas ofensivas terrestres se irían acumulando, produciendo una merma progresiva de combatientes, armas, recursos y territoriosⁱⁱ. A mediados de 2016 unos 45.000 combatientes fieles a Bagdadi habían causado baja y al terminar ese mismo año, Daesh había perdido ya más del 50 % del espacio anteriormente conquistado en Irak y cerca del 30 % ocupado en Siria. El retroceso aún sería mucho mayor en 2017, cuando cayeron todas las ciudades importantes. En Irak, el ejército iraquí, ayudado por varias milicias, lograrían tomar Faluya, Ramadi, Mosul y Tal Afar; en Siria, sobre todo, Raqqa y Deir ez Zor. Por su parte, en Siria las Fuerzas Democráticas de Siria (FDS), coalición de grupos rebeldes dominada por las fuerzas kurdas conocidas como Unidades de Protección del Pueblo (UPP), liberarían Raqqa, mientras el ejército sirio, ayudado por fuerzas rusas, haría lo

Luis de la Corte Ibáñez

propio con la amplia provincia de Deir ez Zor. En consecuencia, a finales de 2017 los soldados del califato solo retenían ya el 5 % del espacio capturado entre 2013 y 2014. A partir del año siguiente la organización cambiaría de estrategia, volviendo a priorizar la actividad clandestina, prodigando acciones de guerrilla y atentados terroristas, a la espera de que la coyuntura cambiase. Y por fin en marzo de 2019, las FDS se impusieron a Daesh en la batalla de Baghuz, ciudad siria próxima a la frontera con Irak situada en el valle del Éufrates, cayendo así el último núcleo urbano sometido a la autoridad del califato. Miles de combatientes yihadistas se rindieron en Baghuz, antes de ser enviados junto con sus familias a varios centros de detención establecidos en el sur de Siria o alguna cárcel iraquí. Aunque Bagdadi no estaría entre ellos. Al mes siguiente, sin embargo, el autodenominado califa haría su segunda y última aparición a rostro descubierto en un vídeo, advirtiendo que «la guerra del islam contra los cruzados y sus colaboradores es larga». Meses después, en su último mensaje de audio emitido el pasado agosto, Bagdadi urgió a sus seguidores a perseverar en la lucha, a pesar de las derrotas que todavía estuvieran por venir.

Una operación inesperada y una localización sorprendente

Desde finales de 2001 una parte considerable de los esfuerzos y recursos aplicados por las fuerzas armadas y los servicios de inteligencia estadounidenses para desarrollar su lucha contra el movimiento yihadista global se ha dedicado a operaciones dirigidas a detener y abatir a los líderes y miembros más prominentes de dicho movimiento. Sin duda, el mayor éxito cosechado a ese respecto fue la operación llevada a cabo en Pakistán en mayo de 2011, que acabó con la vida de Osama bin Laden, y que guarda algún paralelismo con la realizada para atrapar a Bagdadi en octubre de 2019. Pero la implicación en operaciones de «decapitación», la gran mayoría de ellas realizadas mediante ataques desde el aire mediante el uso drones o aviones no tripulados, ha sido ininterrumpida. Por citar un caso reciente de gran relevancia, solo un mes antes de la muerte de Bagdadi, Estados Unidos consiguió localizar y matar a Hamza bin Laden, uno de los hijos del fundador de Al Qaeda, sobre quien había razones para pensar que estaba siendo preparado para asumir la dirección de dicha organización sucediendo a su actual líder, el egipcio Ayman al Zawahiri.

La primera similitud entre la operación que ha acabado con el fundador de Daesh y el primer emir de Al Qaeda radica en la dificultad enfrentada por la inteligencia estadounidense para localizar a ambos líderes, objetivo cuyo cumplimiento ha costado bastantes años. A pesar de haber permanecido once meses en una prisión controlada por su ejército, hasta 2010 Estados Unidos no tomó conciencia de la relevancia que Bagdadi había adquirido como líder yihadista en Irak. A partir de ese mismo momento las actividades dirigidas a identificarle, localizarle y neutralizarse se sucedieron sin dar frutos. Las dificultades para encontrarle parecen haber tenido bastante que ver con las rigurosas y obsesivas medidas de seguridad que el mismo Bagdadi impuso a sus colaboradores más cercanos y a sí mismo, aunque no le obligaran a llevar la vida de plena reclusión que en su día adoptó Bin Laden. En 2015 circularon noticias de que Bagdadi había resultado gravemente herido como resultado de un ataque aéreo realizado en Al Baaj, cerca de Mosul, y que esa situación le había obligado a ceder el control de Daesh a otros líderes. Luego se informaría de que, tras producirse ese ataque, Bagdadi se habría trasladado a Raqqa, ciudad que se había convertido en la verdadera capital del califato, donde permanecería oculto, limitándose a lanzar de vez en cuando mensajes de audio que contrarrestaran los rumores sobre su persona. En los últimos años fue dado por muerto al menos dos veces. Sin embargo, su paradero continuaría siendo un misterio hasta poco tiempo antes de la operación de octubre. Parece que en enero de 2019 algún servicio de inteligencia europeo le situaba en Baghuz, la última localidad siria que fue arrebatada a Daesh en marzo del presente año. Luego se le supuso oculto en algún punto de las montañas iraquíes próximas a la frontera con Siria (un informe publicado en julio de 2015 por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas afirmaría que Bagdadi y la mayoría de los dirigentes de Daesh habían trasladado su base a Irak) o en el desierto central de Siria, en torno a la provincia de Homs.

Como se apuntó al principio de este análisis, Bagdadi fue localizado en el noroeste de Siria, concretamente en Barisha, una pequeña aldea de la provincia de Idlib, situada a cinco kilómetros de la frontera con Turquía. Las distintas informaciones públicamente disponibles sobre el momento preciso en que Estados Unidos descubrió dicha localización y cómo se obtuvo la inteligencia que sirvió de base a la operación del 25 de octubre no son coincidentes. Según la versión oficial inicial, el paradero del líder de

Daesh solo fue conocido por Estados Unidos un mes antes de realizarse la operación. En cambio, fuentes relacionadas con el *New York Times*, periódico que en los últimos años ha proporcionado abundante información de calidad sobre las actividades de Daesh en Siria e Irak, indicaría que desde mediados de julio la CIA contaba ya con las primeras pistas. De acuerdo con esa misma fuente, la operación pudo haberse demorado durante meses debido a que Barisha se haya ubicada dentro del espacio aéreo controlado por Siria y Rusia, a que el complejo residencial en que se ocultaba Bagdadi formaba parte de un complejo que estaría habitado por numerosos civiles y menores, y la preferencia de aguardar a que el objetivo intentara abandonar la aldea. Durante la comparecencia en la que dio la noticia sobre la operación, el presidente Trump reconoció la colaboración de varios países (Rusia, Turquía, Siria e Irak) y de las «fuerzas kurdas de Siria» (las Fuerzas Democráticas de Siria o FDS). Respecto a los Estados colaboradores mencionados en la declaración es imposible saber en qué medida pudieron ayudar a desarrollar las labores de inteligencia que posibilitaron la actuación en Barisha. Lo que sí es seguro es que, como el propio presidente reconoció, las FDS, proporcionaron cierta «información útil». La versión oficial señala que, durante el mes de septiembre, Estados Unidos empezó a «recibir» esas y otras informaciones, aunque la localización exacta no habría sido descubierta hasta dos semanas antes de la operación. En las horas siguientes a la operación una periodista del *New York Times*, conocida por sus investigaciones sobre Daesh, señalaría en su cuenta de twitter que las primeras informaciones que ayudaron a encontrar a Bagdadi fueron obtenidas gracias al arresto de uno de sus hombres de confianza, un militante sirio, y de su esposa, por autoridades iraquíes. Dicha persona habría realizado funciones de correo humano, ocupándose además de trasladar hasta la provincia de Idlib a los hijos de Bagdadi y después a dos de sus cuñadas. Después de que los iraquíes transfirieran esas informaciones a la CIA, los medios tecnológicos de la inteligencia estadounidense y la colaboración con los kurdos en Siria e Irak habrían permitido dar con el complejo residencial donde Bagdadi se ocultaba. Por otra parte, declaraciones realizadas por miembros de las FDS, concretamente por el comandante en jefe de las fuerzas kurdas en Siria, Mazloun Abdi, y uno de sus consejeros, Polat Can, apuntan a que la contribución de los kurdos fue de gran importancia tanto para corroborar que Bagdadi se encontraba en Barisha e incluso para preparar la operación. Conforme a su versión, las FDS empezaron a colaborar con la CIA a

Luis de la Corte Ibáñez

mediados de mayo de este año y prácticamente toda la inteligencia obtenida sobre Bagdadi fue recolectada por los kurdos. Gran parte de la información ofrecida a los agentes estadounidenses habría sido facilitada por una fuente que las FDS habrían logrado reclutar dentro del círculo de confianza de Bagdadi, una persona que habría desempeñado el cargo de consejero de seguridad. El infiltrado habría conseguido encontrar la casa de Barisha y hacerse con una prenda íntima de Bagdadi, de la que se pudo extraer una muestra de ADN con la que se aseguró su identidad. Dicha persona habría proporcionado además las coordenadas necesarias para que los helicópteros estadounidenses llegaran a la casa y participado activamente en la operación que culminó con la inmolación del líder de Daesh. El *New York Times* apoya estas declaraciones.

Por el momento, el itinerario que Bagdadi siguió para llegar a Barisah es un misterio. Las hipótesis planteadas son varias. Pudo llegar a primeros de octubre, justo después de que el presidente Trump anunciara su intención de retirar las tropas estadounidenses establecidas en Siria y de que Turquía iniciara su incursión en el noreste del país, a la que siguió movimientos de efectivos militares sirios y rusos. En septiembre las FDS lanzaron una ofensiva en torno a la ciudad de Hajin, una pequeña ciudad de la provincia oriental de Deir ez Zor, extendida a lo largo del río Éufrates, donde habían ido a parar decenas de miles de miembros de Daesh y sus familias provenientes de Raqqa y Mosul. Se ha especulado con la posibilidad de que Bagdadi estuviera al empezar la ofensiva que le habría obligado a huir. Lo que está claro es que para llegar a Idlib hubo de transitar alguna zona hostil, atravesando territorios del centro de Siria bajo control de los ejércitos sirio y ruso, o bien desplazándose desde el sur al noroeste, donde hay fuerzas kurdas y turcas. Sin duda, para conseguirlo hubo de contar con la ayuda de algunas personas de confianza, familiares, viejos compañeros de armas, líderes tribales o algún contrabandista que se prestara a guiarle y protegerle a cambio de un pago.

Los detalles sobre la localización de Bagdadi son chocantes. Algunos expertos han advertido que resulta extraño que hubiera ido a buscar refugio a Idlib, última provincia que controlan las fuerzas rebeldes sirias y que está cercada por los ejércitos de Siria y Rusia. Desde tiempo atrás Daesh había tenido presencia en Idlib, recibiendo luego algunos de los combatientes que tuvieron que abandonar Raqqa tras perderla a finales de 2017. El presidente Trump ha dicho que Bagdadi había llegado allí para crear una

nueva capital para el califato, pero esto es dudoso porque en los últimos tiempos Idlib se ha convertido en una zona hostil para Daesh, a medida que varios grupos yihadistas afines a Al Qaeda han ganado el control de la zona en perjuicio de los partidarios de Bagdadi, a los que han venido combatiendo sin desmayo. La fuerza rebelde más poderosa implantada hoy en Idlib es Hayat Tahrir al Sham (HTS, Organismo para la Liberación de Levante), reencarnación del antiguo Frente al Nusra que, está dirigida por el fundador de aquel grupo, Abu Mohamed al Golani, el antiguo comandante sirio de Bagdadi que se convirtió en su enemigo tras regresar a Siria para combatir a Assad. El pasado mes de junio se estimaba que este grupo podía contar con no menos de 12.000 combatientes, quizá hasta 15.000. HTS, con Golani al frente, está tratando de crear su propia administración en Idlib, donde obtiene importantes ingresos procedentes del cobro de tasas impuestas a la población local. En Idlib también opera una escisión suya muy cercana a Al Qaeda: Hurras al Din (Guardianes de la Religión). Este grupo, no muy numeroso (entre 1.500 y 2.000 combatientes estimados a mediados de este año, la mitad de ellos extranjeros) ni demasiado popular entre la población local siria, surgió a principios de 2018 cuando la dirección de HTS empezó a marcar distancias con Al Qaeda, al menos de cara a la opinión pública, lo que no gustó a una reducida facción de su militancia. Así, Hurras al Din es la formación militarmente activa más cercana a Al Qaeda y se le ha atribuido la intención de retomar la función asumida hace años por Jorasán, otra pequeña formación yihadista que tuvo corta vida aparecida a mediados de esta década cuando Al Qaeda envió algunos operativos a Siria con la misión de aprovechar el caos allí reinante para preparar atentados en países occidentales. Pese a todo, Hurras al Din ha colaborado con HTS en su lucha contra el ejército sirio. Por otro lado, en los meses previos la operación tanto HTS como Hurras al Din han combatido y ejecutado a militantes de Daesh presentes en Idlib. Por eso es extraño que la casa de Barisha en que se encontró a Bagdadi perteneciera a Mohamed al Halabi, un veterano yihadista sirio que al encontrarse en la casa durante la operación fue una de las bajas causadas por el fuego de los soldados estadounidenses. Lo significativo del caso es que Halabi, hombre sumamente comprometido con Al Qaeda, había militado en HTS, convirtiéndose luego en el principal líder de Hurras al Din.

La verdadera razón por la que Bagdadi fue a refugiarse a Idlib quizá sea que planeaba escapar de Siria o sacar a su familia de ese país (recuérdese que Barisha estaba muy cerca de la frontera con Turquía) o que supusiera que la confusión derivada de la presencia de una multitud de grupos rebeldes y de la masa de personas desarraigadas (Idlib alojan hoy varios millones de desplazados internos provocados por la guerra civil siria) creaban las condiciones adecuadas para pasar desapercibidoⁱⁱⁱ. Una tercera opción, que concuerda con la instalación en la casa del líder de Hurras an Din, es que Bagdadi se hubiera trasladado a Idlib no solo con el propósito de encontrar un refugio, sino para explorar la posibilidad de establecer algún acuerdo de colaboración con grupos afines a Al Qaeda.

La operación que causó la muerte del líder de Daesh fue bautizada con el nombre de Kayla Muller, en honor a una joven cooperante estadounidense que en 2013 fuera secuestrada en Siria, concretamente en la provincia noroccidental de Aleppo, siendo luego obligada a casarse con Bagdadi y convertirse en su esclava sexual durante los dos años siguientes, antes de morir en circunstancias nunca aclaradas. Conforme a las explicaciones y detalles ofrecidos por las autoridades estadounidenses, el jueves 24 de octubre el presidente Trump recibió la confirmación de que Bagdadi había sido localizado en Barisha. Tras ser informado de varias opciones de actuación se optó por una que implicase el envío de una unidad de operaciones especiales, única clase de operación que podía garantizar la confirmación de la identidad del objetivo a capturar. Para preparar la actuación se movilizaría a cincuenta soldados pertenecientes a la Delta Force y setenta a los Rangers que fueron desplazados a la base militar de Al Asad, situada en Erbil, provincia kurda en el norte de Irak. El operativo fue puesto en marcha en la tarde del sábado 25 de octubre, cuando ocho helicópteros Apache y Chinook despegaron trasladando en su interior a los soldados y varios perros rastreadores y de combate. Tras un vuelo de una hora y diez minutos, las naves llegaron a la zona, siendo recibidos con disparos que, sin embargo, no impidieron el aterrizaje. Una vez en tierra, el choque con los militantes continuó mientras los soldados rodearon la casa y usaban un artefacto explosivo para penetrar en ella a través de un agujero abierto en la pared por la deflagración. Una vez en el interior algunos hombres más hicieron frente a los soldados, al tiempo que Bagdadi y dos de sus mujeres se colocaban chalecos explosivos. Bagdadi y tres hijos menores suyos se internaron en red de túneles de escape excavados en el

Luis de la Corte Ibáñez

sótano de la casa, cuya obra no estaba terminada. Las mujeres que portaban los chalecos explosivos cayeron antes de poder activarlos. Los perros siguieron a Bagdadi y sus hijos a través de los túneles y los acorralaron, alertando de su ubicación a los soldados, pero antes de que estos pudieran llegar a acercarse el terrorista activó su chaleco, provocando una explosión que acabó con su vida y la de sus tres hijos, e hiriendo a uno de los perros. Cinco combatientes adultos cayeron abatidos dentro de la casa y varios más en su exterior. Entre ellos, como ya se ha dicho, figuraría Mohamed al Halabi. Dos combatientes más fueron capturados. Todos los soldados resultaron ilesos y permanecieron unas dos horas en el complejo, tiempo durante el cual realizaron las pruebas de ADN que volvieron a confirmar la identidad de Bagdadi y se incautaron una gran cantidad de material e información sensibles. Cuando los helicópteros abandonaron la zona, seis misiles lanzados por varios aviones de combate destruyeron la casa.

¿Hasta qué punto es relevante la muerte de Bagdadi?

La desaparición de Bagdadi constituye un incidente tan fácil de subestimar como de magnificar. El argumento más a mano para lo primero pasa por recordar que la eliminación del líder terrorista difícilmente acaba con la amenaza que representa la organización que aquel deja detrás. Y, ciertamente, así lo corrobora la experiencia. Pero lo cierto es que Bagdadi no ha sido un líder terrorista más. Hablamos, en cambio, del primero que ha sido capaz de establecer un proto-Estado y, lo que quizá sea aún más importante, la primera figura pública de la historia reciente del islam que se ha atrevido a asumir la responsabilidad de restaurar el califato, proyecto abolido por última vez en 1924 en Turquía, pero claramente vinculado a la aspiración del propio profeta Mahoma a extender el gobierno de islam por toda la tierra o, cuanto menos, por todo el mundo musulmán. Por supuesto, la autoproclamación de Bagdadi como último califa y su exigencia de lealtad a los musulmanes de todo el mundo, suscitó la reprobación inmediata de la práctica totalidad de los líderes religiosos islámicos. Con todo, también hemos visto que su mensaje cautivó y movilizó en un tiempo record a decenas de miles de personas en todo el mundo: una cifra incomparable con la de los varios miles de millones de seres humanos que siguen las enseñanzas de Mahoma y que ignoraron las exhortaciones de Bagdadi a sumarse a la yihad. Pero, como también hemos visto,

números suficientes para abocar al caos durante casi cinco años a dos de los países centrales de Oriente Próximo, proyectar inestabilidad y terror a otras muchas naciones de mayoría islámica y, en mucha menor medida, a Occidente, infligiendo sufrimientos y daños humanos y materiales sin cuento. Sin disponer del inmenso carisma, la fortuna y las relaciones con las que contó Osama bin Laden, el primer y mayor artífice del movimiento yihadista global, Bagdadi dio pasos hacia el objetivo anhelado por todos los extremistas islámicos de hoy y ayer que el propio Osama nunca se atrevió a dar. La razón de esa diferencia no radicó en la falta de arrojo del líder saudí, sino en su convicción de que la presente coyuntura histórica aún no estaba madura para el califato. No cabe duda de que, al menos en ese aspecto, el tiempo ha dado la razón a Bin Laden, pero ello no impide reconocer hasta qué grado son peligrosos líderes fanáticos y apocalípticos como Bagdadi. En sentido inverso, y atendiendo exclusivamente a su papel como símbolo y fuente de inspiración, hay que considerar hasta qué punto conviene que esta clase de figuras desaparezcan de escena y en qué medida su desaparición puede resultar decepcionante para sus seguidores, particularmente cuando ello ocurre una vez que el fracaso de su proyecto se ha vuelto evidente. La intrigante figura de Bagdadi se hizo pública en un clima marcado por las fulgurantes conquistas territoriales logradas por el Daesh en 2014 para engrandecer esas victorias vinculándolas al establecimiento de un Estado. En cambio, durante sus últimos años de vida, la imagen del líder quedó empañada por el proceso que llevó a la liquidación del Estado al que él mismo había venido representando. Finalmente, al morir Bagdadi, su califato desprovisto de territorios también se ha quedado sin califa. Se puede alegar que queda el «califato virtual», es decir, su referencia y recuerdo a través del mundo de las imágenes alojadas e intercambiadas mediante soportes digitales. Y conviene no despreciar la influencia de todo ello, pues el propio Daesh ha demostrado cuán eficaces pueden ser las apelaciones a continuar la lucha que se diseminan a través del mundo ciber. Sin embargo, tampoco es absurdo suponer que, con la implosión del proto-Estado que tantas ilusiones movilizó y la muerte de su califa, el citado califato virtual comience a ser visto, al menos para una parte de seguidores potenciales, como una simple ensoñación o un refugio para nostálgicos.

Otra razón que puede conducir a quitar importancia a la eliminación de Bagdadi estriba en la atención más bien exclusiva prestada a su condición de símbolo y figura religiosa.

Desde luego no cabe duda de que experiencia previa como estudioso del islam y predicador marcarían su liderazgo, aportándole las credenciales necesarias para liderar el proyecto del Estado Islámico. No obstante, si se vuelve a revisar su trayectoria militante, como hicimos al principio de este análisis, se advertirá que en ningún caso ha sido aquella la única cualidad que ha definido el liderazgo de Bagdadi. Vale la pena volver a recordar la rápida progresión que experimentó su carrera dentro del movimiento yihadista de Irak y, sobre todo, la difícil situación en la que hubo de hacerse cargo de la organización que luego convertiría en sostén del califato. Sería exagerado decir que el Estado islámico de Irak sobrevivió a la coyuntura crítica sobrevenida tras la eliminación de gran parte de su dirigencia durante los primeros meses de 2010. Pero, de igual modo, no cabe ignorar que fue bajo su dirección que la organización pasó de vivir en la pura clandestinidad, como tendría que volver a hacer tras perder sus territorios, a convertirse en un ejército capaz de conquistar capitales y cruzar las puertas de Mosul como un invasor aparentemente imbatible. Complementariamente, otros detalles biográficos hacen pensar que las altísimas cotas de violencia, crueldad sectaria y sadismo alcanzadas por el Daesh durante los años del califato y el aprovechamiento de todo ello con fines escénicos y propagandísticos no fueron aspectos ajenos a la psicología de un líder cuya obsesión por la pureza religiosa resultó perfectamente compatible con su participación directa en distintos actos de una depravación extrema.

En suma, la muerte de Bagdadi supone un durísimo golpe para Daesh. Golpe moral y psicológico, ante todo, pero que también puede tener consecuencias organizativas. Por un lado, porque fue un líder influyente y eficaz. Por otro, porque su propia muerte viene a agravar la pérdida de credibilidad que su imagen comenzó a sufrir una vez que su proyecto de Estado empezó a desmoronarse.

Problemas de la sucesión

La desaparición de Bagdadi también puede ser valorada como un hecho de relevancia menor, por último, a partir de una tercera presuposición relacionada con el modo previsible en que Daesh pueda reaccionar a tal hecho. La suposición a la que me refiero plantea que el impacto de la eliminación de líderes terroristas suele ser más fácil

de amortiguar para aquellas organizaciones que hayan establecido previamente criterios y procedimientos solventes para facilitar una rápida sucesión y evitar así la gestación de una crisis que puede paralizarlas operativamente o genere el peligro de enfrentamientos entre facciones o disputas entre los distintos aspirantes a tomar el relevo del líder caído. Una vez más, nos encontramos con una suposición corroborada en múltiples casos empíricos y que podría ajustarse al caso que aquí nos ocupa. Fue en 2006, por tanto, cuatro años antes de que Bagdadi fuera elegido como emir del EII cuando parece que esa organización, de la que proviene Daesh, se dotó de criterios propios para decidir las medidas a aplicar en caso de tener que reemplazar a un líder por otro. De acuerdo con lo entonces establecido, se podrían aplicar tres procedimientos igualmente legítimos para elegir a un nuevo emir: que este hubiera sido nombrado previamente por el anterior, que se recurriera al consenso de los «hombres rectos» (es decir, a un acuerdo entre los mandos de la organización) o que los partidarios de distintas opciones combatieran para imponer la propia. Cuando este análisis estaba siendo redactado los portavoces de Daesh no habían reconocido aún la muerte de Bagdadi, por lo que tampoco tenía sentido que se pronunciaran acerca de una posible sucesión. De hecho, puede que la tardanza en dar ese reconocimiento se deba precisamente a que la dirección de la organización prefiera esperar a elegir un nuevo líder antes de hacer ningún comunicado, para transmitir así la impresión de una sucesión tranquila. En todo caso, hemos visto hace un momento que los criterios a los que Daesh podría tratar de ajustar la elección del sucesor de Bagdadi no excluye que esa elección llegue a decidirse mediante el combate, lo que en caso de ocurrir perjudicaría claramente a la organización, reduciendo su capacidad operativa o incluso poniendo en riesgo su supervivencia. Aun así, debe sobreentenderse que los líderes preferirán ensayar cualquiera de los otros dos procedimientos de sucesión contemplados que no pasen por ningún combate interno. Tal vez cuando este análisis salga a la luz o pocos días después ya se conozca el nombre de la persona que habrá de reemplazar a Bagdadi. Dado que Daesh desarrolló una amplia burocracia y puesto que en los últimos años muchos de sus líderes han caído combatiendo o han sido eliminados por los ataques de drones estadounidenses, parece probable que la dirección haya preparado la sucesión, acaso habiendo forjado un preacuerdo sobre los mejores candidatos. A este respecto, si bien han circulado rumores de todo tipo, de momento no existe constancia de que Bagdadi hubiera nominado en secreto a su

futuro sucesor. Una persona de la que se había venido hablado para desempeñar ese papel es el portavoz oficial de Daesh Abu Hassan al Muhajir, pero dos misiles estadounidenses disparados en el norte de Siria acabaron con él a pocas horas después de que Bagdadi se inmolara en Barisha. El pasado verano, Amaq, la agencia de noticias de Daesh, informó que Bagdadi contaba ya con un posible sucesor al que estaría preparando. Se trataría de Abudlá Qardash (aka Abu Omar), un iraquí al que conoció en la prisión de Camp Bucca, versado en el islam, ex oficial del ejército iraquí y miembro de la tribu Quraysh. Tales atributos lo convierten en un buen candidato, pero Daesh nunca ratificó la información, como sí ha hecho con otras piezas divulgadas por Amaq. Además, un familiar de Qardash anunció que aquel había muerto en 2017. Otros nombres que han sonado son los de Abu Othman al Tunsi, un tunecino que preside el Consejo de la Shura, órgano político consultivo de Daesh y Abu Saled al Juzrawi (alias Hajj Abdalá), un saudí que ha trabajado como adjunto a Bagdadi y dirige el Consejo de Delegados. Estas dos figuras presentan el inconveniente de ser extranjeros en Siria e Irak.

De no existir ningún nominado a la sucesión lo lógico es que el método ensayado fuera el de buscar un acuerdo, pero en la actual coyuntura de riesgo a la que se enfrenta un Daesh descabezado tampoco esa alternativa está exenta de dificultades. Durante un tiempo prudencial los mandos de Daesh redoblarán sus medidas de protección y contra-vigilancia. Reducirán al mínimo las comunicaciones internas. Por consiguiente, tampoco es descartable que quienes tengan que participar en la elección del nuevo líder prefieran aplazar cualquier reunión conjunta que les ponga en peligro. Si la decisión sobre la sucesión tardase en llegar podrían surgir tensiones entre los mandos de Daesh. Su actividad operativa tendería a reducirse, rebajándose también su peligrosidad y capacidad de influencia a corto plazo en el escenario sirio e iraquí. Y todo ello podría confundir o decepcionar a sus grupos afiliados y seguidores en otras partes del mundo.

El nuevo líder del Daesh no tendrá la impronta de Bagdadi, sino que tendrá que labrarse una reputación propia, lo que no resultará fácil en la situación que Daesh enfrenta tanto en Siria como en Irak. Cuando el nuevo líder se presente al mundo no lo hará en un escenario de victoria, como el que representó la mezquita de Mosul cuando Bagdadi subió al púlpito. ¿Estará dispuesto a autoproclamarse califa, como hizo entonces su antecesor? Si lo hiciera, la proclamación propiciaría duras críticas

en el propio seno del movimiento yihadista global. Pues si ya Al Qaeda negó a Bagdadi su derecho a asumir semejante título, ¿qué credenciales religiosas y qué poderes terrenos podría mostrar al mundo un segundo califa de Daesh? Y hay un último problema: las decenas de miles de militantes que se integraron en la organización juraron fidelidad al califa Ibrahim, no a cualquier emir de Daesh. En consecuencia, su desaparición abre la posibilidad de que altos cargos no confirmen su fidelidad a un sucesor que no coincida con sus preferencias y que algunos o muchos militantes no se sientan obligados a seguirle.

Daesh puede sobrevivir a Bagdadi

Una valoración de la muerte de Bagdadí también puede fallar si se exagerase las implicaciones que ella pudiera ocasionar a la organización que él mismo contribuyó a crear. Pese a la importancia de su desaparición hay buenas razones para pensar, que de la misma manera que Al Qaeda sobrevivió a Bin Laden, también Daesh podría sobrevivir a Bagdadi. En este sentido, no está de más recordar los orígenes de la organización, que fue creada por Abu Musab al Zarqawi, un líder muy distinto a Bin Laden, pero a su modo tan carismático como él, y cómo su muerte sirvió de acicate a sus seguidores, Bagdadi entre ellos, para continuar avanzando en la senda trazada por el jordano. Por supuesto, advertir que aquella estructura terrorista ya había demostrado una inusitada capacidad para superar dificultades en otras etapas previas no tiene porqué llevar a ignorar las complicadas circunstancias a las que debe hacer frente.

Muy posiblemente, en los próximos meses las fuerzas de Daesh seguirán viéndose sometidas a una considerable presión militar. La inteligencia recabada en la casa donde se encontró a Bagdadi se traducirá en nuevas operaciones con aviones no tripulados y unidades de élite contra otros miembros relevantes de Daesh que podrían tener lugar en Siria y en Irak. A ninguno de esos países ni tampoco a Rusia les interesa que Daesh recobre fuerzas suficientes como para volver a recuperar territorios, por lo que también seguirán usando sus tropas y fuerzas de seguridad contra la organización yihadista. Comparativamente, Daesh lo tiene más difícil en Irak. A diferencia de lo que ocurriera hace años, su ejército ha desarrollado una amplia presencia en las áreas

suníes y frecuentemente puede contar con el apoyo de milicias chiíes y de Irán. Además, Estados Unidos todavía mantiene un pequeño contingente de tropas en Irak.

Pese a todo, existen condiciones para que Daesh siga siendo actor relevante en Siria e Irak, y no es imposible que experimente cierta recuperación. La organización, ciertamente, está degradada, disponiendo de bastantes menos militantes, armas y recursos financieros que los que tenía en 2016. Pero sus capacidades, que sabe emplear bien, gracias a contar con una militancia disciplinada y experimentada, aun son enormes. Estimaciones de la inteligencia estadounidense calculan que todavía hoy Daesh suma entre 22.000 y 30.000 combatientes operando en la clandestinidad en Siria e Irak y Naciones Unidas supone que algo menos de 30.000 combatientes extranjeros que se unieron al grupo siguen vivos y libres. Y también cuenta con suficientes armas y materiales que permanecen almacenados en túneles y otros escondrijos^{iv}. Por otra parte, Daesh todavía dispone de fondos y mantiene activa sus redes de financiación internacional con los que puede seguir costeando sus actividades. Según datos ofrecidos por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, a mitad del presente año todavía retenía entre 50 y 300 millones de dólares del dinero acumulado durante los años del califato. Es posible que oculte depósitos de antigüedades y objetos culturales con los que podría comerciar, y continúa implicado en una variedad de actividades delictivas destinadas a extraer ingresos. Desde luego, sus actuales fondos son muy inferiores a los que controlaba en 2014-2015 y su capacidad de financiación no es comparable a la de esa etapa, pero sus necesidades económicas tampoco son ya las de entonces, al no tener que sostener el funcionamiento de una administración para-estatal. Por último, el aparato de comunicación de Daesh perdió fuerza y funcionalidad entre 2016 y 2017, pero después la organización ha logrado recuperar parte de sus capacidades mediáticas, gracias a lo cual desde mediados de 2018 ha vuelto a transmitir mensajes y divulgar propaganda de forma estándar y regular.

No debería ignorarse que la paciencia ha sido uno de los valores más cultivados por la dirigencia de Daesh, cuando menos desde los tiempos de Abu Omar al Bagdadi, primer emir del Estado Islámico de Irak, responsable del *slogan* *Baqiya wa Tatamaddad* («permanecer y expandirse»), que los militantes de base han aprendido a repetir y que todavía hoy se escucha en los campos de detención donde están retenidos los

familiares de los combatientes capturados en Siria. Animados por ese espíritu de resistencia, Daesh ha sabido adaptar su estrategia a las complicadas circunstancias sobrevenidas tras perder sus territorios, una eventualidad que sus estrategias ya habían previsto varios años antes de que ocurriera. Para empezar a adaptarse después de perder Mosul en 2017, Bagdadi promovió una primera transformación de sus estructuras de mando y control destinadas a facilitar su vuelta a la acción principalmente clandestina. Tras perder el control de Baghuz en marzo de este año, se implementó una segunda restructuración al unir todas las antiguas *wilayat* (provincias) de Siria en una sola, *Wilayat al Sham*^v (desde entonces Daesh ha promovido cientos de ataques en distintas provincias sirias, sobre todo en Deir al Zour, Hasaka y Raqqa). Pero Daesh no solo ha cambiado sus estructuras sino también sus prioridades operacionales. Toda actividad militar responde ahora al objetivo de desgastar a sus enemigos, tratando de usar el terrorismo y las operaciones de guerrilla para perpetuar un clima de guerra civil o inestabilidad e impunidad permanente que desanimen a la población, socave su confianza en los gobiernos establecidos y dificulte los esfuerzos orientados a la reconstrucción y la reconciliación. En esa línea, durante su segunda aparición pública antes las cámaras en abril de 2019 Bagdadi animó a sus seguidores a atacar a los enemigos para drenar sus recursos económicos, humanos, militares y logísticos, recordando que «la yihad continuará hasta el día de la resurrección» y que «Dios todopoderoso nos ordenó hacer la yihad, no lograr la victoria».

Por todo lo anterior, la mayoría de los analistas que siguen los conflictos de Siria e Irak anticipan que, por un tiempo difícil de precisar, como mínimo Daesh seguirá siendo una insurgencia peligrosa en ambos países. Sus células clandestinas continuarán realizando atentados oportunistas, principalmente contra civiles. En Irak dispone de células activas tanto en áreas rurales como en núcleos urbanos y la actividad terrorista es frecuente. En Siria la zona que puede verse más afectada por las acciones de Daesh quizá sea sus partes nororiental y oriental. En los últimos meses se han detectado signos de reagrupamiento de células de Daesh en torno a las orillas del río Eufrates. En el noroeste, en cambio, muchos antiguos miembros de Daesh se han pasado a las filas de los grupos yihadistas más fuertes en la región. En el desierto de Sokhna, cercano a la ciudad de Homs, parte central de Siria, Daesh podría realizar ataques esporádicos contra tropas sirias y rusas.

Naturalmente, la actuación de Daesh no estará exclusivamente determinada por sus capacidades y estrategias, sino por las oportunidades ofrecidas por la situación actual y evolución futura de los teatros operacionales en los que tiene presencia directa. La volatilidad y complejidad del escenario sirio podrían beneficiar a la organización. Los espacios de los que Daesh ha sido expulsado no son precisamente un modelo de estabilidad. La ofensiva turca contra las FDS en el noreste de Siria, posibilitada por la retirada de tropas de Estados Unidos, ha generado un vacío de seguridad que podía ser aprovechado por Daesh. Las FDS han tenido hasta ahora una fuerte presencia en la zona de mayor actividad de Daesh en Siria, la provincia de Deir al Zour, en el noreste, y sobre todo en el área desde el sur de Bosaira hasta Diban. Pero la invasión turca del norte de Siria ha reducido la presencia de las FDS en Deir al Zour, ya que sus líderes han marchado a combatir al norte, dando más margen de actuación a Daesh en la zona. Además, se trata de un área habitada principalmente por tribus árabes, que siempre han rechazado a las fuerzas kurdas, al ejército sirio y las milicias chiíes apoyadas por Irán (también presentes) en áreas circundantes a las ciudades, y que podrían colaborar con Daesh, como ya han hecho en los últimos tiempos, permitiéndole atacar a unidades de las FDS. El requerimiento de efectivos de las FDS para luchar contra los soldados turcos también afecta al control de los campos de detención donde están confinados miles de combatientes del Daesh y decenas de miles de familiares suyos (mujeres y niños). En la actualidad hay unos 12.000 combatientes en campos controlados por las FDS (9.000 sirios e iraquíes y unos 3.000 extranjeros). Dichos centros (el más importante el de al Hol, en el noreste de Siria con 68.000 residentes) son mucho más grandes que aquellos otros establecidos por Estados Unidos a mitad de la década de 2000 en el sur de Irak, donde Bagdadi se convirtió en una figura influyente, y corren el riesgo de quedar desprotegidos, en caso de que las FDS optaran por abandonarlos. Por otra parte, en uno de sus últimos mensajes de audio, Bagdadi llamó a liberar a los miles de sospechosos de pertenencia al Daesh y las decenas de miles de familiares suyos (mujeres y niños) que se encuentran en los mismos campos. Y ya se han dado casos de combatientes que han logrado escapar. Por otra parte, se sabe que dentro de esos campos existe un selecto grupo de mujeres simpatizantes del Daesh que adoctrinan a los niños en el espíritu y la ideología yihadistas, ejercen funciones de policía religiosa (*hisba*) y han celebrado tribunales religiosos secretos que ordenaron la muerte de varias mujeres y niños en el presente año. Otro factor a

considerar es la situación del ejército sirio, el cual está ampliando su presencia en el noreste, pero que tiene un margen de actuación limitado contra Daesh, debido por un lado a la falta de hombres y equipamiento suficientes, y por otro, a los otros frentes a los que tiene que atender: combates que tiene que librar en Daraa, en el sur, y en el noroeste, preparación de la campaña sobre Idlib.

A corto plazo, por tanto, el escenario sirio ofrece oportunidades para que Daesh siga actuando, reagrupar y acumular fuerzas. En una perspectiva más larga, la evolución política de Siria, y en menor medida de Irak, tampoco permiten pronósticos demasiado optimistas, lo cual significa que algunos de los problemas estructurales y fuentes de tensión que hicieron crecer el activismo yihadista en la región no desaparecerán en un futuro próximo. Por consiguiente, si la nueva dirección de Daesh consigue resolver el desafío planteado por la sucesión de Bagdadi, no se puede descontar que la organización experimente un cierto resurgimiento.

El movimiento yihadista global después de Bagdadi

Una última cuestión relacionada con la muerte de Bagdadi a la que conviene atender es la de sus posibles implicaciones para la evolución de la amenaza yihadista a nivel mundial. La cuestión tiene tres partes. La primera remite a lo que ocurriría a ese respecto si Daesh desapareciera. Pero esta es también la parte más fácil de responder. Hoy por hoy Al Qaeda no solo no ha muerto, sino que, en cierto modo, ha revivido, y sus socios internacionales acumulan incluso más fuerzas que las de Daesh. Así ocurre sobre todo en Afganistán, Yemen, Somalia, Magreb y Sahel y otros lugares. El movimiento yihadista global seguirá activo, por tanto, con independencia de qué futuro aguarde a Daesh. Item más: si Daesh se desintegrara, Al Qaeda se reforzaría aún más, absorbiendo al menos una parte significativa de sus alianzas.

La segunda parte de la cuestión remite a las posibilidades con que Daesh cuenta en las actuales circunstancias para retener su influencia internacional. Desde principios de esta década, Bagdadi desafió la autoridad de Zawahiri, el líder de Al Qaeda, demostrando su determinación a disputarle el liderazgo del movimiento yihadista. Luego, tras proclamarse el califato, Daesh se convirtió en el aparente «caballo ganador» dentro del movimiento. En último término, el yihadismo de orientación global

ha evolucionado en función de la competición entre las dos grandes organizaciones, Daesh y Al Qaeda. Una vez que empezó a perder territorios y acumular derrotas surgió la duda de si Daesh podría seguir ejerciendo su papel como referente para otras fuerzas yihadistas, en concreto para las que se habían convertido en sus filiales. Hoy por hoy esa duda no tiene lugar: ninguna provincia (*wilaya*), que es como Daesh llama a sus filiales, ha renegado de tal condición y esta misma primavera la organización ha reconocido cuatro provincias más, en África Central, Turquía, India y Pakistán. Esas se suman a las que tiene base en otros países como Egipto, Libia, África Occidental, Sahel y África Central, Somalia, Yemen, Afganistán, Filipinas, Cáucaso, además de Siria e Irak. Las filiales más potentes son las de Afganistán, Egipto (en el Sinaí), Libia y el Sahel. Por supuesto, esas estructuras, muchas de las cuales cuentan con la ventaja de operar en países con estructuras estatales sumamente frágiles y/o afectados por conflictos complejos de alta intensidad, no van a desaparecer en los próximos años. Eso sí, habrá que esperar a comprobar cuál es la respuesta pública que esas filiales dan al cambio de liderazgo cuando este se produzca, momento en que habrá oportunidad de comprobar si prefieren retener la «marca Daesh» o renunciar a ella. A este respecto, en la medida en que el mito del califato ha sido integrado en las narrativas de todas esas filiales, no hay muchos incentivos para desprenderse de la citada marca, de modo que existen bastantes posibilidades de que la mayoría de ellas opte por mantenerla. La situación sería diferente si la dirección central de Daesh colapsara o si sus nuevos dirigentes cambiaran su relación con Al Qaeda, lo que nos lleva al último asunto pendiente.

Como se dijo en un apartado anterior, una de las posibles explicaciones de que Bagdadi se encontrara en la provincia de Idlib cuando fue localizado por la inteligencia estadounidense sería que estuviera buscando alguna clase de acuerdo con los grupos yihadistas que ejercen predominio en esa zona y que son afines a Al Qaeda. La posibilidad de que Daesh y Al Qaeda volviera a colaborar después de su dramático divorcio ha sido planteada en numerosas ocasiones en los últimos años, en la mayoría de los casos con escepticismo. Dos de las principales razones que justificaban ese escepticismo eran la ventaja que Daesh se tomó sobre Al Qaeda, lo que restaba interés en la opción de volver a aproximarse y el obstáculo representado por el conflicto de egos protagonizado por Bagdadi y Zawahiri, quienes además no podía permitirse el lujo de reconocer al otro sin desacreditar al tiempo sus propias

Luis de la Corte Ibáñez

posiciones. La situación presente ha cambiado esas dos condiciones, pues con Bagdadi muerto ya no hay supuestamente conflicto entre los máximos líderes de las organizaciones, y con Daesh despojado de sus conquistas territoriales la aproximación a Al Qaeda garantizaría su propia supervivencia. Por supuesto, habría otras diferencias que dirimir, pero son menos que las que existían ayer. Una fusión entre Al Qaeda y Daesh o la absorción de la primera por la segunda no son muy probables a corto plazo, pero un principio de colaboración, especialmente en Siria, no es ni mucho menos descartable.

*Luis de la Corte Ibáñez**

Director de Estudios Estratégicos e Inteligencia en el
Instituto de Ciencias Forenses de la Universidad Autónoma de Madrid
luis.cortes@uam.es

Bibliografía

DE LA CORTE, L. *La yihad de Europa. Desarrollo e impacto del terrorismo yihadista en los países de la Unión Europea (1994-2017)*. Informe del Centro Memorial de Víctimas del Terrorismo n.º 4. Vitoria: Centro Memorial de Víctimas del Terrorismo. 2018.

DE LA CORTE, L. «Cuando el Estado Islámico perdió su Estado. Un análisis estimativo sobre los efectos más probables del fin del poder territorial del Daesh». *Boletín de Opinión del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 111. 2017.

CAFARELLA, J. y WALLACE, B. «Baghdadi Leaves Behind a Global ISIS Threat». *Institute for Study of War*. 2019. Disponible en <http://iswresearch.blogspot.com/2019/10/baghdadi-leaves-behind-global-isis.html>.

CALLIMACHI, R. y HASSAN, F. «Abu Bakr al-Baghdadi, ISIS Leader Known for His Brutality, Is Dead at 48». *The New York Times*. 21 de octubre de 2019.

COCKBURN, P. *La era de la yihad. El estado islámico y la guerra por Oriente Próximo*. Madrid: Capitan Swing, 2016.

CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS. «Vigésimo cuarto informe del equipo de apoyo analítico y vigilancia de las sanciones presentado de conformidad con al resolución 2368 (2017) relativa al EIL (Dáesh), Al Qaeda y las personas y entidades asociadas». Nueva York, 15 de julio de 2019. Disponible en <https://undocs.org/pdf?symbol=es/S/2019/570>.

FISHMAN, B. *The master plan. ISIS, Al Qaeda and the jihadi strategy for final victory*. Nueva York: Yale University Press, 2016.

ZELIN, A. (2019). «The Islamic State in Syria after the U.S. Withdrawal». The Washington Institute, Policy Watch 3203. Disponible en <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/the-islamic-state-in-syria-after-the-u.s.-withdrawal>.

ⁱ Dato Patrick Cockburn, p. 461.

ⁱⁱ Luis de la Corte Ibáñez. «Cuando el Estado Islámico perdió su Estado. Un análisis estimativo sobre los efectos más probables del fin del poder territorial del Daesh». *Boletín de Opinión del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 111. 2017.

ⁱⁱⁱ Opinión de Colin P. Clarke, the Soufan Group, citado en TNYT.

^{iv} Estudio Institute of War.

^v Aaron Zelin.

13/2019

4 de noviembre de 2019

*Alberto José Lens Blanco**

Operación Sophia. La PCSD puesta a prueba en el Mediterráneo central

Operación Sophia. La PCSD puesta a prueba en el Mediterráneo central

Resumen

En mayo de 2015, la Unión Europea puso en marcha la Operación Sophia para combatir el modelo de negocio de las redes de tráfico ilícito y trata de personas en el Mediterráneo. El empleo de una operación militar para tratar de atajar un problema tradicionalmente ligado a la acción policial y judicial ha sido ampliamente criticado. Tomando como punto de partida esta visión crítica, este trabajo analiza dos de las variables con las que se puede medir la posible eficacia de la operación: el flujo de migrantes en la ruta central del Mediterráneo y los resultados alcanzados con el entrenamiento proporcionado a los miembros de la Armada y el servicio de guardacostas libios.

Palabras clave

Traficantes, migrantes irregulares, Unión Europea, Mediterráneo, Sophia.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos Marco** son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Sophia Operation. The PESD challenged in the central Mediterranean

Abstract

In May 2015, the European Union launched Operation Sophia with the goal of combating the business model of smugglers and human traffickers in the Mediterranean Sea. The use of a military operation trying to tackle a problem traditionally linked to police and judicial action has been widely criticized. Taking as a starting point this critical vision, this paper analyses two of the variables used to measure the effectiveness of the operation: the flow of migrants in the central Mediterranean route and the results achieved with the training provided to the members of the Navy and the Libyan Coast Guard Service.

Keywords

Smugglers, irregular migrants, European Union, Mediterranean, Sophia.

** Este documento procede del Trabajo de Fin de Master del autor, cuya tutora es Xira Ruiz Campillo.*

Introducción

El 1 de enero de 2018 vivían en la Unión Europea 22,3 millones de personas de nacionalidad no comunitaria. Esta cifra representa el 4,4 % de la población total de los 28 países que conforman la Unión¹. La mayoría de estas personas entró a la UE de forma regular. Sin embargo, muchos otros, lo han hecho de forma irregular y, en muchas ocasiones, arriesgando sus propias vidas en viajes organizados por organizaciones criminales² que se lucran con el tráfico de migrantes.

La mayoría de estos migrantes irregulares escogen el Mediterráneo para llegar a Europa, que es la ruta con mayor flujo de migrantes del mundo y también en la que más migrantes pierden la vida³. En el Mediterráneo, los migrantes irregulares utilizan básicamente tres rutas: la oriental, que desembarca en Grecia; la central que lo hace en Italia; la occidental que termina en España.

Las causas por las que existe esta fuerte corriente migratoria desde la orilla sur a la orilla norte del Mediterráneo son múltiples y complejas, pero podrían sintetizarse en el hecho de que este mar separa dos realidades socioeconómicas contrapuestas. Lamentablemente no parece que esta tendencia vaya a cambiar en el corto y medio plazo, pues el reto al que se enfrenta Europa durará décadas debido a la previsible evolución demográfica en el continente africano y al hecho de que para los migrantes la UE «es la única región cercana en la que encontrarán un Estado de derecho y una sociedad que acepta la recepción de asilados y que dedica medios económicos a apoyarlos»⁴.

¹ EUROSTAT. 2019. http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics. Consultado el 06 de abril de 2019.

² El 88 % de los migrantes entrevistados por Frontex en 2017 declaró que su viaje había sido facilitado por las mafias, porcentaje que aumenta hasta el 90 % en la ruta del Mediterráneo central. FRONTEX. *Risk Analysis for 2018*. 2018, p. 35.

https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Risk_Analysis/Risk_Analysis_for_2018.pdf. Consultado el 03 de enero de 2019. Europol e Interpol señalan que el porcentaje de los migrantes que en algún momento de su viaje se ponen en manos de facilitadores es superior al 90 %. EUROPOL E INTERPOL. *Migrant smuggling networks*. Executive Summary, 2016, pp. 2-4. <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/europol-interpol-report-migrant-smuggling-networks>. Consultado el 25 de mayo de 2019.

³ CEAR. *Las personas refugiadas en España y en Europa. Informe de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado 2018*. 2018, p. 9. <https://www.cear.es/wp-content/uploads/2018/06/Informe-CEAR-2018.pdf>. Consultado el 04 de abril de 2019.

⁴ ARTEAGA, F. y GONZÁLEZ, C. «La respuesta militar a la crisis migratoria del Mediterráneo». ARI 40/2015. Real Instituto Elcano, 2015, p. 2.

La experiencia que viven los migrantes en su particular tránsito hacia lo que consideran su tierra prometida es de una crueldad inimaginable y no solo por la dureza de la travesía en la mar, sino también por los sufrimientos a los que los migrantes se ven sometidos en el trascurso de la ruta terrestre y muy especialmente mientras esperan a ser embarcados en los centros de detención libios. Existen muchas evidencias y testimonios que corroboran que la mayor parte de estos sufrimientos son infligidos por las propias organizaciones criminales que trafican con los migrantes.

En el año 2011 los flujos migratorios se hicieron más intensos en Europa, entre otras causas debido a las consecuencias indeseadas de las llamadas primaveras árabes en los países de la ribera sur del Mediterráneo, especialmente Libia y Túnez. Uno de los resultados de aquellas revoluciones fue que estos Estados perdieron la capacidad de control sobre el flujo de migrantes hacia sus costas. Aquel año 2011 el tránsito aumentó hasta los 64.000 migrantes, es decir, un 60 % más que en los años precedentes⁵.

Sin embargo, fue en el año 2015 cuando la crisis migratoria estalló con una fuerza descomunal. Aquel año llegaron a Europa 1.046.599 migrantes irregulares, 34.887 a través de rutas terrestres y 1.011.712 a través de rutas marítimas⁶. En palabras del entonces vicepresidente de la Comisión Europea, Frans Timmermans, supuso un desafío existencial para la propia Unión, hasta el punto de que la desintegración del proyecto europeo dejaba de ser una cuestión inimaginable⁷. Es cierto que en 2015 fue la ruta del Mediterráneo oriental la que experimentó una mayor afluencia de migrantes debido a la crisis humanitaria provocada por los conflictos en Oriente Medio. Solamente entre julio y diciembre de ese año 782.035 personas utilizaron dicha ruta⁸.

⁵ UNODC. «Global study on smuggling of migrants 2018». 2018, p. 146.

https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glosom/GLOSOM_2018_Europe_web_small.pdf.

Consultado el 29 de diciembre de 2018.

⁶ IOM. «Mixed Migration Flows in the Mediterranean and Beyond. Compilation of available data and information». Reporting Period 2015. 2015, p. 1.

https://www.iom.int/sites/default/files/situation_reports/file/Mixed-Flows-Mediterranean-and-Beyond-Compilation-Overview-2015.pdf. Consultado el 10 de marzo de 2019.

⁷ SANAHUJA, J. (2016). La Unión Europea y la crisis de los refugiados: fallas de gobernanza, securitización y «diplomacia de chequera». En MESA, Manuela (coord.). *Retos inaplazables del sistema internacional. Anuario 2015-2016*. Madrid: Editorial CEIPAZ, 2016, p. 71.

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5503287>. Consultado el 10 de marzo de 2019.

⁸ IOM. «Missing Migrants. Tracking deaths along migratory routes». (2019).

<https://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean>. Consultado el 15 de enero de 2019.

En este contexto, la UE decidió lanzar la Operación Sophia, que es la primera operación de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) diseñada para acabar con las mafias que trafican con migrantes. Y lo hizo tras un hecho muy concreto que además ocurrió antes de la explosión migratoria de la ruta oriental. El 19 de abril de 2015, una embarcación con 700 migrantes a bordo se hundió cerca de la costa de Lampedusa. Casi todos se ahogaron y este terrible drama cambió la política de la UE⁹ que, hasta entonces, tal y como reconoció la propia Comisión, se había quedado corta¹⁰. Un mes más tarde, EUNAVFOR MED —posteriormente rebautizada como Sophia— iniciaba su andadura en el Mediterráneo central.

Aunque han sido muchas las voces que han aplaudido la decisión tomada por la UE, la Operación Sophia también ha recibido numerosas críticas. En este sentido, la propia evolución de la operación y las últimas decisiones tomadas en relación con su aplicación han contribuido a generar más dudas sobre la posible idoneidad de una operación militar de estas características. De hecho, las últimas extensiones de su mandato se han decidido tras muchas discusiones, pocos acuerdos y una cada vez menor disponibilidad de medios desplegados. Sin ir más lejos, la última de dichas extensiones se produjo el 29 de marzo de 2019 y el Consejo Europeo ordenó al comandante de esta, vicealmirante Credendino, que suspendiese el despliegue de los medios navales aduciendo razones operativas¹¹.

Por ello, este nuevo mandato pone el énfasis en la vigilancia con medios aéreos y el apoyo al servicio de guardacostas¹² y a la Armada de Libia, que en realidad es una de las tareas de apoyo encomendadas a la operación y no su misión principal. Lo cierto es

⁹ HOUSE OF LORDS. «Operation Sophia, the EU's naval mission in the Mediterranean: an impossible challenge». 14th Report of Session 2015–16. United Kingdom: European Union Committee, 13 May 2016, p. 3. <https://publications.parliament.uk/pa/ld201516/ldselect/lddeucom/144/144.pdf>. Consultado el 3 de enero de 2019.

¹⁰ EUROPEAN COMMISSION. «A European agenda on migration». Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Brussels: COM, 2015, 240 final, p. 2. https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf. Consultado el 18 de febrero de 2019.

¹¹ European Council Decision CFSP 2019/535, 29/03/2019.

¹² Según la revisión estratégica de la Operación Sophia de 2017, existen dos servicios de guardacostas en Libia. En primer lugar, un servicio de policía guardacostas conocido como General Administration for Coastal Security (GACS). El segundo es el servicio de guardacostas naval, que formalmente se denomina Libyan Coastguard and Port Security (LCGPS). Ambos servicios cumplen funciones complementarias en las aguas territoriales libias. En EEAS. 2017, p. 16.

que la UE se ha tenido que plegar a la voluntad del nuevo Gobierno italiano que en primer lugar cerró los puertos italianos para las operaciones de desembarco de los migrantes por parte de las ONG¹³ y ahora se ha negado en rotundo a una nueva extensión de la operación sin modificar el mandato de la misma.

En vista de todas estas dudas y polémicas, y dado que es la primera vez que la UE decide implementar una operación militar para combatir el problema de la migración irregular, parece muy relevante analizar si la UE ha acertado al desplegar una operación PCSD para atajar este tipo de crisis. Precisamente, con este trabajo se pretende analizar si efectivamente la Operación Sophia está cumpliendo con los objetivos marcados por el Consejo Europeo y está contribuyendo a terminar con el macabro negocio de las mafias que trafican con migrantes en el Mediterráneo central.

Se ha escogido este objeto de estudio por diversos motivos. En primer lugar, porque, tal y como señaló Thierry Tardy, Sophia es una operación innovadora en muchos sentidos, especialmente porque por primera vez una operación de la PCSD incluía un posible mandato abiertamente coercitivo que podría haber llevado a la UE a participar en una operación tipo *peace enforcement* o imposición de la paz¹⁴, así como la posibilidad de operar en un Estado soberano sin su consentimiento¹⁵. De ahí la importancia de obtener conclusiones que permitan determinar si con Sophia se ha acertado o no, ya que de alguna forma la propia PCSD se está poniendo a prueba con la ejecución de esta operación.

En segundo lugar, existe una razón más personal vinculada a la participación directa del autor de este trabajo en la operación, ya que en el año 2016 le cupo el honor de mandar el destacamento del Ejército del Aire desplegado en Sigonella. Durante algo más de cuatro meses estuvo al frente de la fuerza española desplegada en Sicilia, experiencia que, además de proporcionarle un amplio conocimiento de la propia

¹³ CUSUMANO, E. y GOMBEER, K. «In deep waters: The legal, humanitarian and political implications of closing Italian ports to migrant rescuers». *Mediterranean Politics Journal*. 2018, p. 1. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13629395.2018.1532145>. Consultado el 22 de abril de 2019.

¹⁴ TARDY, T. «Tackling the refugee crisis with military means». *Brief Issue* n.º 30 / 2015, European Union Institute for Security Studies, 2015, p. 1. https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Brief_30_Operation_Sophia.pdf. Consultado el 13 de marzo de 2019.

¹⁵ RUIZ, F. «Capacidades de la Política Común de Seguridad y Defensa frente al problema de las poblaciones desplazadas». AA.VV. *Efectos sobre la PCSD de la Unión Europea de la crisis migratoria. Monografía n.º 150*. Madrid: Ministerio de Defensa, CESEDEN, 2016, p. 107.

operación, le abrió los ojos sobre la dramática situación que atraviesan los migrantes que intentan llegar a Europa a través de las aguas mediterráneas.

La principal hipótesis de este trabajo es que la operación militar que la UE está llevando a cabo en el Mediterráneo central no está siendo eficaz en su objetivo principal de desarticular el modelo de negocio de las redes de tráfico ilícito y trata de personas que operan en dicha área.

Se pretende sustentar la demostración de esta hipótesis principal en la verificación de las siguientes hipótesis secundarias:

- Si bien es cierto que el flujo de migrantes ha disminuido sensiblemente en la ruta del Mediterráneo central desde el máximo alcanzado en el año 2016, esta disminución no es consecuencia del despliegue de los medios de Sophia.
- El servicio de guardacostas libio no ha mejorado de forma determinante sus capacidades y entrenamiento gracias a la Operación Sophia.

Por todo lo anterior, se plantea esta investigación como un estudio de caso en el que la operación militar establecida por la UE en el área de operaciones es la «variable independiente», mientras que el número de migrantes que usan la ruta del Mediterráneo central y el número de militares libios formados son las variables dependientes.

Para poder verificar estas hipótesis se estructurará el trabajo de la siguiente manera:

En primer lugar, se llevará a cabo un análisis previo de:

- Los trabajos críticos ya publicados.
- Los sucesivos mandatos que el Consejo Europeo asigna a la operación y los objetivos y medios con los que cuenta Sophia, así como el despliegue de dichos medios y la utilización que se ha venido haciendo de la fuerza desplegada.
- El teatro de operaciones de Sophia, es decir, la ruta que siguen los migrantes para alcanzar las costas europeas a través del Mediterráneo central, o lo que es lo mismo, la ruta que une las costas del norte de África (Libia principalmente) con Italia y, en menor grado, Malta.

- El modelo de negocio de las organizaciones criminales que trafican con migrantes, su organización y su forma de operar.
- La Estrategia Global de la UE contra la migración irregular.

A continuación, se realizará un análisis de las variables que se han definido para medir la efectividad de Sophia y comprobar cada una de las hipótesis secundarias:

- El impacto de la Operación Sophia en el flujo de migrantes en la ruta del Mediterráneo central.
- Los resultados obtenidos por la operación Sophia en las tareas de formación que se le han encomendado.

Para alcanzar todos estos objetivos y poder analizar las variables definidas, se ha seguido un método mixto, tanto cualitativo como cuantitativo. Así, se han estudiado 178 documentos elaborados principalmente por los actores que están involucrados de alguna forma con la operación, como puede ser los organismos oficiales de la UE, las agencias de Naciones Unidas, como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la United Nations Support Mission in Libya (UNSMIL), la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) o las ONG presentes en la zona. Además, se ha hecho un análisis cuantitativo de los flujos de migrantes en la ruta del Mediterráneo central.

Finalmente, este trabajo abarca el periodo de tiempo comprendido entre el 18 de abril de 2015, fecha en la que se produjo el hundimiento de una embarcación con 700 migrantes a 130 millas al sur de Lampedusa que supuso el detonante para que la UE decidiese poner en marcha Sophia¹⁶; y el 29 de marzo de 2019, fecha en la que la UE decide extender el mandato de la operación *in extremis* y de una forma muy limitada, ya sin el despliegue de buques.

¹⁶ DE RENZIS, A. «Operation Sophia». 2015, p. 20.

https://www.difesa.it/InformazioniDellaDifesa/periodico/2015/Documents/R4_2015/operation_sophia.pdf. Consultado el 14 de abril de 2019.

Críticas, dudas e incertidumbres

Desde el mismo comienzo de la operación han sido numerosas las voces que han cuestionado su posible eficacia. Este es el caso del profesor Peter Roberts, que ya en 2015 defendía que existían varios factores en la propia definición de la operación que la harían fracasar. Entre dichos factores, Roberts criticaba que con esta operación naval no se abordaba la raíz del problema. Además, predijo que los migrantes acabarían tratando de cruzar el Mediterráneo en embarcaciones neumáticas inseguras tal y como finalmente ocurrió. El profesor también anticipó las dificultades que la UE tendría para completar las fases de la operación, debido a la situación política en Libia. Tampoco en esto se equivocó¹⁷.

Finalmente, Roberts pronosticó que el retorno de los migrantes irregulares a sus países de origen, que según él debía constituir el núcleo de la política de contención por ser la única medida disuasoria realmente eficaz, supondría un enorme desafío por la propia procedencia de los migrantes. El fracaso de esta política de retornos situaría, según su análisis, a los Estados miembros en una situación de mucha presión por la enorme afluencia que se esperaba. Lamentablemente esa presión se ha producido e Italia ha decidido dar un giro radical a su política migratoria, según algunos autores, para forzar una reforma del reglamento de Dublín¹⁸, situación que finalmente ha provocado la casi total desactivación de la Operación Sophia.

También pocos meses después de iniciada la operación, la Cámara de los Lores del Reino Unido emitió un demoledor informe en el que criticaba la decisión tomada por la UE porque esta no estaba sirviendo para impedir de manera significativa el flujo de migrantes, ni para interrumpir el negocio de las redes de contrabandistas, ni para impedir el negocio del tráfico de personas en la ruta central del Mediterráneo. Las detenciones que la Operación Sophia había realizado hasta la fecha de la emisión del informe eran de poco nivel y la destrucción de embarcaciones, como se temía, había

¹⁷ ROBERTS, P. «Militarising the EU Migration Plan: A Flawed Approach». *RUSI Newsbrief*. 7 July 2015. <https://rusi.org/publication/newsbrief/militarising-eu-migration-plan-flawed-approach-0>. Consultado el 7 de enero de 2019.

¹⁸ RASCHE, L. «In troubled waters: What does the future hold for Operation Sophia?». Jacques Delors Institute. 2018, p. 2. https://www.delorsinstitut.de/2015/wp-content/uploads/2018/12/20181214_OperationSophia_Rasche.pdf. Consultado el 24 de mayo de 2019.

servido para que finalmente los migrantes realizasen el viaje en lanchas neumáticas y, por tanto, más inseguras¹⁹.

Este informe insiste en que una operación como esta, que no se adentra en tierra, tiene muchas limitaciones para conseguir la información necesaria para acabar con las organizaciones criminales. Por si todo esto fuese poco, la operación podría estar siendo contraproducente al provocar un mayor efecto llamada a los migrantes y, por tanto, un mayor negocio para las mafias, por lo eficiente que estaba siendo en las operaciones de búsqueda y salvamento de los migrantes. En definitiva, la Cámara de los Lores, al igual que el profesor Roberts, predijo que Sophia no podría cumplir su mandato porque no estaba diseñada para atacar las causas, sino alguno de los síntomas.

La profesora Nuria Arenas-Hidalgo sostiene que la decisión de la UE de poner en marcha Sophia y la correspondiente resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas 2240/2015 son un error que suscita tres problemas básicos: asumen erróneamente que la actividad de las mafias son la causa de la migración irregular cuando en realidad es solo uno de los síntomas; se militariza una crisis de carácter humanitario que a su vez puede provocar la criminalización de los migrantes; se pone en riesgo la obligación de garantizar el derecho de asilo y el principio de no devolución²⁰.

En este último aspecto de la creciente criminalización de los migrantes también insisten las profesoras Ruth Ferrero-Turrión y Gemma Pinyol-Jiménez, que consideran inadmisibles la dicotomía entre seguridad y protección de derechos humanos que se deriva de vincular a la población refugiada con los retos a la seguridad y la protección de las fronteras europeas²¹. En esta misma línea, José Antonio Sanahuja habla de una

¹⁹ HOUSE OF LORDS. *Op. cit.*, 2016, p. 3.

²⁰ ARENAS-HIDALGO, N. «Flujos masivos de población y seguridad. La crisis de personas refugiadas en el Mediterráneo». *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, núm. 18. 2016, pp. 352-353. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=28248171016>. Consultado el 2 abril de 2019.

²¹ FERRERO-TURRIÓN, R. Y PINYOL-JIMENEZ, G. «La mal llamada “crisis de refugiados” en Europa: crisis, impactos y retos para la política de inmigración y asilo de la Unión Europea». *Documentación Social*, núm. 180. 2016, pp. 67-68.

«involución a una Europa fortaleza» que es fruto de la incapacidad de la UE de aplicar «una política de inmigración y asilo coherente, eficaz, y legítima»²².

Los migrantes no han sido los únicos en ser criminalizados. Las ONG también han visto cómo su labor era cuestionada e incluso prohibida, pues se les acusa de colaboración con las mafias que trafican con migrantes. Este fue el caso de tres bomberos sevillanos miembros de la asociación Proem-Aid que fueron arrestados cuando trataban de localizar una embarcación a la deriva a comienzos de 2016²³.

Volviendo a las críticas a la efectividad de Sophia, Thierry Tardy advirtió que veía difícil que se llegase a una completa implementación de la operación. Además, consideraba que los retos a los que se enfrentaba eran muy grandes, pues solamente unos pocos Estados miembros contaban con las capacidades y la experiencia necesarias para este tipo de operaciones, por no hablar de la voluntad de implicarse a fondo por parte de todos ellos. Por otra parte, Tardy se preguntaba qué pasaría con las rutas de los migrantes si las organizaciones criminales eran desmanteladas, pues que seguramente estos continuarían migrando, aunque probablemente cambiando de estrategia. Así, el repunte en la ruta occidental podría explicarse con esta tesis²⁴.

Human Rights Watch (HRW) criticó que se pusiese la vida de los migrantes en manos de los guardacostas libios²⁵. Es más, según la ONG, la política de cooperación con Libia favorece los abusos generalizados contra los migrantes porque estos son sometidos a detenciones arbitrarias donde sufren torturas, violencia sexual, extorsión y trabajos forzados²⁶. Además, la política de protección de las fronteras tratando de impedir la salida de las embarcaciones de los migrantes es, en opinión de HRW, una

²² SANAHUJA, J. *Op. cit.*, 2016, p. 99.

²³ CAMACHO, J. «Los bomberos de Lesbos: “Estamos condenados a salvar vidas, no por salvarlas”». 2018. <https://www.elperiodico.com/es/sucesos-y-tribunales/20180506/bomberos-sevillanos-lesbos-juzgados-por-salvar-vidas-6799614>. Consultado el 17 de junio de 2019.

²⁴ TARDY, T. *Op. cit.*, 2015, p. 4.

²⁵ HRW. *EU: Shifting Rescue to Libya Risks Lives*. 2017. <https://www.hrw.org/news/2017/06/19/eu-shifting-rescue-libya-risks-lives>. Consultado el 3 de enero de 2018.

²⁶ En marzo de 2015 había 18 centros de detención en Libia. ALTAI CONSULTING. *Migration Trends across the Mediterranean: Connecting the Dots*. The central Mediterranean route, 2015, p. 59. https://publications.iom.int/es/system/files/altai_migration_trends_across_the_mediterranean.pdf. Consultado el 25 de mayo de 2019.

En 2018, había 26. UNSMIL. *Desperate and Dangerous: Report on the human rights situation of migrants and refugees in Libya*. 2018, p. 38. <https://www.ohchr.org/Documents/Countries/LY/LibyaMigrationReport.pdf>. Consultado el 3 de enero 2019.

forma de tratar de evitar la asunción de las responsabilidades ligadas a las políticas de asilo²⁷.

Otro de los argumentos esgrimidos por HRW es que las unidades de la marina y del servicio de guardacostas libios están mal equipadas, los barcos con los que cuentan son insuficientes y están mal mantenidos; hay escasez de combustible y no tienen el entrenamiento adecuado, todo lo cual limita enormemente su capacidad para patrullar incluso las aguas territoriales libias y alcanzar rápidamente a las embarcaciones en peligro²⁸. Además, muchos de los supuestos miembros de los guardacostas actúan fuera del control de cualquiera de las autoridades presentes en territorio libio. En este sentido, el refuerzo del servicio de guardacostas libio por parte de la UE también estaría contribuyendo a aumentar el número de retenidos en los centros de detención. El estudio realizado por HRW revelaba que se había pasado de 5.200 retenidos en abril de 2018 a entre 8.000-10.000 en julio del mismo año²⁹.

De una forma parecida se manifiesta la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR), cuya impresión es que el tránsito de los migrantes se hace ahora con más riesgo por «las políticas de impermeabilización de fronteras adoptadas por los países y regiones enriquecidas, como la UE, que ha convertido la travesía del Mediterráneo en la ruta migratoria más peligrosa del planeta»³⁰.

ACNUR también ha instado a la comunidad internacional a suspender los retornos forzados a cualquier parte de Libia, incluida cualquier persona rescatada o interceptada en el mar. En este sentido ACNUR sostiene que Libia no debería ser designada como un «tercer país seguro» para de esta forma terminar con el rechazo a las peticiones de asilo de los migrantes que han transitado por Libia. Además, ACNUR también insiste en denunciar que los extranjeros, independientemente de su edad, sin autorización para estar en Libia son detenidos en virtud de unas leyes que se remontan a la era de

²⁷ HRW. «No escape from Hel». 2019, p. 3. <https://www.hrw.org/report/2019/01/21/no-escape-hell/eu-policies-contribute-abuse-migrants-libya>. Consultado el 1 de abril de 2019.

²⁸ HRW. *Op. cit.*, 2019, p. 23.

²⁹ HRW. *Op. cit.*, 2019, p. 6.

³⁰ CEAR. *Op. cit.*, 2018, p. 17.

Gadafi y que penalizan la entrada, la estancia y la salida de indocumentados con penas de prisión, multas y trabajos forzados³¹.

A finales de 2017, Médicos Sin Fronteras emitió una carta en la que denunciaba que Europa estaba contribuyendo al enorme sufrimiento de los migrantes por seguir una política de protección de fronteras que en última instancia estaba favoreciendo la retención de miles de migrantes en Libia en condiciones infrahumanas. Esta ONG fue muy crítica con las fuerzas de seguridad libias y con el apoyo que recibían de la UE³².

Por otra parte, según la UNODC en muchas ocasiones las autoridades de fronteras toman medidas que incurren en la vulneración de los derechos de los migrantes, principalmente el principio de no devolución. Según ACNUR, en el año 2018 el 85 % de los migrantes rescatados en la región de búsqueda y salvamento libia fueron devueltos a las costas de aquel país y retenidos de nuevo en alguno de los numerosos centros de detención³³. Además, la UNODC asegura que cuando los migrantes son retornados a sus países de origen o deportados a terceros países con frecuencia se pone en riesgo sus vidas y se les priva del acceso a la justicia³⁴.

Las críticas han llegado incluso desde alguno de los Estados miembros de la Unión. De hecho, Bélgica, a pesar de haber sido uno de los mayores contribuidores, decidió finalizar su participación en Sophia a comienzos del 2019, aunque ya el año anterior había terminado con el despliegue de sus buques. Una de las razones esgrimidas por los representantes del Gobierno belga fue la falta de eficacia de la operación por no haber dado el paso hacia las subsiguientes fases³⁵.

De todas formas, el país más crítico con la operación ha sido Italia que paradójicamente en un principio fue el que más presionó para que Sophia viera la luz. Sin embargo, el 30 de agosto de 2018 el ministro de Defensa italiano exigió que se

³¹ HRW. *Op. cit.*, 2019, p. 14.

³² NOGUERA, D. «Europa alimenta un negocio infame en Libia». 2017. https://www.msf.es/sites/default/files/attachments/carta_libia_firma.pdf. Consultado el 7 de enero de 2019.

³³ ACNUR. «Travesías desesperadas». 2019, p. 5. https://www.acnur.org/publications/pub_prot/5c5110f94/travesias-desesperadas-refugiados-e-inmigrantes-llegan-a-europa-y-a-las.html. Consultado el 14 de enero de 2019.

³⁴ UNODC. *Op. cit.*, 2018, p. 150.

³⁵ GROS-VERHEYDE, N. «La Belgique pourrait cesser toute contribution à l'opération Sophia en 2019». *Bruxelles 2*. 2018. <https://www.bruxelles2.eu/2018/10/03/la-belgique-cessera-toute-contribution-a-l-operation-sophia-en-2019/>. Consultado el 22 de abril de 2019.

revisara el mandato de la operación en el sentido de que debía rotarse los puertos de desembarco con otros países como España y Francia³⁶.

Debe tenerse en cuenta que, en función de las decisiones tomadas en el año 2015³⁷, todos los migrantes rescatados y los criminales arrestados debían ser transferidos de acuerdo con lo estipulado en el OPLAN³⁸ de la Operación Tritón de Frontex, es decir, debían ser desembarcados en Italia³⁹.

Uno de los estudios críticos más interesantes es el de la doctora Ande Ingemann. Su análisis, basado principalmente en la información obtenida con una serie de entrevistas a algunos de los actores clave, concluye que la explicación a la pobre efectividad de la operación hay que buscarla en la propia génesis de EUNAVFOR MED.

Según Ingemann, el proceso de planeamiento seguido para determinar la línea de acción a seguir para luchar contra las mafias que trafican con migrantes en el Mediterráneo central no siguió los pasos definidos en los procedimientos de gestión de crisis. Más concretamente no se realizaron los análisis correspondientes al *Political Framework for Crisis Approach* ni al *Military Strategic Option*{*}. De hecho, nunca una operación de la UE se había iniciado con tanta premura. Ingemann sostiene que la decisión se tomó a nivel político sin consultar con el Servicio de Acción Exterior de la UE (EEAS)⁴⁰ ni con el Comité Militar de la UE (EUMC). Fue, según las fuentes consultadas, la propia alta representante quien presionó para seguir esta línea de actuación tan poco convencional, a la vez que arriesgada, con el objetivo de dar una imagen de unidad a la hora de afrontar el problema migratorio⁴¹.

De hecho, según las entrevistas realizadas, tanto el personal del EEAS como el del EUMC anticiparon los problemas a los que se iba a enfrentar Sophia, en particular la

³⁶ RASCHE, L. *Op. cit.*, 2018, p. 5.

³⁷ Decisión PSC de 9 de junio de 2015 en el Documento EEAS n.º 855 (2015) de 8 de junio de 2015 y en la Decisión del Consejo (CFSP) n.º 2015/972 de 22 de junio de 2015.

³⁸ Operational Plan.

³⁹ EEAS. «Strategic Review on EUBAM Libya, EUNAVFOR MED Op Sophia & EU Liaison and Planning Cell». 2017, p. 29. <http://www.statewatch.org/news/2018/aug/eu-sophia-libya-overview-11471-18.pdf>. Consultado el 14 de abril de 2019.

⁴⁰ European External Action Service.

⁴¹ INGEMANN, A. «Assessing the European Union's strategic capacity: the case of EUNAVFOR MED Operation Sophia». *European Security Journal*. 2017, pp. 11-16. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09662839.2017.1361933>. Consultado el 24 de mayo de 2019.

imposibilidad de ir más allá de la Fase II-a a la que nos referiremos en el siguiente capítulo. De acuerdo con lo expresado por estos profesionales, se cometió el error de asumir que el «enemigo» del Mediterráneo central podía combatirse con una operación similar a la que fue implementada para combatir a los piratas en el Cuerno de África, algo que solo podría haber sido cierto si se hubiese podido operar en el territorio libio⁴².

Tal y como finalmente se ha demostrado, las posibilidades de conseguir una autorización del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (UNSC, por sus siglas en inglés) para operar en Libia eran muy remotas, pues había que contar con el más que probable veto de Rusia que ya había escarmentado con las operaciones de 2011. Por ello, el personal del EEAS hubiera apostado por una operación que se centrase en el flujo de dinero más que en el flujo de migrantes, pues pensaban que de esta forma podrían haber combatido «el centro de gravedad del enemigo» y no a los «soldados de a pie», que es lo que, en el mejor de los casos, ha hecho Sophia⁴³.

Ingemann también sostiene que las tareas adicionales asignadas a la operación con posterioridad fueron implementadas para compensar el fiasco de no poder alcanzar el objetivo principal y construir una narrativa que justificase la existencia de Sophia⁴⁴.

Los investigadores Carmen González y Félix Arteaga advirtieron en julio de 2015 sobre el riesgo de que la operación terminase siendo básicamente una operación de salvamento, lo que no justificaría el despliegue de una operación militar. Además, la función de salvamento en estas condiciones, es decir, en un contexto de intensos flujos migratorios irregulares, quedaría desnaturalizada, pues la obligación de prestar socorro fue definida en su momento para casos puntuales y no como un servicio casi permanente, que incluso puede producir un efecto llamada del que se benefician las propias mafias⁴⁵.

⁴² INGEMANN, A. *Op. cit.*, 2017, pp. 11-12.

⁴³ INGEMANN, A. *Op. cit.*, 2017, pp. 12-14.

⁴⁴ INGEMANN, A. *Op. cit.*, 2017, p. 14.

⁴⁵ ARTEAGA, F. y GONZÁLEZ, C. *Op. cit.*, 2015, pp. 1-7.

Thierry Tardy añade que, además de convertirse en una operación de rescate, Sophia ha evolucionado hacia una dimensión eminentemente policial, algo que empieza a ser común a las operaciones PCSD como Atalanta o Althea⁴⁶.

En el apartado de estudios críticos se hace necesario incluir la propia revisión estratégica de la operación llevada a cabo por el EEAS. Aunque estas revisiones estratégicas son de distribución restringida, la correspondiente a mayo de 2017 está disponible en Internet.

Es sorprendente constatar que este documento oficial de la UE presenta sin tapujos las limitaciones e ineficiencias sufridas por la operación. Así, podemos leer que en el periodo cubierto por el informe existe amplia evidencia de que las redes que trafican con migrantes permanecen muy reactivas y con gran capacidad para adaptarse a las circunstancias cambiantes, beneficiándose ampliamente del hecho de que la operación esté restringida a aguas internacionales. Esta limitación constriñe además la capacidad de la operación para adquirir la necesaria inteligencia para combatir el modelo de negocio de las mafias. Asimismo, el informe reconoce que el decomiso de las embarcaciones grandes utilizadas por las mafias —74 en aquel momento— había provocado que los criminales utilizaran pequeñas embarcaciones neumáticas para transportar a los migrantes⁴⁷.

El informe del EEAS cuestiona incluso la necesidad de la operación desde el punto de vista de las operaciones de salvamento de los migrantes. En este sentido el documento señala que, dada la densidad del tráfico de buques en esta zona del Mediterráneo, los rescates se llevarán a cabo con independencia del despliegue de Sophia. De hecho, desde su lanzamiento, en el momento de la emisión del informe los medios de la operación solo habían rescatado el 11,8 %⁴⁸ del total de migrantes salvados⁴⁹. En

⁴⁶ TARDY, T. «Operation Sophia's world Changes and challenges». *Brief Issue* n.º 32. European Union Institute for Security Studies, 2017, p. 3.

https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Brief%2032%20Operation%20Sophia_0.pdf.

Consultado el 13 de marzo de 2019.

⁴⁷ EEAS. *Op. cit.*, 2017, pp. 28-29.

⁴⁸ Este porcentaje se ha reducido a algo más de un 6 % en el momento de redactar este trabajo (junio 2019), tal y como se verá en el capítulo 3.

⁴⁹ EEAS. *Op. cit.*, 2017, p. 30.

comparación, la Operación Mare Nostrum italiana fue mucho más efectiva, pues rescató a más de 170.000 migrantes en el año que estuvo vigente⁵⁰.

En cuanto a los medios utilizados por la operación, se ha criticado tanto la escasez de los mismos, dado el tamaño del área de operaciones, como su falta de idoneidad para el tipo de misión que han de llevar a cabo. Roberts, por ejemplo, criticó que se utilizasen buques de guerra muy costosos para combatir la migración irregular. En su opinión, bastaría con emplear embarcaciones policiales o de guardacostas y personal sanitario, además de con capacidad para embarcar a muchas personas en trayectos cortos. De hecho, este autor defiende que este tipo de capacidad podría contratarse a proveedores comerciales no gubernamentales, aunque reconoce que esa solución también presentaría algunos inconvenientes, como la pérdida de la capacidad para recabar inteligencia relacionada con la actividad de las organizaciones criminales⁵¹.

Lógicamente, también existen muchas voces que defienden el acierto de haber activado la operación. Entre sus principales argumentos se aduce que el tráfico de migrantes ha descendido drásticamente en la ruta del Mediterráneo central gracias al despliegue de Sophia. Además, el número de migrantes salvados directamente con medios de la operación, aproximadamente 45.000⁵², es por sí solo un argumento para justificar su existencia.

Para el profesor Acosta, la Operación Sophia es un buen ejemplo de enfoque integral en la gestión de crisis, pues asume diversas competencias tanto en materia de seguridad interior como exterior en el ámbito de la «estrategia de seguridad marítima». No obstante, Acosta sostiene que el mandato de la operación debía haberse

⁵⁰ TRIANDAFYLLIDOU, A. y MANTANIKA, R. «Emergencia de refugiados en el Mediterráneo: evaluación de las respuestas políticas de la Unión Europea». Italy, Florence: European University Institute, 2017, p. 22. <http://rimd.reduaz.mx/revista/rev28/1.pdf>. Consultado el 10 de junio de 2019.

⁵¹ ROBERTS, P. *Op. cit.*, 2015.

⁵² A fecha 10 de marzo de 2019, se habían salvado 465.928 vidas en el Mediterráneo desde el año 2015. 254.083 migrantes fueron rescatados por la Operación Themis, 94.457 por la Operación Poseidón, 72.472 por la Operación Indalo y 44.916 por la Operación Sophia. COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. «Infographic - EU Mediterranean operations 2015-2019». 2019. <https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/saving-lives-sea-february-2018/>. Consultado el 11 de mayo de 2019.

modificado para ajustarse mejor a la realidad de la misión llevada a cabo, especialmente en lo que se refiere a su coordinación con Frontex⁵³.

A propósito de esta doble dimensión de la operación, vale la pena recordar que en el año 2013 Italia defendió la propuesta de iniciar una misión naval como lo que después acabó siendo Sophia y su propuesta fue rechazada por el resto de Estados miembros por considerar que una operación de esta naturaleza precisamente diluía la separación entre la política exterior y la interior⁵⁴. Únicamente las tragedias ocurridas en 2015 consiguieron cambiar la actitud del resto de países europeos.

Thierry Tardy también hizo una interesante reflexión resaltando el hecho de que Sophia es la primera operación PCSD que contiene un mandato explícitamente coercitivo, lo que le acerca al planteamiento de las operaciones de mantenimiento de la paz, algo que supone un salto cualitativo en la política de seguridad europea⁵⁵. Además, según este autor, los medios desplegados en la operación han contribuido a incrementar la conciencia situacional de la UE en el Mediterráneo central, lo que a su vez puede haber contribuido a disuadir o al menos complicar el tráfico ilegal⁵⁶.

En cualquier caso, más allá de las voces más o menos autorizadas que defienden o critican la decisión de implementar una operación militar para acabar con las mafias que trafican con migrantes es indudable que el ingente volumen de migrantes irregulares arribando a las costas europeas ha provocado el repunte del discurso xenófobo tanto en el discurso político como en los medios de comunicación y la propia calle. Tampoco algunas medidas legislativas se han quedado fuera de esta influencia antiinmigratoria.

Según una encuesta⁵⁷ realizada en mayo de 2015, la inmigración de personas de países no pertenecientes a la UE suscitaba una reacción negativa en una mayoría de

⁵³ ACOSTA, M. «Sobre el ámbito competencial de las operaciones de paz: el enfoque integral de la operación militar Sophia de la UE ante la crisis migratoria». *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*. 2018, ISSN-e: 2255-3479, pp. 39-40.

⁵⁴ RASCHE, L. *Op. cit.*, 2018, p. 4; INGEMANN. *Op. cit.*, 2017, p. 13.

⁵⁵ TARDY, T. *Op. cit.*, 2015, pp. 1-3.

⁵⁶ TARDY, T. *Op. cit.*, 2017, p. 3.

⁵⁷ Los datos proceden de una encuesta realizada entre diciembre de 2016 y febrero de 2017. En la encuesta participaron los siguientes países: Alemania, Austria, Bélgica, España, Francia, Grecia, Hungría, Italia, Polonia y el Reino Unido. RAINES, T.; GOODWIN, M. y CUTTS, D. «The Future of Europe Comparing Public and Elite Attitudes». Chatham House, 2017, p. 21.

europeos (56 %). Además, la mayoría de los encuestados dijo ser partidario de poner freno a las migraciones de los países musulmanes⁵⁸. En definitiva, se ha creado una corriente de opinión que favorece la existencia de una percepción negativa hacia los migrantes.

El análisis de los estudios realizados hasta ahora sobre la efectividad de la operación ha condicionado la definición de la tesis de partida de este trabajo, pues casi todos ellos son muy críticos. Por todo ello, y tomando como punto de partida la visión crítica de la efectividad de la decisión tomada, con este trabajo se pretende corroborar que efectivamente aquella decisión fue precipitada y equivocada. Para ello, se va a analizar con el mayor detalle posible dos aspectos que los estudios críticos encontrados no parecen haber desarrollado suficientemente y que corresponden a las dos variables dependientes definidas con anterioridad.

Operación Sophia: mandatos, objetivos y medios

En una reunión extraordinaria de los ministros de Interior y Asuntos Exteriores celebrada el 23 de abril de 2015 se llegó al acuerdo de implementar un plan de acción para combatir la migración irregular y el tráfico con seres humanos⁵⁹. Como consecuencia del mencionado acuerdo, el Consejo Europeo decidió poner en marcha la operación EUNAVFOR MED el 18 de mayo de 2015 y le asignó la siguiente misión:

«La Unión llevará a cabo una operación militar de gestión de crisis que contribuya a desarticular el modelo de negocio de las redes de tráfico ilícito y trata de personas en el Mediterráneo central meridional (EUNAVFOR MED), realizando esfuerzos sistemáticos para detectar, capturar y eliminar los buques y medios que utilizan o que se sospeche que utilizan los pasadores de fronteras o los tratantes de personas, de conformidad con

<https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/publications/research/2017-06-20-future-europe-attitudes-raines-goodwin-cutts-final.pdf>. Consultado el 7 de mayo de 2019.

⁵⁸ MCAULIFFE, M. y RUHS, M. «Informe sobre las migraciones en el mundo 2018». Organización Internacional para las Migraciones, 2018, p. 82. https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2018_sp.pdf. Consultado el 15 de enero de 2019.

⁵⁹ EUROPEAN PARLIAMENT. «Resolution of 29 April 2015 on the latest tragedies in the Mediterranean and EU migration and asylum policies (2015/2660(RSP))». 2015. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0176+0+DOC+XML+V0//EN>. Consultado el 14 de abril de 2019.

el derecho internacional aplicable, incluidos la CNUDM⁶⁰ y cualquier resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas»⁶¹.

Asimismo, el Consejo ordenó que la operación, a la que se asignó un año de vigencia⁶², se llevara a cabo en tres fases consecutivas. En la fase I se debían llevar a cabo patrullas en alta mar para recopilar inteligencia relacionada con las redes de migración.

En la fase II-a se autorizaba el apresamiento de «los buques sospechosos de ser utilizados para el tráfico ilícito o la trata de seres humanos» pero solo en alta mar. En la fase II-b, que nunca llegó a implementarse, se autorizaba el apresamiento de dichos buques en aguas territoriales de los Estados ribereños siempre y cuando estos hubieran dado su consentimiento o fuese autorizado por cualquier resolución aplicable del CSNU.

En la fase III se autorizaba a adoptar todas las medidas necesarias, incluidas la eliminación o inutilización, contra los buques sospechosos en el territorio de los Estados ribereños siempre y cuando se diese algunas de las dos condiciones mencionadas en la fase II-b⁶³.

En lo referente a la financiación de la operación, inicialmente se asignó un presupuesto de 11,82 millones de euros a modo de fondo común controlado por el Comité Athena

⁶⁰ Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.

⁶¹ European Council Decision CFSP 2015/778, 18/05/2015.

⁶² El Consejo ha ido extendiendo el mandato de Sophia a medida que vencían los periodos de vigencia. La primera extensión se concedió el 20JUN16 y tenía vigencia hasta el 27JUL17 (European Council Decision CFSP 2016/993, 20/06/2016); la segunda extensión se concedió 04JUL17 y tenía vigencia hasta el 31DIC18 (European Council Decision CFSP 2017/1385, 25/07/2017); la tercera extensión se concedió el 21DIC18 y tenía vigencia hasta el 31MAR19 (European Council Decision CFSP 2018/2055, 21/12/2018); la cuarta extensión se concedió el 29MAR19 y tenía vigencia hasta el 30SEP19 (European Council Decision CFSP 2019/535, 29/03/2019).

⁶³ Otras decisiones tomadas por esta primera resolución fueron la autorización para identificar a todas las personas rescatadas o apresadas; el nombramiento del comandante de la operación, vicealmirante Enrico Credendino; la ubicación del Cuartel General en Roma; el control político y la dirección estratégica sería ejercido por parte del Comité Político y de Seguridad; el Consejo se reserva «la facultad de determinar los objetivos y la terminación de la operación militar de la UE»; el Comité Militar de la Unión Europea supervisará la debida ejecución de la EUNAVFOR MED; se establecerá un mecanismo de coordinación con otras agencias y organismos de la Unión, en particular con la European Border and Coast Guard Agency (Frontex), la European Union Agency for Law Enforcement Cooperation (Europol), la European Union's Judicial Cooperation Unit (Eurojust), la Oficina Europea de Apoyo al Asilo y las misiones pertinentes de la PCSD.

de la Unión⁶⁴, ya que los países que aportan capacidades deben asumir los gastos asociados a su participación⁶⁵, algo que es práctica común en todas las operaciones militares PCSD⁶⁶.

El 17 de junio de 2015, se nombró al primer *force commander* de la operación, el almirante Andrea Gueglio⁶⁷ y la fase I comenzó el 22 de junio de 2015 tras la recomendación pertinente del comandante de la operación⁶⁸. Solamente un mes después, concretamente el 27 de julio, la operación alcanzó su plena capacidad operativa⁶⁹.

La fase II-a comenzó el 7 de octubre de 2015 tras haberse completado los objetivos de la fase I⁷⁰. Dos días más tarde, el 9 de octubre, el UNSC adoptó la resolución 2240 que autorizaba a inspeccionar los buques sospechosos de ser utilizados por «grupos delictivos organizados para el tráfico de migrantes o la trata de personas desde Libia». La resolución tenía una vigencia de un año y era aplicable en alta mar frente a las costas de Libia⁷¹. Esta es la norma que legitima a la operación, pues permite que se realicen abordajes a buques sospechosos de traficar con migrantes, aunque no se cuente con la autorización del Estado de pabellón del buque.

A finales de ese mismo mes, el 26 de octubre, la operación pasó a denominarse EUNAVFOR MED Operation Sophia⁷². El nombre Sophia, propuesto por el comandante de la operación, tiene su origen en un bebé nacido el 24 de agosto en la fragata alemana Schleswig-Hols cuando patrullaba por el Mediterráneo central integrada en la

⁶⁴ Con las sucesivas extensiones del mandato los costes comunes de la operación se fijaron en: 20JUN16, 6,7 millones de euros (European Council Decision CFSP 2016/993, 20/06/2016); 04JUL17, 6 millones de euros (European Council Decision CFSP 2017/1385, 25/07/2017); 21DIC18, 1,1 millones EUR (European Council Decision CFSP 2018/2055, 21/12/2018); 29MAR19, 2.751.000 EUR (European Council Decision CFSP 2019/535, 29/03/2019).

⁶⁵ Por ejemplo, en el año 2018 el coste de la participación española en Sophia ascendió a 62,8 millones. Disponible en https://elpais.com/politica/2019/02/05/actualidad/1549368969_641758.html. Consultado el 16 de abril de 2019.

⁶⁶ RUIZ, F. *Op. cit.*, 2016, p. 106.

⁶⁷ Political and Security Committee Decision CFSP 2015/958, 17/06/2015.

⁶⁸ European Council Decision CFSP 2015/972, 22/06/2015.

⁶⁹ TARDY, T. *Op. cit.*, p. 2.

⁷⁰ Political and Security Committee Decision CFSP 2015/1772, 28/09/2015.

⁷¹ UN, Security Council, Res. 2240/2015, 9/10/2015. Esta resolución ha tenido continuidad con otras resoluciones sucesivas que han extendido su vigencia hasta el presente: UN, Security Council, Res. 2312/2016, 6/10/2016; UN, Security Council, Res. 2380/2017, 5/10/2017; UN, Security Council, Res. 2437/2018, 3/10/2018.

⁷² European Council Decision CFSP 2015/1926, 26/10/2015.

Task Force de la operación. Sophia es hija de una mujer somalí que fue rescatada junto a otros 453 migrantes aquel día⁷³.

El 20 de enero de 2016 el Comité Político y de Seguridad hizo suya la resolución 2240 del UNSC, por lo que a partir de ese momento los buques de la operación podían inspeccionar las embarcaciones sospechosas de ser utilizadas por las organizaciones criminales⁷⁴.

En mayo de 2016, el Gobierno libio reconocido por Naciones Unidas, el Gobierno de Acuerdo Nacional (GNA), informó que estaba preparado para cooperar con la UE, por lo que el Consejo aprobó que la operación asumiese dos nuevas tareas de apoyo: el desarrollo de capacidades y formación de la guardia costera y de la armada libias; la contribución al intercambio de información y a la aplicación del embargo de armas de las Naciones Unidas en alta mar frente a las costas de Libia, de acuerdo con las sucesivas resoluciones del UNSC⁷⁵.

La tarea de entrenamiento de las fuerzas de seguridad libias debía estar enfocada a la prevención del tráfico de migrantes y la trata de personas. Además, el mandato permitía que esta nueva misión se llevase a cabo tanto en aguas internacionales como en las de jurisdicción libia e incluso sobre el terreno. Asimismo, dichas tareas podían ser efectuadas en centros de entrenamiento de los Estados miembros.

El 14 de junio de 2016, el UNSC aprobó la resolución 2292 que autorizaba la inspección en alta mar frente a las costas de Libia, de los buques que tengan su origen o su destino en Libia y sobre los que existan motivos razonables para creer que transportan armas o material conexo a Libia o desde su territorio⁷⁶.

Con la extensión de julio de 2017, se amplió el mandato de la operación con nuevas tareas de apoyo: se establecía un mecanismo de monitoreo de las tareas de formación y capacitación de la armada y el servicio de guardacostas libios; se debían realizar

⁷³ EUNAVFOR MED OPERATION SOPHIA. «About Us. Story». 2019.

<https://www.operation sophia.eu/about-us/#story>. Consultado el 15 de enero de 2019.

⁷⁴ Political and Security Committee Decision CFSP 2016/118, 20/01/2016.

⁷⁵ Political and Security Committee Decision CFSP 2016/1635, 30/08/2016.

⁷⁶ UN, Security Council, Res 2292/2016, 14/06/2016. Esta resolución ha tenido continuidad con otras resoluciones sucesivas que han extendido su vigencia hasta el presente: UN, Security Council, Res 2357/2017, 12/06/2017; UN, Security Council, Res 2420/2018, 11/06/2018; UN, Security Council, Res 2473/2019, 10/06/2019.

nuevas tareas de vigilancia y recopilación de información relacionadas con el tráfico ilegal de exportaciones de petróleo de Libia; se debía mejorar el intercambio de información con los organismos responsables de la aplicación de la ley de los Estados miembros, Frontex y Europol.

En relación con esto último, el 20 de marzo de 2018, el Comité Político y de Seguridad acordó que, con el fin de mejorar el intercambio de información con las autoridades policiales pertinentes de los Estados miembros y los organismos de la UE, la operación podría albergar una célula de información sobre delincuencia dentro de la operación. El Consejo hizo suya esta decisión el 14 de mayo del mismo año⁷⁷.

Finalmente, el 29 de marzo de 2019, dos días antes de que expirara su mandato, el Consejo concedió una extensión al mismo, esta vez hasta el 30 de septiembre de 2019. En el comunicado de prensa correspondiente, el Consejo anunció que se habían dado instrucciones al comandante de la operación para que suspendiera temporalmente el despliegue de los medios navales, al menos durante el periodo de esta nueva extensión. En el mismo comunicado el Consejo señaló que la operación continuaría con el fortalecimiento de las tareas de vigilancia con medios aéreos y con el refuerzo del apoyo a la armada y el servicio de guardacostas libios⁷⁸.

En relación con los Estados miembros que se han implicado en la operación, esta participación ha ido variando con el paso del tiempo. Así, en la fase I participaron 22 países: Alemania, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Chequia, España, Eslovenia, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Reino Unido, Rumanía y Suecia.

Tras el comienzo de la fase II-a se fueron incorporando otros Estados miembros, como Austria y Portugal, en febrero de 2016⁷⁹, Irlanda, en julio de 2017⁸⁰, Eslovaquia, en agosto de 2017⁸¹ y Croacia, en septiembre de 2017⁸².

⁷⁷ European Council Decision CFSP 2018/717, 14/05/2018.

⁷⁸ EUROPEAN COUNCIL. «Press release. EUNAVFOR MED Operation Sophia: mandate extended until 30 September 2019». 2019.

http://dsms.consilium.europa.eu/952/Actions/Newsletter.aspx?messageid=30557&customerid=13871&password=enc_3641413438413130_enc. Consultado el 01 de abril de 2019.

⁷⁹ EUNAVFOR MED OPERATION SOPHIA. «EUNAVFOR MED: 24 EU Member States part of operation Sophia». 2016. <https://www.operationsophia.eu/eunavfor-med-24-eu-member-states-part-of-operation-sophia/>. Consultado el 15 de abril de 2019.

A comienzos de 2019, Bélgica decidió abandonar la operación por las razones ya expuestas en el capítulo anterior, por lo que en la actualidad son 26 los Estados participantes. En definitiva, Dinamarca es el único miembro de la UE que no ha participado en Sophia⁸³.

En cuanto al despliegue de medios, en la fase I Italia aportó el portaaviones Cavour como buque insignia de la operación y sede del Cuartel General de la fuerza⁸⁴ y dos submarinos⁸⁵. Alemania desplegó la fragata Chleswig-Holstein y el buque auxiliar Werra; Reino Unido el buque hidrógrafo Enterprise; Francia la fragata Courbet, que se incorporó el mismo día que se iniciaba la fase II-a; España la fragata Canarias⁸⁶; Grecia un submarino. Además, Italia aportó dos helicópteros, Reino Unido uno y Francia, Luxemburgo y España⁸⁷ aviones de patrulla marítima.

Tres días después de iniciarse la fase II-a, se incorporó a la fuerza de la operación la fragata belga Léopold I⁸⁸. En ese momento, el *force commander* contaba con 9 buques (contando los tres submarinos) y seis aeronaves. El 15 de octubre, el buque auxiliar Werra fue reemplazado por el Berlín. El día 23 de ese mismo mes, los buques

⁸⁰ Irlanda había desplegado buques en el área de operaciones con anterioridad, pero no bajo mando de la Operación Sophia, sino a través de un acuerdo bilateral con Italia en la operación Pontus. <https://www.irishtimes.com/news/ireland/irish-news/two-irish-naval-ships-to-join-mediterranean-migrant-rescue-1.3406606> Consultado el 22 de abril de 2019.

⁸¹ MINISTRY OF DEFENCE OF THE SLOVAK REPUBLIC (2018). *MP personnel are back from their successful tour of duty in the Mediterranean, SVK engagement in Op SOPHIA draws to an end*. <https://www.mosr.sk/42009-en/vojenski-policianti-sa-po-uspesnom-splneni-uloh-vratili-zo-stredomoria-slovensko-nateraz-ukoncilo-posobenie-v-operacii-sophia/> Consultado el 22 de abril de 2019.

⁸² MINISTRY OF DEFENCE OF THE REPUBLIC OF CROATIA (2019). *Croatian Navy member takes over duty in EU NAVFOR MED SOPHIA*. <https://www.morh.hr/en/news/press-releases/18655-croatian-navy-member-takes-over-duty-in-eu-navfor-med-sophia.html> Consultado el 22 de abril de 2019.

⁸³ El Ministerio de Defensa alemán anunció el 06 de junio de 2019 que se retira de la operación, algo que se hará efectivo el día 30 de junio. BUNDESMINISTERIUM DER VERTEIDIGUNG. 2019. <https://www.bmvg.de/de/aktuelles/engagement-an-operation-sophia-soll-beendet-werden-55862>. Consultado el 15 de junio de 2019.

⁸⁴ El almirante Andrea Gueglio, primer Force Commander de la Operación, contó inicialmente con 80 personas, entre oficiales y suboficiales, en su Cuartel General embarcado. DE RENZIS. 2015, p. 22.

⁸⁵ DE RENZIS, A. *Op. cit.*, 2015, p. 21.

⁸⁶ La fragata Canarias inició su participación en Sophia el día 5 de octubre de 2015, es decir, dos días antes de que se iniciase la fase II-a. <https://www.operationsophia.eu/the-spanish-frigate-esps-canarias-joined-eunavfor-med/>. Consultado el 15 de abril de 2019.

⁸⁷ El avión español inició su participación en Sophia el 15 de septiembre de 2015. <https://www.operationsophia.eu/eunavfor-med-sp-lockheed-p-3-orion-joining-the-mission/>.

⁸⁸ EUNAVFOR MED OPERATION SOPHIA. «The Belgian Frigate«Leopold I» joined EUNAVFOR MED». 2015. <https://www.operationsophia.eu/the-belgian-frigate-leopold-i-joined-eunavfor-med/>. Consultado el 15 de abril de 2019.

Richmond (Reino Unido) y Triglav (Eslovenia) se incorporaban a la operación⁸⁹. De esta forma se alcanzaba el mayor despliegue de medios en Sophia hasta el momento con 11 buques⁹⁰ y seis aeronaves.

Por tanto, en los arranques de la operación en el año 2015 los países que más se implicaron fueron Italia, Alemania, España y Reino Unido. A continuación, se sitúan Francia, Bélgica, Eslovenia, Grecia y Luxemburgo. El resto de Estados miembros aportaron personal a los Cuarteles Generales Operacional (OHQ, por sus siglas en inglés) en Roma y de la Fuerza (FHQ, por sus siglas en inglés) en el portaaviones Cavour.

En cualquier caso, es justo resaltar que el mayor contribuyente ha sido Italia, ya que además de los medios navales ya referidos, aportó 817 militares en 2016 y 585 en 2017, el Cuartel General en Roma y los recursos logísticos de las bases de Sigonella, Augusta y Pantelleria. Para todo este despliegue Italia gastó casi 70 millones de euros en 2016 y algo más de 43 millones de euros en 2017⁹¹.

A pesar de todo, estas aportaciones no han sido suficientes para satisfacer las capacidades necesarias para llevar a cabo las misiones encomendadas. Al menos eso es lo que se desprende de las dos conferencias de generación de fuerzas llevadas a cabo en 2016, pues algunos de los medios, personal y capacidades solicitados por el OHQ de Roma no fueron aportados por ninguno de los países participantes. Otro aspecto que se debía mejorar es que el personal desplegado en Sophia está sujeto a rotaciones demasiado frecuentes, cuando lo óptimo sería que estuviesen en sus puestos al menos 12 meses⁹².

La operación también es deficitaria en la capacidad de adquisición de inteligencia, particularmente en lo que se refiere a inteligencia humana, de señales y guerra

⁸⁹ EUNAVFOR MED OPERATION SOPHIA. «HMS Richmond and SNS Triglav join EUNAVFOR MED Operation Sophia completing the Task Force for the second phase in high seas». 2015. <https://www.operationsophia.eu/hms-richmond-and-sns-triglav-join-eunavfor-med-operation-sophia-completing-the-task-force-for-the-second-phase-in-high-seas/>. Consultado el 15 de abril de 2019.

⁹⁰ No se ha encontrado información detallada sobre la participación de los submarinos. Por tanto, se asume que en el momento referido sí estaban participando en la operación.

⁹¹ CAMARA DEI DEPUTATI (2017). *La missione navale militare dell'UE nel mediterraneo centromeridionale (EUNAVFOR MED SOPHIA)*, pp. 1-9. https://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DOSSIER/0/941304/index.html?part=dossier_dossier1-sezione_sezione2-h2_h215&parse=si&spart=si Consultado el 13 de diciembre de 2019.

⁹² EEAS (2017). Op. cit., p. 36.

electrónica. La falta de esta capacidad tiene su prueba más evidente en las pocas inspecciones⁹³ realizadas a buques para hacer cumplir la resolución 2292 del UNSC⁹⁴.

Por otra parte, el Grupo de Consejeros de Relaciones Exteriores (RELEX) emitió un informe en el que concluía que no se puede utilizar el presupuesto de la UE para las tareas de apoyo encomendadas a Sophia, por ser esta una operación militar y quedar por tanto excluida de lo contemplado en el artículo 41 del Tratado de la Unión. Tampoco prosperó el intento de financiación a través del Comité Especial Athena, por lo que la única opción es la contribución voluntaria de los Estados miembros, algo que también ha provocado dificultades adicionales para llevar a cabo las tareas de apoyo encomendadas a la operación.⁹⁵

Desde finales de marzo de 2019, tras la decisión del Consejo de retirar los medios navales de la operación, Sophia solo cuenta con medios aéreos: un Predator italiano, un Falcon 50 francés, dos Antonov An-28B1R Bryza polacos, un Merlin III luxemburgues, un C-235 VIGMA español y un P72A italiano⁹⁶. No cabe duda que esta decisión supuso una limitación incuestionable para las capacidades actuales de la operación.

Finalmente, para cerrar este capítulo, se presentan los resultados alcanzados hasta la fecha. En relación con el objetivo principal de la operación, los medios de Sophia han contribuido a detener a 151 sospechosos de pertenecer a las organizaciones criminales que trafican con migrantes y se han destruido 551 embarcaciones utilizadas para el transporte de los migrantes para evitar que pudiesen ser utilizadas de nuevo.⁹⁷

⁹³ A fecha 31 de mayo de 2019, los buques de la operación Sophia habían llevado a cabo tres inspecciones de embarcaciones sospechosas, en las que no se encontraron armas (Security Council Report, 2019).

⁹⁴ EEAS (2017). Op. cit., p. 37.

⁹⁵ EEAS (2017). Op. cit., p. 39.

⁹⁶ EUNAVFOR MED OPERATION SOPHIA (2019b). *Assets. Deployed Units*.

https://www.operation sophia.eu/media_category/assets/ Consultado el 15 de abril de 2019.

⁹⁷ EUNAVFOR MED OPERATION SOPHIA (2019d). *Mission at a glance*.

<https://www.operation sophia.eu/mission-at-a-glance/> Consultado el 17 de junio de 2019.

En relación con las actuaciones relacionadas con el embargo de armas, los medios de la operación han llevado a cabo 1 723 comunicaciones, 105 aproximaciones amistosas, 7 interrogaciones sobre la bandera de procedencia y 3 inspecciones⁹⁸.

Asimismo, es necesario hacer referencia a las misiones de búsqueda y salvamento llevadas a cabo por los medios de Sophia, aspecto muy importante a pesar de que no está inserto en su mandato de una forma explícita⁹⁹. Pues bien, la UE ha contribuido a rescatar a casi 730 000 personas en el mar desde el año 2015¹⁰⁰. De estas, aproximadamente 45 000, es decir, algo más de un 6 % han sido rescatadas con medios de la Operación Sophia.

El teatro de operaciones: la ruta del Mediterráneo central

El Área de Operaciones (AOO, por sus siglas en inglés)¹⁰¹ de la Operación Sophia tiene una superficie de 525 000 nm², o lo que es lo mismo, seis veces la extensión de Italia.¹⁰²

⁹⁸ EUNAVFOR MED OPERATION SOPHIA (2018i). *Reinforcing Maritime Security in the Central Med*. <https://www.operationsophia.eu/reinforcing-maritime-security-in-the-central-med/> Consultado el 24 de abril de 2019.

⁹⁹ Estas operaciones de rescate son en realidad una obligación que está perfectamente recogida en la legislación internacional sobre derecho marítimo. Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del mar DE 1982. Art 98. Deber de prestar auxilio. Convención SOLAS (Safety of Life at Sea) de 1974. Convención Internacional sobre salvamento de 1989 (Gabrielsen, 2018, 678).

¹⁰⁰ EUROPEAN COMMISSION (2019). *Progress report on the Implementation of the European Agenda on Migration*. Brussels, 6.3.2019 COM (2019) 126 final, p. 1. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20190306_com-2019-126-report_en.pdf Consultado el 20 de abril de 2019.

¹⁰¹ Delimitada con trazo amarillo en el gráfico adjunto.

¹⁰² GENTILE, R (2015). *EUNAVFOR MED OP SOPHIA. A contribution towards disrupting the business model of human smuggling and trafficking networks in the Central Mediterranean*. Magazine of the EU Military Staff, EEAS, Brussels autumn/winter 2015 issue #2. http://www.eeas.europa.eu/archives/docs/csdp/missions-and-operations/eunavfor-med/pdf/201511_impetus.pdf Consultado el 14 de abril de 2019.



Figura 1. Área de operaciones. Fuente: Comparecencia del almirante Credendino en la Comisión de Defensa de la Cámara de los Diputados el 27 de octubre de 2016.

Libia es el principal punto de partida de la ruta del Mediterráneo central y algunas estimaciones señalan que hasta un 90 % de las salidas se hacen desde este Estado fallido. Dentro de Libia los puntos de salida más utilizados son Trípoli y sus alrededores, incluyendo Zawiyah, Zuwara y Misrata. En el extremo este del país destaca Benghazi.

No obstante, los puntos de salida suelen cambiar con frecuencia dependiendo de diversos factores entre los que se encuentran la actividad de las comunidades locales, la situación de seguridad y la presencia de puestos de control. Debe tenerse en cuenta que las redes criminales han demostrado una gran flexibilidad y resiliencia para adaptarse a la acción de las fuerzas de seguridad, cambiando las rutas siempre que sea necesario.¹⁰³

Por ejemplo, en el año 2016 hubo un desplazamiento hacia el este, reduciéndose drásticamente las salidas desde Zuwara, ya que allí se hundió una embarcación con 183 migrantes, lo que a su vez provocó una oleada de indignación contra los mafiosos que operaban en ese lugar.¹⁰⁴

¹⁰³ EUROPOL e INTERPOL (2016). Op. cit., pp. 2-4.

¹⁰⁴ UNODC (2018). Op. cit., p. 145.

Aunque Libia engloba de lejos a los principales puntos de salida, en los últimos años se ha producido un repunte en las salidas desde Túnez. Así, en el año 2017 se contabilizó la salida de 5 900 migrantes desde este país. Si se comparan estos datos con los de años precedentes, 999 en 2016 y 569 en 2015, se puede constatar que el crecimiento del flujo de migrantes en esta ruta ha sido notable.¹⁰⁵

En cuanto a los puertos de entrada a Europa, la inmensa mayoría de las llegadas se producen en Sicilia y Lampedusa. En cualquier caso, se debe aclarar que el lugar de desembarco en Europa no lo deciden ni las mafias ni los propios migrantes, puesto que prácticamente ninguna de sus embarcaciones llega por sí sola a las costas europeas. La inmensa mayoría son interceptadas por los buques de las distintas operaciones puestas en marcha en el Mediterráneo central o por los de las ONG.

A este respecto conviene recordar que las autoridades europeas están obligadas a desembarcar a los migrantes en sus propios puertos, puesto que la mayoría de los migrantes pertenecen a países subsaharianos con los que no existen acuerdos de repatriación.¹⁰⁶

La ruta que proviene del África occidental tiene en Níger a uno de sus principales países de tránsito. Por eso mismo, este país se ha convertido en uno de los principales centros de operación de los grupos criminales y eso a pesar de que la mayoría de las personas que transitan por Níger comenzaron su andadura como migrantes regulares gracias al protocolo de libre circulación de la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO).¹⁰⁷

Según ACNUR, en la ruta que cruza el desierto desde Níger a Libia a través de Agadez, conocida como «el camino del infierno», podrían estar muriendo más migrantes que en el propio mar Mediterráneo. ACNUR estima que solamente en el año 2016 utilizaron esta ruta unas 330 000 personas. Además, según esta agencia, las medidas tomadas por Níger contra los traficantes con ayuda de la UE podrían estar

¹⁰⁵ UNODC (2018). Op. cit., p. 146.

¹⁰⁶ RUIZ, F (2016). Op. cit., p. 105.

¹⁰⁷ MCAULIFFE, M y RUHS, M (2018). Op. cit., p. 57.

provocando que la ruta que siguen los migrantes sea todavía más peligrosa, ya que dichas medidas estarían obligando a los traficantes a buscar rutas más apartadas.¹⁰⁸

Para tratar de paliar esta situación en alguna medida, la UE también está apoyando las operaciones de búsqueda y salvamento en el desierto a través de sus operaciones en Mali y Níger y del Fondo Fiduciario de la UE para África. Se estima que alrededor de 1 100 migrantes fueron rescatados en el desierto del Sáhara en el año 2017.¹⁰⁹

En Níger, más concretamente en Niamey, ACNUR también ha establecido un centro de tránsito al que están llevando migrantes evacuados desde Libia. Por ejemplo, en noviembre de 2018 evacuaron a 2 069 personas a este centro para inicialmente determinar su estatus como refugiados y, en última instancia, enviarlos a Europa o a otros destinos.¹¹⁰

¹⁰⁸ ACNUR (2017b). *El desierto de Libia, la nueva trampa mortal de refugiados y migrantes*. <https://eacnur.org/es/actualidad/noticias/el-desierto-de-libia-la-nueva-trampa-mortal-de-refugiados-y-migrantes> Consultado el 14 de enero de 2019.

¹⁰⁹ EUROPEAN COMMISSION (2017b). *EU action in Libya on migration. The Commission's contribution to the leaders' agenda*, p. 2. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20171207_eu_action_in_libya_on_migration_en.pdf Consultado el 06 de abril de 2019.

¹¹⁰ HRW (2019). Op. cit., p. 6

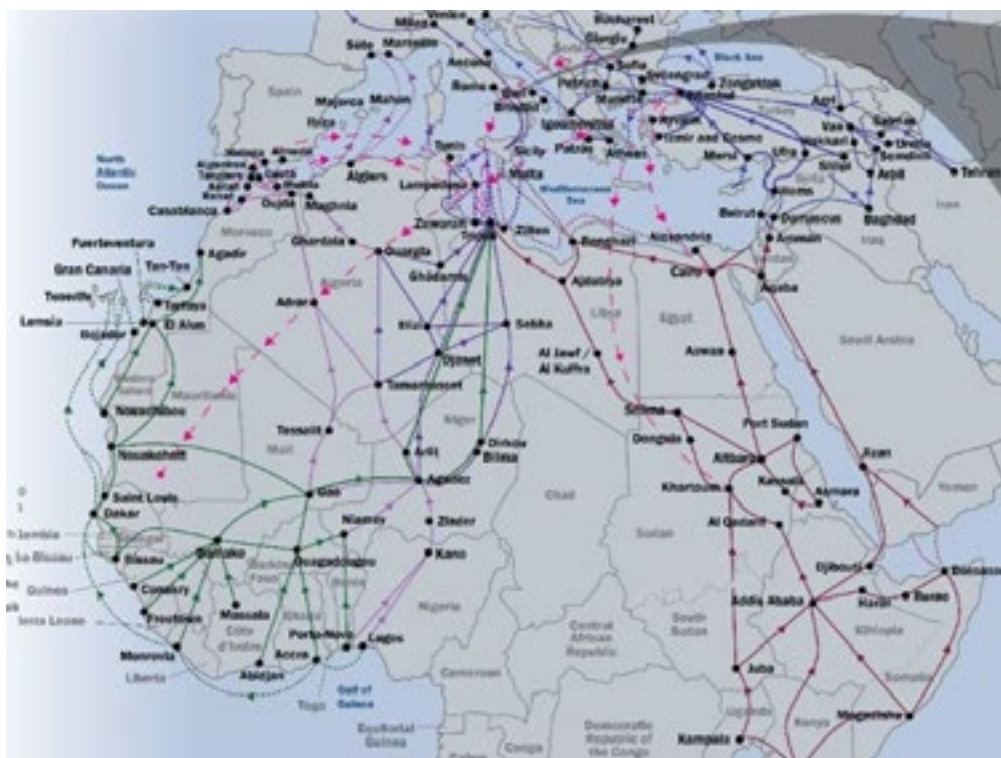


Figura 2: Rutas migratorias hacia el Mediterráneo. Fuente: IOM, 2019

La ruta proveniente del África oriental, que arranca en el Cuerno de África, atraviesa países como Uganda y la República Unida de Tanzania, que se han convertido fundamentalmente en países de tránsito. Oriente Medio, Europa y África meridional son los tres principales destinos de los migrantes de África oriental, que utilizan cuatro rutas principales. La que interesa a este trabajo es la ruta occidental que transcurre por Sudán y desemboca en Libia¹¹¹.

En Europa, muchos de los migrantes siguen la ruta Sicilia-Roma-Milán. Desde aquí las rutas hacia el norte se hacen a través de Suiza, Austria o Alemania¹¹².

En este capítulo referido al teatro de operaciones en el que se desenvuelve la Operación Sophia parece obligado referirse a la realidad sociopolítica de Libia porque una de las causas que ha favorecido la masiva afluencia de migrantes a sus costas

¹¹¹ MCAULIFFE, M y RUHS, M (2018). Op. cit., p. 60.

¹¹² CAMPANA, P (2018). *Out of Africa: The organization of migrant smuggling across the Mediterranean*. *European Journal of Criminology* 2018, Vol. 15(4), p. 492.

para tratar de llegar a Europa es la situación caótica de Estado fallido en la que se encuentra desde la caída de Gadafi.

De hecho, el concepto de gestión de crisis para la Operación Sophia partía del análisis llevado a cabo por el EEAS en otro documento, el *Political Framework for Crisis Approach* para Libia elaborado en abril de 2015, y que aborda los desafíos a los que se enfrentaba la región en aquel momento. En este sentido, la operación forma parte del enfoque global de la UE hacia el sur del Mediterráneo y de la gestión global de la UE ante la crisis de los migrantes tal y como se analizará en el siguiente capítulo¹¹³.

En Libia se vive una situación de violencia endémica favorecida por la coexistencia de tres centros de poder que compiten entre sí, a saber, la Cámara de Representantes, con sede en Tobruk, aliada del general Haftar, que es el jefe del denominado Ejército Nacional Libio; el Congreso Nacional General, con sede en Trípoli, que cuenta con el apoyo de las milicias islamistas de Trípoli y Misrata, coalición conocida como Amanecer Libio; y el Gobierno de Acuerdo Nacional (GNA), también con sede en Trípoli, cuyo primer ministro es Fayez al-Serraj, que es la única autoridad que cuenta con el respaldo de Naciones Unidas¹¹⁴.

Simplificando mucho las cosas, en realidad puede decirse que todo se reduce al enfrentamiento entre dos bandos que son irreconciliables entre sí. Por un lado, los islamistas del Amanecer Libio y, por el otro, los nacionalistas de Dignidad Libia. Los primeros dicen defender el país de una contrarrevolución pro-Gadafi y se oponen firmemente a la intervención extranjera. Los segundos dicen ser la salvaguarda de una tradición secular a la vez que defienden la democracia del extremismo islamista, por lo que entienden deben contar con el apoyo de la comunidad internacional¹¹⁵.

El reconocimiento del GNA por parte de la comunidad internacional se gestó el 17 de diciembre de 2015 con la firma del Acuerdo Político Libio de Sijrat (Marruecos), ya que este acuerdo contó con la participación de la mayoría de los delegados libios presentes

¹¹³ TARDY, T (2015). Op. cit., p. 2

¹¹⁴ FUENTE, I (2017). *Libia, la guerra del general Jalifa Haftar*. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Documento Análisis, pp. 1-8.
http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2017/DIEEEA70-2017_Libia_Guerra_General_Haftar_IFC.pdf Consultado el 03 de enero de 2019.

¹¹⁵ COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION (2014). *Libya, a Political Framework for a Crisis Approach*, pp. 3-4. <https://statewatch.org/news/2014/nov/eu-council-libya.pdf> Consultado el 17 de abril de 2019.

en el diálogo político auspiciado por Naciones Unidas y por una amplia representación de la sociedad de aquel país. De ahí que pocos días después el UNSC emitiese la resolución 2 259 por la que la comunidad internacional reconocía como único gobierno legítimo de Libia al Gobierno de Acuerdo Nacional¹¹⁶.

A pesar de este respaldo de Naciones Unidas, que básicamente perseguía la reunificación política del país, el GNA no ha conseguido ejercer su autoridad en todo el territorio, entre otras cosas porque no contó desde el principio con el respaldo de la Cámara de Representantes, ni de las principales milicias asentadas en el país.

Esta situación de rivalidad y caos con diversos centros de poder que no se reconocen entre sí ha provocado la aparición de grupos salafistas que conviven con las milicias no desmovilizadas¹¹⁷, todo lo cual ha derivado en una especie de guerra civil de baja intensidad, pero con un enorme impacto en la sociedad libia que impide que desaparezca el contexto de inseguridad y falta de gobierno¹¹⁸. Tampoco ha faltado en este escenario el Dáesh que a principios de 2015 amenazó con inundar Europa con medio millón de refugiados a través de Libia¹¹⁹. En estas circunstancias las organizaciones criminales que trafican con migrantes encuentran un escenario propicio para sus negocios.

Toda esta inestabilidad provocó que a finales de 2016 el total de desplazados internos superara las 300 000 personas y que más de 38 000 refugiados solicitaran asilo en el país¹²⁰. Algunas estimaciones señalan que en la actualidad hay 2 500 desplazamientos por cada 100 000 habitantes¹²¹. Otras fuentes aseguran que sigue habiendo alrededor de 200 000 personas desplazadas de sus hogares¹²². Naciones Unidas va más allá y estima que 823 000 personas, entre las que hay muchos migrantes y 248 000 niños, necesitan ayuda humanitaria en Libia¹²³. Según la IOM, a finales de 2018 había

¹¹⁶ UN, Security Council, Res 2259 / 2015. 23.12.2015

¹¹⁷ VEGA, E (2013). Desarrollo de los procesos políticos en el Magreb. En VV.AA. *Análisis y evaluación de la estabilidad del Magreb*. Madrid. Ministerio de Defensa. CESEDEN. Monografía nº 133, p. 37.

¹¹⁸ FUENTE, I (2017). Op. cit., p. 2.

¹¹⁹ MCAULIFFE, M y RUHS, M (2018). Op. cit., p. 245.

¹²⁰ MCAULIFFE, M y RUHS, M (2018). Op. cit., p. 56.

¹²¹ MCAULIFFE, M y RUHS, M (2018). Op. cit., p. 42.

¹²² HRW (2019). Op. cit., pp. 11-12.

¹²³ UNSMIL (2019). *Remarks of SMSGT Ghassan Salamé to the United Nations Security Council on the situation in Libya, 20 March 2019*. <https://unsmil.unmissions.org/remarks-srsg-ghassan-salam%C3%A9-united-nations-security-council-situation-libya-20-march-2019> Consultado el 02 de abril de 2019.

670 920 migrantes en Libia procedentes de 39 países en las 100 municipalidades del país.¹²⁴

Las cifras de la Unión Africana sugieren que entre 400 000 y 700 000 migrantes fueron retenidos en condiciones a menudo inhumanas y sufriendo abusos en más de 40 campos de detención distribuidos por toda Libia hasta el mes de diciembre de 2018.¹²⁵

De lo que no hay duda es que hoy la situación dista de ser estable. Sin ir más lejos, el pasado 27 de agosto, se produjeron violentos combates en diversas áreas de Trípoli entre grupos rivales del propio GNA¹²⁶, que competían por el control del territorio y el acceso a los recursos económicos de la capital. Fue necesaria la mediación de la ONU para poner fin a estos combates¹²⁷. Este es uno de los últimos ejemplos de que todos los esfuerzos para lograr la reconciliación política en Libia han fracasado hasta ahora¹²⁸.

En la zona sur del país, que es por donde llegan la inmensa mayoría de los migrantes, los tebu, tuareg y los grupos armados árabes luchan entre sí por el control del territorio y los recursos. Todos estos enfrentamientos han diezmado la economía y los servicios públicos del país, incluido el sistema de salud pública, la aplicación de las leyes y el poder judicial. Además, Libia no cuenta con un sistema de asilo, ni ha ratificado la Convención de 1951 sobre los Refugiados, ni ha reconocido oficialmente a la Agencia para los Refugiados de Naciones Unidas (ACNUR)¹²⁹.

El tiempo que los migrantes han de esperar en la costa libia para ser embarcados puede variar de un día a varios meses, o incluso un año¹³⁰. Durante este tiempo los migrantes son hacinados en lo que se conoce por *connection houses* o *sheltering*

¹²⁴ IOM (2018e). *Migrant Baseline Assessment Round 22* (Sept-oct 2018).

<http://www.globaldtm.info/category/middle-east-and-north-africa/> Consultado el 20 de diciembre de 2018.

¹²⁵ UN, NEWS (2018). *As Security Council imposes sanctions on six human traffickers in Libya, UN chief calls for more accountability*. <https://news.un.org/en/story/2018/06/1011751> Consultado el 19 de abril de 2019.

¹²⁶ UN SECURITY COUNCIL (2019). *United Nations Support Mission in Libya. Report of the Secretary-General*. https://unsmil.unmissions.org/sites/default/files/sq_report_on_unsmil_s_2019_19e.pdf Consultado el 11 de abril de 2019.

¹²⁷ HRW (2019). Op. cit., p. 12.

¹²⁸ No se hace referencia a los enfrentamientos entre el general Haftar y el GNA ocurridos en los últimos meses por quedar fuera del ámbito temporal de este trabajo.

¹²⁹ HRW (2019). Op. cit., p. 5 y UNSMIL (2018). Op. cit., p. 5.

¹³⁰ ACNUR (2019). Op. cit., p. 18.

centers¹³¹, que son instalaciones temporales y muy pobres en las que las instalaciones sanitarias y para cocinar son muy limitadas.

Estas retenciones son ilegales, pues los migrantes no son imputados por incumplir las leyes migratorias libias¹³². Además, los migrantes son sometidos a violencia sexual y trabajos forzados durante su estancia en estos centros. Algunos son incluso vendidos como esclavos y algunos otros son torturados.

En julio de 2018, HRW visitó cuatro centros de detención en Trípoli, Misrata y Zuwara y allí pudieron documentar las condiciones inhumanas en las que conviven los migrantes, entre las que cabe destacar la sobreocupación, falta de higiene, pobre calidad del agua y de la comida, falta de atención sanitaria, violencia extrema ejercida por los propios guardias, incluidas violaciones a niños. En definitiva, HRW asegura que los esfuerzos de la UE por mejorar las condiciones de vida de los migrantes retenidos en Libia han fracasado¹³³. Lo mismo asegura la UNSMIL en su informe de diciembre de 2018¹³⁴.

Para tratar de paliar en alguna medida todo este sufrimiento, a finales de 2018 ACNUR junto con LibAid y el Ministerio del Interior libio abrieron el Centro de Encuentro y Salida para refugiados y solicitantes de asilo vulnerables. Como su propio nombre indica, la finalidad de este centro es trasladar a los migrantes en situación de vulnerabilidad a un entorno seguro. En cualquier caso, esta medida no ha cambiado el criterio de ACNUR que sigue considerando a Libia como un lugar no seguro para el desembarco de migrantes¹³⁵.

«Las prisiones libias son los nuevos campos de concentración. Las condiciones en que viajan los migrantes por el desierto y por el mar no son tan diferentes de las de los deportados en los trenes de la muerte. Y el que hoy quiere levantar muros y rechazar a los refugiados no se comporta de manera muy diferente a la de aquellos colaboradores de Hitler que la filósofa alemana Hannah Arendt definió como *hombres banales*. Quien deja morir a miles de niños en el mar o les permite vivir en condiciones inhumanas en

¹³¹ Esta sería la denominación oficial. UNSMIL (2018). Op. cit., p. 38.

¹³² UNSMIL (2018). Op. cit., p. 5.

¹³³ HRW (2019). Op. cit., pp. 1-3.

¹³⁴ UNSMIL (2018). Op. cit., pp. 5-7.

¹³⁵ ACNUR (2019). Op. cit., p. 17.

los campos de refugiados fronterizos expresa una crueldad no menor que la de aquellos»¹³⁶.

Otra medida tomada por ACNUR, en este caso junto al Gobierno de Níger, es el Mecanismo de Tránsito de Emergencia que posibilita la acogida temporal de los refugiados procedentes de Libia en aquel país¹³⁷.

En febrero de 2017, Italia firmó un Memorándum de Entendimiento (MoU)¹³⁸ con el GNA sobre control de la migración¹³⁹. Como resultado de este acuerdo, Italia ha enviado a Libia diverso material, incluidas embarcaciones de patrulla para el servicio de guardacostas y fondos para su mantenimiento y el entrenamiento de las tripulaciones. Además, a través de un proyecto financiado por la UE, Italia está apoyando la implementación de un Centro de Salvamento Marítimo (MRCC)¹⁴⁰ que se espera que esté operativo en el año 2020. Mientras esto no ocurre se ha implementado una sala de operaciones libia en un buque de la armada italiana que está en el puerto de Trípoli. A través de esta sala de operaciones se realizan las coordinaciones con los MRCC de Roma y Malta¹⁴¹.

Antes de finalizar este capítulo, es conveniente referirse a la situación de las operaciones de búsqueda y salvamento (SAR) en el área de operaciones. En agosto de 2017, las autoridades libias declararon el establecimiento de una zona SAR (que llega hasta las 94 millas náuticas mar adentro) y desde entonces pretenden que el servicio de guardacostas libio sea el que lleva a cabo los rescates de migrantes, lo que significa que posteriormente la mayoría son retornados a suelo libio. Para conseguir este objetivo no han dudado en hostigar a los buques de las ONG que operaban en la zona¹⁴².

En definitiva, Libia sigue siendo un Estado fallido que no solo no puede luchar contra las mafias, sino que además en buena parte vive de ellas.

¹³⁶ BARTOLO, P (2017). Lágrimas de sal. Barcelona. Penguin Random House Grupo Editorial, S.A.U. Primera edición, marzo 2017.

¹³⁷ ACNUR (2019). Op. cit., p. 30.

¹³⁸ Memorandum of Understanding.

¹³⁹ UNSMIL (2018). Op. cit., p. 14.

¹⁴⁰ Maritime Rescue Coordination Center.

¹⁴¹ HRW (2019). Op. cit., pp. 22-23.

¹⁴² UNSMIL (2018). Op. cit., pp. 34-35.

Modelo de negocio de las mafias

En este capítulo se analiza la información disponible acerca de la composición de las redes de tráfico ilícito y trata de personas en el Mediterráneo central, su organización, perfiles, motivaciones, la relación con el crimen organizado y las milicias, la trata de personas, sus operaciones financieras, etc.

Paolo Campana realizó un interesante trabajo en el que analiza el *modus operandi* de una red que trafica con migrantes desde su origen, en el Cuerno de África, hasta su destino, en algunos países nórdicos. Este trabajo ofrece, según su autor, el primer modelo formal que explica las relaciones en el seno de una de estas redes de traficantes de migrantes. El análisis se fundamenta en la obtención de una serie de datos provenientes de escuchas telefónicas entre traficantes, que son parte de la investigación llevada a cabo por la fiscalía antimafia de Palermo.

La red de mafiosos objeto de estudio logró introducir a 4 670 migrantes en 13 embarcaciones. Estaba compuesta por 292 personas, de los que el 95 % eran hombres bastante jóvenes, con una edad media de 33 años¹⁴³.

Los datos sobre la composición de la red son bastante parecidos a los que arrojó un estudio llevado a cabo por la Comisión Europea en el año 2015 en el que se señalaba que los organizadores de las redes criminales suelen ser mayores de 35 años, pero no así el resto de actores implicados, que suelen ser de menor edad. Además, coincide con el estudio de Campana en que la inmensa mayoría de los integrantes de las mafias son hombres, aunque las mujeres también pueden desempeñar tareas relacionadas con el reclutamiento, el cobro de las tarifas a los migrantes e incluso el alojamiento de estos¹⁴⁴.

La mayoría de los integrantes de la red estudiada por Paolo Campana procedía de Eritrea y Etiopía, lo que también estaría en consonancia con los resultados obtenidos

¹⁴³ CAMPANA, P. *Op. cit.*, 2018, pp. 485-492.

¹⁴⁴ EUROPEAN COMMISSION, DIRECTORATE GENERAL FOR MIGRATION AND HOME AFFAIRS. *A study on smuggling of migrants: Characteristics, responses and cooperation with third countries*. Final Report, September 2015, pp. 52-53. http://www.emn.lv/wp-content/uploads/study_on_smuggling_of_migrants_final_report_master_091115_final_pdf.pdf.

Consultado el 19 de marzo de 2019.

por la Comisión Europea, que señala que los traficantes encargados del reclutamiento y las comunicaciones con las familias de los migrantes son de la misma nacionalidad que estos. No obstante, las mafias también suelen incluir a individuos de nacionalidades de todos aquellos países donde opera la red¹⁴⁵. A la misma conclusión llegó un estudio conjunto llevado a cabo por Europol e Interpol en el año 2016, que además concluyó que la trata de migrantes es un negocio fuertemente internacionalizado con sujetos sospechosos procedentes de más de cien países diferentes¹⁴⁶.

En este sentido, una publicación del *Regional Mixed Migration Secretariat* se señala que los migrantes denominan a los traficantes de su propia comunidad como los *connection men*¹⁴⁷. Otros estudios incluso afirman que los propios migrantes pueden llegar a desempeñar algunos roles dentro de la red de traficantes. Por ejemplo, algunos de ellos actúan como reclutadores de otros migrantes o como informadores¹⁴⁸.

En cuanto a su distribución geográfica, el 96,6 % de los componentes de la red estudiada por Paolo Campana se encontraba distribuido a lo largo de la ruta. Sin embargo, el 3,4 % restante se localizaba en lugares bien alejados de la misma, como Dubái, Israel, Canadá, Turquía, Alemania, Holanda y Gran Bretaña¹⁴⁹.

En relación con los roles desempeñados por los mafiosos, la mayoría jugaba papeles directamente relacionados con el movimiento de migrantes. No obstante, también se detectaron 11 personas que se dedicaban a secuestrar migrantes para pedir un rescate y cuatro personas pertenecientes a milicias armadas, básicamente oficiales responsables de centros de detención de migrantes que aceptaban sobornos a cambio de liberar a los migrantes retenidos en sus centros (ibíd.). Entre los que se dedicaban a gestionar el movimiento de los migrantes también se distinguieron dos roles principales: organizadores (15 % del total) y ayudantes (85 %).

¹⁴⁵ EUROPEAN COMMISSION, DIRECTORATE GENERAL FOR MIGRATION AND HOME AFFAIRS. *Op. cit.*, 2015, p. 52.

¹⁴⁶ EUROPOL e INTERPOL. *Op. cit.*, 2016, pp. 4-7.

¹⁴⁷ REGIONAL MIXED MIGRATION SECRETARIAT. *Going West: Contemporary Migration Trends from the Horn of Africa to Libya and Europe*. 2014, p. 47. http://www.mixedmigration.org/wp-content/uploads/2018/05/008_going-west.pdf. Consultado el 19 de marzo de 2019.

¹⁴⁸ REITANO, T. y TINTI, P. «Survive and advance. The economics of smuggling refugees and migrants into Europe». *ISS paper 289*. Institute for Security Studies, November 2015, p. 28. <https://issafrica.s3.amazonaws.com/site/uploads/Paper289-2.pdf>. Consultado el 01 de enero de 2019.

¹⁴⁹ CAMPANA, P. *Op. cit.*, 2018, p. 487.

El estudio también reveló que la red presentaba diversos grados de centralización con tres de los actores-organizadores destacando sobre los demás. Dos de ellos tenían su área de operaciones en Trípoli y el tercero en Sudán, este último se trataría de un «comercial» que ofrecía los servicios de las mafias al comienzo del viaje.

En cuanto a las dinámicas de coordinación existentes en esta red, el análisis reveló que, a pesar de tratarse de un «servicio» transnacional, la dimensión local seguía siendo crucial. Además, los organizadores actuaban con independencia y competían entre sí. De hecho, el estudio encontró numerosos indicios de que los mafiosos se preocupaban por el prestigio del servicio que prestaban a los migrantes, de cara a mantener su negocio frente a los competidores¹⁵⁰.

Por tanto, el estudio de Paolo Campana llegó a la conclusión de que el negocio de las mafias está segmentado tanto geográficamente como desde un punto de vista organizacional. Esta segmentación también era palpable en los métodos de pago utilizados, ya que normalmente a los migrantes se les exigían diferentes pagos por cada uno de los tramos. Por ejemplo, el pago del cruce del Mediterráneo normalmente no se les exigía hasta que no llegaban a Trípoli. De hecho, para llevar a cabo el tramo marítimo de la ruta el contacto entre los migrantes y los traficantes se solía producir cuando los migrantes llegaban a la costa libia y cerca de los puntos de salida. La mayoría de las veces era en ese momento cuando se discutían los precios¹⁵¹.

No obstante, hay ocasiones en que los migrantes pagan todo el viaje antes de salir de sus países de origen. Es lo que se ha venido en llamar un *integrated system*. En estos casos el precio suele incluir el viaje hasta el país de destino final¹⁵².

El *Global Study on Smuggling of Migrants 2018 Europe* llevado a cabo por UNODC señala que la actividad de los traficantes de migrantes en Europa se basa en acuerdos *ad hoc* flexibles y en interacciones entre diferentes redes locales y transnacionales, en lugar de en organizaciones altamente estructuradas y jerarquizadas. En este sentido,

¹⁵⁰ CAMPANA, P. *Op. cit.*, 2018, p. 495.

¹⁵¹ CAMPANA, P. *Op. cit.*, 2018, pp. 490-493.

¹⁵² MONZINI, P.; AZIZ, N. y PASTORE, F. *The Changing Dynamics of Cross-border Human Smuggling and Trafficking in the Mediterranean*. Istituto Affari Internazionali. 2015, p. 25. <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/StudyMigrants/CivilSociety/NewMedResearchNetwork.pdf>. Consultado el 29 de diciembre de 2018.

UNODC también afirma que normalmente los traficantes que facilitan el cruce del mar son diferentes a los que reclutan a los migrantes y a los que facilitan la ruta terrestre, aunque entre todos ellos se tienden a establecer relaciones estables. Algunos de los organizadores de alto nivel de las mafias de migrantes también podrían tener su base en los países de destino¹⁵³.

Esta flexibilidad y horizontalidad de la organización tiene la ventaja de permitir los ajustes que sean necesarios, tanto desde el punto de vista de la ubicación de los traficantes como desde el punto de vista de los necesarios reemplazos y rotaciones de los componentes de la red¹⁵⁴.

El estudio llevado a cabo por Europol e Interpol también llegó a la conclusión de que las redes criminales que trafican con migrantes mantienen estructuras muy flexibles y estableció tres tipos de roles principales en las redes: los «líderes», que son los que coordinan todas las actividades; los «organizadores», que llevan a cabo las gestiones a nivel local gracias a sus propios contactos; los «facilitadores oportunistas de bajo nivel», que ayudan a los organizadores principalmente en tareas de reclutamiento, aunque también actúan como conductores, tripulantes o exploradores¹⁵⁵.

Muchas veces son los migrantes los que buscan a los traficantes para reclamar sus servicios, aunque las redes de mafiosos también realizan sus campañas de captación especialmente en los lugares frecuentados por los migrantes como estaciones de ferrocarril, cafés o bazares. Uno de estos lugares de captación es el área de Abu Salim en Trípoli, que cuenta con una amplia comunidad somalí¹⁵⁶.

Otra buena fuente de información para entender el modelo de negocio de estas organizaciones criminales es el portal SHERLOC¹⁵⁷, en el que se pueden leer resoluciones judiciales llevadas a cabo contra personas pertenecientes a

¹⁵³ UNODC. *Op. cit.*, 2018, p. 143.

¹⁵⁴ UNODC. *Op. cit.*, 2018, p. 148.

¹⁵⁵ EUROPOL e INTERPOL. *Op. cit.*, 2016, pp. 7-8.

¹⁵⁶ ACNUR y ALTAI CONSULTING. *Mixed migration: Libya at the crossroads. Mapping of Migration Routes from Africa to Europe and Drivers of Migration in Post-revolution Libya*. 2013, p. 53. <https://www.refworld.org/pdfid/52b43f594.pdf>. Consultado el 17 de enero de 2019.

¹⁵⁷ Sharing Electronic Resources and Laws on Crime (SHERLOC). Es una iniciativa para facilitar la difusión de información sobre la implementación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus tres Protocolos (UNODC). Disponible en <https://sherloc.unodc.org/cld/v3/sherloc/>. Consultado el 30 de diciembre de 2018.

organizaciones criminales transnacionales. La extensión de este trabajo no permite recoger todos los casos relacionados con el tráfico de migrantes ya que, en el momento de escribir estas líneas (abril 2019), la base de datos contiene 45 casos ocurridos en Italia. No obstante, a continuación, se hace referencia a algunos de ellos por considerar que aportan pruebas muy representativas de la forma de actuar de estas organizaciones mafiosas.

- El primero de estos casos¹⁵⁸ se refiere a un sujeto somalí, M. E. M. al que unos 15 migrantes intentaron linchar en uno de los centros de detención. M. E. M. fue identificado como el líder de un grupo armado responsable del secuestro de varios migrantes en julio de 2013 en el desierto del Sáhara. Los migrantes secuestrados, la inmensa mayoría eritreos, fueron llevados a Sheba (Libia) lugar donde fueron maltratados violentamente. Los familiares de los migrantes pagaron 3.300 dólares estadounidenses por su rescate. Tras el pago, los migrantes fueron trasladados a Trípoli en donde se hizo cargo de ellos otro sujeto, G. E. que tenía un campo de migrantes en el que se hacinaban 600 personas. G. E. pidió otros 1.600 euros a los migrantes para el tramo que los llevaría hasta Lampedusa. Tras un mes de espera los migrantes fueron embarcados en un barco que se hundió el 3 de octubre de 2013. Murieron, que se sepa, 366 personas, aunque se estima que en la embarcación viajaban más de 500 personas.

Este grupo criminal también ofrecía a los migrantes el traslado hasta otros países de la UE. En este sentido, se han obtenido pruebas de la compra de billetes de avión en compañías de bajo coste y de falsificación de pasaportes. Asimismo, recurrían a la simulación de matrimonios para facilitar la estancia en Italia. Por este servicio cobraban entre 7.500 y 10.000 dólares estadounidenses.

Para todas sus actividades contaban con una red de comunicaciones bien organizada y equipada, incluyendo telefonía vía satélite y el uso extensivo de las redes sociales. En cuanto a los cobros, normalmente se hacían a través de Western Union, en efectivo u otros sistemas de pago por correo.

¹⁵⁸ UNODC SHERLOC. Case n.º 10341/15 R.N. G.I.P. - Glauco I. 2013. https://sherloc.unodc.org/cld/case-law-doc/criminalgroupcrimetype/ita/2014/case_n_1034115_r.n._g.i.p._-glauco_i.html?lng=en&tmpl=sherloc. Consultado el 30 de diciembre de 2018.

- El segundo caso¹⁵⁹ se refiere a un grupo criminal que traficaba con migrantes desde Túnez a Italia y eventualmente a otros países europeos, especialmente Francia y Bélgica. Se estima que obtenían unos 2.000 euros de media por cada migrante. Para el transporte utilizaban lanchas rápidas. Además de traficar con migrantes, hacían contrabando de tabaco y actividades de blanqueo de dinero.

Este grupo criminal estaba perfectamente estructurado y cada miembro de la organización tenía un rol perfectamente definido. El primer acusado era el líder y ejercía el mando desde Túnez. El segundo acusado, esposa del líder, proporcionó a su marido (aproximadamente el 6 de septiembre de 2016) el dinero necesario para la adquisición de las embarcaciones. Los acusados 2, 3 y 4 eran los colaboradores más cercanos al líder, especialmente tras la detención de este el 20 de octubre de 2016. Los acusados 5 y 16 eran los responsables de la adquisición de las embarcaciones, además de coordinar con los miembros de la red que recibirían a los migrantes en Sicilia. Los demás acusados operaban en Sicilia y eran los responsables de recibir a los migrantes y reconducirlos hacia sus destinos finales; además de proporcionar apoyo logístico. Los acusados 7 y 14 dirigían embarcaciones hacia Italia y finalmente el acusado 11 transfería a Italia los beneficios que se mantenían en otros países.

- El tercer caso¹⁶⁰ se refiere a un individuo acusado de pertenecer a un grupo criminal transnacional compuesto fundamentalmente por somalíes, sudaneses y libios. Este grupo, además de traficar con migrantes, ha estado implicado en actividades de secuestro, extorsión y homicidios. Su actividad se llevó a cabo especialmente en la ciudad de Kufrá en Libia.

El acusado de este caso ejercía el rol de vigilancia sobre los migrantes secuestrados a los que mantenía en condiciones similares a la esclavitud en un centro conocido por Hudeyfà (Libia). Mientras ejercía estas tareas de vigilancia, el acusado incurrió en violencia física y psicológica contra los migrantes que eran sometidos a todo tipo de

¹⁵⁹ UNODC SHERLOC. Proc. nr. 615/2017 DDA R.G.N.R. 2017. https://sherloc.unodc.org/cld/case-law-doc/moneylaunderingcrimetype/ita/2017/proc_nr_6152017_dda_r.g.n.r.html?lng=en&tmpl=sherloc. Consultado el 30 de diciembre de 2018.

¹⁶⁰ UNODC SHERLOC. Proc. nr. 10023/2017/DDA R.G.N.R. Order of precautionary detention. 2017b. https://sherloc.unodc.org/cld/case-law-doc/criminalgroupcrimetype/ita/2017/proc_nr_100232017dda_r.g.n.r_order_of_precautionary_detention.html?lng=en&tmpl=sherloc. Consultado el 30 de diciembre de 2018.

abusos. De hecho, al menos tres migrantes presentaron señales de haber sido torturados con cables eléctricos.

Este grupo pedía un rescate de 5.250 dólares estadounidenses y los pagos se hacían con el método Hawala. Por el testimonio de alguno de los migrantes se sabe que el acusado les pedía otros 250 dólares que se quedaba él. A veces torturaban a los migrantes para chantajear a las familias que debían hacer los pagos. Cuando recibían el importe del rescate los migrantes eran abandonados en Libia o vendidos a otros traficantes para que los llevaran a Italia.

- El cuarto caso¹⁶¹ se refiere a 16 nigerianos, entre los que había cuatro mujeres, que se dirigían a Libia a través de Níger. Fueron interceptados en Tanout, pero el conductor del vehículo pudo escapar. No obstante, el 8 de junio de 2017, Saley Zakari se entregó a la policía de Zinder reconociendo que él era el conductor y dueño del vehículo. Asimismo, reconoció que había recogido a los migrantes en Zinder y los llevaba a Agadez, y después a Libia a través de carreteras rurales. Más tarde, durante el juicio, cambió su versión y dijo que había recogido a los migrantes en Kalgo y que cobró a cada uno 15.000 francos, a pesar de que el precio normal era 10.000 francos.

- El quinto caso¹⁶² se refiere a un grupo criminal que traficaba con migrantes, aunque también se dedicaba a la trata de personas para su explotación sexual. Operaba en Nigeria, los países del Magreb (especialmente Libia) e Italia (Lampedusa, Agrigento, Palermo, Reggio Calabria, Nápoles, Padua). La acusada J. O. ocupaba una posición dominante en la organización. Entre otras cosas se ocupaba de la logística del grupo en Italia, recaudaba los beneficios del negocio de la prostitución de las migrantes y tomaba las medidas necesarias para que las víctimas permanecieran en situación de sumisión y dependencia hacia la organización. J. O. junto con otro sujeto de nombre O. G. A. tomaban una serie de medidas de castigo e intimidación contra las migrantes que decidían huir para forzarlas a volver y prostituirse de nuevo.

¹⁶¹ UNODC SHERLOC. Jugement no516/2417. 2017. https://sherloc.unodc.org/cld/case-law-doc/migrantsmugglingcrimetype/ner/2017/jugement_no5162417.html?lng=en&tmpl=sherloc. Consultado el 30 de diciembre de 2018.

¹⁶² UNODC SHERLOC. Proc. Nr. 3714/2016 R.G.N.R. 2016. https://sherloc.unodc.org/cld/case-law-doc/criminalgroupcrimetype/ita/2016/proc_nr_37142016_r.g.n.r..html?lng=en&tmpl=sherloc. Consultado el 29 de marzo de 2019.

Otro de los componentes del grupo, E. C., estaba a cargo del transporte de las víctimas a Italia y coordinaba sus gestiones con J. O. El sujeto I. B., también en estrecha coordinación con J. O., se encargaba del alquiler de los lugares en los que se albergaban los migrantes en donde además ejercían la prostitución. I. B. también se encargaba del suministro de las tarjetas SIM a través de las cuales se mantenía a las víctimas bajo intimidación y, por tanto, en un estado de dependencia y vulnerabilidad.

Tres de las víctimas que contactaron con los traficantes para viajar a Italia por 30.000 euros, y a las que habían prometido acceso a un trabajo regular una vez en Italia, fueron sometidas a un rito vudú para firmar el acuerdo, algo que sirvió para atemorizarlas y para mantenerlas vinculadas a la organización criminal. Una vez en Libia las víctimas fueron retenidas contra su voluntad y las obligaron a prostituirse para que pagaran su deuda. Las víctimas se negaron y comunicaron a los traficantes que deseaban volver a Nigeria, pero no se lo permitieron. Los traficantes les proporcionaron tarjetas SIM para cuando llegaran a Italia y de esta forma poder seguir en contacto con ellas.

Finalmente fueron embarcadas hacia Italia y llegaron a Lampedusa el 3 de mayo de 2015 y fueron trasladadas al centro de recepción de migrantes de Siculiana, donde estuvieron retenidas hasta el 9 de mayo. Una de las víctimas abandonó el centro de retención gracias a la OIM y se integró en la comunidad de Favara. Sin embargo, más tarde fue obligada a prostituirse de nuevo por el grupo criminal que seguía amenazándola. Las otras dos víctimas fueron trasladadas por el individuo J. O. que las llevó a una casa en Reggio Calabria a ejercer la prostitución.

El 1 de marzo de 2016, las dos mujeres lograron escaparse de la casa donde las tenía retenidas J. O. Sin embargo, siguieron ejerciendo la prostitución en otros lugares porque seguían recibiendo amenazas del grupo criminal a través de llamadas telefónicas.

A través de escuchas telefónicas se ha podido averiguar que las víctimas pagaron miles de euros a J. O. y al grupo criminal. Además, a través de estas escuchas se tuvo acceso a las graves amenazas a las que fueron sometidas las víctimas y sus familias.

- El sexto caso¹⁶³ se refiere a los 123 migrantes rescatados por el servicio de guardacostas italiano el día 18 de marzo de 2016. Inicialmente estos migrantes fueron trasladados al puerto de Pozzallo. La mayoría procedía de África central y llegaron a Libia tras viajes muy complicados desde sus tierras natales. En Libia se pusieron en contacto con una organización de traficantes de migrantes. El día del viaje los migrantes fueron escoltados por hombres armados hasta la playa. Tras una hora de navegación el motor se paró. El acusado en este caso era la persona que gobernaba la embarcación. Intentó reparar el motor y finalmente llamó a los servicios de rescate con un teléfono satélite que tiró al mar después de usarlo. Uno de los migrantes murió durante la operación de rescate. Una vez en Pozzallo, varios de los migrantes identificaron al sospechoso como la persona que gobernaba la embarcación.

El acusado admitió ante la policía haber patroneado la embarcación. Asimismo, señaló que una vez que llegó a Libia desde Senegal, fue abordado por un hombre de Gambia con conexiones con las mafias que trafican con migrantes y le propuso el rol de patronear la embarcación a cambio de que él y un amigo suyo viajaran gratis. Tras aceptar el trato, cosa que según declaró ante el juez hizo por no tener dinero para pagar el billete, fue trasladado a una casa en donde estuvo retenido junto a otros dos hombres. Intentó escapar, pero fue retenido con violencia y finalmente fue trasladado a la playa en donde recibió las instrucciones de cómo proceder, incluida la llamada al centro de salvamento y la orden de regresar a Libia si no podían contactar.

- El séptimo caso¹⁶⁴ se refiere a un grupo criminal somalí que se dedicaba a transportar migrantes a países del norte de Europa vía Italia. Su centro de operaciones en Italia se encontraba en Ragusa, aunque mantenían contactos en otros lugares como Nápoles, Sicilia y los países de destino. Por el servicio, que incluía la comida, el alojamiento, la documentación falsa y los billetes de transporte, cobraban entre 800 y 1.200 euros por persona.

¹⁶³ UNODC SHERLOC. Proc 675/2016 R.I.M.C. 2016. https://sherloc.unodc.org/cld/case-law-doc/migrantsmugglingcrimetype/ita/2016/proc_nr_6752016_r.i.m.c..html?lng=en&tmpl=sherloc. Consultado el 29 de marzo de 2019.

¹⁶⁴ UNODC SHERLOC. Proc. No 93/2016 R.I.M.C. 2016. https://sherloc.unodc.org/cld/case-law-doc/migrantsmugglingcrimetype/ita/2016/proc_nr_932016_r.i.m.c..html?lng=en&tmpl=sherloc. Consultado el 29 de marzo de 2019.

El 19 de agosto de 2013, un refugiado de nombre O. M. S. denunció el secuestro de su hermano que tenía que haber llegado a Pozzallo el mes anterior. Apparentemente el hermano se encontraba retenido en un apartamento en Comiso que gestionaban dos miembros de la organización criminal. Los migrantes debían pagar 1.000 euros por alojarse allí. Los mismos traficantes que custodiaban a los migrantes les facilitaban el viaje hacia los países del norte de Europa. O. M. S. declaró haber estado en el apartamento de Comiso en donde vio a varios migrantes que habían sido tratados con violencia por los traficantes.

El mismo día de la denuncia, las autoridades italianas registraron el apartamento en donde encontraron a 12 migrantes, además de diversos teléfonos satélite y documentación. Todos los migrantes habían estado en el centro de Pozzallo del que se habían ido poco después de su llegada. Dos de ellos, que querían llegar a Alemania, declararon que al llegar a Pozzallo habían sido contactados por H. para facilitarles el viaje. En el momento del registro del apartamento se encontraban allí a la espera de la documentación falsa que les permitiese continuar con el viaje. Los otros migrantes se encontraban en la misma situación.

El dueño del apartamento declaró haberlo alquilado a petición de H., de tal forma que él y sus asociados pudiesen alojar allí a migrantes irregulares. Esta persona confirmó que H. era parte de la organización criminal y que le pagaba 30 euros por cada persona alojada en el apartamento.

Las escuchas telefónicas permitieron identificar a algunos de los asociados de H. Uno de ellos, el acusado de este caso, era el contacto en Sicilia y se ocupaba de recoger a los migrantes en el puerto de Pozzallo y llevarlos a una localidad llamada Mineo, al suroeste de Catania. Esta persona era muy proactiva en el reclutamiento de migrantes, principalmente en Pozzallo, aunque también operaba en Trapani. Además, ayudaba a los migrantes a evitar los procedimientos de identificación y registro llevados a cabo por las autoridades italianas.

- Del octavo caso¹⁶⁵ se quiere destacar la importancia que uno de los miembros de una de estas organizaciones criminales, de nombre John, da al hecho de hacer bien las cosas. En una llamada interceptada, el sujeto John le dice a un colega que «cuando organices un viaje a Italia debes respetar una serie de factores, ya que como organizador eres la persona responsable de la suerte de lo que estás transportando y tu mal comportamiento puede afectar el negocio de otras personas. Las embarcaciones no deben salir si el estado de la mar no es bueno; debes poder lidiar con las quejas de los migrantes; si es necesario, debes pegarlos durante la custodia antes de emprender el viaje (es bueno para ellos y para ti); explícales todos los riesgos. Sitúa a dos personas por cada 50 migrantes para transferir a los migrantes desde la embarcación grande a los botes pequeños; recoge el dinero por adelantado. Si respetas las reglas y ellos mueren, significa que era su destino. Es importante aprender de los propios errores para que la próxima vez el viaje tenga más éxito».

Los casos analizados vienen a confirmar las conclusiones alcanzadas por los estudios realizados por Paolo Campana, la Comisión, la UNODC y Europol e Interpol, en lo referente a que en estas organizaciones criminales participan muchas personas con roles muy diferentes.

En este sentido es conveniente aclarar que, en contra de lo que se ha dicho en ocasiones, el negocio del tráfico con migrantes no está totalmente controlado por unos pocos criminales poderosos. Al contrario, se trata de un «mercado» muy accesible a muchas pequeñas organizaciones e individuos, tal y como demuestra el hecho de que en épocas de mucha demanda los traficantes de migrantes son capaces de aumentar el número de servicios en porcentajes que serían inalcanzables para una sola organización. Esto es así gracias al hecho de que para participar en el tráfico de migrantes no hay que tener ni una gran cualificación ni disponer de muchos recursos económicos¹⁶⁶, tal y como se ha visto en los casos estudiados.

¹⁶⁵ FERRARA, G. «Tackling the smugglers of migrants. A new approach: the «Glauco» cases». 2015, p. 13. <https://rm.coe.int/presentation-tackling-the-smugglers-of-migrants-a-new-approach-the-gla/1680715fdc>. Consultado el 03 de enero de 2019.

¹⁶⁶ CAMPANA, P. «The Market for Human Smuggling into Europe: A Macro Perspective». 2017, p. 10. <https://www.ccgscj.crim.cam.ac.uk/pdf/campana>. Consultado el 24 de mayo de 2019.

No obstante, esto tampoco quiere decir que no haya criminales con cierto poder implicados en el tráfico de migrantes. En junio de 2018, tras la emisión del reportaje de la CNN sobre la venta de migrantes como esclavos en Libia, el UNSC decidió implementar una serie de sanciones contra seis de estos líderes¹⁶⁷. Estos seis individuos son:

- Mus'ab Abu-Quarin, actor principal en el tráfico de seres humanos y de migrantes cuya organización opera en Libia y tiene por objeto el traslado a países del norte de Europa.
- Mohammed Kachlaf, líder de una milicia que opera al noroeste de Zawiya y que tiene bajo su control una refinería en esa ciudad que se sabe es también un *hub* de las operaciones de tráfico de migrantes.
- Abd Al Rahman Al-Milad, jefe de la unidad guardacostas en la región de Zawiya, que ha sido relacionada constantemente con el trato violento hacia los migrantes.
- Ermias Ghermay, uno de los principales actores subsaharianos en el tráfico de migrantes. Se le atribuye el liderazgo de una organización que ha traficado con decenas de miles de migrantes.
- Fitiwi Abdelrazak, también líder de una de las redes criminales más importantes en Libia.
- Ahmad Oumar Al-Dabbashi, comandante de la milicia Anas al-Dabbashi, que opera en los alrededores de Zawiya y tiene conexiones con grupos terroristas.

Las sanciones impuestas por el UNSC son una muestra más de que efectivamente los actores implicados en el tráfico de migrantes son diversos y pueden variar desde milicias armadas hasta miembros de los cuerpos de seguridad oficiales libios como el servicio de guardacostas. En relación con esto último, en febrero de 2018 se filtró a la prensa un informe confidencial de un panel de expertos de Naciones Unidas que concluía que la mayoría de los grupos que trafican con migrantes tienen conexiones con instituciones oficiales de seguridad. En dicho informe se hace referencia al posible uso de instalaciones y fondos estatales por parte de los grupos criminales. También se

¹⁶⁷ UN NEWS. *Op. cit.*, 2018.

hace referencia a la implicación en estas conexiones mafiosas de la Fuerza Especial de Disuasión, una milicia afiliada al ministro del Interior del GNA¹⁶⁸.

La UNSMIL también recoge en su informe de diciembre de 2018 la implicación de personal de organismos oficiales libios, incluyendo a representantes de los ministerios del Interior y Defensa¹⁶⁹. Asimismo, los traficantes buscan la protección de milicias armadas, entre otras cosas, debido a las condiciones en las que tienen a los migrantes mientras esperan a ser embarcados. También se han presentado evidencias de esta conexión en alguno de los casos estudiados con anterioridad.

Por otra parte, muchas de estas organizaciones criminales también están involucradas en otro tipo de crímenes, como la falsificación de documentos, el tráfico de drogas o trata de personas, tal y como se ha visto en alguno de los casos analizados, lo que demuestra la naturaleza poli-criminal de muchas de estas organizaciones¹⁷⁰. Solamente en el año 2015, Europol identificó alrededor de 220 criminales implicados en más de un tipo de crimen diferente, de los que el 22 % estaba implicado en el tráfico de drogas, el 20 % en la trata de seres humanos, otro 20 % en delitos relacionados con la propiedad y un 18 % con la falsificación de documentos¹⁷¹. Parece lógico que sea así porque las rutas empleadas por unos y otros son las mismas, pues en definitiva se trata de las rutas utilizadas tradicionalmente por los traficantes de todo tipo. Lo que no se ha encontrado todavía, son posibles conexiones de los traficantes de migrantes con la Mafia siciliana ni la italiana en general¹⁷².

Los criminales tampoco son ajenos al uso de las redes sociales que se han convertido en una importante herramienta para compartir la información relativa a las rutas, los servicios proporcionados e incluso los precios¹⁷³. Los migrantes, especialmente de

¹⁶⁸ HRW. *Op. cit.*, 2019, p. 13.

¹⁶⁹ UNSMIL. *Op. cit.*, 2018, p. 6.

¹⁷⁰ EMSC. «3rd Annual Activity Report – 2018». 2019, p. 8.

https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:PNufkoj8ZRsJ:https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/emsc_report_final_2019_2final.pdf+&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=es.

Consultado el 17 de abril de 2019.

¹⁷¹ EUROPOL e INTERPOL. *Op. cit.*, 2016, p. 9.

¹⁷² UNODC. *Op. cit.*, 2018, p. 149.

¹⁷³ EUROPOL e INTERPOL. *Op. cit.*, 2016, p. 8.

origen sirio, también hacen un uso frecuente de Internet para intercambiar información sobre los traficantes de migrantes¹⁷⁴.

No obstante, también hay estudios que rebajan la importancia del uso de Internet para estos fines, pues en sus análisis concluyen que la mayor parte de los migrantes siguen poniéndose en contacto con los traficantes a través de familiares y de las extensas conexiones sociales existentes en el continente africano (Crawley, Düvell, Jones, McMahon y Sigona, 2015, pp. 53-54).

En lo referente a las embarcaciones utilizadas para transportar a los migrantes, estas pueden variar bastante. Los traficantes han venido utilizando embarcaciones grandes y pequeñas, neumáticas y de madera¹⁷⁵.

Cuando los sirios comenzaron a utilizar las costas libias para tratar de llegar a Europa, utilizaron embarcaciones aptas para navegar con seguridad que compraban a comerciantes y pescadores. Estos barcos tenían un valor estimado que podía oscilar entre los 200.000 y 300.000 dólares estadounidenses, por lo que, para amortizar su más que probable pérdida en manos de las autoridades europeas, eran cargados excediendo ampliamente su capacidad. De ahí que en los años 2011 y 2012 las embarcaciones que llegaban a Italia transportaban normalmente entre 300 y 1.000 migrantes, que además se diferenciaban entre los propios sirios, que conformaban el pasaje de primera y pagaban por su viaje unos 2.000 dólares, y los migrantes subsaharianos que conformaban el pasaje de segunda y pagaban entre 800 y 1.000 dólares. Lógicamente las condiciones en las que viajaban unos y otros eran totalmente diferentes¹⁷⁶.

A raíz del despliegue de la Operación Mare Nostrum, en el año 2013 se produjo un cambio drástico en el *modus operandi* de las mafias. La presencia de los buques italianos provocó que el objetivo dejase de ser alcanzar las costas italianas, pues las organizaciones criminales pronto se dieron cuenta de que bastaba con poner a los migrantes en aguas internacionales en donde serían rescatados. Este cambio provocó una reducción importante en los costes asociados a las operaciones de traslado de los

¹⁷⁴ EUROPEAN COMMISSION, DIRECTORATE GENERAL FOR MIGRATION AND HOME AFFAIRS. *Op. cit.*, 2015, p. 55.

¹⁷⁵ HOUSE OF LORDS. *Op. cit.*, 2016, p. 3.

¹⁷⁶ REITANO, T. y TINTI, P. *Op. cit.*, 2015, p. 10.

migrantes, pues se necesitaba menos combustible e incluso pudieron prescindir de los tripulantes, obligando a los propios migrantes a llevar la navegación, además de un teléfono con conexión vía satélite para contactar con las autoridades italianas.

Las embarcaciones empleadas a partir de entonces eran mucho más baratas a la vez que inseguras. Se estima que en el año 2016, el 70 % de las embarcaciones empleadas por las mafias eran neumáticas¹⁷⁷. Esta reducción en los costes también provocó una apertura del negocio de la trata con migrantes a prácticamente cualquiera que pudiese adquirir una embarcación neumática y, por tanto, se produjo una gran proliferación del negocio¹⁷⁸.

Uno de los efectos más polémicos de este cambio en el *modus operandi* de las organizaciones criminales es que muchos de los migrantes que no podían permitirse comprar un pasaje para viajar a Europa fueron captados por las mafias para patronear las embarcaciones y, finalmente, han sido detenidos como integrantes de las organizaciones criminales¹⁷⁹.

La decisión del Gobierno italiano de impedir el desembarco de los migrantes en sus puertos, junto con la creación de la zona SAR bajo jurisdicción libia y la reducción de las capacidades SAR de los países europeos en la ruta central del Mediterráneo, podría provocar una vuelta al uso de embarcaciones de mayor tamaño para tratar de alcanzar las costas italianas sin ser interceptados por el servicio guardacostas libio pues, como se vio en el segundo capítulo de este trabajo, este devuelve al 85 % de los migrantes rescatados en su zona de responsabilidad. De hecho, todas estas causas pueden estar detrás del drástico descenso del flujo de migrantes en la ruta central del Mediterráneo durante el año 2018, tendencia que se ha mantenido en los primeros meses de 2019. Lógicamente las mafias tratarán de revertir esta situación para revitalizar su negocio. Además, todavía hay muchos migrantes esperando en las costas libias para dar el salto a Europa¹⁸⁰.

¹⁷⁷ EUROPEAN COMMISSION. «Irregular Migration via the Central Mediterranean». 2017, p. 7. https://ec.europa.eu/epsc/publications/strategic-notes/irregular-migration-central-mediterranean_en. Consultado el 12 de abril de 2019.

¹⁷⁸ REITANO, T. y TINTI, P. *Op. cit.*, 2015, pp. 11-12.

¹⁷⁹ INGEMANN, A. *Op. cit.*, 2017, pp. 14-15.

¹⁸⁰ ACNUR. *Op. cit.*, 2019, pp. 12-17.

Queda dicho que las embarcaciones pequeñas suelen ser tripuladas por alguno de los migrantes que, de esta forma, viaja gratuitamente y, en ocasiones, hasta reciben alguna remuneración por este servicio, tal y como se ha visto en alguno de los casos estudiados. Estos migrantes son seleccionados y entrenados por los propios traficantes¹⁸¹. En cambio, las embarcaciones más grandes suelen ser patroneadas por profesionales. En ocasiones todos los migrantes embarcados dicen que son los patrones cuando son interrogados para, de esta forma, encubrir al verdadero patrón¹⁸².

Normalmente la salida se hace de noche para evitar la vigilancia de las autoridades libias¹⁸³. Además, las embarcaciones no utilizan ningún tipo de identificación, ni bandera y suelen ser de un solo uso, pues no se prevén procedimientos de recuperación de las embarcaciones ya utilizadas*.

En relación del tramo marítimo de la ruta es importante reseñar que las organizaciones criminales saben que los buques de la operación no se pueden adentrar en las aguas territoriales libias. De ahí que los actores importantes de dichas organizaciones nunca se arriesguen a salir de las 12 millas náuticas. Por ello, todos los detenidos por la operación son actores de menor nivel, entre los que se incluyen a colaboradores embarcados con los propios migrantes o a los «chacales», que operan desde otras embarcaciones a poca distancia y cuyo rol es dirigir a las embarcaciones de migrantes hacia aguas internacionales y hacia los buques de la operación para que sean rescatados¹⁸⁴.

Por otro lado, tal y como se ha adelantado en otros capítulos de este trabajo, las embarcaciones utilizadas por las mafias son poco seguras y son sobrecargadas con un número de migrantes que excede con mucho la capacidad razonable de dichas embarcaciones. Además, se distribuye una cantidad insuficiente de agua y comida para el trayecto y muchos de los migrantes viajan sin chaleco salvavidas¹⁸⁵. Tampoco es

¹⁸¹ UNODC. *Op. cit.*, 2018, p. 150.

¹⁸² EUROPEAN COMMISSION, DIRECTORATE GENERAL FOR MIGRATION AND HOME AFFAIRS. *Op. cit.*, 2015, p. 40.

¹⁸³ ACNUR Y ALTAI CONSULTING. *Op. cit.*, 2013, p. 44.

¹⁸⁴ PONCELA, A. «EUNAVFOR MED Operación SOPHIA: un instrumento de la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea». Documento Opinión IEEE 5/2019. 2019, p. 10. http://www.ieeee.es/publicaciones-new/documentos-de-opinion/2019/DIEEE05_2019ANTPON-Sophia.html. Consultado el 04 de abril de 2019.

¹⁸⁵ ACNUR y ALTAI CONSULTING. *Op. cit.*, 2013, p. 112.

raro que las embarcaciones se queden sin combustible, que tengan problemas mecánicos en los motores, que se pierdan o que hagan agua¹⁸⁶ (European Union, Fundamental Rights Agency, 2013, p. 28).

Este modelo de negocio proporciona cuantiosos beneficios a las mafias. Según la propia Operación Sophia, el negocio genera entre 250 y 300 millones de euros anuales. Otra fuente señala que solo en el año 2015 los grupos mafiosos facturaron entre 5.000 y 6.000 millones de euros (EUROPOL, 2016, p. 2).

En los casos vistos con anterioridad se ha podido comprobar que las tarifas que pagan los migrantes dependen del servicio que cubra, ya que no es lo mismo el cruce del mar que un tramo de la ruta terrestre. En cualquier caso, son muy elevadas. Además, han de hacer varios pagos para completar el trayecto e incluso por recuperar su propia libertad.

El precio varía en función de otras variables como la ciudadanía, la edad o el sexo de los migrantes. Por otro lado, las negociaciones sobre el precio son muy frecuentes por lo que estos pueden variar significativamente de una ocasión a otra.

Se estima que un migrante subsahariano paga alrededor de los 1.000 dólares por el tramo marítimo entre Libia y Europa. En cambio, un sirio, que *a priori* tienen mayor poder adquisitivo, puede llegar a pagar alrededor de 2.500 dólares, aunque el medio empleado para el transporte es más cómodo y seguro¹⁸⁷. No obstante, también existen testimonios de personas que han pagado cantidades inferiores. Por ejemplo, algunos migrantes que llegaron a Italia en febrero de 2015 dijeron haber pagado entre 700 y 1.000 dólares por persona. Algunos incluso pagaron 400 dólares por el viaje hasta Lampedusa¹⁸⁸.

En ocasiones las mafias ofrecen a los migrantes una especie de servicio integral que incluye todo lo necesario para realizar con éxito el trayecto desde origen al país

¹⁸⁶ EUROPEAN COMMISSION, DIRECTORATE GENERAL FOR MIGRATION AND HOME AFFAIRS. *Op. cit.*, 2015, p. 35.

¹⁸⁷ EUROPEAN COMMISSION, DIRECTORATE GENERAL FOR MIGRATION AND HOME AFFAIRS. *Op. cit.*, 2015, p. 45.

¹⁸⁸ IOM. «IOM Monitors Italy Arrivals During Busy Smuggling Week in Mediterranean». 2015. <https://www.iom.int/news/iom-monitors-italy-arrivals-during-busy-smuggling-week-mediterranean>.

Consultado el 11 de marzo de 2019.

europeo seleccionado como destino. Uno de estos servicios desde Pakistán puede rondar los 12.000 dólares¹⁸⁹.

La inmensa mayoría de las transacciones económicas derivadas de esta actividad criminal se realizan fuera del sistema bancario formal. El estudio llevado a cabo por Tuesday Reitano y Peter Tinti concluyó que el 64 % de las transacciones se hacían en efectivo y el resto a través de sistemas informales de transferencias¹⁹⁰.

Para finalizar este capítulo se estima necesaria una primera reflexión sobre el posible impacto de los resultados obtenidos por la Operación Sophia, ya vistos en el capítulo 3, sobre el *modus operandi* de las mafias analizado en este capítulo.

El estudio de Paolo Campana, al que se ha hecho referencia al comienzo de este capítulo, determinó que una de las organizaciones criminales desmanteladas contaba con un plantel de 292 personas y habían hecho negocio con 4.670 migrantes. Por otra parte, en el año 2015 Europol estimaba que había 30.000¹⁹¹ personas dedicadas al contrabando de migrantes¹⁹². Además, tal y como se verá en el capítulo 7, el número de migrantes que utilizaron los servicios de las mafias desde que se inició la operación es de cientos de miles¹⁹³. Por tanto, aunque actualmente no es posible conocer con certeza cuántos traficantes hay, sí se puede concluir que su cifra será muy alta, probablemente de varias decenas de miles.

Si se comparan estas cifras con el número de personas detenidas con los medios de la operación (151 en cuatro años) se podría concluir que el impacto sobre el modelo de negocio de las mafias es bastante pobre, pues no alcanzaría ni para desmantelar uno de los muchos grupos que trafican con migrantes.

Por otra parte, todos los casos estudiados en este trabajo muestran que las redes de criminales que trafican con migrantes están formadas por una gran cantidad de

¹⁸⁹ ÁLVAREZ, F. «Migración y seguridad: perspectivas de Europa». Documento opinión. Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), 2018, p. 7.

http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2018/DIEEEEO127_2018FERALV-migraciones.pdf.

Consultado el 14 de diciembre de 2018.

¹⁹⁰ REITANO, T. y TINTI, P. *Op. cit.*, 2015, p. 29.

¹⁹¹ Esa cifra se refiere a todas las rutas de entrada en Europa.

¹⁹² REITANO, T. y TINTI, P. *Op. cit.*, 2015, p. 28.

¹⁹³ Según la IOM en el periodo 2015-actualidad 480.231 migrantes cruzaron por la ruta del Mediterráneo central. Se estima que alrededor del 90 % usaron los servicios de las mafias. Por tanto, las mafias han hecho negocio con más de 400.000 migrantes.

personas que desempeñan múltiples roles, para lo que llevan a cabo una gran diversidad de tareas que incluyen el reclutamiento, la información, el alojamiento, el transporte, la documentación, la gestión económica, casi todas ejecutadas y planificadas en tierra firme. De ahí que parezca razonable pensar que una operación naval tenga pocas o ninguna posibilidad de dismantelar este cuantioso y macabro negocio. Un dato que vendría a corroborar este razonamiento es la comparación entre el número de arrestos cosechado por el EMSC, que en un solo año (2018) detuvo a más de 600 traficantes, con los alcanzados por Sophia. Por tanto, se podría concluir que la acción policial es más eficiente que la de una operación militar naval para combatir este tipo de crimen.

Estrategia global de la UE en materia de migración

La Operación Sophia es solo una de las medidas tomadas por la UE para abordar el problema de la migración irregular, ya que las causas que han provocado esta crisis son muy variadas y abarcan aspectos que van desde el cambio climático a la existencia de conflictos armados en los países de procedencia de los migrantes. Por ello, a continuación, se presenta un breve análisis de la estrategia global de la UE en relación a este asunto, incluidas las tareas de coordinación y cooperación con el resto de actores implicados, tanto en el seno de la UE como fuera de la misma.

En la propia génesis de la operación se hace referencia explícita a que se debe garantizar la «coherencia con la acción exterior de la Unión en su conjunto, incluidos los programas de desarrollo de la Unión y su ayuda humanitaria»¹⁹⁴. Para lograrlo, entre otras cosas, se estipula que EUNAVFOR MED habrá de cooperar y coordinar con aquellas autoridades y organismos que también estén implicados en la gestión de la migración irregular como «Frontex, Europol, Eurojust, la Oficina Europea de Apoyo al Asilo y las misiones pertinentes de la PCSD»¹⁹⁵.

Además de formar parte del llamado *Comprehensive Approach* de la UE, ha de tenerse en cuenta que, por su naturaleza, la Operación Sophia debe estar directamente

¹⁹⁴ European Council Decision CFSP 2015/778, 18/05/2015. Art. 8, 4.

¹⁹⁵ *Ibíd.*

relacionada con la salvaguarda de los derechos humanos en la región, por lo que su actuación también ha de ser llevada a cabo en estrecha colaboración con la IOM y ACNUR¹⁹⁶. De hecho, tanto ACNUR como la IOM tienen personal destacado en el OHQ en Roma. Se trata principalmente de asesores en materia de género, derechos humanos y legislación de los refugiados¹⁹⁷.

La ruta marcada por la UE tras el estallido de la crisis migratoria arrancó el 20 de abril de 2015, es decir, solo dos días después de la tragedia de Lampedusa, con la publicación del Plan de Acción de diez puntos sobre migración. Las diez medidas adoptadas incluían el refuerzo de las operaciones de Frontex en el Mediterráneo; la destrucción de las embarcaciones usadas por las mafias; la recolección de inteligencia; el despliegue de equipos de la *European Asylum Support Office* (EASO); la toma de huellas dactilares de los migrantes; posibles mecanismos de recolocación de emergencia; un proyecto piloto en reasentamiento; un programa de retornos; contactos con los países vecinos de Libia; despliegue de oficiales de enlace en materia de inmigración en países clave¹⁹⁸.

De esta forma la UE había comenzado lo que en palabras del propio comisario Avramopoulos era una declaración de guerra contra las mafias que trafican con migrantes¹⁹⁹. A partir de ese momento se sucedió una vertiginosa secuencia de toma de decisiones que incluye la presentación de la Agenda Europea de Migración (13 de mayo), el EU Action Plan against migrant smuggling (2015-2020) (27 de mayo), el Plan de Acción sobre retornos de la Unión (9 de septiembre) y, ya en el año 2016, la asociación en materia de migración²⁰⁰ y el Plan de Inversiones en el Exterior²⁰¹.

¹⁹⁶ EUROPEAN COMMISSION. *Op. cit.*, 2017, p. 2.

¹⁹⁷ EEAS. *Op. cit.*, 2017, p. 22.

¹⁹⁸ EUROPEAN COMMISSION. «Joint Foreign and Home Affairs Council: Ten point action plan on migration». 2015. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4813_en.htm. Consultado el 18 de febrero de 2019.

¹⁹⁹ EUROPEAN COMMISSION. «Remarks by Commissioner Avramopoulos at the press conference in Castille Place, Malta». 2015. http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-15-4840_en.htm. Consultado el 12 de junio de 2019.

²⁰⁰ COMISIÓN EUROPEA. «Comunicado de prensa. Una gestión de la migración con visión de futuro: la Comisión Europea presenta el camino a seguir». Bruselas: 7 de diciembre de 2017. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5132_es.htm. Consultado el 28 de diciembre de 2018.

²⁰¹ EUROPEAN COMMISSION. «Communication on establishing a new Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration». 2016, pp. 9-13. <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation->

Además, el 28 de abril de 2015 se había adoptado la Agenda Europea en Seguridad, que también establecía como una de sus prioridades la lucha contra las redes del crimen organizado y la cooperación contra el tráfico ilícito de migrantes dentro de la UE y con terceros países²⁰².

Entre las primeras medidas de coordinación adoptadas se pueden citar la firma de una carta de acuerdo con Eurojust en octubre de 2015²⁰³ y la firma de un MoU con Europol en diciembre de ese mismo año con el objetivo de mejorar la cooperación bilateral en materia de identificación y desmantelamiento de los grupos delictivos involucrados en el tráfico de migrantes en el sur del Mediterráneo central²⁰⁴.

En este conjunto de medidas juega un papel protagonista el European Migrant Smuggling Centre (EMSC)²⁰⁵ creado en febrero de 2016 y que tiene como principal objetivo apoyar a los Estados miembros en la lucha contra las organizaciones criminales que trafican con migrantes²⁰⁶. El EMSC cuenta con 49 especialistas que trabajan en la identificación de los grupos criminales, incluyendo el monitoreo de las redes sociales y las transacciones financieras. En el centro se encuentra inserto el Joint Operational Team (JOT) Mare, que es un equipo constituido para intercambiar información en tiempo real con el fin de detener el negocio de las mafias. Se centran en los grupos criminales que operan en Turquía, Libia y el norte de África.

Entre los productos que el EMSC pone a disposición de los Estados miembros destacan las listas de embarcaciones de interés, notificaciones de alerta temprana, reportes de inteligencia, etc. Por ejemplo, en el año 2018 el centro recibió 26.215

[package/docs/20160607/communication_external_aspects_eam_towards_new_migration_ompact_en.pdf](#) Consultado el 19 de abril de 2019.

²⁰² EUROPEAN COMMISSION. «EU Action Plan against migrant smuggling (2015 - 2020)». Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Brussels: 27/5/2015 COM(2015), 285 final, p.1. https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/eu_action_plan_against_migrant_smuggling_en.pdf Consultado el 18 de abril de 2019.

²⁰³ PONCELA, A. *Op. cit.*, 2019, p. 11.

²⁰⁴ EUNAVFOR MED OPERATION SOPHIA. «EUNAVFOR MED operation Sophia and Europol determined to strengthen bilateral cooperation». 2015. <https://www.operation sophia.eu/eunavfor-med-operation-sophia-and-europol-determined-to-strengthen-bilateral-cooperation/>. Consultado el 27 de abril de 2019.

²⁰⁵ El EMSC es parte del Europol's Serious and Organized Crime Centre (ESOCC) (EMSC, 2019, p. 8).

²⁰⁶ EUROPOL. «About Europol. European Migrant Smuggling Centre – EMSC. Tackling the organised criminal groups profiting from migrant smuggling». 2019. <https://www.europol.europa.eu/about-europol/european-migrant-smuggling-centre-emsc>. Consultado el 26 de abril de 2019.

mensajes operativos a través de la red de comunicaciones SIENA de Europol. Estos mensajes contenían 42.793 documentos que sirvieron para identificar a los miembros de los grupos criminales, lo que a su vez sirvió para iniciar 5.258 nuevas investigaciones internacionales. Gracias a todas estas acciones, a lo largo del año 2018 se pudo arrestar a más de 600 individuos relacionados con las mafias que trafican con migrantes.²⁰⁷

En este repaso de las acciones tomadas por la UE no se puede dejar de mencionar la Estrategia de Seguridad de 2016 que también incluye entre sus prioridades la protección de las fronteras exteriores. Además, el documento hace referencia a la colaboración de las operaciones PCSD en misiones contra la delincuencia transfronteriza y la desarticulación de las redes de tráfico ilícito, que es el ámbito en el que desarrolla su acción la Operación Sophia²⁰⁸.

Unos meses después de la presentación de la estrategia, el 14 de septiembre, se aprobó la creación de la Guardia Europea de Fronteras y Costas que, en realidad, se constituía sobre la ampliación de competencias de su predecesora Frontex²⁰⁹. La principal función de la nueva agencia es contribuir a facilitar la gestión integrada de las fronteras exteriores, por lo que asumió funciones adicionales a las que venía desarrollando la antigua Frontex²¹⁰. Además, a finales de 2018, se volvieron a ampliar sus funciones y se decidió incrementar su personal a 10.000 unidades antes del año 2020²¹¹.

El 4 de julio de 2017, el comandante de la operación y el abogado nacional italiano, Franco Robese, lanzaron en Roma el primer observatorio europeo sobre el tráfico ilícito

²⁰⁷ EMSC. *Op. cit.*, 2019, pp. 9-10.

²⁰⁸ UNIÓN EUROPEA. «Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte. Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea». 2016. https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_es_version.pdf. Consultado el 12 de marzo de 2019.

²⁰⁹ A la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas se le sigue denominando comúnmente Frontex, aunque este acrónimo corresponde a Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores, que es como se denominaba hasta octubre de 2016. CONSEJO EUROPEO. «Refuerzo de las fronteras exteriores de la UE». 2019. <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/strengthening-external-borders/>. Consultado el 19 de abril de 2019.

²¹⁰ CONSEJO EUROPEO. «Guardia Europea de Fronteras y Costas: aprobación final». Comunicado de prensa 510/16. 2016. <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/09/14/european-border-coast-guard/>. Consultado el 19 de abril de 2019.

²¹¹ CONSEJO EUROPEO. *Op. cit.*, 2019.

de migrantes y la trata de personas. La función de este observatorio es recopilar, analizar e informar sistemáticamente sobre los datos relativos al tráfico ilegal de migrantes y la trata de personas. Esta información servirá para dar apoyo a los organismos que buscan identificar y procesar a organizaciones criminales involucradas. Esto incluye a los fiscales italianos que trabajan bajo la coordinación de la Direzione Nazionale Antimafia²¹².

Un año más tarde, el 5 de julio de 2018, se constituyó la Crime Information Cell a bordo del buque insignia de la operación. Además del propio personal de Sophia, se incorporaron a dicha célula cinco especialistas procedentes de Europol y Frontex. El objetivo de esta célula es mejorar el intercambio de información sobre actividades delictivas en el Mediterráneo central y proporcionar una plataforma donde se aprovechen al máximo las capacidades únicas de las agencias que luchan contra las organizaciones criminales que trafican con migrantes. En este sentido, lleva a cabo los cometidos de recopilación y transmisión de información sobre la trata con migrantes, la implementación del embargo de armas, el tráfico ilegal de exportaciones de petróleo de Libia, así como cualquier otra actividad criminal relevante para la seguridad de la operación²¹³.

En el aspecto de la financiación, la UE ha incrementado en casi un 75 % los fondos disponibles para la gestión de la migración, tanto en el marco del Fondo de Asilo, Migración y Seguridad Interior, como en el de los destinados a las agencias de la UE²¹⁴. Para el periodo 2015-2018, se han destinado 22.000 millones de euros, lo que ha supuesto un notable incremento respecto a lo inicialmente previsto, 9.600 millones de euros²¹⁵.

²¹² EUNAVFOR MED OPERATION SOPHIA. «The first European Observatory on Migrant Smuggling and Human Trafficking». 2017. <https://www.operationsophia.eu/operation-sophia-training-vessel-its-sangiorgio-heads-back-home/>. Consultado el 15 de abril de 2019.

²¹³ EUNAVFOR MED OPERATION SOPHIA. «The Crime Information Cell –“Pilot Project”». 2018. <https://www.operationsophia.eu/the-crime-information-cell-pilot-project/>. Consultado el 15 de abril de 2019.

²¹⁴ COMISIÓN EUROPEA. *Op. cit.*, 2017.

²¹⁵ EUROPEAN COMMISSION. «EU budget for the refugee crisis and improving migration management». 2017. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20171207_eu_budget_for_the_refugee_crisis_and_improving_migration_management_en.pdf. Consultado el 06 de abril de 2019.

Además, la UE también financia, principalmente a través del Instrumento Europeo de Vecindad (ENI) y del Instrumento de la UE en pro de la Estabilidad y la Paz (IcSP), diversos proyectos en Libia en el ámbito de la cooperación bilateral por un importe cercano a los 120 millones de euros. Asimismo, la UE destina casi 30 millones de euros a asistir a libios desplazados a través de diversas organizaciones humanitarias²¹⁶.

Por otra parte, la UE contribuye con las misiones EUCAP Sahel Mali y EUCAP Sahel Níger a la capacitación de las fuerzas de seguridad locales, lo que a su vez redunda en una mejor preparación de dichas fuerzas para combatir a las organizaciones criminales que trafican con migrantes en las rutas que desembocan en Libia. De hecho, la UE y las autoridades de Níger han establecido un equipo conjunto de investigación para reforzar la lucha contra los traficantes²¹⁷.

La Operación Sophia también convive con otras operaciones en el Mediterráneo. Este es el caso de la Operación Themis de Frontex, que inició su andadura en febrero de 2018 reemplazando a su predecesora Tritón. Mientras que esta última estaba casi totalmente enfocada a las misiones de búsqueda y salvamento, Themis también tiene un fuerte componente de seguridad²¹⁸.

Otra operación con la que ha convivido Sophia es la Operación Mare Sicuro de la armada italiana, que tienen objetivos complementarios a los perseguidos por la UE. Esta operación también se inició en el año 2015 y su objetivo principal es proteger a los buques que operan en la zona y combatir el terrorismo²¹⁹.

Todos estos planes e iniciativas parecen estar empezando a dar buenos resultados o eso es, al menos, lo que se deriva del último informe de progreso sobre la implementación de la Agenda Europea en Migración²²⁰.

²¹⁶ EUROPEAN COMMISSION. *Op. cit.*, 2017, p. 1.

²¹⁷ EUROPEAN COMMISSION. *Op. cit.*, 2017, p. 3.

²¹⁸ FRONTEX. «Main Operations. Operation Themis (Italy)». 2019. <https://frontex.europa.eu/along-eu-borders/main-operations/operation-themis-italy/>. Consultado el 29 de abril de 2019.

²¹⁹ EUNAVFOR MED OPERATION SOPHIA. «Operation SOPHIA crews act again to implement UN arms embargo». 2017. <https://www.operationsophia.eu/operation-sophia-crews-act-again-to-implement-un-arms-embargo/>. Consultado el 28 de abril de 2019.

²²⁰ EUROPEAN COMMISSION. *Op. cit.*, 2019, pp. 1-9.

- En 2018, se registraron 150.000 llegadas de migrantes irregulares a la UE, la cifra más baja desde que estalló la crisis en 2015. Las llegadas de 2018 suponen una caída de un 25 % respecto a 2017 y un 90 % en comparación con 2015.
- En la ruta del Mediterráneo central irregular, las llegadas permanecen en niveles bajos. En 2018, han caído un 80 % respecto a 2017 y esta tendencia continua en 2019. Más de la mitad de las salidas se siguen produciendo desde Libia, aunque el servicio de guardacostas de este país interceptó alrededor de 15.000 migrantes en el año 2018.
- Desde 2015, la UE ha contribuido a rescatar a casi 730.000 personas en la mar.
- Millones de refugiados y personas desplazadas y en busca de asilo se han beneficiado de los programas financiados con el Fondo Fiduciario de Emergencia de la UE para África. Este fondo ha recaudado 4.200 millones de euros con los que se ha acordado financiar 188 programas (marzo 2019). Aproximadamente 5,3 millones de personas vulnerables han recibido ayudas básicas, cerca de un millón han sido objeto de campañas de comunicación y alrededor de 60.000 han sido ayudadas tras su regreso al país de origen.
- El mismo fondo ha ayudado al retorno voluntario de unas 37.000 personas desde Libia desde el comienzo del año 2017. Otras 2.500 personas fueron evacuadas de Libia a Níger gracias al Mecanismo de Tránsito de Emergencia de ACNUR.
- En 2018, el EMSC tuvo un papel clave en la resolución de aproximadamente 100 casos de alta prioridad relacionados con el tráfico de migrantes.
- 34.710 personas necesitadas de protección fueron recolocadas desde Italia y Grecia. Desde el año 2015 son más de 50.000.
- Se han firmado acuerdos sobre retorno y readmisión con 23 países de origen y tránsito.
- Entre 2015 y 2017, alrededor de 140 millones de euros del Fondo de Asilo, Migración e Integración fueron destinados a apoyar medidas de integración.
- Desde el año 2016, el Fondo Fiduciario ha destinado 135 millones de euros a la protección de migrantes en Libia. En 2018, se aprobaron otros cuatro proyectos por un importe de 156 millones de euros.

- En 2018, más del 80 % de la ayuda humanitaria de la UE fue destinada a las necesidades de personas desplazadas por la fuerza.
- En diciembre de 2018, las autoridades libias autorizaron la apertura de las instalaciones de Recolección y Salida de ACNUR en Libia. Este centro ayudará a los migrantes en sus procesos de evacuación.
- Se ha proporcionado asistencia sanitaria a casi 90.000 refugiados en Libia. Otras 700.000 personas han recibido ayuda humanitaria de la UE en ese país.
- En Nigeria se han establecido equipos de investigación conjunta conformados por personal nigeriano, francés y español, que ha dado como resultado más de 200 procesamientos.

El informe también presenta algunas medidas que han de acometerse con urgencia. Quizás la más urgente sea terminar con el actual sistema de centros de detención. Se estima que solo el GNA tiene a más de 6.200 migrantes retenidos en alguno de estos centros. Además, se debe seguir trabajando para facilitar el trabajo de las organizaciones internacionales en Libia y en potenciar los retornos voluntarios y las evacuaciones de refugiados²²¹.

Otro aspecto que hay que resolver es el del desembarco de los migrantes rescatados. Mientras no se llegue a un acuerdo definitivo en la reforma del Sistema Común de Asilo, es imprescindible implementar procedimientos temporales de desembarco, recepción, registro y recolocación coordinados a nivel UE e inspirados en el espíritu de solidaridad que se supone a los Estados miembros²²². Lamentablemente, en 2018, los países europeos recolocaron solamente a 24.185 refugiados que es una cifra inferior a los 27.500 que se recolocaron en 2017²²³. Esta tendencia negativa parece dar la razón a aquellos que como Andrea Cocchini sostienen que «lo único que la UE parece realmente dispuesta a hacer es desplazar sus fronteras exteriores lo más lejos posible de sus confines naturales»²²⁴.

²²¹ EUROPEAN COMMISSION. *Op. cit.*, 2019, pp. 6-9.

²²² EUROPEAN COMMISSION. *Op. cit.*, 2019, p. 8.

²²³ ACNUR. *Op. cit.*, (2019, p. 30.

²²⁴ COCCHINI, A. «Tráfico ilícito de migrantes y operación Sophia: ¿podría aplicarse de nuevo la responsabilidad de proteger en Libia?». 2018, p. 23. <http://www.reei.org/index.php/revista/num35/articulos/trafico-ilicito-migrantes-operacion-sophia-podria-aplicarse-nuevo-responsabilidad-proteger-libia>. Consultado el 18 de diciembre de 2018.

Por lo visto a lo largo de este capítulo, la Operación Sophia sí colabora y coordina sus acciones con otras agencias relevantes de la UE como Europol, Eurojust, Frontex, así como con otras instituciones como el fiscal nacional antimafia y antiterrorismo de Italia. Por tanto, puede decirse que la operación se ha constituido en uno de los elementos de la estrategia global de la UE en materia de migración irregular.

Flujo de migrantes en el Mediterráneo central

En este capítulo se analizan las estadísticas relacionadas con el flujo de migrantes en la ruta del Mediterráneo central. El análisis de estos datos debe servir para estudiar en profundidad la primera de las variables dependientes definidas para este trabajo y corroborar de esta forma la primera hipótesis secundaria, es decir, que el descenso en el flujo de migrantes en esta ruta no se debe al despliegue de los medios de Sophia tal y como se ha dicho con frecuencia. Por tanto, uno de los aspectos clave de este capítulo es poder determinar a qué se debe este descenso progresivo registrado en el número de llegadas a través de la ruta del Mediterráneo central desde el año 2016. Para ello analizaremos principalmente los datos proporcionados por la IOM.

En primer lugar, se va a observar la evolución de las estadísticas relacionadas con el flujo de migrantes en todo el Mediterráneo.

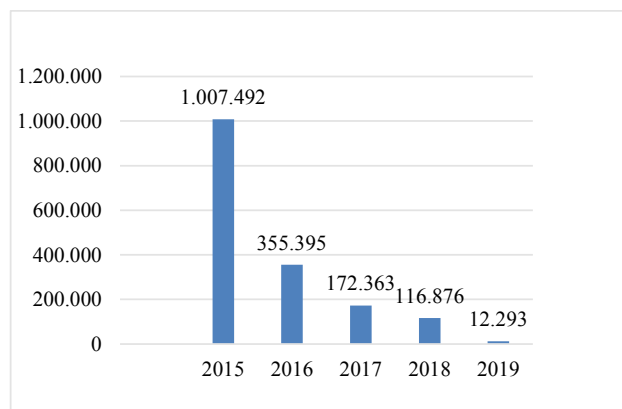


Gráfico 1. Flujo de migrantes en el Mediterráneo. Fuente: gráfico elaborado por el autor de este trabajo con los datos que aparecen en <https://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean>.

Esta primera estadística nos indica que desde el año 2015 el flujo de migrantes ha descendido en todo el Mediterráneo. Por tanto, parece relevante analizar si este descenso se ha producido en las tres rutas y en qué medida lo ha hecho en cada una de ellas, puesto que solamente en la ruta central se ha implementado una operación militar²²⁵. La otra conclusión principal que aporta esta tabla es que los datos del año 2015 son únicos y se apartan completamente de la tendencia del resto de años estudiados.

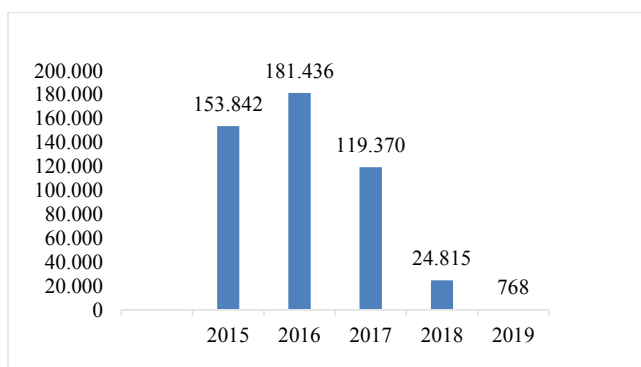


Gráfico 2. Llegadas de migrantes a Europa a través de la ruta del Mediterráneo central. Fuente: gráfico elaborado por el autor de este trabajo con los datos que aparecen en https://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean?migrant_route%5B%5D=1376&=Apply.

Lo primero que llama la atención de los datos referidos a la ruta central es que el flujo de migrantes siguió creciendo en el año 2016 (un 15,20 % respecto a 2015), algo que, como se ha visto, es contrario a la tendencia general en el Mediterráneo. Otro aspecto a considerar es que los años 2016 y 2017, la ruta central fue la de mayor flujo de todo el Mediterráneo. Así, pasó de tener el 15,26 % del total en el año 2015 al 51 % en 2016 y el 69,25 % en 2017. En cambio, en el 2018, la ruta más frecuentada volvió a ser la oriental, con las rutas central y occidental igualadas en cuanto al número de migrantes, algo que no deja de ser muy sorprendente.

Por tanto, precisamente tras implementarse la Operación Sophia, la ruta central fue la que más migrantes acaparó, llegando casi a aglutinar el 70 % del flujo total del Mediterráneo, algo que podría confirmar la tesis que sostiene que la presencia de los

²²⁵ En realidad, se han implementado más operaciones militares en la ruta central, pero ninguna en la occidental ni en la oriental.

buques de la operación puede producir un efecto llamado por sentirse los migrantes mucho más seguros sabiendo que van a ser rescatados por dichos medios.

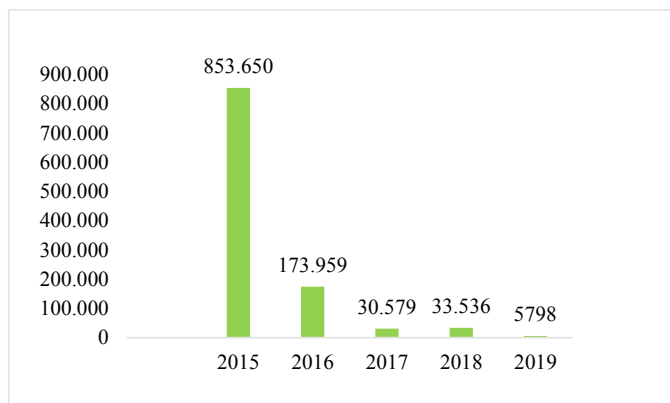


Gráfico 3. Llegada de migrantes a Europa a través de la ruta del Mediterráneo oriental. Fuente: gráfico elaborado por el autor de este trabajo con los datos encontrados en: https://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean?migrant_route%5B%5D=1378&=Apply.

De la ruta oriental lo más llamativo es la estadística del año 2015. El análisis de la nacionalidad de los migrantes que protagonizaron la explosión migratoria de ese año puede ayudar a comprender el porqué de este éxodo sin precedentes en la historia de la UE. Pues bien, el 56,1 % de los migrantes que llegaron a Europa procedían de Siria y el 24,3 % de Afganistán²²⁶. Se estima que aquel año más de 4 millones de personas lograron huir de Siria. De ahí el altísimo volumen de llegadas que llegó a ser de 23.000 personas por semana²²⁷.

Por otra parte, si cruzamos estos datos con la estadística de todo el Mediterráneo, se puede comprobar que el 84,73 % del flujo total pertenecía a la ruta oriental. Por tanto, parece lógico deducir que detrás de la crisis de 2015 están los conflictos de Siria y Afganistán.

Otro dato muy llamativo de esta estadística es la drástica reducción, del 79,6 %, que se produjo en el año 2016. Una de las razones que explican dicha reducción podría

²²⁶ IOM. *Op. cit.*, 2015, p. 10.

²²⁷ ARENAS-HIDALGO, N. *Op. cit.*, 2016, pp. 341-342.

encontrase en el acuerdo UE-Turquía de 18 de marzo de 2016²²⁸. No obstante, a pesar de que dicho acuerdo pudo servir para reducir el flujo de migrantes irregulares, algunas organizaciones lo consideran bastante controvertido, especialmente porque las medidas adoptadas podrían suponer la devolución a sus países de origen de personas con derecho al estatus de refugiado e incluso podría estar provocando detenciones arbitrarias sin las debidas garantías legales²²⁹.

Si volvemos la mirada de nuevo a la ruta central, en el año 2015, la mayoría de los migrantes que usaron esta ruta eran eritreos (39.162), seguidos por nigerianos (22.237) y somalíes (12.433)²³⁰. Por tanto, a diferencia de lo que ocurrió con la ruta oriental aquel año, el flujo no parece estar directamente relacionado con los conflictos de oriente. Por ello, podría empezar a pensarse que los migrantes de la ruta central son más bien de carácter económico y no refugiados que huyen de situaciones de conflicto.

A este respecto, una serie de entrevistas llevadas a cabo por la IOM en 2018 con personas de las cinco nacionalidades más representadas entre los migrantes que utilizaban la ruta del Mediterráneo central, arrojó el resultado de que el 55 % decía estar huyendo de situaciones de violencia, mientras que el restante 45 % aseguraba hacerlo por motivos económicos²³¹.

²²⁸ CONSEJO EUROPEO. «Declaración UE-Turquía, 18 de marzo de 2016». 2016.

<https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>. Consultado el 21 de abril de 2019.

²²⁹ CEAR. *Op. cit.*, 2018, p. 10 y AMNISTÍA INTERNACIONAL. «Miedo y vallas: los planteamientos de Europa para contener a las personas refugiadas». 2015, pp. 59-60.

<https://www.amnesty.org/download/Documents/EUR0325442015SPANISH.PDF>. Consultado el 1 de abril de 2019.

²³⁰ IOM. *Op. cit.*, 2015, p. 17.

²³¹ IOM. «Analysis: flow monitoring surveys top 5 nationalities interviewed on the eastern and central Mediterranean routes February 2018». 2018, p. 7.

http://migration.iom.int/docs/Flow_Monitoring_Surveys_Top_5_Nationalities_2017_.pdf. Consultado el 15 de enero de 2019.

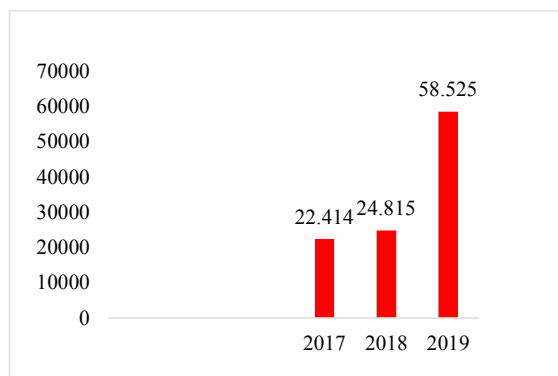


Gráfico 4. Llegada de migrantes a Europa a través de la ruta del Mediterráneo occidental. Fuente: gráfico elaborado por el autor de este trabajo con los datos encontrados en https://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean?migrant_route%5B%5D=1377&=Apply.

En lo referido al flujo en la ruta occidental, es llamativo que sigue una tendencia contraria a la general, en el sentido de que ha ido incrementándose a medida que descendía el flujo de migrantes en todo el Mediterráneo. En cualquier caso, hasta el año 2019, las estadísticas de esta ruta son muy inferiores a las de las otras dos y precisamente su eclosión coincide con una muy drástica reducción en las rutas oriental y central. Este fenómeno podría explicar la teoría, ya apuntada con anterioridad, que señala que el cierre de unas rutas propicia la apertura de otras.

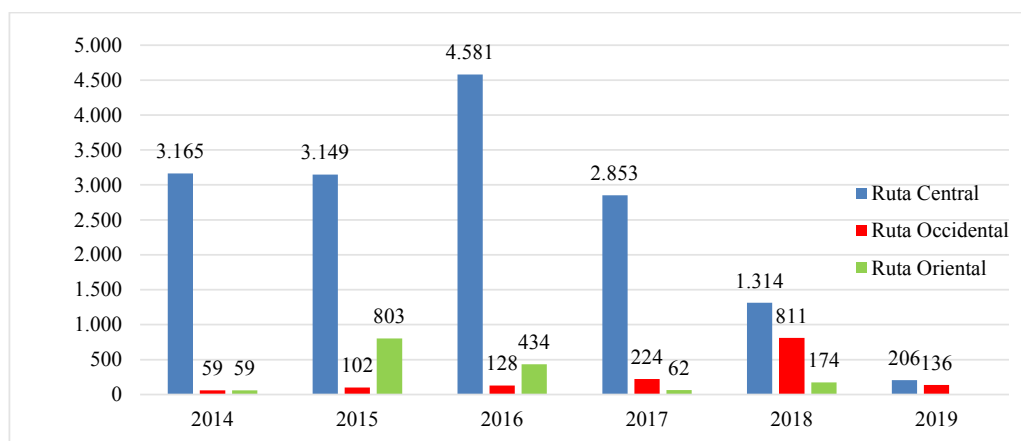


Gráfico 5. Muertes de migrantes en el Mediterráneo.

Fuente: gráfico elaborado por el autor de este trabajo con los datos encontrados en https://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean?migrant_route%5B%5D=1376&=Apply.

El análisis de los datos relacionados con las muertes de migrantes en el Mediterráneo arroja como primer resultado que la ruta central es la más mortífera con diferencia, incluso en el año 2015 en el que el flujo de migrantes fue muy superior en la ruta oriental. Además, al igual que sucede con la estadística de flujo de migrantes, el año 2016 fue en el que se produjo el pico de muertes más alto. Por otro lado, esta estadística también muestra el cambio de tendencia en la ruta occidental con un incremento de migrantes fallecidos del 262 % en el año 2018.

Resulta interesante el apunte hecho por ACNUR en relación con la comparación entre el descenso en el flujo de migrantes con el aumento de las muertes de los mismos en el Mediterráneo²³². Por ejemplo, en el año 2017 se produjo un descenso de 183.032 migrantes en relación a 2016 en todo el Mediterráneo. Es decir, el flujo se redujo en un 51,50 %. Sin embargo, en ese mismo periodo las muertes solamente se redujeron en un 38,96 %.

	2015		2016		2017		2018	
	Migrantes	Muertes	Migrantes	Muertes	Migrantes	Muertes	Migrantes	Muertes
Mediterráneo	1.007.492	4.054	355.395	5.143	172.363	3.139	116.876	2.292
			-64,72%	+26,96%	-51,50%	-38,96%	-32,19%	-26,98%
Ruta central	153.842	3.149	181.436	4.581	119.370	2.853	24.815	1.314
			+15,20	+31,26%	-34,2%	-37,72%	-79,21%	-53,94%
Ruta occidental		102		128	22.414	224	24.315	811
						+42,85%	+7,81%	+72,38%
Ruta oriental	853.65	803	173.959	434	30.579	62	33.536	174
	0				-82,42%	-85,71%	+8,82%	+64,37%

Gráfico 6. Evolución del tránsito y muertes de migrantes en el Mediterráneo 2015-2018. Fuente: gráfico elaborado por el autor de este trabajo con los datos encontrados en <https://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean>.

²³² ACNUR. «Más de 15.000 personas desaparecidas en el Mediterráneo». 2018. <https://eacnur.org/es/actualidad/noticias/emergencias/mas-de-15000-personas-desaparecidas-en-el-mediterraneo>. Consultado el 14 de enero de 2019.

Por tanto, parece relevante que crucemos los datos de la ruta central con los de las otras dos rutas para comparar la evolución de la proporción de muertes *versus* la de flujo de migrantes para tratar de determinar si la presencia de una operación militar en la ruta central ha podido contribuir a que el número de muertes se reduzca en mayor porcentaje que en el del resto de rutas. Del análisis de esta tabla se pueden extraer las siguientes conclusiones:

- En el año 2016, a pesar de que el tránsito de migrantes cayó en un 64,72 % las muertes de migrantes ascendieron en un 26,96 %. Esta gran incongruencia se debe a que en ese periodo (2015-2016) la ruta central aglutinó el 84,04 % de todas las muertes de migrantes en el Mediterráneo. Además, en el año 2016 las muertes en la ruta central subieron un 31,26 % respecto a 2015. Todo ello a pesar de que la Operación Sophia ya estaba a pleno rendimiento y con el mayor despliegue de medios con el que ha contado hasta la fecha.
- En el año 2016, el número de muertes en la ruta central subió un porcentaje que es más del doble del porcentaje de subida del número de migrantes que usaron dicha ruta. Por tanto, ese año las operaciones de rescate en esa ruta fueron la mitad de eficientes.
- En el periodo analizado las únicas subidas en los porcentajes tanto del número de migrantes como en el de muertes se han dado en la ruta central y en la occidental. En la primera en el año 2016; en la segunda en el año 2018, coincidiendo con el drástico descenso en las otras dos rutas. Por tanto, no parece que la presencia de una operación militar en una de las rutas sea determinante en el flujo de migrantes.
- En el periodo analizado, 2015-2018, el flujo de migrantes descendió un 83,87 % en la ruta central. Sin embargo, el número de muertes descendió un 58,72 %. Por tanto, puede decirse que la ruta es, relativamente hablando, más peligrosa ahora que cuando comenzó la operación. De hecho, mientras que en 2015 moría un migrante por cada 48,85 de los que utilizaba esta ruta, en 2018 moría un migrante por cada 18,88. En definitiva, este dato vendría a confirmar la tesis que sostiene que la ruta es ahora mucho más peligrosa debido al tipo de embarcaciones que usan las mafias para embarcar a los migrantes, que es uno de los posibles efectos

negativos derivados de la destrucción de las embarcaciones por parte de la fuerza de la operación.

- En el año 2018, se produjo una reducción del tránsito de migrantes en la ruta central de casi un 80 %, siendo la única ruta con tendencia descendente ese año. Sin embargo, ese fue el año en el que la Operación Sophia contó con menos medios, tal y como se ha visto en el capítulo 3. Este brusco descenso del año 2018 coincidió con el anuncio del nuevo Gobierno italiano de cerrar sus puertos para el desembarco de migrantes. ¿Es esta una pura coincidencia o se puede concluir que el mencionado anuncio fue determinante en la caída del flujo de migrantes?

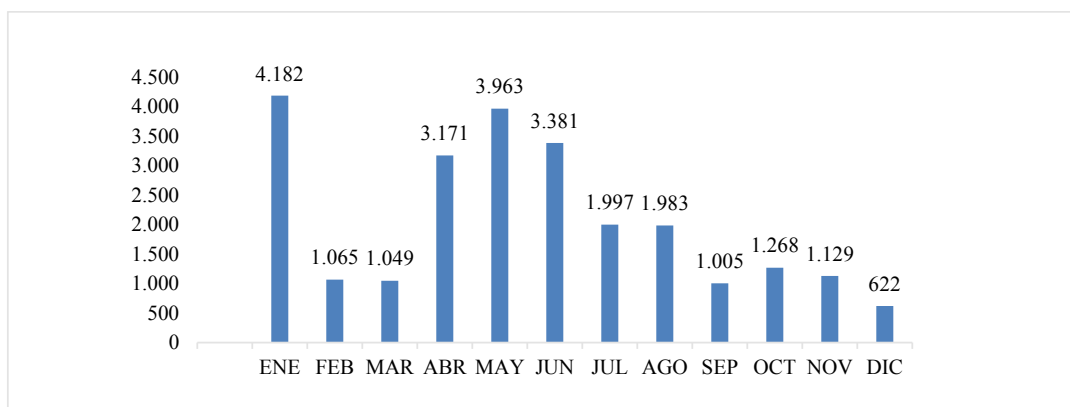


Gráfico 7. Evolución del flujo de migrantes en la ruta del Mediterráneo central en el año 2018. Fuente: gráfico elaborado por el autor de este trabajo con los datos disponibles en https://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean?migrant_route%5B%5D=1376&=Apply.

Si analizamos los datos de tránsito de migrantes en la ruta central durante el 2018 vemos que efectivamente el flujo desciende a partir de junio que es cuando el recién nombrado Gobierno anunció que cerraba los puertos a los migrantes.

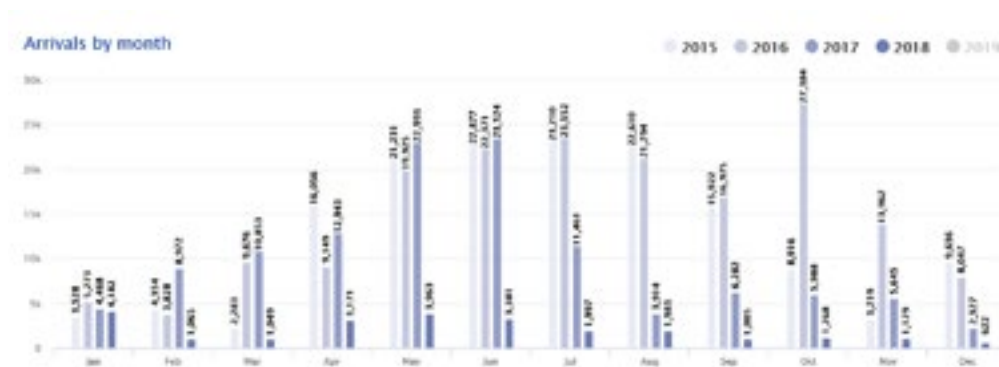


Gráfico 8. Flujo de migrantes en la ruta del mediterráneo central en el periodo 2015-2017. Fuente: https://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean?migrant_route%5B%5D=1376&=Apply.

Sin embargo, si comparamos estos datos con los de los años precedentes se puede comprobar que el flujo de migrantes ya había empezado a caer de forma drástica en julio del año 2017. Es cierto que hubo un repunte significativo en enero de 2018 que no tuvo continuidad en los meses de febrero y marzo, tradicionalmente de poco tránsito debido a las malas condiciones meteorológicas. En cualquier caso, la información que nos proporcionan estas estadísticas no parecen ser concluyentes para explicar cuál es la razón de los cambios de intensidad y, por tanto, no puede afirmarse con rotundidad que estos se deben a la llegada del nuevo Gobierno, pero tampoco que son debidos a la presencia de la Operación Sophia que llevaba operativa desde 2015.

Para tratar de seguir obteniendo conclusiones, se puede analizar el país de origen de los migrantes fallecidos en las rutas del Mediterráneo. Las cifras muestran que el mayor porcentaje de migrantes pertenece a países subsaharianos. Le siguen Oriente Medio y el sur de Asia. No obstante, estos datos hay que tomarlos con prudencia pues el porcentaje de migrantes muertos de origen desconocido es muy alto.

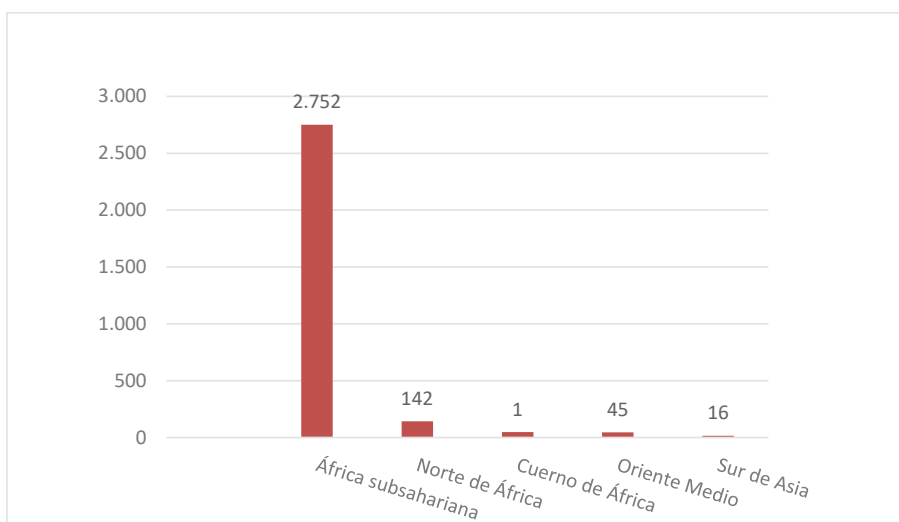


Gráfico 9. Origen de los migrantes fallecidos en la ruta central del Mediterráneo en el periodo 2015-2018.

Fuente: gráfico elaborado por el autor de este trabajo con la información disponible en https://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean?migrant_route%5B%5D=1376&=Apply.

Como puede verse en el gráfico, el 91,67 % de los migrantes fallecidos en la ruta central son de origen subsahariano.

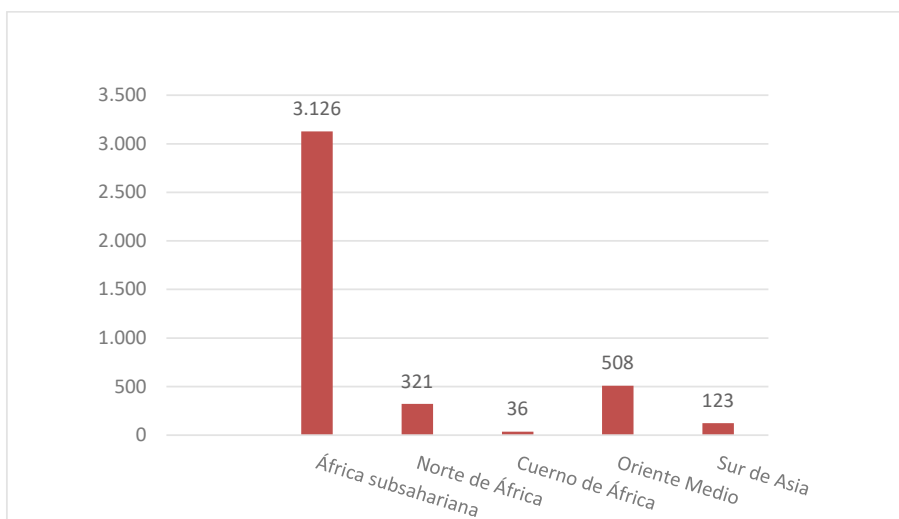


Gráfico 10. Origen de los migrantes fallecidos en el Mediterráneo en el periodo 2015-2018. Fuente: gráfico elaborado por el autor de este trabajo con la información disponible en

https://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean?migrant_route%5B%5D=1376&=Apply.

Lo primero que se observa al comparar las dos tablas es que en la ruta central prácticamente desaparecen los migrantes de Oriente Medio y del sur de Asia. El otro

dato significativo es que prácticamente todos los migrantes fallecidos identificados proceden del África subsahariana. Este dato vendría a apoyar la tesis de que los migrantes que utilizan la ruta central serían más bien de tipo económico y no tanto refugiados. No obstante, esta teoría debería ser sustentada con un análisis más profundo que se escape al ámbito de este trabajo.

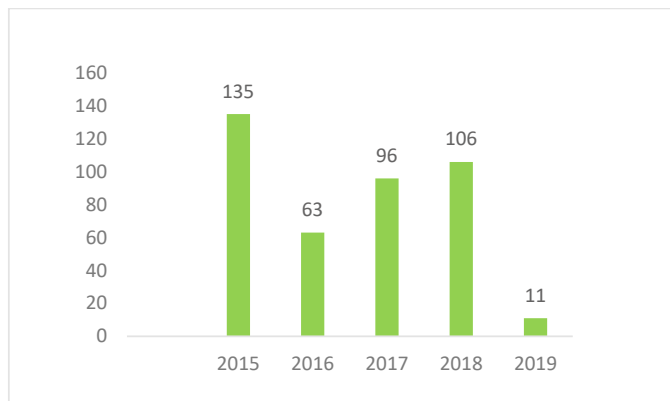


Gráfico 11. Muertes de migrantes en Europa (excluidas las llegadas por el Mediterráneo). Fuente: gráfico elaborado por el autor de este trabajo con los datos encontrados en <https://missingmigrants.iom.int/region/europe>.

El análisis de muertes de migrantes en Europa, excluyendo las llegadas a través del Mediterráneo, indica que el pico se produjo en el año 2015. En cualquier caso, el principal dato que arroja esta tabla es que la inmensa mayoría de los migrantes que mueren tratando de llegar a Europa lo hacen en las aguas del Mediterráneo. Así, los migrantes fallecidos en sus aguas supusieron el 96,8 % del total en el año 2015, el 98,47 % en el 2016, el 97,04 % en 2017 y el 95,6 % en 2018²³³. Esta tendencia muestra que el porcentaje de muertes en el Mediterráneo ha ido descendiendo desde el año 2016, pero las rutas marítimas de llegada a Europa siguen siendo, de lejos, las más mortíferas de cuantas llegan al continente europeo.

Atendiendo al origen de los migrantes fallecidos en las rutas terrestres que convergen en Europa, en el año 2015 el 60 % procedían de países de Oriente Medio y el sur de Asia. Este dato también vendría a reforzar la tesis que explica que la crisis de 2015 se

²³³ Cálculos realizados por el autor de este trabajo con la información disponible en <https://missingmigrants.iom.int>.

debió a los conflictos en Siria y Afganistán. En los años sucesivos ese porcentaje fue reduciéndose (41,26 % en 2016, 23,71 % en 2017, 23,27 % en 2018)²³⁴.

Del análisis llevado a cabo en este capítulo se puede concluir que:

- La Operación Sophia ha podido provocar un indeseado efecto llamada por sentirse los migrantes mucho más seguros sabiendo que van a ser rescatados por dichos medios. De hecho, el flujo de migrantes siguió aumentando en esta ruta tras la implementación de la operación siguiendo una tendencia contraria a la del conjunto del Mediterráneo. Además, en los dos años que siguieron al inicio de Sophia, la ruta central acaparó la mayor parte del flujo de migrantes hacia Europa.
- El flujo de migrantes en la ruta central descendió bruscamente en el año 2018, coincidiendo con el menor despliegue de medios de la operación. Además, ese año, tras la prohibición del Gobierno italiano de seguir desembarcando a los migrantes en sus puertos, los buques de las ONG también cesaron sus operaciones en la zona. Por tanto, el descenso en el flujo de migrantes podría también explicarse por una mayor sensación de inseguridad por parte de los propios migrantes, o lo que es lo mismo, por un menor efecto llamada.
- La ruta occidental ha seguido una tendencia contraria a la de las otras dos rutas, lo que también podría explicar que el cierre de una ruta únicamente provoca un desplazamiento de migrantes, pero no el fin del problema.
- La ruta del Mediterráneo central se hizo más peligrosa tras la implementación de Sophia, ya que la ratio de fallecidos *versus* número de migrantes ha empeorado significativamente, algo que es uno de los posibles efectos negativos derivados de la destrucción de las embarcaciones por parte de la fuerza de la operación. Por tanto, Sophia no ha servido para que esta ruta dejase de ser la más mortífera de todo el planeta.

En definitiva, con los datos analizados no se puede concluir que el flujo de migrantes, que es la primera variable dependiente definida para este trabajo, haya disminuido gracias a la operación Sophia. Del mismo modo, tampoco se puede asegurar lo contrario, es decir, que Sophia no haya contribuido a dicha disminución. Por tanto, la

²³⁴ Cálculos realizados por el autor de este trabajo con la información disponible en <https://missingmigrants.iom.int/region/europe>.

primera hipótesis secundaria de este trabajo, «la disminución no es consecuencia del despliegue de los medios de Sophia», no ha podido corroborarse plenamente, aunque su formulación sí ha servido para desmentir a los que afirman lo contrario.

Tareas de apoyo. Entrenamiento de las fuerzas libias

En este último capítulo antes de las conclusiones, se analizarán los resultados obtenidos por la Operación en relación con una de las tareas de apoyo que le fueron asignadas con la ampliación del mandato de mayo de 2016 y la de julio de 2017 a las que se hizo referencia en el tercer capítulo. De esta forma se espera poder verificar la segunda hipótesis secundaria. Para ello, se estudiará cómo la Operación Sophia ha influido en la segunda variable dependiente, es decir, en el número de militares libios formados. El resto de tareas de apoyo, las que tienen que ver con el embargo de armas y la vigilancia de las exportaciones ilegales de petróleo, se han dejado fuera de este análisis porque, como se vio en el capítulo 3, los resultados de Sophia en relación a ambas son inexistentes o desconocidos.

El 23 de agosto de 2016, tan solo unos meses después de la asignación de las nuevas tareas de apoyo, se firmó un MoU entre el comandante de Sophia, almirante Credendino y el comodoro Abdalh Toumia, comandante de los guardacostas libios, sobre el entrenamiento de la armada y los guardacostas de aquel país. El referido MoU contempla tres áreas principales de colaboración: entrenamiento en la mar, a bordo de buques de la operación; en tierra, tanto en centros de entrenamiento de los Estados miembros como en Libia; a bordo de las embarcaciones del propio servicio de guardacostas libio y de su armada²³⁵.

La autorización para comenzar con la tarea de entrenamiento de las fuerzas libias llegó una semana después, el 30 de agosto²³⁶. No obstante, la primera actividad de entrenamiento no se llevó a cabo hasta casi un par de meses después, el 26 de octubre. 68 alumnos libios embarcaron en los buques de la Operación San Giorgio

²³⁵ EUNAVFOR MED OPERATION SOPHIA. «Operation SOPHIA: signed the agreement on Libyan Coast Guard and Navy Training». 2016. <https://www.operationsophia.eu/operation-sophia-signed-the-agreement-on-libyan-coast-guard-and-navy-training/>. Consultado el 15 de abril de 2019.

²³⁶ Political and Security Committee Decision CFSP 2016/1635, 30/08/2016.

(Italia) y Rotterdam (Holanda) para recibir su formación. El plan de entrenamiento incluyó, además de las tareas propias de un servicio de guardacostas, algunas lecciones sobre derechos humanos y derecho internacional. Vale la pena reseñar que para afrontar estos cursos también se contó con personal de Frontex y ACNUR²³⁷.

El 30 de enero de 2017, el comandante de la operación y el comandante de la Guardia di Finanza italiana, general Giuseppe Zafarana, firmaron un acuerdo técnico sobre la contribución de la Guardia di Finanza al entrenamiento del servicio de guardacostas y la armada de Libia. Este entrenamiento se llevó a cabo en aguas internacionales y a bordo de las patrulleras italianas²³⁸.

El 14 de febrero de 2017, el barco anfibia italiano San Giorgio terminó su despliegue en la operación y, por tanto, su labor de entrenamiento con el servicio de guardacostas y la armada de Libia. Durante este periodo, 89 alumnos libios recibieron su formación en colaboración con otras agencias como Frontex, ACNUR, IOM, CISOM (Corpo Italiano di Soccorso dell'Ordine Di Malta) y la Guardia di Finanza.

Esta actividad de formación duró 14 semanas y estos 89 alumnos asumieron el rol de instructores del servicio de guardacostas y la armada libios. La formación se centró en el derecho internacional humanitario, los derechos humanos, el derecho marítimo internacional, la protección y seguridad marítimas, la protección del medio marino, la búsqueda y el rescate, el control de la pesca y las competencias lingüísticas (inglés). A la vez que este primer grupo terminaba su formación, un segundo grupo la iniciaba en Creta²³⁹.

El 9 de mayo de 2018, finalizó el segundo módulo de entrenamiento proporcionado a las fuerzas Libias que se llevó a cabo en el NATO Maritime Interdiction Operational Training Centre (NMIOTC) de Creta. En esta ocasión se formó a 22 alumnos libios. El

²³⁷ EUNAVFOR MED OPERATION SOPHIA. «EUNAVFOR MED: operation SOPHIA training ships San Giorgio and Rotterdam welcomes on board the Libyan trainees». 2016. <https://www.operationsophia.eu/eunavfor-med-operation-sophia-training-ships-san-giorgio-and-rotterdam-welcomes-on-board-the-libyan-trainees/>. Consultado el 16 de abril de 2019.

²³⁸ EUNAVFOR MED OPERATION SOPHIA. «EUNAVFOR MED and the Italian “Guardia di Finanza” sign a technical agreement on the Libyan training». 2017. <https://www.operationsophia.eu/eunavfor-med-and-the-italian-guardia-di-finanza-sign-a-technical-agreement-on-the-libyan-training/>. Consultado el 15 de abril de 2019.

²³⁹ EUNAVFOR MED OPERATION SOPHIA. «Operation SOPHIA training vessel ITS San Giorgio heads back home!». 2017. <https://www.operationsophia.eu/operation-sophia-training-vessel-its-san-giorgio-heads-back-home/>. Consultado el 16 de abril de 2019.

curso, dirigido por la armada griega, ha tenido una duración de siete semanas y durante el mismo se han impartido lecciones relacionadas con el derecho humanitario internacional, primeros auxilios, políticas de género e inglés. Además, otros tres alumnos fueron instruidos en el sistema Service-oriented infrastructure for MARitime Traffic tracking (SMART)²⁴⁰.

El 20 de julio de 2018, se clausuró un módulo de entrenamiento a las fuerzas libias llevado a cabo en la Escuela de Infantería de Marina General Albacete y Fuster de Cartagena. En esta ocasión fueron 26 los alumnos adiestrados. Hasta ese momento el número total de miembros de la armada y servicio de guardacostas libios formados por la operación ascendía a 237²⁴¹.

Del 10 al 14 de septiembre se impartió un curso en materia de igualdad de género a otros cuatro alumnos en el OHQ en Roma²⁴². Un poco más tarde, del 8 de octubre al 30 de noviembre de 2018 se impartió el Curso de Oficial de Cubierta y el Curso de Personal de Mantenimiento a 69 alumnos en el centro de capacitación de la marina italiana en la Maddalena (Italia)²⁴³. Del 12 de noviembre al 14 de diciembre de 2018, se impartió un curso básico de buceo a cinco alumnos libios en el centro de entrenamiento de la armada croata en Split²⁴⁴. Finalmente, el 29 de marzo de 2019, se completó otro curso de buceo en las mismas instalaciones para otros tres alumnos libios²⁴⁵.

²⁴⁰ EUNAVFOR MED OPERATION SOPHIA. «Operation SOPHIA: training activity in progress. A Training Package 2 module for Libyan Coastguard and Navy ended in Crete (Greece)». 2018. <https://www.operationsophia.eu/operation-sophia-training-activity-in-progress/>. Consultado el 16 de abril de 2019.

²⁴¹ EUNAVFOR MED OPERATION SOPHIA. «Operation SOPHIA: training activity in progress. A Training Package 2 module for Libyan Coastguard and Navy ended in Cartagena (Spain)». 2018. <https://www.operationsophia.eu/operation-sophia-training-activity-in-progress-2/>. Consultado el 16 de abril de 2019.

²⁴² EUNAVFOR MED OPERATION SOPHIA. «The first Active Training Project on «Gender» at the EUNAVFOR Med Command Headquarters of Operation «Sophia»». 2018. <https://www.operationsophia.eu/the-first-active-training-project-on-gender-at-the-eunavfor-med-command-headquarters-of-operation-sophia/>. Consultado el 16 de abril de 2019.

²⁴³ EUNAVFOR MED OPERATION SOPHIA. «Operation Sophia: new training module in Italy. A Training «Package 2» module in favor of Libyan Coastguard and Navy started in La Maddalena (Italy) on October the 8». 2018. <https://www.operationsophia.eu/operation-sophia-new-training-module-in-italy/>. Consultado el 16 de abril de 2019.

²⁴⁴ EUNAVFOR MED OPERATION SOPHIA. «New LNCG Training module in Croatia». 2018. <https://www.operationsophia.eu/new-lncg-training-module-in-croatia/>. Consultado el 16 de abril de 2019.

²⁴⁵ EUNAVFOR MED OPERATION SOPHIA. «Operation SOPHIA: Basic Ship's Diver Course ends in Split, Croatia». 2019. <https://www.operationsophia.eu/operation-sophia-basic-ships-diver-course-ends-in-split-croatia/>. Consultado el 16 de abril de 2019.

Con todas estas actividades formativas se ha proporcionado entrenamiento a 355 miembros del servicio de guardacostas y de la marina de guerra libios²⁴⁶.

En el informe de la revisión estratégica de la operación de mayo de 2017, el EEAS sostiene que el personal del servicio de guardacostas libio había demostrado gran profesionalidad y deseos de formarse. Dicho personal era sometido previamente a un proceso de selección en el que participaban las autoridades libias, pero también el personal de la operación. Para llevar a cabo esta tarea, el personal de Sophia puede intercambiar información con Interpol, la Corte Penal Internacional y EE. UU.²⁴⁷.

No obstante, el mismo informe señala que las autoridades libias no habían elaborado un análisis detallado de las necesidades de entrenamiento de su personal. En aquel momento, mayo de 2017, el mayor esfuerzo se estaba llevando a cabo en las tripulaciones del servicio de guardacostas y las estimaciones del EEAS eran que se necesitaría entrenar a unas 1.500 personas solo en esta área. Además, en estas estimaciones no se había considerado al personal de la parte este del país, algo que debería hacerse en el futuro si de verdad se quiere alcanzar un servicio de guardacostas efectivo²⁴⁸.

Finalizado el análisis de la segunda variable dependiente definida en este trabajo, tampoco en esta ocasión se puede dar por validada la segunda hipótesis secundaria, es decir, que el servicio de guardacostas libio no ha mejorado de forma determinante sus capacidades y entrenamiento gracias a la Operación Sophia.

Es evidente que con el número de personas formadas hasta la fecha no se han cubierto las necesidades que se estima tendrá el servicio de guardacostas libio. Además, es pronto para saber los resultados alcanzados con la formación ya proporcionada. Pero también ha podido constatarse que la UE está haciendo un esfuerzo notable para llevar a cabo la tarea encomendada y el número de alumnos formados empieza a ser notorio.

²⁴⁶ EUNAVFOR MED OPERATION SOPHIA. *Op. cit.*, 2019.

²⁴⁷ Decisión del Consejo (CFSP) 2016/1314 (que modifica la Decisión del Consejo (CFSP) 2015/7780).

²⁴⁸ EEAS. *Op. cit.*, 2017, p. 33.

Conclusiones

Al menos desde un punto de vista teórico, la Operación Sophia supuso un salto cualitativo para la PCSD, pues en su concepción estaba diseñada con un planteamiento similar al de las operaciones de mantenimiento de la paz. Sin embargo, desde que inició su andadura, ha recibido numerosas críticas.

Entre los reproches más repetidos se puede destacar que por culpa del despliegue de los medios de la operación se ha producido un efecto llamada debido principalmente al hecho de que EUNAVFOR MED Sophia ha terminado convirtiéndose en una operación fundamentalmente de salvamento. Además, la travesía de los migrantes se ha vuelto más peligrosa tanto en la mar, pues las mafias utilizan ahora embarcaciones menos seguras; como en tierra, pues un alto porcentaje de los migrantes son devueltos a los centros de detención cuando son rescatados por el servicio de guardacostas libio. En relación con este último aspecto también se han alzado voces que señalan que las labores de apoyo a las fuerzas de seguridad libias terminan por favorecer el maltrato a los migrantes.

Asimismo, se ha criticado extensamente la criminalización de los propios migrantes y de las ONG que realizaban sus operaciones de rescate en la ruta del Mediterráneo central. Esta demonización se deriva, según esta visión crítica, de la Estrategia Global de la UE que, lejos de velar por los derechos de los migrantes, prioriza la securitización de sus fronteras exteriores.

Muchas de las críticas encuentran la explicación a la poca eficiencia de la operación en su propio diseño, pues fue concebida para atacar alguno de los síntomas, pero no las causas que provocan esta lacra. Además, la decisión de poner en marcha Sophia fue precipitada y no tuvo en cuenta que no sería posible contar con la autorización para operar en aguas y en el propio territorio de Libia. Sin esa autorización, señalan las mismas críticas, no parece posible combatir un modelo de negocio que cuenta con una organización, recursos y personal que se encuentran fundamentalmente en tierra firme.

De hecho, el negocio de las redes criminales que trafican con migrantes está fuertemente segmentado, tanto desde el punto de vista geográfico, como desde el punto de vista organizacional. Por ello, las ramificaciones de estas organizaciones

también tienen un fuerte componente local que se extiende a lo largo de todas las rutas que convergen en el Mediterráneo e incluso se adentran en el propio territorio comunitario.

Además, la estructura de estas redes suele ser muy flexible y poco jerarquizada para lo que cuentan con la participación de muchas personas con roles diferentes. En el fondo, este negocio es muy accesible para pequeñas organizaciones e individuos, aunque también cuenta con la participación de grandes magnates del crimen y de las milicias que proliferan en esta parte del mundo. Para complicar más las cosas, muchas de estas redes criminales también están involucradas en otro tipo de delitos como la trata de personas o el tráfico de drogas.

En cualquier caso, los miembros de las redes criminales que sí se arriesgan más allá de las aguas territoriales libias son actores de nivel bajo, por lo que la inmensa mayoría de los arrestos producidos gracias a la operación se corresponde a personas de este perfil cuando no a los mismos migrantes que fueron convencidos para que patroneasen las embarcaciones.

Por todo lo anterior, al comparar el número de detenidos gracias al empleo de los medios de la operación con la ingente cantidad de personas que se estima participan en todas las actividades relacionadas con las mafias que trafican con migrantes, se llega a la conclusión de que el impacto de dichas detenciones es bastante irrelevante, lo cual refuerza la idea de que para combatir este tipo de crimen es más eficiente la acción policial y judicial que el de una operación militar.

Por último, los críticos sostienen que todas las medidas tomadas hasta ahora únicamente han servido para que los migrantes escojan otras rutas de llegada, de ahí el repunte de la ruta occidental que desembarca en España, y para aumentar el rechazo que cada vez más europeos sienten hacia las personas que tratan de arribar a nuestras costas en busca de una vida mejor.

Algunas de estas críticas son incuestionables. Por ejemplo, la imposibilidad de la operación para progresar a la fase II-b y, por tanto, de adentrarse en Libia. O la escasez de capacidades aportadas por los Estados miembros, algo que ha tenido su

reflejo en las pocas actuaciones efectivas para ejecutar algunas de las misiones asignadas, como la verificación del embargo de armas impuesto por el UNSC.

Por otra parte, la situación en Libia, lejos de mejorar, ha seguido empeorando lo cual propicia, entre otras muchas cosas, que siga habiendo muchos miles de personas retenidas dentro de sus fronteras. Por tanto, las mafias tienen todavía muchos potenciales clientes que viven sometidos a unas condiciones de vida infrahumanas mientras esperan a emprender su viaje a la tierra prometida. Además, los niveles de corrupción siguen siendo muy altos, por lo que muchos de los miembros de los organismos oficiales no solo no ayudan a combatir a los grupos criminales, sino que con demasiada frecuencia también se lucran con sus actividades delictivas.

Partiendo de esta visión crítica, con este trabajo se ha pretendido comprobar dos de los efectos positivos que se atribuyen a la operación, a saber, la disminución del flujo de migrantes en la ruta del Mediterráneo central y la mejora de las capacidades de la armada y del servicio de guardacostas libios.

En relación al flujo de migrantes es un hecho que este ha descendido desde que se alcanzase el máximo en el año 2015. Es igualmente cierto que el número de migrantes que transitan por la ruta del Mediterráneo central también ha descendido desde su máximo en el año 2016. Sin embargo, tras el análisis llevado a cabo, no se ha podido determinar a qué se debe ese descenso.

Lo que sí se ha podido verificar es que la Operación Sophia ha podido provocar un efecto llamada, pues en los años que siguieron a su implementación la ruta central acaparó la mayor parte del flujo de migrantes hacia Europa. De hecho, el descenso a partir del año 2017 podría explicarse precisamente por un menor efecto llamada provocado por una menor presencia tanto de medios de la operación como de buques de otras organizaciones y ONG.

Asimismo, se ha podido constatar que la ruta del Mediterráneo central se ha vuelto más peligrosa tras la implementación de Sophia. Igualmente, ha quedado patente que el descenso en el número de llegadas por las rutas central y oriental coincide con un repunte en la occidental, lo que sustentaría la tesis que defiende que este tipo de medidas únicamente sirve para trasladar el problema, pero no para resolverlo.

En definitiva, este trabajo cuestiona que el descenso de migrantes se debe a la operación. Es verdad que tampoco se ha podido demostrar lo contrario, es decir, que la operación no haya tenido cierto impacto en dicho descenso y, por tanto, no se ha podido verificar la primera de las hipótesis secundarias con las que partía este análisis.

En relación con la mejora de las capacidades de la armada y del servicio de guardacostas libios, se ha llegado a la conclusión de que el entrenamiento proporcionado hasta la fecha no cubre las necesidades que se estiman necesarias. No obstante, también se ha podido verificar que la tarea encomendada se está llevando a cabo y aunque los resultados de momento son modestos, parecen conducir en la buena dirección.

La hipótesis con la que arrancaba este trabajo es que la operación Sophia no está siendo eficaz en su objetivo principal de dismantelar el modelo de negocio de las mafias. Esta hipótesis se sustentaba en la formulación de dos hipótesis secundarias que no han podido verificarse completamente. Por tanto, la tesis de partida no puede darse por buena. Sin embargo, el esfuerzo realizado ha servido para mostrar que las afirmaciones que defienden la eficacia de la operación no se sostienen sobre una base sólida. Para poder alcanzar mayores certezas sobre los verdaderos resultados obtenidos por Sophia se estima necesario profundizar en el análisis, algo que escapa a la capacidad de un trabajo de estas características, pero que podría ser abordado con una investigación de mayor calado.

*Alberto José Lens Blanco**

Alumno del Máster Universitario en Paz, Seguridad y Defensa IUGM

15/2019

8 de noviembre de 2019

Pilar Requena

Alemania, año 30. Una unidad
todavía inacabada

Alemania, año 30. Una unidad todavía inacabada

Resumen

El 9 de noviembre de 1989, hace ahora 30 años, caía el Muro de Berlín. Lo hizo sin derramamiento de sangre en una noche de locura y algo caótica. Las ansias de libertad de los germanoorientales lo derribaron. Suponía el final de la división de Berlín, de Alemania, de Europa y de la Guerra Fría. Menos de un año después, el 3 de octubre de 1990, tenía lugar la unificación alemana. A pesar de las décadas pasadas, todavía queda camino por andar para conseguir una unidad plena. Un porcentaje considerable de ciudadanos de la antigua Alemania del Este se sienten ciudadanos de segunda clase y sigue habiendo diferencias en salarios, desempleo o incluso en los resultados electorales en uno y otro lado.

Palabras clave

Alemania, Muro de Berlín, 30 aniversario, estado de la unidad, unificación, Guerra Fría.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos Marco** son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Germany, year 30. The unity still unfinished

Abstract

On November 9, 1989, 30 years ago, the Berlin Wall fell. He did so without bloodshed on a night of madness and chaos. The East Germans' yearning for freedom brought it down. It meant the end of the division of Berlin, Germany, Europe and the Cold War. Less than a year later, on October 3, 1990, German unification took place. Despite the past decades, there is still a long way to go to achieve full unity. A considerable percentage of citizens of former East Germany feel second-class citizens and there are still differences in wages, unemployment or even in election results on either side.

Keywords

Germany, Berlin Wall, 30th Anniversary, stand of the unity, unification, Cold War.

Introducción¹

El 19 de enero de 1989, el líder de la extinta RDA, Erich Honecker, aseguró que el Muro de Berlín seguiría en pie 50 y 100 años más, si las razones para su existencia no desaparecían. La historia le demostró meses después lo equivocado que estaba. El 9 de noviembre de ese mismo año aquel muro de la vergüenza que parecía eterno fue derribado por las ansias de libertad de los ciudadanos germanoorientales. Ocurrió sin violencia, en una noche que ha pasado a la historia como la del fin de la división de Berlín, de Alemania y de Europa. Y también el final de la Guerra Fría.

Aquel 9 de noviembre era jueves, un día cualquiera de una semana cualquiera para el resto del mundo, pero no para los alemanes, porque un fatídico 9 de noviembre, el de 1938, tuvo lugar la Noche de los Cristales Rotos, el pistoletazo de salida para la persecución de los judíos y el Holocausto. Otro 9 de noviembre, el de 1918, el socialdemócrata, Philipp Scheidemann, proclamaba desde el balcón del Reichstag en Berlín el fin de la monarquía y daba paso a la República de Weimar, con la que terminaba el reinado de Guillermo II. Solo cinco años más tarde, otro 9 de noviembre, Adolf Hitler lanzaba su primer asalto al poder, pero el golpe de Estado orquestado y dirigido por él fracasó. Todas estas fechas reflejan las luces y las sombras de un país cuya historia marcó a sangre y fuego gran parte de la primera mitad del siglo XX.

El 9 de noviembre de 1989 fue al final un día mágico. Nadie podía imaginar que la apertura de la frontera interalemana —porque eso fue en el fondo la caída del Muro— se produjera de la forma en que lo hizo.

Desde hacía meses venía habiendo reformas en distintos países del Este, al otro lado del telón de acero. El propio jefe de Estado de la extinta Unión Soviética, Mijail Gorbachov, con sus políticas de *perestroika* (reestructuración o reforma) y *glasnost* (transparencia o apertura), había aflojado la presión sobre sus satélites del centro y el este de Europa y permitió cambios auspiciados por sus líderes en Polonia o Hungría. Los de los regímenes comunistas de la RDA y de Rumanía, Erich Honecker y Nicolae Ceaucescu, respectivamente, eran los más resistentes al cambio que ya era imparable e inevitable.

¹ Parte de las declaraciones y del contenido de este documento están recogidos del libro de su autora *La potencia reticente. La nueva Alemania vista de cerca*, publicado por la editorial Debate en mayo de 2017.

Antecedentes inmediatos

El 19 de agosto de 1989, el eurodiputado conservador alemán, Otto de Habsburgo, y el reformista ministro de Estado húngaro, Imre Pozsgay, organizaron el llamado *picnic paneuropeo* en la ciudad húngara de Sopron, justo en la frontera con Austria. A partir de las 3 de la tarde estaba previsto poder cruzar, durante tres horas, la frontera en ese punto como símbolo de confraternización entre los ciudadanos de la Hungría comunista y Austria. El 27 de junio, el ministro húngaro de Exteriores, Gyula Horn, y su homólogo austríaco, Alois Mock, habían cortado ya juntos una parte de la alambrada en la frontera como gesto de paz, en una muestra más de apertura del régimen reformista de Budapest.

Aunque el *picnic* estaba pensado sobre todo para austríacos y húngaros, más de medio millar de alemanes del Este acudieron a la cita para aprovechar la ocasión y pasar al otro lado. El 11 de septiembre, Hungría abrió definitivamente su frontera con Austria. Fue el primer agujero en el Muro de Berlín y en el telón de acero. Miles de alemanes orientales huyeron por ahí a Occidente. Unos 6.000 más se refugiaron en la embajada de la República Federal de Alemania en Praga, lo que creó una grave crisis. Su salida hacia Alemania del Oeste, a través de territorio de la RDA, fue finalmente autorizada el 30 de septiembre.

Pocos días después, el 7 de octubre, el reformista, Mijail Gorbachov, durante su visita a Berlín este para conmemorar el 40 aniversario de la fundación de la RDA, advirtió a Erich Honecker: «Si llegas demasiado tarde, la vida te castigará», o lo que es lo mismo: «Si no cambias de rumbo, la historia te castigará». El líder comunista germanooriental no le quiso escuchar y el 18 de octubre era apartado del poder y reemplazado por un gris Egon Krenz que, al final, se vería superado también por los acontecimientos.

El 4 de septiembre, había tenido lugar la primera manifestación contra el régimen comunista en Leipzig. Partió de la iglesia protestante de San Nicolás después del rezo por la paz y se repitió todos los lunes de otoño de 1989. Las manifestaciones, bajo el lema *Wir sind das Volk* («Somos el pueblo»), fueron cada vez más numerosas y se extendieron a otras ciudades de la Alemania comunista.

Así lo recordaba la canciller Merkel, el 3 de octubre de 2019: «Hace 30 años, en otoño, miles de personas se reunieron en las iglesias para orar por la paz y reclamar la separación de poderes, la libertad de prensa y la celebración de elecciones democráticas. Otros se arriesgaron a huir a través de Hungría y Checoslovaquia. Cientos de miles se atrevieron a salir a las calles, a manifestarse pacíficamente por la libertad y la democracia, y derribaron el Muro»².

Los ciudadanos de la RDA salían a la calle, cada vez con menos miedo, para exigir cambios. El 4 de noviembre, cinco días antes de la caída del Muro, más de medio millón de personas se dieron cita en la emblemática Alexanderplatz de Berlín este. La multitudinaria manifestación era el reflejo claro de que el fin estaba cerca. Participaron incluso antiguos miembros del Partido Comunista (SED) y del régimen, como el exjefe de los Servicios Secretos Exteriores, Markus Wolf, que en los años 70 había provocado la caída del canciller Willy Brandt.

A pesar de las movilizaciones, nadie podía pensar que los acontecimientos se sucederían de la manera en que lo hicieron y fruto de un malentendido.

Fruto de un malentendido

El 9 de noviembre de 1989, por la tarde, se celebró una rueda de prensa para informar sobre la reunión del Comité Central del Partido Comunista. Había una cierta expectación, por si se producía alguna novedad sobre las condiciones para viajar al Oeste. La aburrida conferencia de prensa acabó convirtiéndose en un momento histórico cuando el portavoz del partido, Günter Schabowski, leyó el comunicado en el que se anunciaba la libertad de viajar: «Los viajes privados al extranjero pueden solicitarse sin especificar requisitos tales como las razones del viaje o las relaciones familiares. Los permisos se concederán en un corto plazo de tiempo».

No se decía literalmente que las fronteras estaban abiertas, pero sí que se podía viajar a cualquier parte. Un periodista hizo una simple pregunta: «¿Cuándo?» Schabowski en verdad no lo sabía, pero sacó un papel y dijo: «Leo aquí que de inmediato». El Muro de Berlín había caído.

² Disponible en <https://www.bundestkanzlerin.de/bkin-de/suche/rede-von-bundestkanzlerin-merkel-anlaesslich-des-festakts-zum-tag-der-deutschen-einheit-am-3-oktober-2019-in-kiel-1678326>. Fecha consulta: 5/11/2019.

En realidad, el decreto debía ser leído por la radio a las cuatro de la madrugada del 10 de noviembre. Pero a Schabowski nadie le había advertido que se había fijado una hora para la entrada en vigor de la nueva norma. En 1999, durante una entrevista, echó balones fuera y echó la culpa a Egon Krenz que, a su vez, lo culpaba a él. Schabowski decía que Krenz y él habían hablado de hacer público ese decreto en la rueda de prensa, pero Krenz no le dijo que unido a él había un plazo de espera para ponerlo en marcha.

Para Egon Krenz fue la noche más dramática de su vida. «Por una equivocación del portavoz del Comité Central del Partido Comunista se dijo que la frontera iba a ser abierta inmediatamente y muchas personas de Berlín se fueron inmediatamente al Muro. Decidimos dejar correr las cosas y no utilizar la fuerza», me comentó 10 años después.

En el paso de la Bornholmerstrasse fue donde más personas se congregaron. Los guardias fronterizos no sabían qué hacer, nadie les había informado de nada. Lo planeado era permitir el paso hacia el Oeste a partir de las 4 de la mañana con pasaporte —que no todos tenían— y de forma organizada. Sin embargo, la presión de los ciudadanos iba a más y el jefe del puesto, Harald Jäger, un teniente de la temida STASI (los servicios de inteligencia de la RDA), decidió, sobre las 21:20, aplicar la llamada *Ventillösung*, que consistía en dejar salir a unos cuantos, los más alborotadores o los que mostraban un mayor nerviosismo, para calmar los ánimos.

Con aquella decisión buscaba ganar tiempo y evitar que alguno de sus subordinados perdiese los nervios y disparase, lo que habría conducido a una noche muy distinta. Pero la solución de «ventilar» no dio resultado. Cada vez se agolpaba más gente exigiendo ir al otro lado, al Berlín oeste, con gritos de «abrid la puerta» y «vamos a volver».

Harald Jäger, desesperado, llamó una y otra vez a sus superiores pero nadie le sabía dar razón porque, en realidad, las órdenes no habían sido transmitidas todavía. Y, como era lógico en un régimen como el de la RDA, nadie quería tomar la iniciativa por las consecuencias que ello podía acarrear posteriormente. Sobre las 23:29, bajo su responsabilidad, decidió abrir la barrera. El estado represivo de la República Democrática cayó sin un solo disparo.

El camino hacia la unificación

El canciller alemán, Helmut Kohl, estaba de visita en Polonia. La suspendió de inmediato y regresó a Berlín oeste para dejar claro cuál era el objetivo: «Mi meta continúa siendo, si lo permite el momento histórico, la reunificación de nuestra nación».

El líder soviético, Mijaíl Gorbachov, también pensaba ya en lo mismo: «Lo sucedido no fue algo inesperado para mí, pero ver en televisión cómo se comportaron los alemanes, cómo mostraron sus sentimientos en esa situación, me convenció una vez más de que la cuestión de la reunificación de las dos Alemanias había pasado ya a un nivel más importante, al nivel del pueblo. La política debía orientarse ahora hacia los deseos del pueblo».

Durante un tiempo, el esperado reencuentro y la alegría se impusieron a todo lo demás. La forma en que había caído el Muro era como un milagro, una locura de la que se contagiaron los alemanes de uno y otro lado. Pero terminó levántandose un nuevo muro, esta vez en los corazones y en las cabezas de muchos de ellos.

Los del Este empezaron a llamar a los del Oeste *Besserwisser* («los que lo saben todo mejor»), hartos de que les dieran lecciones y ocupasen los mejores puestos en la antigua RDA. Para los del Oeste, los del Este tenían poca iniciativa y estaban acostumbrados a que el Estado les diese todo hecho. Los germanoorientales, además, comenzaron a despreciar lo suyo, los productos que habían consumido durante décadas. Todo lo occidental les parecía mejor. Eso también les acabaría pasando factura.

El régimen de la RDA se dio cuenta de que la disyuntiva era renovarse o morir. Hubo cambio de dirigentes. Egon Krenz dejaba el 6 de diciembre paso a Hans Modrow que se había convertido en el hombre fuerte. En los meses siguientes, tomó decisiones tan importantes como la de celebrar una mesa redonda, el 7 de diciembre, con miembros de la oposición e incluir a algunos de ellos en su gobierno o transmitir a Gorbachov su apoyo a una posible unificación.

A principios de diciembre, se retiró de la Constitución germanooriental el papel de liderazgo del partido comunista. Los germanoorientales pedían cambios rápidos. El grito de las manifestaciones de los lunes, que seguían celebrándose, pasó de «Somos el pueblo» a «Somos un pueblo» y «Alemania, patria unida». Los deseos de libertad

eran imparables y había que hacer algo para detener la huida de sus ciudadanos, sobre todo de los jóvenes y de los mejor preparados, al Oeste.

Se repetía lo ocurrido en los años 50. Los germanoorientales empezaron a votar con los pies, a emigrar hacia el otro lado. Cabe recordar que el Muro de Berlín se construyó justamente por eso, como me comentó Markus Wolf en 1999: «No era el muro antifascista para protegerse de una amenaza directa del Oeste. Su razón principal fue detener la huida de los ciudadanos de la República Democrática Alemana hacia el Oeste». A las potencias vencedoras les vino también muy bien para dar por zanjada la división y la cuestión de Berlín.

El domingo 18 de marzo de 1990, se celebraron las primeras elecciones libres en la RDA. El 48 % votó a favor de la Alianza para Alemania, liderada por Lothar de Maizière y formada por los conservadores de la CDU del este, que logró un 41 %, la DSU (Unión Social Alemana); la filial de la CSU bávara, que consiguió algo más del 6 % y por el pequeño partido de derechos civiles Despertar Democrático (*Demokratischer Aufbruch, DA*) que logró apenas un 1 %, con un discurso más social y ecológico. La CDU del este había hecho de la reunificación el centro de su campaña electoral.

Le siguieron, de lejos, los socialdemócratas del SPD que, aunque eran considerados los probables ganadores, solo obtuvieron un 22 % y, a continuación, se situaron en tercer lugar con algo más del 16 % los antiguos comunistas del PDS (Partido del Socialismo Democrático). Los liberales lograron un 5 %.

Después de arduas negociaciones, De Maizière acabó formando una coalición entre su Alianza para Alemania, el SPD y los liberales. El 12 de abril de 1990, fue elegido por el Parlamento, primer ministro de la RDA, el primero y último elegido democráticamente. Su objetivo era estrechar las relaciones con la otra Alemania y llegar un día a la unificación.

El último verano

El 1 de julio de 1990, entró en vigor el Tratado de la Unión Económica, Monetaria y Social. La decisión política sobre el cambio a aplicar tuvo graves consecuencias económicas. Muchos consideran que fue la clave de los problemas que siguieron. Los salarios y las pensiones fueron cambiados 1:1, al igual que ciertas cantidades de

ahorro privado. Esto llevó a una caída de la competitividad en el Este. Hubo una disminución en la inversión y el consumo. Así llegó la recesión y el desempleo. Con esta unión se iniciaba la transición económica. Las decisiones se tomaban más por motivos políticos que económicos.

Desde la URSS llegaban mensajes sobre la necesidad de actuar con rapidez: «En mayo de 1990, hablé en Moscú con Eduard Shevardnadze [ministro soviético de Asuntos Exteriores de la URSS]. Me aconsejó que lo hiciésemos lo más rápido posible. Me dijo: «No sabemos durante cuánto tiempo tendremos mayoría y partidarios para esta cuestión, para la reunificación», recordaba Lothar de Maizière.

El 14 de julio de 1990, el canciller Kohl viajó con Gorbachov al Cáucaso. Dos días después, en una conferencia de prensa conjunta en Zheleznovodsk, Gorbachov daba su aprobación a que toda Alemania pudiera pertenecer a la OTAN y aseguraba que las tropas soviéticas terminarían de retirarse en 1994.

Alemania prometió la inviolabilidad de las fronteras existentes, una reducción de sus efectivos militares, una renuncia permanente a las armas nucleares, biológicas y químicas y vastas ayudas económicas. El canciller Kohl regresó así a casa con la reunificación en la cartera. Y era consciente de que había que actuar con rapidez. Nadie sabía cuánto tiempo podría permanecer Gorbachov en el poder. Los acontecimientos se sucedieron a un ritmo vertiginoso.

El Gobierno y el Parlamento de la RDA, elegidos democráticamente, vivieron su primer y último verano. El ejecutivo entró en su fase final. En realidad, lo único que le quedaba era preparar el Tratado de Unificación y firmar su certificado de defunción. En su equipo de portavoces había una mujer, doctora en física, que había entrado accidentalmente en la política. Su nombre era Angela Dorothea Merkel quien acabaría siendo la primera canciller de la República Federal de Alemania.

El Tratado de Unificación se negoció en un tiempo récord y se firmó el 31 de agosto de 1990. Los principales negociadores fueron Wolfgang Schäuble, entonces ministro de Interior de la República Federal de Alemania, y el secretario de Estado para el Parlamento de la RDA, Günther Krause. «Si miras hacia atrás ahora, años después, ni uno mismo lo entiende. Eso fue lo extraordinario y, visto así, fue también una

revolución, una revolución muy pacífica, muy formal, leal, burocrática y ordenada», se sinceraba años después Wolfgang Schäuble.

El 12 de septiembre de 1990, se dio otro paso para despejar el camino hacia la reunificación con la firma, en Moscú, del Tratado Dos más Cuatro entre los dos estados alemanes y las potencias vencedoras de la Segunda Guerra Mundial. Fue la contribución diplomática decisiva a la unidad alemana. Nadie rechazó abiertamente la reunificación. Pero hubo algunos que, irónica y diplomáticamente, dijeron que les gustaba tanto Alemania que preferían que hubiera dos.

El 1 de octubre, las cuatro potencias renunciaban en Nueva York a sus derechos y responsabilidades en relación con Alemania. De esta manera, el país podía recuperar su plena soberanía tras vivir en una especie de soberanía tutelada desde el final de la Segunda Guerra Mundial.

La unificación

Los días previos y el mismo día de la unificación alemana, el 3 de octubre de 1990, se podían percibir en Berlín sensaciones y sentimientos que tendrían una influencia decisiva en la nueva Alemania. Fueron días surrealistas, porque, sin duda, algo de surrealista tiene la desaparición de un país para reaparecer como parte de otro.

¿Qué significaba este cambio para los ciudadanos del Este? Para algunos, los más jóvenes, era una oportunidad única para comenzar una nueva vida. Pero había una o dos generaciones de alemanes orientales, de los que muchos iban a quedarse sin empleo. Las mujeres, acostumbradas a trabajar como los hombres, se convirtieron en las primeras víctimas del paro. Los funcionarios, incluyendo profesores y directores, sabían que podían ser reemplazados por funcionarios del Oeste y aquellos que eran miembros del partido o informantes de la STASI eran conscientes de que se les aplicaría la justicia de los vencedores. En gran medida sucedió así. Muchos tuvieron que empezar de cero.

El 2 de octubre, se produjo el desmantelamiento de un Estado. Los diputados de la Cámara Popular se reunieron por última vez para disolver en un acto solemne el Parlamento de la RDA. Rainer Eppelmann, ministro de Desarme y Defensa de la Alemania Oriental, exoneraba de sus obligaciones a todos los miembros de las Fuerzas

Armadas Populares (NVA). A primera hora de la tarde, el Senado de Berlín despedía en la Filarmónica a los tres comandantes occidentales (y «ocupantes») de la ciudad.

El presidente de la Conferencia Episcopal Alemana, Karl Lehmann, ya advirtió entonces: «Muchos están desorientados y no pueden orientarse. Lo que funcionaba bien o mal, pero en cualquier caso era algo conocido, ya no existe, y lo que es nuevo y prometedor a menudo no se presenta de manera convincente».

Helmut Kohl hizo su conocida promesa: «A través de nuestros esfuerzos conjuntos, a través de la política de la economía social de mercado, habrá paisajes florecientes en Brandeburgo, Mecklemburgo-Pomerania Occidental, Sajonia, Sajonia-Anhalt y Turingia dentro de unos años». Y las palabras de Lothar de Maizière resultaron premonitorias: «La unidad alemana no se completará con la adhesión. Es y sigue siendo una tarea común para todos los alemanes. La unidad no solo debe ser financiada, sino también deseada por los corazones».

Para comprender lo sucedido después hay que recordar que para los germanoorientales en el «microsegundo» entre las 23'59'59 del 2 de octubre y las 00:00 del 3 de octubre de 1990 desaparecieron todas las referencias de sus últimos 40 años, su bandera, su himno, sus símbolos, etc. Esto condujo sin duda en muchos a una pérdida de identidad.

Comenzó una nueva era en suelo alemán, la de la Alemania reunificada. Muchos se han preguntado y preguntan todavía hoy, si podría haberse hecho de otra manera. Probablemente, sí, pero quizá no había tiempo. Y tanto la sociedad como los dirigentes políticos del Este estaban interesados en una reunificación rápida.

¿Se trató de una unificación en igualdad de condiciones o de una anexión? Evidentemente no fue en igualdad de condiciones y se pareció bastante a una anexión. Pero ese concepto no debía utilizarse por sus connotaciones históricas. La palabra *Anschluss* (anexión) remitía al *Anschluss* de Austria por la Alemania nazi. Se trató de la absorción de un Estado por otro. Y no se exploró lo suficiente otra opción. La terrible situación económica y financiera y la incertidumbre por lo que podía ocurrir en la URSS y con Gorbachov desaconsejaban los experimentos.

Se aplicó así el artículo 23 de la Ley Fundamental alemana, cuyo objetivo final era que todos los antiguos territorios alemanes formasen parte de la RFA y, por tanto,

acogiéndose a esta sencilla fórmula, se adhirieron los cinco estados federados que habían quedado al otro lado. Fue fácil y lógico jurídicamente.

Lo que realmente ocurrió fue una absorción voluntaria del Este por el Oeste. Prevalcieron las estructuras jurídico-políticas, sociales y económicas de la RFA. Para Ignacio Sotelo, catedrático emérito de Sociología de la Universidad Libre de Berlín, no fue una opción buena: «Se hizo la unificación de la peor de las formas posibles, es decir, con una anexión pura y simple de la Alemania Oriental, por la voluntad mayúscula de los alemanes orientales, porque creían que con esta anexión al día siguiente pasaban a tener los niveles de vida de Alemania Occidental». Pero era imposible igualar de forma rápida los niveles de uno y otro lado.

Para los del Este, al final, el sentimiento fue en muchos casos de no pertenencia a un Estado que les resultaba ajeno. Lo veían en realidad como una anexión, aunque la hubiesen pedido ellos mismos. En cualquier caso, la unificación solucionaba la cuestión alemana, es decir, la composición de ese Estado y sus fronteras definitivas.

El 2 de diciembre de 1990, por primera vez desde noviembre de 1932, se celebraron elecciones parlamentarias libres en todo el país. Si las de 1932 terminaron aupando a Hitler al poder y condujeron al país al abismo de la guerra, del Holocausto y de la división, las de 1990 abrían una nueva era llena de esperanza. La campaña se centró en la unidad alemana y su financiación.

La clara ganadora de las primeras elecciones de la Alemania unida fue la coalición gobernante entre CDU/CSU y FDP. Los cristianodemócratas junto a sus socios socialcristianos consiguieron un 43,8 % de los votos. Los liberales del FDP lograron casi un 11 %. Los socialdemócratas del SPD cayeron del 37 al 33,5 % y encajaron su peor resultado desde 1957. Pagaron cara en las urnas su visión crítica de la unificación. A Los Verdes tampoco les fue bien, al contrario que al partido heredero del comunista SED, el PDS, que obtuvo un buen resultado en el Este. Helmut Kohl fue elegido primer canciller de la Alemania unificada.

En esa y sucesivas elecciones se empezaron a poner de manifiesto las diferencias que existían y aún existen entre las dos partes a la hora de votar. El PDS, ahora coaligado a nivel federal en La Izquierda (*Die Linke*) junto al partido que creó Lafontaine al abandonar el SPD, es más votado e incluso gana en algunos estados en el Este. Y la extrema derecha, que apenas tenía fuerza en el Oeste, ha llegado a conseguir en

algunas elecciones regionales en el Este más del 20 % y, gracias a su auge allí, fue la tercera fuerza más votada en las últimas elecciones generales en todo el país.

La nueva Alemania

Con 82,8 millones de habitantes, más de 7 millones de ellos extranjeros —el 20,3 % de la población es de origen inmigrante—, la nueva Alemania es diversa y polifacética y la primera potencia europea. El número de parados es de un 5 %. Más de la mitad de los jóvenes se decanta por la formación profesional y más del 90 % de los alumnos estudia en instituciones públicas y gratuitas.

Con el comienzo del siglo, se hicieron patentes los efectos negativos de la reunificación. Se cayó en la recesión y estalló una grave crisis económica y social, la primera a la que se iba a enfrentar la nueva Alemania. Entre los costes de la unificación, las consecuencias de la globalización y las altas prestaciones sociales del estado de bienestar, el país estaba al borde del precipicio. Se adoptaron medidas de austeridad y reformas en un plan de choque llamado Agenda 2010. A pesar de los recortes, el sistema de bienestar social sigue estando por encima del de la mayoría de los países europeos, pero la brecha entre ricos y pobres ha aumentado y es mayor que nunca, lo mismo que ocurre con los llamados *minijobs* (trabajos más precarios). La pobreza se ha incrementado y es más grave en el Este.

Así, el camino hacia una completa unificación no está resultando fácil, algo que el antiguo canciller Willy Brandt, que era el alcalde de Berlín Oeste cuando se construyó el Muro, expresó con claridad cuando este cayó al reconocer que no habían sido las casas destruidas, sino las almas rotas las que más le entristecieron en los nuevos *Länder*. Los objetos destruidos y dañados pueden reconstruirse con relativa rapidez. Pero lleva mucho más tiempo recuperar el espíritu y el alma de las personas.

Angela Merkel también lo ha reconocido: «En los 29 años que han transcurrido desde entonces, se ha logrado una cantidad increíble de cosas. En Occidente y Oriente, la gente está más satisfecha con su vida en su conjunto que en cualquier otro momento desde la unificación. Pero también sabemos que esta no es toda la verdad. El balance después de 29 años de unificación alemana también incluye el hecho de que la mayoría de los alemanes orientales en la República Federal se sienten ciudadanos de

segunda clase, como muestran las encuestas representativas. Según estas encuestas, menos del 40 % de los alemanes orientales creen que la unificación ha sido un éxito y solo alrededor del 20 % de los menores de 40 años creen que sí lo ha sido. Menos de la mitad están satisfechos con la democracia en Alemania... Todos nosotros —en la política y en la sociedad— debemos aprender a comprender que una mejora de la situación económica por sí sola no significa la identificación con nuestra democracia»³.

El psicólogo de Alemania Oriental, Hans-Joachim Maaz, ya lo advirtió: «Para mucha gente se ha destruido una esperanza, hay mucha desilusión en el proceso, la esperanza en una vida mejor no se ha cumplido, se han quedado sin empleo, no tienen posibilidad de adaptarse bien a la sociedad y eso deprime a mucha gente».

Muchos en Occidente pensaban y piensan que la vida en la RDA no era una vida de verdad y que esta comenzó realmente en 1990. Al final, muchos alemanes orientales experimentaron un amargo despertar. Acabaron en el paro, sus negocios se disolvieron y sus instituciones desaparecieron. Muchos se sintieron engañados. Dijeron que les habían robado su biografía.

Hubo de todo, desde discriminación política y personal hasta profesional. Había que demostrar que la RDA era un estado injusto. Los ciudadanos del Este sienten que fueron maltratados sin razón alguna. La mayoría de las élites orientales fueron reemplazadas por occidentales.

La reunificación se financió sobre la base de la deuda y con grandes transferencias garantizadas por el Pacto de Solidaridad que acaba este año 2019. En el Oeste se produjo una creciente falta de comprensión sobre el montante de la ayuda financiera. Ha transferido entre 80.000 y 90.000 millones de euros al Este cada año. Poco a poco, los alemanes occidentales se volvieron más desconfiados al ver que sus contribuciones no alcanzaban los objetivos esperados y prometidos. Y pocos de ellos visitaban el Este a menos que tuvieran familia. Incluso llegaron a llamarlo «el salvaje Este». No es de extrañar que acabara levantándose un muro en los corazones y las mentes de unos y de otros.

En un contexto de desesperanza, desempleo o familias rotas, los jóvenes del Este se convirtieron en presa fácil para la extrema derecha que veía en ellos el caldo de cultivo

³ Disponible en <https://www.bundestkanzlerin.de/bkin-de/suche/rede-von-bundestkanzlerin-merkel-anlaesslich-des-festakts-zum-tag-der-deutschen-einheit-am-3-oktober-2019-in-kiel-1678326>. Fecha consulta: 5/11/2019

adecuado para expandir sus filas. Los líderes del Oeste se trasladaron al Este. La cultura juvenil neonazi comenzó a extenderse por la antigua RDA.

La revisión histórica que se llevó a cabo en la RFA durante la posguerra no se realizó en la Alemania comunista. Allí se era antifascista por decreto ley y, por lo tanto, se estaba libre de toda culpa por el nazismo. Mientras que, en el Oeste, tras la Guerra, se había producido una catarsis colectiva y una revisión histórica del nazismo y del Tercer Reich y se luchaba contra ese legado. En los primeros años de andadura de la Alemania unificada, el fenómeno ultraderechista acabó adquiriendo una dimensión desconocida en la posguerra del país.

La diversidad que se da por sentada en el Oeste se desconocía en el Este porque su sociedad era muy homogénea, no estaban acostumbrados a convivir con extranjeros. Los que estuvieron en el país durante el comunismo fueron «invitados» por el régimen y vivían separados de la población autóctona. Por eso, resultaba relativamente fácil convertir a los extranjeros en cabezas de turco de todos los males.

A principios de siglo, aunque pequeño, aumentaba el número de los extremistas de derechas potencialmente violentos y también crecía el número de agresiones. En el Este, las tendencias xenófobas son especialmente notorias, sus habitantes consideran que allí viven demasiados extranjeros cuando su porcentaje es bastante más bajo que en el Oeste. Pero, siendo extranjero, se tiene 20 veces más probabilidades de ser atacado por los radicales de derecha en el Este que en el Oeste.

En el Este ha llegado a haber incluso «zonas nacionales liberadas» o zonas del miedo, controladas por los violentos neonazis. El Partido Democrático Nacional (NPD), junto a partidos como la Unión Popular Alemana (DVU) y los *Republikaner* (republicanos) eran los protectores de estos violentos. En los últimos tiempos, han empezado a estar más activos los llamados *Reichsbürger* (ciudadanos del imperio), xenófobos, racistas y antisemitas que niegan la existencia de la República Federal e incluso el Holocausto. Se calcula que hay varios miles. Políticamente son irrelevantes, pero pueden convertirse en un posible foco violento, incluso terrorista, de la extrema derecha.

Esta tendencia en la antigua RDA no ha disminuido y dio lugar a movimientos xenófobos y a fortalecer a partidos como la Alternativa para Alemania (AfD, por sus siglas en alemán) que quiere acabar con la cesión de soberanía a la Unión Europea, proteger las fronteras, salir del euro y se posiciona contra el islam. No consiguió entrar

en el Parlamento alemán en las elecciones de septiembre de 2013, aunque se quedó a solo tres décimas del 5 % necesario. Sin embargo, en 2014, ya logró eurodiputados en los comicios para el Parlamento Europeo y ha ido entrando en los legislativos de todos los estados federados. En las generales del 2017, consiguió representación en el Bundestag y convertirse en líder de la oposición al formarse la Gran Coalición.

A partir de septiembre de 2015, supo hacer uso de la crisis de los refugiados, gracias a su postura contraria a su llegada masiva. El partido experimentó un considerable aumento de apoyo popular. La AfD es más exitosa y lógicamente más influyente que el NPD u otros partidos de extrema derecha anteriores que nunca llegaron al Parlamento federal; y ha eclipsado al movimiento islamófobo *Pegida* (Patriotas Europeos contra la Islamización de Occidente).

En 2018, se registraron 19.409 delitos (19.467 en 2017) con trasfondo de extrema derecha. Con 1.088 actos de violencia, el número de actos aumentó ligeramente en comparación con el año anterior (1.054 en 2017). El número de tentativas de homicidio creció de 4, en 2017, a 6, todas ellas con tintes xenófobos. El número de actos de violencia xenófoba también aumentó en un 6,1 % hasta alcanzar los 821 delitos (774 en 2017), mientras que los delitos de extrema derecha contra centros de asilo volvieron a caer en 2018, ligeramente por debajo de las cifras de 2014 (170), tras el dramático aumento registrado en 2015 y 2016⁴.

En los cinco nuevos estados, la AfD es más fuerte y radical que en los del Oeste. Los resentimientos de la derecha se están convirtiendo en violencia con mucha más frecuencia en el Este. Las estadísticas policiales son un triste indicador. Desde la unificación, el número de actos de violencia de la derecha ha sido proporcionalmente mayor en el Este que en el Oeste. Y, sin embargo, los agitadores de la AfD, Alexander Gauland y Björn Höcke, tan exitosos en Alemania Oriental, son alemanes occidentales.

Con un 31 % para La Izquierda y un 23 % para AfD, primera y segunda fuerza más votadas, las recientes elecciones de Turingia muestran por tercera vez este año en el Este que Alemania está dividida. Ya en Brandemburgo, la AfD alcanzó el 23,5 %, en Sajonia, el 27,5 %. También en Mecklemburgo-Pomerania Occidental y Sajonia-Anhalt

⁴ Datos extraídos del Verfassungsschutzbericht 2018. Cada año los servicios secretos alemanes hacen público su informe sobre los extremismos y la violencia en el país. Disponible en <https://www.verfassungsschutz.de/de/oeffentlichkeitsarbeit/publikationen/verfassungsschutzberichte/vsbericht-2018>. Consulta: 5/11/2019.

fue superior al 20 % en las últimas elecciones. Y los resultados de La Izquierda en todos ellos también son buenos y mejores que en los estados federados del Oeste.

La ciudad alemana de Dresde, capital de Sajonia y cuna del movimiento islamófobo y antiinmigración *Pegida*, ha declarado el estado de «emergencia nazi». En una moción aprobada el 1 de noviembre de 2019, el consistorio reconoce que tiene un serio problema con la extrema derecha y se compromete a reforzar la cultura democrática. Se trata de una resolución inédita⁵.

Política exterior y de seguridad

Con la unificación, se abrió para Alemania, recuperada su soberanía total, una nueva era en su política exterior. Sigue anclada a la Unión Europea y a la OTAN. En no pocos vecinos y aliados empezó a crecer el temor a una gran Alemania. El país tenía que aprender a andar por sí mismo, a gestionar el poder que tenía por su dimensión económica, geográfica y poblacional. Si a nivel interno tenía que buscar su nueva identidad, a nivel externo, tenía que buscar su lugar en el mundo, incluido su lugar en la Unión Europea. El que fuera presidente del Bundestag, Wolfgang Thierse, mencionaba la historia como otro elemento clave: «No podemos ni queremos olvidarla y es un arduo proceso convertirse en más soberano, o si quiere, en más normal, como los otros países».

Su primera decisión importante e independiente resultó ser una importante metedura de pata, por decirlo suavemente. La tomaron sin consensuar con sus aliados. Fue el reconocimiento de la independencia de su protegida balcánica, Croacia, cuando esta, el 25 de junio de 1991, la declaró de forma unilateral de la antigua Yugoslavia. La decisión alemana no hizo sino contribuir a prender la mecha del fuego en el que acabaron convirtiéndose los Balcanes.

Los alemanes se dieron cuenta de su equivocación y fue quizá eso lo que contribuyó a que se volvieran mucho más precavidos a la hora de tomar decisiones en el ámbito internacional y a abogar por una Alemania que defiende la «construcción de la paz» y

⁵ VALERO, Carmen. «La ciudad alemana de Dresde declara el estado de emergencia nazi». Disponible en <https://www.elmundo.es/internacional/2019/11/02/5dbdba6221efa0385b8b463d.html>. Consulta: 5/11/2019.

el «mantenimiento de la paz», es decir, una Alemania que aboga por el diálogo y la negociación más que por las intervenciones militares.

Se acabó la llamada diplomacia de la chequera. Alemania todavía lo hizo en la Guerra del Golfo de 1991, es decir, excusó su participación militar pagando. Era una manera de comprar la no intervención militar con dinero. Recuperada su soberanía, su papel tenía que ser necesariamente distinto. Con la decisión de intervenir en Kosovo y después en Afganistán, Alemania se rasgaba las vestiduras a la vez que se hacía adulta en política exterior, pero dijo no a la invasión de Irak.

Poco a poco, ha ido asumiendo una creciente responsabilidad para conseguir un desarrollo global sostenible en cooperación con sus aliados, a pesar de que algunos la acusen de querer un camino en solitario o de mirar solo por sus intereses. Es la responsabilidad del «nunca más solos». Como dijo el presidente del país, Frank-Walter Steinmeier, cuando estaba al frente del Ministerio de Exteriores: «Estamos llamados a impulsar el entendimiento entre los pueblos, las soluciones políticas a conflictos y la conservación de estructuras que aseguren la paz. En el caso ideal, nuestra política exterior prevé e impide conflictos antes de que estos surjan».

El proyecto se denomina *Review 2014-Repensar la política exterior*, consiste en, además de la defensa y el desarme, considerar el importante papel de los derechos humanos, económicos, ecológicos y sociales. Berlín impulsa así la protección de los derechos humanos, un sistema económico sostenible, la protección transfronteriza del clima y el medio ambiente y un intenso intercambio cultural, involucrándose más en las organizaciones multilaterales. Apuesta por la protección y el fortalecimiento de los derechos humanos como condición elemental para la paz, la seguridad, la estabilidad y un desarrollo sostenible y justo. Es, en el fondo, una exigencia que se deriva de su Ley Fundamental.

Alemania no quiere un rol destacado en el campo de la defensa, aunque no les importe en lo económico. Es cierto que se enfrenta al hecho de ver qué papel quiere desempeñar en la escena internacional en los diferentes ámbitos. Tras la caída del Muro, se le ha presentado la segunda oportunidad de ser el poder predominante en Europa, después de destrozar la primera en el siglo XX. Y le guste o no, es su hora de la verdad. El propio expresidente de Alemania, Richard von Weizsäcker, aseguraba que «no sentimos en absoluto la tentación de asumir el liderazgo de Europa», porque

los alemanes quedaron marcados no solo por la guerra, sino por la división de Europa y de su país. En el fondo, Berlín estaba cómodo en su papel de gigante económico y enano político.

El sociólogo Ulrich Beck dijo de la actual Alemania que es la mejor que hemos visto, considerada su historia. El país expresa como ningún otro la grandeza y la tragedia modernas. La nueva Alemania no quiere ver a su Ejército en intervenciones militares, pero no las descarta si hay razones humanitarias de por medio. En cualquier caso, el tabú de la intervención de tropas alemanas en el extranjero ya se rompió a finales del siglo pasado bajo el gobierno de coalición rojiverde y con el apoyo de intelectuales como Günter Grass o Jürgen Habermas.

El estado de la unidad

El balance en el trigésimo año de la caída del Muro es positivo, pero aún queda mucho por hacer, aunque se haya logrado ya mucho. El poder económico de la parte oriental está creciendo y lo mismo ocurre con el empleo y el sentimiento de satisfacción con la vida. Sin embargo, el proceso de armonización de las condiciones de vida aún no ha concluido. Sigue siendo indispensable un mayor fortalecimiento del poder económico mediante el fomento de la inversión, la innovación y la internacionalización⁶.

La transición de la economía planificada a una de mercado fue calificada como el «despegue del Este», una transformación en la que ramas industriales enteras quedaron reducidas a la mínima expresión. Sectores como el minero o los astilleros sufrieron las consecuencias de la reconversión. En 1995, entró en vigor el Pacto de Solidaridad que concluía en 2004 pero se ha ido ampliando a la vista de que los problemas y las diferencias han continuado. Ha habido que bombear dinero al Este sin parar. La reunificación se ha financiado a base de endeudamiento y de ingentes transferencias que están garantizadas hasta este año 2019, en virtud de ese pacto. Para entonces, el Oeste habrá invertido en el Este más de 1,4 billones de euros para financiar su modernización.

⁶ Datos extraídos del *Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit 2019*. Cada año, desde 1997, el Gobierno alemán publica un informe sobre el estado de la unidad alemana. Disponible en https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Neue-Laender/jahresbericht-zum-stand-der-deutschen-einheit-2019.pdf?__blob=publicationFile&v=24. Consulta: 5/11/2019.

Nadie vio la dimensión del problema económico al principio y nadie sabía cuál era el estado real de la economía en la Alemania del Este, porque las cifras y datos que se habían conocido durante la RDA estaban falseados. Cuando esa industria quiso abrirse al mercado mundial, se pudo comprobar su escasa viabilidad. Si bien es cierto que hay paisajes florecientes en el Este, como en Dresde o Leipzig, Jena o Berlín-Brandemburgo, también lo es que hay zonas completamente deprimidas que difícilmente se desarrollarán en el futuro.

No se quiso ver, o no se quiso reconocer, la enorme brecha interna en renta, empleo y productividad y lo mucho que iba a costar ir cerrándola. La situación económica en el Este era mucho peor de lo que se pensaba. Solo una cuarta parte de las empresas de la RDA sobrevivió a la unificación. Wolfgang Scheremet, del Instituto de Investigación Económica, me describía hace unos años de forma bastante pesimista la situación: «Había una diferencia en competitividad, productividad, la economía del Este tenía una diferencia de productividad de entre el 30 % y el 40 % respecto al Oeste». Por eso, los salarios debían ser más bajos, de lo contrario, las empresas no hubiesen podido colocar sus productos en el mercado mundial y el desempleo hubiese sido mayor.

El proceso de desarrollo económico en el Este ha sido y es uno de los mayores retos de la unificación. Muchas de las empresas de la antigua RDA no eran competitivas, sino más bien ineficientes, tenían maquinaria anticuada y obsoleta y eran además contaminantes. En poco más de un año, la producción industrial de la RDA se redujo en un 60-70 % y desapareció un tercio de los nueve millones de empleos. Ante la nefasta situación de la economía germanooriental y sobre todo de la inoperatividad y la falta de competitividad, se decidió crear la *Treuhandanstalt* (o *Treuhand*), la oficina de privatización de los bienes de la antigua RDA. Era una institución gigantesca que debía sanear, vender o cerrar las miles de empresas estatales germanoorientales con unos cuatro millones de empleados (un 40 % de la fuerza laboral). Eran empresas estatales de todo tipo y de todos los sectores. Cerca del 85 % de las empresas privatizadas quedó en propiedad de alemanes del Oeste, el 10 % de extranjeros y solo el 5 % de alemanes del Este.

El poder económico de la Alemania del Este ha aumentado del 43 % en 1990 al 75 % del nivel de la del Oeste en 2018. Los sueldos y salarios brutos y los ingresos disponibles de los hogares alcanzan actualmente alrededor del 85 % del nivel de los occidentales, aunque la diferencia se reduce considerablemente si se tiene en cuenta el diferente coste medio de la vida. Se ha producido también un crecimiento de las empresas y de los ingresos en el Este. En 2018, el PIB allí (incluido Berlín) volvió a crecer ligeramente más en términos reales (1,6 %) que en Alemania Occidental (1,4 %)⁷.

Con respecto a la infraestructura, los paisajes urbanos y rurales, las condiciones de vivienda, el medio ambiente y la atención de la salud, se puede observar un desarrollo positivo. La esperanza de vida de los ciudadanos está ahora al mismo nivel. Los ajustes jurídicos y de política social se han completado en gran medida.

Sin embargo, aún existen diferencias en los resultados económicos. Se deben principalmente a factores estructurales, como la falta de sedes corporativas para las grandes empresas. Ninguna empresa de Alemania del Este cotiza en el índice DAX-30. Y casi ninguna gran empresa tiene su sede en esa parte del país y muchas empresas del Este pertenecen a grupos germanooccidentales o extranjeros.

En los últimos años, el mercado laboral de Alemania del Este ha experimentado una evolución cada vez más positiva. La tasa de desempleo en Alemania Oriental se redujo en más de 12 puntos porcentuales desde su máximo del 18,7 % en 2005. En agosto de este año, era del 6,4 %. A modo de comparación, la tasa media de desempleo en Alemania Occidental es del 4,8 %. Nada que ver con la diferencia de más de 10 puntos que existía a principios de siglo. Los salarios medios aumentaron el año pasado en toda Alemania, en el Este incluso más que en el Oeste. En 2018, el salario bruto medio mensual de un empleado a tiempo completo en Alemania Oriental correspondía al 84 % del salario bruto medio de un empleado a tiempo completo en Alemania Occidental, es decir, ganan un 16 % menos al mes.

⁷ La mayor parte de los datos de incluidos en este apartado están extraídos, actualizados, del *Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit 2019*. Cada año, desde 1997, el Gobierno alemán publica un informe sobre el estado de la unidad alemana. Disponible en https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Neue-Laender/jahresbericht-zum-stand-der-deutschen-einheit-2019.pdf?__blob=publicationFile&v=24. Consulta: 5/11/2019.

Desde 1990 hasta hoy, más de 1,2 millones de personas han abandonado los nuevos estados federados. Alemania Occidental y, en particular, los Länder del sur se han beneficiado considerablemente de la inmigración de alemanes orientales jóvenes y bien formados. En el Este, la emigración neta junto a un descenso de la tasa de natalidad ha provocado el envejecimiento de la población y escasez de trabajadores cualificados. La inmigración podría aliviar el problema⁸. En 2015, por primera vez desde la unificación, se registró en los nuevos estados federados un ligero crecimiento demográfico principalmente por la inmigración procedente del extranjero. Sin embargo, el racismo, la discriminación, los estereotipos, los prejuicios y la violencia de extrema derecha plantean un gran desafío de cara a un posible aumento de esa inmigración.

La insatisfacción es evidente en el Este. Según una encuesta reciente, realizada para el Gobierno federal, el 57 % de los alemanes orientales se sienten ciudadanos de segunda clase. Solo alrededor del 38 % consideran que la unificación ha sido un éxito. Para las personas menores de 40 años, la cifra es solo de alrededor del 20 %. Las cifras de aprobación de la democracia en Alemania Oriental son preocupantes: casi la mitad de su población está bastante insatisfecha con su funcionamiento. Esta insatisfacción también se expresa en los resultados electorales significativamente diferentes, como hemos visto, en el Este y el Oeste en los últimos años.

Es una de las cicatrices no cerradas todavía. A la pregunta de si Alemania es ya una patria unida, la respuesta de varios sociólogos es un ambiguo *Jein* («sí y no»). Esa falta de unidad completa sigue marcando a la nueva Alemania e influye en la política interior e incluso en la exterior. La clase política, con el Gobierno a la cabeza, ha de tener en cuenta las distintas percepciones e incluso sensibilidades a la hora de tomar decisiones de calado.

⁸ Disponible en <https://www.nzz.ch/wirtschaft/30-jahre-mauerfall-in-ostdeutschland-blueht-die-unzufriedenheit-ld.1516418>. Fecha consulta: 5/11/2019.

Conclusión: una unificación inconclusa

En realidad, hasta 1990, nunca antes había existido una Alemania con las fronteras actuales, no tiene precedentes históricos. Esto influye, sin duda, en cómo ha ido evolucionando el país en su política interior y exterior. Ha experimentado muchos cambios desde la unificación y aún quedan muchos desafíos y problemas. Ha reformado su Ley de Nacionalidad y se ha colocado en la órbita de los países más modernos al sustituir el *ius sanguinis* («derecho de la sangre») por el *ius soli* («derecho del suelo»). También se rompió otro tabú al reconocer a Alemania como un país de inmigración en la nueva Ley de Inmigración.

Alemania y los alemanes han pasado en estos 30 años por diferentes fases, desde el inicial y mayoritario sentimiento de esperanza hasta la decepción más profunda. Ahora se encuentran en una fase de estabilidad en la que una, hasta ahora, buena coyuntura económica hace que los ajustes y los golpes se encajen y amortigüen mejor. Pero es cierto también que hay que reflexionar sobre el pasado y sobre la antigua RDA, sobre la identidad de la misma y su legado y sobre la impronta que dejó en sus ciudadanos.

Ya hay una sola Alemania, aunque persistan diferencias e incluso sentimientos enfrentados y percepciones distintas, pero la fractura está superada. Pronto habrá que hablar más de diferencias regionales que de diferencias entre las que fueron las dos partes de la Alemania dividida, si bien siempre quedará un poso que marcará el Este del país. Pasarán unos años antes de que estos muros interiores sean completamente demolidos y se hayan superado el resentimiento y la incomprensión que aún se perciben en parte de la población a ambos lados de la antigua frontera.

Desde el final de la Segunda Guerra Mundial, los alemanes vivieron con un cierto sentido de provisionalidad, de sentimiento de que la República Federal estaría inconclusa mientras los estados del Este no formasen parte de ella. La caída del Muro les abrió la puerta de salida del túnel en el que se encontraban desde hacía décadas y los enfrentó a la vez a la cruel realidad de que 40 años de separación no habían pasado en vano.

El sacerdote de Dresde, Stephan Fritz, lo resume perfectamente: «Ahora estamos hablando de la herida curada, la herida sana, pero todavía se pueden ver las cicatrices. Las cicatrices sirven como un recordatorio de lo que pasó, pero la reconstrucción nos muestra que, junto con los europeos, hemos superado las consecuencias de la guerra. Hoy vivimos con nuestros vecinos de Europa en amistad, los enemigos de la guerra de antaño son hoy nuestros amigos».

*Pilar Requena**

Periodista, profesora de Relaciones Internacionales

Una nueva visión geoestratégica para la cooperación de defensa en la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa. La identidad de la CPLP en materia de defensa

Resumen

Una nueva visión geoestratégica de la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa (CPLP) es el resultado de un crecimiento institucional dentro de la comunidad que une bajo el mismo prisma la cooperación en el área de la defensa. Los intereses de los nueve países que la constituyen, la que la «identidad de la CPLP en materia de defensa» supone una visión de futuro y una mirada hacia el aumento de la relevancia de esta comunidad en la relación entre los países lusoparlantes y en el mundo.

Palabras clave

CPLP, Comunidad de Países de Lengua Portuguesa, seguridad, defensa, cooperación técnico-militar.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos Marco** son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

A new geostrategic vision about the Cooperation of Defence among the Community of Portuguese Speaking Countries. The CPLP Identity of Defence

Abstract

A new geostrategic vision for the defence cooperation of the Portuguese Speaking Countries Community (CPLP) as the result of institutional growth within the community that unites under the same look the cooperation in the area of defence. The interests of nine countries that constitute the 'The CPLP Defence's Identity' is a vision of the future and a look at the growing importance of this Community in the relationship between the Lusophony's countries and the world.

Keywords

CPLP, Portuguese Speaking Countries Community, security, Defence, technical-military cooperation.

Introducción

La primera idea que se nos ocurre en la actualidad sobre la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa (CPLP) es la de una organización internacional basada en el hecho de compartir una matriz común histórico-cultural que apuesta por el desarrollo de la cultura y de la lengua portuguesa, que se viene afirmando en el mundo a través de la adopción de una innovadora, a la vez que pragmática, visión político-estratégica de la globalización de la cooperación entre sus Estados miembros. Visión esta que en el área de la defensa se hace más evidente a través de las siguientes palabras clave: mares/océanos; geopolítica/geoestrategia y cooperación/sociedad, puesto que compartir las experiencias vividas y una comunión de afectos, muchas veces citada y proclamada por el profesor emérito doctor Adriano Moreira, siempre dirigió los destinos y los objetivos de la organización.

No sabemos si este trinomio virtuoso podrá significar todo lo que la comunidad tiene como proyecto identificador propio y suficientemente pensado en un horizonte ideológico próximo, puesto que al imbuirse de la necesidad, cada vez más útil, de fortalecer la concertación político-diplomática, la cooperación estructurada en materia de defensa, así como en otros campos, y especialmente la promoción y difusión de la lengua portuguesa, aquellos continuarán siendo los principales ejes identificadores y los vectores prioritarios de la cooperación entre los países lusoparlantes.

Creemos, con todo, no ser posible reflexionar ahora mismo sobre el significado intrínseco de la verdadera cooperación estratégica y su impacto organizacional a partir de donde se introducirán aspectos fundamentales para comprender la importancia de la comunidad para sus países, así como para evidenciar una visión estratégica que en la vertiente de la defensa nos obligue a abrir los horizontes hacia los mares y a apostar por una verdadera cooperación geoestratégica de esta. El verdadero dilema es saber cómo hacerlo. ¿Cómo volver a la cooperación bilateral del pasado, en la cooperación multilateral del presente y reflexionar sobre la necesidad de contar en la comunidad con un sistema de cooperación bi-multilateral para el futuro? Este documento procura, desde una perspectiva compartida entre algunos de los mejores especialistas portugueses, ponderar los principales retos que afronta la organización y presentar una

nueva visión geoestratégica de la CPLP, resultante de la reciente aprobación de la «identidad de la CPLP en materia de defensa».

El mar como elemento geoestratégico de afirmación en la CPLP

Como sabemos, el mar es un elemento permanente de la geografía de todos los Estados miembros de la comunidad. Fue por el mar, esa carretera, primero misteriosa y de aventura, donde los antiguos navegantes buscaron los accesos posibles hacia el *hinterland* africano y sudamericano; después comercial, científica, cultural, con implicaciones sociopolíticas y humanas, a veces dramáticas, donde nuestros Estados con continuidades histórico-culturales y lingüísticas evidentes se levantaron, uniendo pueblos originariamente de diferentes credos y culturas, gustos gastronómicos y formas de producción, unas más tecnológicamente avanzadas que otras.

Fue también a través del mar, hasta bien entrado el siglo XX, que la amalgama de pueblos en diferentes continentes y bajo la misma bandera y misma lengua de comunicación forjaron identidades, agregándolas, intercambiaron experiencias siempre de elevado valor (tanto las positivas como las negativas, sin obviar los errores o desatinos del dominio colonial), clarificaron intereses y proporcionaron, después, ya en el final de la última década del mismo siglo XX, el entendimiento solidario y de cooperación que abriría el camino para la edificación de una identidad colectiva, supranacional, tan específica como la CPLP.

Por ese motivo, no está de más recordar que la comunidad fue creada por una decisión de Estados soberanos prácticamente dos décadas después de los procesos que concluyeron con la independencia de las antiguas colonias portuguesas, habiéndose diseñado, independientemente de las continuidades y discontinuidades del devenir histórico, como una comunidad lusófona que, a pesar de no integrar el universo de la lusofonía, se orienta hacia una inserción global con matrices culturales, históricas y de afectos comunes.

La CPLP es esencialmente una comunidad en la que el mar como vector identitario tiene una importancia innegable pluridimensional y multidisciplinar, uniéndose a los

factores estructurantes de la lengua e historia comunes, así como de la gestión de su preservación y sostenibilidad. Es, así, una comunidad de países marítimos repartida por tres océanos que une a más de 250 millones de personas que habitan territorios que alcanzan los 10,6 km² siendo usufructuarios de una extensión marítima de 7,6 km².

En este contexto, el océano Atlántico merece especial mención por tratarse, por excelencia, de un amplio corredor marítimo cuya importancia se ha visto aumentada en los últimos 20 años por razones geopolíticas y energéticas, uniendo los hemisferios norte y sur, de forma que abre una ventana de oportunidad para que el espacio de la lusofonía y de la CPLP se afirme como ejemplo de cooperación constructiva y de desarrollo interdependiente y, al mismo tiempo, desarrolle una estrategia de seguridad en beneficio de los Estados miembros. Como se sabe, siendo hoy un dato adquirido, el desarrollo y la seguridad forman parte de la misma ecuación. Uno no puede existir sin la otra.

Es también en este «mar moreno», como lo llama el profesor Adriano Moreira, donde se localiza la mayoría de los países de la CPLP¹. Específicamente es en el Atlántico sur donde se sitúan dos tercios de los países que la constituyen. Seis de los nueve Estados miembros son países ribereños del Atlántico sur, lo que confiere a la comunidad un enorme valor añadido² en lo que respecta a recursos energéticos y potencialidades estratégicas que de ahí advienen.

¹ Siete de los actuales Estados miembros de pleno derecho de la CPLP son países situados en el Atlántico (norte y sur). «En el caso del Atlántico, siendo sobradamente reconocido como el mar por excelencia de la CPLP y teniendo en cuenta las conocidas amenazas transnacionales y los focos de inestabilidad de la región del golfo de Guinea (piratería, tráfico de personas y estupefacientes, los flujos migratorios ilegales, el tráfico de armas...) así como el respectivo impacto en las poblaciones locales, la nueva geopolítica de los recursos energéticos del Atlántico sur alcanza una importancia tal que induce a una nueva concertación de las seguridades marítimas nacionales. Conviene no olvidar que las amenazas marítimas tienen su origen en tierra y no en el mar, lo que obliga a un refuerzo de la cooperación en el área de la seguridad y la defensa en el seno de la comunidad». En «A CPLP e o Atlântico Sul», extracto de la intervención del director del Centro de Análisis Estratégico (CAE)/CPLP, Dr. Francisco Azevedo en el VIII Encuentro Nacional de la Asociación Brasileña de Estudios de Defensa (ENABED). Brasília: 8-10 de septiembre de 2014.

² «La condición ribereña/marítima de todos los Estados miembros de la CPLP proporciona enormes ventajas que interesa maximizar. El potencial estratégico del mar adviene, entre otros, de los recursos estratégicos ahí existentes, de su importancia geopolítica y estratégica en el actual sistema internacional y de su condición de factor de conexión y de desarrollo. Con todo, este enorme potencial, para ser maximizado, tiene que ser debidamente explotado y protegido, por lo que la componente de defensa de la CPLP tiene un importante papel a desempeñar, en el que el conocimiento situacional marítimo tiene una relevancia añadida, puesto que solo así se consigue combatir las amenazas que se materializan en el ambiente marítimo» En «A Identidade da CPLP no Domínio da Defesa». 2006, p. 7.

En verdad, considerada la cuenca de este mar al sur, profundo y vasto abarcando dos continentes mezclados en sus culturas y lenguas, se verifica que es el portugués la lengua en la que se entienden Brasil, Angola, Cabo Verde, Guinea-Bissau y Santo Tomé y Príncipe. Y probablemente otros países que han tenido acceso reciente a la organización, ya sea como miembros de pleno derecho o como meros observadores asociados están desarrollando también una estrategia en ese sentido.

Pero también resulta importante destacar desde ahora mismo que las complejidades y desafíos de seguridad globales, consecuencia de la actual circunstancia y que se reflejan en el crimen organizado, la piratería, el tráfico de sustancias psicotrópicas y de personas, los conflictos regionales..., merecen la atención y la preocupación de los países de la CPLP³, no solo por haber constatado la necesidad de desarrollar capacidades de protección, vigilancia y seguridad marítima, sino también por el hecho de que los elementos e instrumentos que proporcionan seguridad resultan ser, innegable e imprescindible, materia de una vasta e insoslayable cooperación bi y multilateral que traduce la interdependencia de la circunstancia global y el acervo de una colaboración en la que se debe profundizar. En efecto, el valor y el potencial del mar son, hoy más que nunca, puestos de manifiesto ante el binomio arriba referido del desarrollo/seguridad de los Estados.

En lo que respecta a la CPLP, sabemos que, además del 50 % de los recientes descubrimientos de recursos energéticos de la última década localizados en áreas de influencia geográfica de países de la comunidad, urge que cada Estado miembro desarrolle capacidades en el sector de la seguridad marítima con suficiente impacto sobre la protección de sus zonas económica exclusivas y de sus plataformas continentales, así como en las áreas de búsqueda y rescate que se encuentran bajo responsabilidad de Portugal y Brasil.

Tal y como refirió el director del Centro de Análisis Estratégico (CAE) de la CPLP con ocasión del VIII Encuentro Nacional de la Asociación Brasileña de Estudios de Defensa (ENABED), celebrado en Brasilia entre el 8 y el 10 de septiembre de 2014, «... la CPLP en su relación con el océano Atlántico nos impele no apenas a comprender la

³ «Es en el Atlántico sur donde se sitúan la mayoría de los Estados miembros de la CPLP. Este espacio geográfico cuenta con importantes recursos energéticos en ambas márgenes, pero también con diversos desafíos en materia de seguridad relacionados con el crimen organizado transnacional, la piratería, o los conflictos regionales, mereciendo por eso especial atención de los países de la CPLP» En «A Identidade da CPLP no Domínio da Defesa». 2006, p. 4.

importancia geoestratégica de las dos márgenes, africana y sudamericana, sino sobre todo a reconocer un triángulo estratégico en el marco de la CPLP y a evaluar la medida de otros intereses que concurren en la región para que se perciban claramente las potencialidades de este mar océano y el tipo de cooperación que se pretende conseguir a medio y largo plazo. Es evidente que, en un mundo en cambio acelerado, la concentración regional alcanza un peso de tal forma decisivo que influye en la geopolítica y determina una estrategia de dinámicas sujetas a constantes adaptaciones».

En el caso del Atlántico, teniendo en cuenta las conocidas amenazas transnacionales y los focos de inestabilidad de la región del golfo de Guinea (piratería, tráfico de personas y estupefacientes, los flujos migratorios ilegales, el tráfico de armas, entre otros) así como el respectivo impacto en las poblaciones locales, la nueva geopolítica de los recursos energéticos del Atlántico sur alcanza una importancia tal que induce a una nueva concertación de las seguridades marítimas nacionales. Conviene no olvidar que las amenazas marítimas tienen su origen en tierra y no en el mar, lo que obliga a un refuerzo de la cooperación en el área de la seguridad y la defensa en el seno de la comunidad.

La seguridad marítima es, así, un factor estratégico de desarrollo y con mayor intensidad en el Atlántico sur. Los conflictos en determinados Estados africanos han llevado a la comunidad internacional a implementar mecanismos de desarrollo y seguridad que obligan a intervenciones de diverso tipo bajo mandato de las Naciones Unidas, de la Unión Europea y de la propia OTAN, cada vez «con mayor frecuencia e intensidad»⁴.

La CPLP, como comunidad marítima, precisa de una gestión sostenida de sus recursos. Aspecto este que no ha sido descuidado por la organización, pero cuya evolución y progreso en la presente coyuntura deben ser agilizados de modo apremiante. No está de más recordar aquí que en 2007 el Consejo de Ministros de la comunidad determinó que la «concertación de esfuerzos entre los países de la comunidad en el sentido de elaborar una visión integrada, con el objetivo de promover el desarrollo sostenible de los espacios oceánicos bajo sus respectivas jurisdicciones

⁴ BERNARDINO, Luís. «A Segurança Marítima no seio da CPLP: Contributos para uma Estratégia nos Mares da Lusofonia». *Revista Nação e Defesa*, Numero 128. Instituto de Defesa Nacional, p. 46.

nacionales, inclusive por medio de la cooperación internacional»⁵, fuese debidamente reflexionada e implementada. Estaban, pues, lanzadas las bases de la estrategia de la CPLP para los océanos⁶.

Partiendo de la hipótesis de que los Estados miembros de la comunidad ya no eran ajenos a la importancia de adherirse a la Convención de las Naciones Unidas sobre el derecho del mar, la Estrategia de la CPLP para los océanos, al basarse en las políticas nacionales de los Estados miembros, tuvo un objetivo común de intercambio y unión, siendo plenamente conscientes de la enorme diversidad de las realidades de cada país en lo referente a sus niveles de desarrollo, así como de los aspectos relacionados con la caracterización de las respectivas inserciones geográficas.

Firmado en Lisboa en marzo de 2010 por los ministros del mar, el documento supone aún hoy una excelente oportunidad para una cooperación multilateral integrada, en la medida en que tiene al mar por objeto y también por instrumento, con base en el concepto de desarrollo sostenible y de la correcta gestión de los recursos marinos. Así, la estrategia ha venido a demostrar la tipificación de las acciones de cooperación, interdependencia e interoperabilidad en los más diversos segmentos, así como el carácter multidisciplinar de intervención y, al mismo tiempo, un sentido de compartir y repartir las tareas que deben cumplirse por los Estados miembros, incluida la cooperación en materia de Defensa.

Y ya estamos inmersos en el tratamiento de la cooperación, eje central de toda la orgánica de las acciones de la organización. Está presente en todas sus vertientes y constituye el vértice de función del cual se mueve toda la comunidad. En ella se asienta el análisis coyuntural y prospectivo de los paradigmas y desafíos globales, funcionando como elemento-motor de la interactividad y del juicio apodíctico en la implementación

⁵ Ídem. Ver también la resolución del Consejo de Ministros de la CPLP, de 2 de noviembre de 2007, XII CM CPLP/PR.9/2007.

⁶ «La estrategia de la CPLP para los océanos se rige por principios y objetivos transversales a los demás vectores de la cooperación en el seno de la comunidad, principalmente por los principios de igualdad soberana de los Estados miembros, del respeto por su integridad territorial, de la promoción del desarrollo; y de la promoción de la cooperación mutuamente ventajosa. Entre los objetivos de la comunidad se cuentan propósitos que pueden igualmente ser relacionados con la presente estrategia, como la concertación político-diplomática entre los Estados miembros, particularmente para el refuerzo de su presencia en la escena internacional y la cooperación en varios campos, como por ejemplo, los de la educación, ciencia y tecnología, defensa, administración pública, comunicaciones, justicia, seguridad pública, cultura y deporte». BERNARDINO, Luís. «A Segurança Marítima no seio da CPLP: Contributos para uma Estratégia nos Mares da Lusofonia». *Revista Nação e Defesa*, Numero 128. Instituto de Defesa Nacional, pp. 49-50.

de estrategias y programas de cooperación. Por esta razón, se subraya la pertinencia y el carácter insoslayable de la cooperación en general, en el ámbito de la comunidad y su contribución a la formulación de doctrinas e implementación de iniciativas de interés común para los Estados miembros.

La cooperación de la CPLP en materia de defensa es, como se sabe, un subsistema de la cooperación general de la comunidad. Con base en la recomendación de los ministros de Defensa de Portugal y de los países africanos de lengua oficial portuguesa (PALOP), de julio de 1998, se iniciaron las actividades de esta componente, habiéndose mantenido Brasil con el estatuto de observador en esta primera fase (no sería hasta casi tres años después que se integraría como miembro de pleno derecho). En efecto, los ministros estaban entonces muy concienciados con el valor e importancia que la cooperación técnico-militar portuguesa encerraba, a nivel bilateral con los PALOP que, en el entendimiento común, y al más alto nivel, fue considerada la «vertiente principal de la relación fraterna que se» venía «renovando y fortaleciendo entre los respectivos países y sus Fuerzas Armadas». En ese sentido, «decidieron encaminarse por una nueva fase de esta cooperación, ampliándola a determinados campos, hacia un nuevo concepto de globalización». Nacía así el concepto de globalización de la cooperación técnico-militar (CTM).

La cooperación militar en el seno de la comunidad

A través del examen de los resultados positivos de la CTM bilateral de Portugal con los PALOP que, en determinado momento de su evolución, permitió que se globalizase aquella experiencia compartiéndola entre los Estados miembros, fueron identificadas «nuevas áreas de cooperación para ser concretadas en una perspectiva globalizante», figurando, entre otras, la «creación de un Centro de Análisis Estratégico, con sede en Maputo, y núcleos en cada uno de los países, fomentándose una mayor y mejor concienciación de los asuntos y materias en aquellos campos»⁷, así como un Secretariado Permanente para los Asuntos de Defensa (SPAD) que sería acogido en Lisboa.

⁷ Estaba lanzado el lema para la creación del CAE CPLP.

El acuerdo sobre la globalización de la cooperación técnico-militar que sería firmado por los ministros de Defensa de los Estados miembros a 25 de mayo de 1999, en la ciudad de Praia, consiguió que la componente de defensa de la comunidad evolucionase hacia la consolidación de sus órganos estructurantes que han venido manteniendo, hasta el presente, la sostenibilidad de iniciativas y actividades de carácter ya insoslayable en el marco de una cooperación estratégica estructurada en beneficio de todos y en función del objetivo global de «promover y facilitar la cooperación [...] sistematizando y clarificando las acciones a emprender».

Se constituye así una estructura dinámica con base en los siguientes órganos estructurales: el SPAD; las reuniones de jefes de Estado Mayor de la Defensa (CEMGFA, por sus siglas en portugués); las reuniones de los directores nacionales de Política de Defensa (DGPDN, por sus siglas en portugués); y las reuniones de los ministros de Defensa de la CPLP. Sería también creado, más adelante, para funcionar como órgano de la componente de defensa de la comunidad para la investigación, estudio y difusión de conocimientos en el campo de la estrategia de interés para los objetivos globales de los Estados miembros, el CAE CPLP. Esta caracterización simple y pragmática contenida, por regla general, en la pertinente normativa engloba, no obstante, una multiplicidad de vectores que explican no solo la génesis, sino también el contexto en el que se generó la idea de crear el CAE CPLP, así como las capacidades y medios que asistieron su constitución. Otras iniciativas vendrían posteriormente a constituirse y consolidarse, particularmente, los ejercicios FELINO, la Conferencia de las Marinas y el Fórum de Sanidad Militar.

Un aspecto que, no obstante, importa subrayar en esta componente de la cooperación en materia de defensa de la CPLP son las normativas jurídico-políticas respectivas. En verdad, el marco jurídico-político de los órganos e iniciativas arriba citadas fue, como es sabido, en primer lugar, de cariz político y solo después jurídico, en la medida en que la práctica y su ejercicio funcional precisaron de inmediato de la legitimidad que solo el nivel político podría otorgar, a través de declaraciones finales de la reunión de ministros recomendando las acciones así como el direccionamiento de los proyectos a implementar dando así lugar para que cada una de las componentes o niveles se articulasen entre sí. El marco legal sería creado *a posteriori* adecuándolo a la realidad coyuntural.

Marco legal que acabaría por ser aprobado por los ministros de Defensa en la ciudad de Praia (Cabo Verde) el 15 de septiembre de 2006. Me refiero al *Protocolo de Cooperación de la CPLP en materia de Defensa* que es, actualmente, el documento-marco sobre cuya base se rige la cooperación de los países de la CPLP en este campo. Ya ratificado por la mayoría de los Estados miembros, no se encuentra todavía en vigor en virtud de su artículo 15.º que establece que solo «entrará en vigor tras la conclusión de las formalidades legales, por parte de cada uno de los Estados miembros».

Con todo, sin perder de vista la naturaleza y el sentido para lo que fue creada la componente de defensa de la comunidad, en el artículo 4 del protocolo se consubstancian algunas líneas orientadoras, identificadas por la solidaridad entre los Estados miembros, la sensibilización de las comunidades nacionales sobre la importancia y el papel de las Fuerzas Armadas de cada país en la defensa de su nación, el intercambio de información, más osadamente, compartirla, que trate de reforzar la defensa de los países a la luz de las amenazas y desafíos del entorno global, la formación militar, la continuación de los ejercicios FELINO, el desarrollo de sinergias que refuercen el control y la fiscalización de los espacios marítimos de cada país, y otras como el fórum de sanidad militar, la conferencia de las marinas y aquellas que puedan reforzar la afirmación de la componente de defensa de la comunidad.

No obstante, y a pesar de esta restricción legal, el articulado del protocolo consagra y reconoce la necesidad de estrechar la cooperación en materia de defensa, siendo la paz, la seguridad, la defensa y las buenas relaciones políticas factores primordiales para una cooperación fructífera y proactiva, capaz de impulsar el estrechamiento de los lazos de solidaridad entre los Estados miembros, proyectando la comunidad como una organización de paz y cooperación para la seguridad, la defensa y el desarrollo. Lo que significa que la CPLP tiene una vocación natural para asociarse con otras organizaciones que desarrollen acciones e iniciativas conjuntas de interés común en beneficio de todos. Somos conscientes de que una cooperación profunda con la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur (ZOPACAS), por ejemplo, así como con otras organizaciones regionales en el entorno del Atlántico (norte y sur) debe ser vista como un ejercicio saludable de constructivismo que favorece el desarrollo sostenido.

De las reflexiones que, entretanto, fueron haciéndose sobre el protocolo resultaría, ocho años después en la XV reunión realizada en Lisboa, a 26 de mayo de 2014, la recomendación de los ministros de Defensa de los Estados miembros para que la componente de defensa fuese dotada de un mecanismo de cariz orientador y conceptual capaz de dar sentido a las iniciativas y a la cooperación multilateral en este sector. Se trataba de elaborar un nuevo instrumento estructurante que optimizase las sinergias de cooperación que acabó por designarse como «Identidad de la CPLP en materia de Defensa». Aquel documento fue aprobado el 26 de mayo de 2015 por los ministros de Defensa, en la ciudad de Santo Tomé, mereciendo el apoyo del Consejo Ordinario de Ministros de la CPLP celebrado en Dili, el 24 de julio de 2015.

La Identidad de la CPLP en materia de Defensa

Sobre la Identidad de la CPLP en materia de Defensa es de reseñar, aunque sea brevemente, su carácter innovador. El documento no solo contiene conceptos fundamentales relativos a la geopolítica y al entorno global de los Estados miembros, y naturalmente al Atlántico sur y norte, sino también pretende ser, desde el punto de vista conceptual, la matriz fundamental de la componente de defensa.

En el vacío causado por la inexistencia de un concepto estratégico de la CPLP, el documento llama la atención sobre la importancia de las entidades colectivas, lo que las une, las agrega, clarifica y orienta de modo que, en el caso de la defensa, son los intereses comunes los que potencian la cooperación en diferentes campos, maximizando respuestas comunes. Este principio se aplica obviamente al universo de la cooperación pretendida para el sector de seguridad de los Estados miembros en el Atlántico sur.

Además, se identifica la matriz identitaria de la CPLP sobre la base de la Declaración Constitutiva y en el actual Estatuto de la Comunidad apuntando hacia su vértice fundamental, la cooperación.

No obstante, es evidente también la necesidad del establecimiento del contexto estratégico de la comunidad; y este aspecto se hace visible, sin duda alguna, en el segundo punto del texto donde se identifican algunas dinámicas de inseguridad, y de seguridad, en el espacio de la lusofonía. Resultando de ahí la exigencia de enfoques y

capacidades no solo multisectoriales, sino también multilaterales. Así mismo, la inserción regional de los países de la CPLP debe ser vista, y el documento incide en ese vector, como una plusvalía para la comunidad, en la medida que puede impulsar la profundización de la cooperación intra-CPLP.

El tercer punto identifica los valores comunes e intereses de la CPLP en materia de defensa y, aunque no exhaustivamente, lo hace de un modo claro basándose, una vez más, en los principios generales y objetivos de la organización en función de las circunstancias coyunturales, es decir, vistos desde una perspectiva dinámica que engloba los valores culturales (caso de la lengua portuguesa), humanistas y democráticos, así como los derechos humanos. Además, considera la concertación político-diplomática como un instrumento fundamental para la salvaguarda de los intereses comunes y la cooperación como la palanca fundamental del multilateralismo constructivo o abierto. Siendo la cooperación y su potencial la principal referencia de este documento, el sector militar es considerado como uno de los mejores ejemplos del espíritu cooperativo y de la interactividad humana y cultural.

Se destaca también la condición ribereña ya referida líneas arriba de todos los Estados miembros de la CPLP, así como el potencial estratégico del mar, de sus recursos y de su importancia geopolítica en el contexto global. El mar es la mayor ventana de oportunidades para la comunidad; que ha de aprovechar de una vez por todas. El documento es, por lo demás, explícito en esta materia: «La condición ribereña/marítima de todos los Estados miembros de la CPLP proporciona enormes ventajas que interesa maximizar. El potencial estratégico del mar adviene, entre otros, de los recursos estratégicos ahí existentes, de su importancia geopolítica y estratégica en el actual sistema internacional y de su condición de factor de conexión y de desarrollo. Con todo, este enorme potencial, para ser maximizado, tiene que ser debidamente explotado y protegido, por lo que la componente de defensa de la CPLP tiene un importante papel a desempeñar, en el que el conocimiento situacional marítimo tiene una relevancia añadida, puesto que solo así se consigue combatir las amenazas que se materializan en el ambiente marítimo»⁸.

Sin embargo, la CPLP representa también en el sector de la defensa un significativo potencial de disuasión que debe ser desarrollado en el contexto de seguridad del

⁸ «A Identidade da CPLP no Domínio da Defesa», p. 7.

Atlántico (sur y norte). En este aspecto, las diferentes y diversas iniciativas multilaterales, vistas a la luz de los actuales retos que también se referencian en el texto sobre la identidad de la CPLP en materia de defensa, asumen una importancia insoslayable. Se trata de cooperar en los ámbitos de la formación, lo que incluye educación, entrenamiento, capacitación y valoración de fuerzas, del intercambio de información estratégica relativa a amenazas y desafíos que se imponen a los Estados miembros y con los que cada vez será más difícil enfrentarse sin una cooperación activa y multilateral, de la tecnología, de la logística y de los materiales de modo que se racionalicen costes y medios y al mismo tiempo confiera a los Estados miembros capacidad de disuasión y una mejor defensa y seguridad ante los nuevos retos y la rápida evolución tecnológica a la que asistimos en este mundo global.

En relación con los pilares de *Identidad de la CPLP en materia de Defensa*, el texto sintetiza las líneas de acción de la comunidad en esta componente, asentándolos en los valores e intereses comunes de sus miembros, en la movilización cooperativa (cooperar es la consigna); en el aprovechamiento de las sinergias que advienen de la idiosincrasia de la organización en el campo de la defensa; en la acción del instrumento militar y de la cooperación que de ella resulte. Creemos, sin embargo, que más que «cooperar» como consigna para la cooperación multilateral fructífera, tal como se desprende del documento *Identidad de la CPLP en materia de Defensa*, debiera ser compartir conocimiento, formación, tecnología, retos y, principalmente, respuestas ante las amenazas.

Y al hablar de compartir nos estamos refiriendo a la interactividad asumida como interoperabilidad que parece ser, desde esta perspectiva, el verdadero desafío que se impone a la CPLP en el marco de una nueva geopolítica, de una nueva geoeconomía y, consecuentemente, de una nueva geoestrategia que emerge como respuesta apremiante a esas grandes amenazas globales, el terrorismo, específicamente el terrorismo militante, la piratería y la guerra cibernética.

El documento *Identidad de la CPLP en materia de Defensa* termina con una llamada a la voluntad y empeño políticos que se traduzcan en la materialización de acciones concretas. Desde nuestro punto de vista, esta es la clave del éxito de cualquier cooperación. En efecto, los ingredientes de una cooperación integrada e interactiva se encuentran ya expresados en los documentos anteriormente citados, considerándose

necesaria su profundización y efectiva puesta en práctica. De ahí la urgencia del empeño político o la voluntad decisoria de las instancias superiores de la comunidad para que la cooperación bilateral y multilateral se diseñe como una respuesta coherente y efectiva a los desafíos de la presente coyuntura y a las amenazas globales a las que nos enfrentamos, especialmente en un momento en el que se asiste a una alteración global y profunda de los paradigmas seguidos por los responsables de nuestra seguridad. Aquellos que estaban en boga en el periodo final de la Guerra Fría no parecen conciliarse con las respuestas que entre todos tendremos que aplicar.

Paradójicamente, estamos ante un mundo desafiante con fuerzas y elementos que contrarían los principios generales de las sociedades abiertas y democráticas para subvertir, desde dentro, el orden de valores establecido.

No resulta, por tanto, sorprendente que, ante la creciente conflictividad, principalmente la que utiliza como principal instrumento, el factor ideológico-religioso y la prospectiva ideológica diseñada hace dos décadas por Samuel Huntington sobre el choque de civilizaciones⁹ aparezca como un escenario plausible, por no decir aterrador. Empero, en el seno de este «caos organizacional» que se empeña en persistir en el «orden mundial» emergen señales positivas, diríase que optimistas, fundamentadas en el principio de la cooperación constructiva y del multilateralismo cooperativo, que tan sucintamente se refiere arriba, ha comenzado a echar raíces.

En efecto, la CPLP emergió en el contexto de la erosión del mundo bipolar con el patrimonio común de la lengua portuguesa, su defensa, promoción y valoración en el contexto global como matriz principal y originaria.

La globalización como instrumento de un mundo abierto, secular e integrador permitió (o al menos no habrá preservado debidamente) que sus mecanismos pudiesen ser utilizados por intereses oscuros y espurios, digámoslo así, de contactos peligrosos sin sede propia ni territorio en el que sostenerse. Me refiero a los poderes erráticos de los que ya hablaba el profesor Adriano Moreira que, en la circunstancia actual, alcanzan el paroxismo de la ilógica y la irracionalidad a cubierto de cuestiones ideológicas en las que, por ejemplo, el binomio religión-política se transformó en un mecanismo letal de destrucción de valores y culturas. Por vía de la globalización también se despertaron

⁹ HUNTINGTON. Samuel P. *O Choque de Civilizações e a recomposição da Ordem Mundial*. Río de Janeiro: Editorial Objetiva, 1997.

sentimientos étnicos y nacionalistas durmientes que se corresponden mucho más con intereses económicos camuflados que con ideologías cuya militancia es discutible.

En verdad, si pudiésemos retroceder un poco, al menos hasta finales de la primera mitad del siglo XX, comprobaríamos que después de la Segunda Guerra Mundial, se generó un proceso sistemático de guerras de baja y media intensidad y de luchas de liberación por la emancipación e independencia de los antiguos territorios colonizados. Parte de esos territorios habrían de tener como carta de libertad la colaboración con los vencedores de 1945.

La Conferencia de Bandung, celebrada en 1955, 10 años después del término de aquel conflicto, conocida como «la conferencia de los pueblos mudos del mundo» (según la expresión certera del profesor Adriano Moreira) habría de coronarse con el éxito en la revuelta contra el eurocentrismo y el euro-mundo, ya de por sí moribundo, en virtud de esas dos guerras civiles de impacto mundial que, además, se originaron en territorio europeo¹⁰. La oleada de independencias a la que dio consistencia política fue tan avasalladora como una ola gigante —prácticamente, solo Portugal resistió hasta la primera mitad de la década de los setenta— en virtud de una política exterior de alianzas y alineamientos orientados con base en las decisiones del Consejo de Seguridad de la ONU y en el derecho de veto de los cinco principales decisores políticos mundiales. En 1961, sin embargo, habrían de reunirse en Belgrado los llamados «pueblos pobres del mundo», a la sazón los pueblos de color y las antiguas colonias¹¹ que, a causa de esas características, se diferenciaron de los pueblos ricos del norte mundial.

Tal vez valga la pena referir la profusión de autores y pensadores que, desde la izquierda más radical hasta los neoliberales contaminados por una visión no del todo economicista, en las décadas de los sesenta y setenta pautaron con su empeño la visibilidad de las causas sociales. No sería de extrañar que saliesen a colación nombres de referencia de la intelectualidad brasileña como Paulo Freire, Darcy Ribeiro o Josué de Castro incluidos en la lista de las voces defensoras del diálogo de los pobres y de la causa del desarrollo social integral.

¹⁰ MOREIRA, Adriano. «De Bandung aos problemas Norte-Sul», pp. 20-50, puesto que, como es sabido, el capítulo final de esa aventura imperialista sería clausurado en el post 25 de abril con la independencia de las cinco ex-colonias portuguesas. Disponible en

http://comum.rcaap.pt/bitstream/123456789/3438/1/NeD35_AdrinoMoreira.pdf.

¹¹ Ídem.

La constatación de esta asimetría entre el norte y el sur posiblemente sea la causa que ha llevado a los decisores políticos, económicos y religiosos a abordar el desarrollo desde una perspectiva de cooperación norte-sur o de diálogo norte-sur. Nos encontrábamos, sin embargo, en el seno de un mundo bipolar en el que el neutralismo significaba muy poco para la maraña de fidelidades que se extendían desde Washington a Moscú, y poco más fuera de la esfera de esos dos centros de decisión mundiales. No obstante, el concepto de cooperación había sido lanzado en ese diálogo norte-sur, diría incluso relanzado desde la perspectiva del desarrollo integral, después de la exitosa experiencia de la fundación de la CEE, resultante del Tratado de Roma de 1957. La erosión sufrida a continuación por el bloque soviético alteraría, sin duda, la correlación de fuerzas a favor de la monopolización liberal, democrática, capaz de reinventar fronteras —al menos en Europa— y de globalizar la economía, las sociedades e incluso la tecnología.

Ocorre, sin embargo, que la globalización acabó también por universalizar los retos y amenazas, en parte invisibles aunque con resultados palpables en el concierto de las naciones, como la piratería informática, la guerra asimétrica o el éxodo gigantesco de masas humanas desplazadas a causa de los conflictos sangrientos, calamidades naturales e incluso por el reparto de los recursos con implicaciones sociales y culturales dramáticas, que fuerzan a las personas a abandonar sus orígenes buscando acogida en el seno de sociedades cuyos valores y formas de ser son, en la mayoría de los casos, substancialmente diferentes.

Empero, si ya se vislumbran señales de alguna distancia respecto al fin de la Guerra Fría y de los acontecimientos alrededor del 11 de septiembre de 2001, mucho mayor es la que hoy nos separa de Westfalia y de la instrumentalización del Estado de Hobbes. Y, con todo, el concepto de orden mundial aún refleja esa línea estructurante de la noción de Estado soberano, territorial, libre para decidir sin interferencia alguna sobre los asuntos internos, y concebido sobre la base de un complejo equilibrio que el Tratado de Viena de 1815 (casi dos siglos después) impulsaría hacia la dimensión imperial.

Lo que se antoja paradójico es que los Estados resultantes con posterioridad de los diferentes procesos de descolonización acabasen por mantener la matriz del sistema westfaliano «que hoy es global —y al que hoy coloquialmente llamamos comunidad

internacional se ha empeñado en contener la naturaleza anárquica del mundo»¹². En realidad, nos enfrentamos a una especie de caos político que ha desembocado en crisis financieras de enormes consecuencias sociales, quedando la sensación de que el mundo que conocemos colapsa ante nuestros ojos sin que nada parezca dar señales de un nuevo y proficuo restablecimiento de equilibrios.

La bipolarización de la Guerra Fría, tal como ya se indicó anteriormente, fue substituida por la unipolaridad momentánea, ahora en entredicho, por la proliferación de centros de poder y decisión cuya gestación también parece obedecer a lo que los internacionalistas han convenido en llamar «ley de la complejidad» creciente de la vida internacional¹³.

Se verifica que los Estados, a pesar de la crisis en que se encuentra el Estado-nación buscan nuevos hilos conductores de cohesión, protección, defensa y promoción del desarrollo económico y social a través de su integración y profundización estructurante en organizaciones internacionales y regionales, por lo general de contigüidad geográfica, que impulsen dinámicas de poderes multipolares en las cuales la palabra

¹² KISSINGER, Henry. *A Ordem Mundial*. Ediciones Dom Quixote, 2014, p. 17.

¹³ «Adaptando el pensamiento de Teilhard de Chardin, Adriano Moreira enumera la ley de la complejidad creciente en las relaciones internacionales, según la cual la marcha hacia la unidad mundial es acompañada por una progresiva multiplicación cualitativa y cuantitativa de los centros de decisión (divergencia) y de una multiplicación cuantitativa y cualitativa de las relaciones mutuas, originando, todo ello, nuevas formas políticas (grandes espacios) y órganos supranacionales de diálogo, cooperación y decisión...». Disponible en http://maltez.info/respublica/topicos/aaletac/complejidade_crescente.htm.

«Aquello que Adriano Moreira, en la estela de Teilhard de Chardin, califica como la ley de la complejidad creciente en las relaciones internacionales es acompañada por idéntica complejidad creciente en la reconstrucción de la *polis*. Hay divergencias y convergencias que solo pueden superarse no por el eclecticismo o por la síntesis sino apenas por lo que Cardin calificaba como emergencia, por la energía liberada hacia arriba y hacia dentro en la dirección de un Estado cada vez más complejo y centrado. Según las enseñanzas del profesor Adriano Moreira, hay movimientos de convergencia mundialista al mismo tiempo que se aceleran procesos de divergencia y de dispersión, surgiendo de esa complejidad nuevas formas políticas, desde los grandes espacios hasta los órganos supranacionales de diálogo, cooperación y decisión. De otra forma: la planetización de los fenómenos políticos, la marcha hacia la unidad mundial, como se hace notorio en la existencia de una multiplicación de las relaciones mutuas, se acompaña de una multiplicación cuantitativa y cualitativa de los centros de decisión. Es decir, las relaciones internacionales son complejas. Y las cosas complejas son precisamente aquellas donde hay simultáneamente convergencias y divergencias. La convergencia, la planetización de los fenómenos políticos, la marcha hacia la unidad mundial, en la que problemas como el hambre, la explosión demográfica, y la domesticación de la energía atómica son todos ellos indivisibles. La divergencia se hace notar en la multiplicación de las relaciones internacionales. Si, por un lado, se asiste a una multiplicación cuantitativa (aumentan los contactos a través de modelos antiguos) y a una multiplicación cualitativa (surgen nuevos modelos de relación) de las relaciones internacionales, he aquí que también se da una proliferación de los centros de decisión que se manifiesta en el aumento del número de Estados (casi dos centenas), en la aparición de nuevas entidades supraestatales, así como de organizaciones no gubernamentales resultantes de la internacionalización de la vida privada...». En ADELINO MALTEZ, José. [<http://maltez.info>].

cooperación, desde un punto vista constructivista e incluso de *soft power*¹⁴, es la principal e inductora de nuevos centros de decisión.

De esta forma se plantea también la cuestión de la seguridad y defensa, es decir, de los aspectos relativos a la seguridad de los Estados miembros de aquellas organizaciones que buscan respuestas comunes ante los desafíos y amenazas transnacionales comunes. Se comprende, de este modo, la existencia de las alianzas militares regionales, constituyendo pactos de seguridad y defensa que, aunque limitados de inicio por el horizonte geográfico de inserción, también podrán actuar más allá de sus límites, siempre que peligren los intereses y la protección de cualquiera de los Estados que las componen. En este caso, tal vez pudiésemos comprender mejor el nuevo concepto estratégico de defensa de la OTAN, pero también los mecanismos que originaron la creación de ZOPACAS o de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUL) que, en nuestra modesta opinión, son ya los medidores y mediadores del entendimiento cooperativo ampliado a toda la región del Atlántico sur. Falta saber hasta qué punto estos compartimentos son estancos o no; pero esa es una cuestión que se escapa del ámbito de la presente exposición.

En suma, nos encontramos en una coyuntura de grandes retos y de cambio de paradigmas. Los conceptos y nociones que hasta bien poco parecían más o menos permanentes o con un grado de estabilidad más acentuado en el contexto de las relaciones internacionales se están desmoronando, dando lugar a nuevos paradigmas notablemente diferentes de los que habían resultado del final de la Guerra Fría.

Los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, si por un lado obedecieron a una evolución que al juzgar de algunos pudiera resultar previsible, por otro marcaron una ruptura epistemológica con lo anteriormente conocido abriendo una ruta de

¹⁴ «Coined by Nye in the late 1980s the term “soft power” the ability of a country to persuade others to do what it wants without force or coercion- is now widely invoked in foreign policy debates. This short book reintroduces the idea and argues for its relevance in forming post-September 11 U.S. foreign policy. Nye argues that successful states need both hard and soft power- the ability to coerce others as well as the ability to shape their long-term attitudes and preferences. The United States can dominate others, but it has also excelled in projecting soft power, with the help of its companies, foundations, universities, churches, and other institutions of civil society; U.S. culture, ideals, and values have been extraordinarily important in helping Washington attract partners and supporters. Nye acknowledges the limits of soft power: it tends to have diffuse effects on the outside world and is not easily wielded to achieve specific outcomes. Indeed, societies often embrace American values and culture but resist U.S. foreign policies. But overall, Nye’s message is that U.S. security hinges as much on winning hearts and minds as it does on winning wars». NYE, Joseph S. Jr. «Soft Power: The means to success in World Politics». *Foreign Affairs*, May/June 2004.

imprevisibilidad que acabaría por acentuarse dramática y drásticamente en el *melting pot* de escenarios que hoy contemplamos: Oriente Medio, algunos países europeos que anteriormente estuvieron en la órbita del poder soviético, Extremo Oriente, el continente africano o el propio continente americano.

La idea de un poder unívoco que cede su lugar a una multiplicidad de poderes, fundamentalmente regionales, donde la multipolaridad de las decisiones es lo habitual para que la cooperación sea fructífera, puede chocar con las intenciones de terceros, limitando geográficamente lo que no parece que, por la naturaleza de las circunstancias y participación global de los diferentes actores, pueda limitarse.

Lo que no debiera extrañarnos es la certeza de que las diferentes y diversas geopolíticas (del mar, de la energía, de los mercados, de la geoeconomía, de la proyección demográfica, o de las amenazas transnacionales) estén generando nuevas matrices que, en su conjunto, serán determinantes para el futuro de la propia humanidad y que, consecuentemente, originarán nuevos paradigmas.

Es con estos elementos que se debe encarar la cooperación de la CPLP en materia de defensa. A modo de conclusión, se puede destacar que el Atlántico sur ha sido hasta el momento presente una región que ha venido funcionando como un corredor abierto y pacífico de acceso a los mercados del norte geográfico. Pero, independientemente del desarrollo de capacidades disuasorias, sea como estrategia de defensa regional sea para su puesta en práctica, no se debe en modo alguno descuidar lo que ocurra en el Atlántico norte, sin evaluar sus consecuencias para el sur, y viceversa. La globalización nos obliga a una creciente interdependencia y cooperación reforzada en seguridad internacional con un cómputo directo de las responsabilidades regionales. Su acometimiento como primera línea defensiva de cualquier sistema disuasorio parece ser hoy un dato adquirido que, no obstante, no se dirime en una compartimentación estanca. Al contrario, anima dinámicas proactivas y relaciones bilaterales y multilaterales de gran complejidad.

Por eso, al no poder actuar como un bloque defensivo regional ni como estructura global de defensa capaz de actuar en cualquier escenario, ya que no se lo permite su Declaración Constitutiva, sus Estatutos ni su Protocolo de Cooperación en materia de Defensa; la CPLP tiene, no obstante, una vocación universal de protección e

intervención humanitarias que consubstancian su actuación en la respuesta a las peticiones de cualquiera de los socios en apoyo de esas situaciones y de mantenimiento de la paz en el marco restringido de las Naciones Unidas o bajo su égida. Así, en varias de las misiones de mantenimiento de la paz de la ONU han participado en repetidas ocasiones fuerzas de Estados de la CPLP: Angola, Brasil, Cabo Verde, Mozambique y Portugal.

Es esto lo que da sentido a los ejercicios FELINO, a la iniciativa de las marinas, al marco normativo de la estrategia de la CPLP para los océanos, la identidad de la CPLP en materia de defensa y, en el futuro, la nueva visión estratégica de la CPLP.

Conclusiones

Para finalizar, nos gustaría enfatizar un aspecto que sobresale del texto de *Identidad de la CPLP en materia de Defensa* y que está relacionado con la cuestión de la interoperabilidad de fuerzas, pudiendo aplicarse en el contexto de una arquitectura de seguridad marítima para el Atlántico sur. Se trata de un concepto que ha estado siempre presente en el seno de la comunidad, al menos desde la institucionalización de los ejercicios FELINO, y que además emerge de los objetivos específicos de la cooperación en el sector de la defensa.

Destacaríamos así, en este ámbito, la creación de una plataforma de intercambio de conocimientos relacionados con la defensa militar y la seguridad marítima en la cual el CAE tiene un importante papel a desempeñar, y la promoción de una política común de cooperación unida a la contribución al desarrollo de capacidades militares internas que puedan fortalecer las Fuerzas Armadas de cada uno de los Estados miembros.

Creemos, entonces, que el mayor desafío de la comunidad reside en saber tender puentes para el diálogo y la cooperación constructiva en un mundo que parece colapsar ante nuestros ojos, casi como una fatalidad y con el que tenemos la obligación moral de reconstruir en cada acción, en cada iniciativa, de cualquier marco cooperativo para la seguridad y el desarrollo.

En este contexto, la comunidad puede y debe afirmarse mediante el desarrollo de capacidades en el ámbito del multilateralismo cooperativo convirtiéndose cada vez más en una alternativa, dentro de un mundo globalizado, en el que la seguridad asume una

importancia creciente. Por eso, planteamos una cooperación multilateral sostenida en toda la cuenca atlántica, particularmente en el Atlántico sur, aunque sin compartimentarla pues, como refiere el profesor Adriano Moreira «sin seguridad no hay condiciones para el desarrollo y sin desarrollo no podrá haber seguridad».

El constructivismo cooperativo tiene algo que ver con el poder blando (*soft power*) de los Estados que desarrollan capacidades de liderazgo regional, que desde nuestra óptica debe constituirse como la meta conceptual que fortalezca a la comunidad en este campo de la defensa, contribuyendo a impulsar capacidades de los Estados miembros en las áreas de la formación, del intercambio de información y del desarrollo tecnológico, entre otras. Por ello, se juzga adecuado decir que no faltarán áreas donde esa interacción bilateral y multilateral multidisciplinar sea prioritaria a la luz de la naturaleza de cada amenaza o desafío. La cuestión que se plantea para el futuro a los políticos y académicos será saber si la CPLP tiene esa capacidad.

En realidad, el mero hecho de formularse la pregunta implica en sí mismo que ya contiene una respuesta, que no debiera ser la de un sueño siempre aplazado, aunque pudiera parecerlo, por circunstancias como la dispersión geográfica, la inserción regional de cada Estado miembro y sus respectivos compromisos, sino también con las vicisitudes internas propias de dinámicas políticas, de seguridad y defensa globales. De ahí que se tenga una percepción de lentitud mayor de la que cabría esperar.

Es cierto también, como nos recuerda el refranero popular, que «Zamora no se tomó en una hora», por lo que resulta en alguna medida desconcertante la exigencia de celeridad con respecto a las iniciativas y al nivel de desarrollo sostenido alcanzado en el seno de la comunidad, si se considera la diversidad y desigualdad en cuanto a los niveles de partida de desarrollo político, económico y social de sus Estados miembros, y la propia juventud de la organización, que en breve cumplirá tan solo 20 años de vida. A este propósito, resulta oportuno realzar algunos elementos fundamentales a tener en cuenta para la formulación de las líneas de acción y de la visión político-estratégica de la CPLP en la próxima década: necesidad de acrecentar la cooperación en todos los sectores, con respeto por la legislación y soberanía de cada socio; apostar por la educación global, por la interacción de diferentes niveles y estructuras de manera que se forme una red de acciones cooperativas multilaterales, teniendo presente el diferente nivel de desarrollo de cada país integrante; incentivar la creatividad de las

nuevas generaciones en las áreas de investigación científica y tecnológica y de los recursos marinos de manera que cada Estado miembro disminuya su dependencia del exterior e impulse su desarrollo sostenible; apostar por el planeamiento de recursos (geopolítica de la energía y geoeconomía de mercados) a través del ya referido intercambio de experiencias e informaciones y del interés común a favor del desarrollo cada comunidad; y profundizar la concertación político-diplomática para proyectar la imagen de la comunidad en el plano exterior y en los foros internacionales.

La componente de defensa de los países de la CPLP ha contribuido, por tanto, desde su creación en 1999, de una forma positiva y constructiva a la arquitectura general de seguridad y defensa de la comunidad. Un análisis más profundo dejaría al descubierto todo un conjunto de iniciativas que, a pesar de su discreción, habrán significado pasos importantes en busca de la consolidación de esta componente, así como, ¿por qué no?, de su visibilidad. Aspecto este que se considera importante, sobre todo en la coyuntura actual que exige una reflexión profunda a la luz de lo generado por la conocida como *Nueva Visión Estratégica de la CPLP* salida de las resoluciones de la Cumbre de Dili (2014).

La contribución de la componente de Defensa de la comunidad se antoja esencial no solo por su carácter eminentemente constructivo y cooperativo, sino también por el ejemplo de cohesión que sus diferentes órganos han puesto de manifiesto, incluso en situaciones de bastante complejidad. Respetando estrictamente el principio de la cooperación bilateral y multilateral entre socios soberanos e iguales en el nivel decisor de la comunidad, hay que recordar que son muchas más las cosas que los unen que las que los separan. Estos aspectos están claramente recogidos en el documento *Identidad de la CPLP en materia de Defensa* y, como hemos dicho, podría orientarse incluso a una cooperación atlántica reforzada.

Esperemos, finalmente, que no se trate de un documento más, ya que la CPLP puede mostrar con orgullo su componente de defensa, que ha venido actuando a lo largo de los últimos 15 años con un espíritu cooperativo y constructivo que se ha traducido en el refuerzo de las relaciones entre todos los socios. Haya voluntad política y empeño de los Estados miembros.

*Luís Manuel Brás Bernardino**

Investigador doctorado, Centro de Estudios Internacionales, Universidad de Lisboa (CEI-IUL)
Teniente coronel Infantería DEM, Fuerzas Armadas de Portugal

Enfoque sistémico y planeamiento operativo: el emperador está desnudo

Resumen

El planeamiento operativo actual gira en torno al enfoque sistémico, paradigma moderno y prometedor para estudiar y conocer la realidad. Frente a una aproximación tradicional distinta, la doctrina aliada vigente impone que se estudie el espacio de batalla como un sistema de sistemas, identificando actores y sus relaciones; y que se influya en unos y otros a través de nuestras acciones (cinéticas o no) para conseguir los efectos deseados y evitar los indeseados.

Esta forma de abordar el planeamiento se basa en disciplinas académicas como la teoría de sistemas y la dinámica de sistemas, no muy conocidas en el ámbito castrense. Importarlas y emplearlas correctamente requiere de un estudio, comprensión y adaptación que no se ha hecho, o no se ha completado con suficiente profundidad.

Palabras clave

Teoría general de sistemas, dinámica de sistemas, enfoque sistémico, análisis de sistemas, *Knowledge Development*, *Comprehensive Approach*, diagrama de influencia.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos Marco** son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

A systemic approach and operational planning: The Emperor is naked

Abstract

Nowadays operational planning relies on the 'systems perspective', which is a modern, promising paradigm to deepen our knowledge on any subject. Overcoming the traditional military decision-making basics, current allied doctrine declares that the battlespace has to be understood as a system of systems, to identify actors and their relationships and to influence them all by our actions (kinetic or not) in order to achieve the desired effects while avoiding the undesired ones.

This way of approaching the operational planning is based on academic disciplines such as the General Systems Theory and Systems Dynamics; neither of them is well known in the military. In order to make a proper use of these disciplines it is essential to study, understand and adapt their technics and such research has not been done, or it has not been developed in enough depth.

Keywords

General Systems Theory, Systems Dynamics, systems perspective, system analysis, Knowledge Development, Comprehensive Approach, influence diagram.

Introducción

Acaba de cumplir una década la primera versión de la *Comprehensive Operations Planning Directive* (COPD). El nuevo método de planeamiento de las operaciones de la OTAN llegó hace 10 años cargado de novedades. Entre ellas, destacaba el *Knowledge Development* (KD), una suerte de evolución de la inteligencia militar clásica, basada en el «enfoque sistémico» y el «análisis de sistemas»¹.

En una primera lectura, parecía claro que el KD proponía estudiar la realidad a través de la construcción de modelos en los llamados «seis dominios del PMESII»² para así alcanzar una visión sistémica del área de operaciones y analizarla como un «sistema de sistemas». La herramienta propuesta para representar esos sistemas eran los «diagramas de influencia».

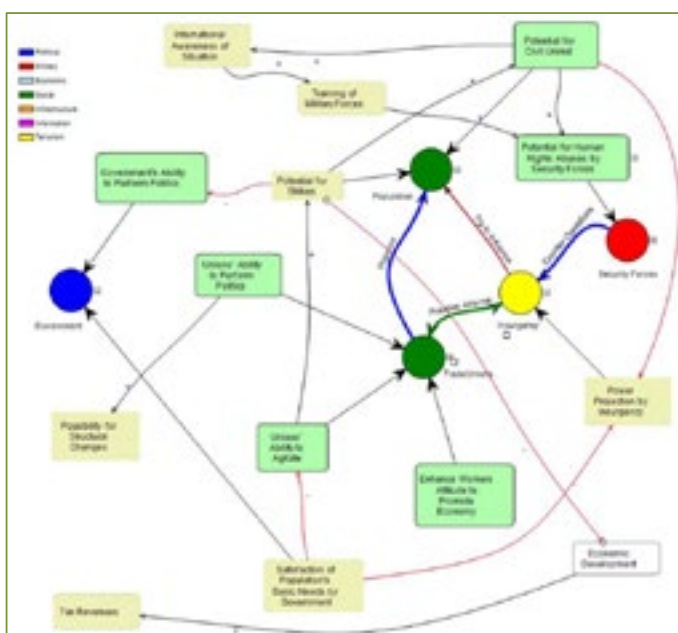


Figura 1. Diagrama de influencia. Fuente: Draft COPD.

¹ La novedad era relativa, porque ya existía un concepto OTAN de *Knowledge Development*, publicado el 12 de agosto de 2008. Era, no obstante, la primera aplicación del concepto en el método de planeamiento de las operaciones.

² Político, militar, económico, social, infraestructura e información.

La doctrina, fiel a su carácter prescriptivo, huía de toda descripción de los conceptos y no daba ninguna pista de qué era eso del «enfoque sistémico», ni de qué forma había que construir y emplear los «diagramas de influencia» o cómo proponía analizarlos para planear las operaciones.

Una década después, seguimos en la misma situación. Aunque han visto la luz algunos documentos de apoyo, lo cierto es que su utilidad práctica es reducida³. Ello explica que, en los planeamientos realizados con ocasión de ejercicios principales de la OTAN, desarrollados por los cuarteles generales mejor preparados de la Alianza, los productos del KD adolecen de madurez y revelan que, con frecuencia, no se conoce bien la herramienta o no se sabe cómo sacarle partido. Nos encontramos ante una situación incómoda y disfuncional que recuerda a la que describiera Andersen en su cuento *El traje nuevo del emperador*.

En este trabajo, analizaremos el estado de la cuestión, su génesis y recorrido hasta nuestros días. Prestaremos particular atención a la dinámica de sistemas, principal responsable del desembarco del enfoque sistémico en el planeamiento operativo. Sus potencialidades y limitaciones nos permitirán evaluar qué podemos esperar de su uso y cómo enfocarlo. A continuación, nos detendremos a repasar el intento de situar la dinámica de sistemas en el centro del planeamiento de operaciones y cómo el naufragio de este intento ha dejado un rastro vivo en la doctrina vigente. Por último, nos arriesgaremos a proponer unas sencillas guías para integrar y desarrollar el enfoque sistémico en el proceso de planeamiento operativo.

Un poco de historia

Los militares criticamos con frecuencia nuestra inveterada tendencia a remontarnos a los fenicios para explicar cualquier asunto. Es una crítica justa. En este caso, no obstante, la historia del enfoque sistémico tiene gran importancia para entender correctamente para qué se puede, o no se puede, emplear. Todo comienza con el surgimiento de la teoría general de sistemas.

³ El 17 de marzo de 2010, se publicó el primer borrador del Manual Pre-Doctrinal de KD, seguido de una segunda versión el 18 de noviembre y la aprobación de la versión definitiva del *Knowledge Development Handbook* de 9 de febrero de 2011.

La teoría general de sistemas

Cuando, en 1968, Ludwig von Bertalanffy publicó su *Teoría general de los sistemas*⁴, lo esencial de sus aportaciones estaba ya extendido por los cinco continentes y había impregnado todas las ramas del saber. Bertalanffy presentó los elementos esenciales de su teoría en un seminario en 1937, pero no publicó ningún artículo sobre la misma hasta 1940. Desde entonces hasta 1968, se habían publicado cientos de libros aplicando la teoría a diferentes ámbitos del conocimiento, habían visto la luz decenas de asociaciones y se habían constituido numerosos grupos de trabajo y estudio en varias universidades.

Este éxito, acompañado de lo elemental e intuitivo de sus postulados básicos, hizo que la teoría general de sistemas llegara al ciudadano común de mil formas por caminos insospechados, ocultando con frecuencia el nombre de su creador.

No es de extrañar el éxito de la teoría general de sistemas en la efervescencia intelectual de los primeros años de la posguerra. Lo que Bertalanffy proponía era una nueva perspectiva epistemológica que muchos intuían, pero nadie había formulado de manera sistemática. Su trabajo ofrecía un marco teórico que aspiraba a superar las limitaciones del pensamiento mecanicista y organizar las investigaciones en cualquier área del saber de una forma coherente y prometedora. Se trataba, por tanto, más que de un nuevo enfoque, de la aparición de un nuevo paradigma.

No obstante, la Teoría General de Sistemas se queda precisamente ahí, en una construcción teórica sin aplicación práctica concreta. En consecuencia, Bertalanffy merece el reconocimiento de haber alumbrado un nuevo paradigma para el conocimiento del mundo, pero necesitamos de otros autores para profundizar en «cómo usar el enfoque sistémico».

La dinámica de sistemas

La aplicación más importante de la teoría general de sistemas es la dinámica de sistemas, cuya fundación corresponde a Jay Wright Forrester. En palabras del propio Forrester, esta nueva disciplina surgió a raíz del estudio de un problema de producción que General Electric tenía en su planta de Kentucky. En esa instalación, se llegaba a trabajar en tres y

⁴ BERTALANFFY, Ludwig Von. *Teoría general de los sistemas*. México: Fondo de Cultura Económica, 1989, traducción de Juan Almela.

cuatro turnos diarios para alcanzar la producción demandada por el mercado mientras, algún tiempo después, se despedía a buena parte de los trabajadores. Esta pauta de contratación y despidos se repetía cíclicamente cada tres o cuatro años sin que hubiera una explicación razonable a través de los ciclos de la economía o de fluctuaciones en la demanda de los productos elaborados.

Forrester, ingeniero eléctrico especializado en servosistemas y control automático, empezó por organizar la información relevante para construir un «modelo»: inventario de materias primas, número de empleados, producción y pedidos. Estos eran los datos esenciales que empleaba General Electric en sus procesos de gestión de personal para decidir cada semana la cantidad de empleados a contratar la semana siguiente. Esa nueva contratación hacía variar el «estado» de la empresa en términos de inventario, empleados y producción. Modelizando estas variables y analizando la estabilidad de la respuesta del «servosistema» así creado, Forrester fue capaz de deducir el ciclo de inestabilidad en el empleo cuya única explicación residía en los procesos internos de decisión de la empresa.

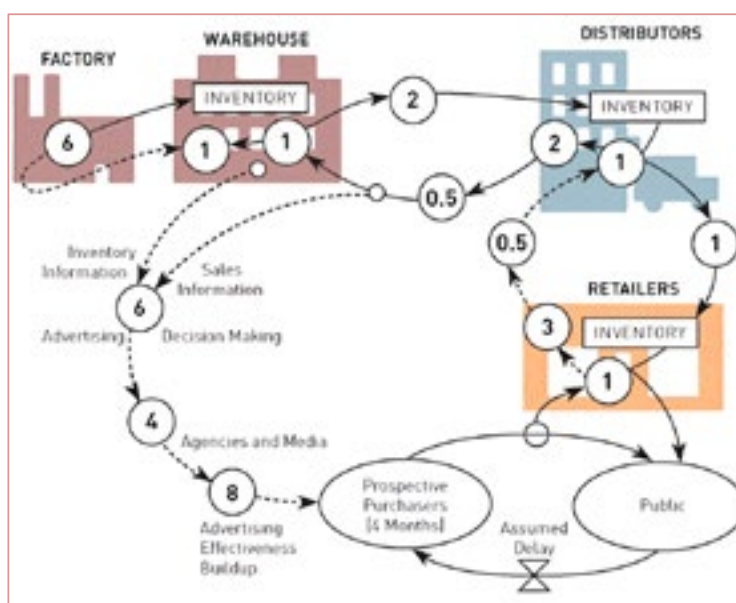


Figura 2. Modelo de la factoría de General Electric.

Fuente: <https://www.strategy-business.com/article/05308?qko=b9037>.

El caso de General Electric llevó a Forrester a teorizar y sistematizar su forma de aproximarse al estudio de realidades concretas como la de Kentucky. De esta manera,

elaboró y desarrolló conceptos como variables de flujo y *stock*, relaciones funcionales, lazos de realimentación, retrasos, estados, etc.

La interacción entre los elementos del modelo a lo largo del tiempo hace que se vaya modificando el valor de las variables, lo que con mayor o menor retraso influye en otras variables. La existencia de lazos de realimentación hace que las influencias sean mutuas. El conjunto de valores de las variables de un sistema en un momento determinado t_1 configuran lo que se denomina el «estado del sistema» en ese instante. El paso del tiempo hará que en t_2 el valor de esas variables sea distinto, configurando un nuevo estado. Así, visto de forma global, el sistema evoluciona de un modo dinámico y la forma en que lo hace puede ser calculada.

Los modelos de Forrester se pueden expresar matemáticamente mediante complejos sistemas de ecuaciones diferenciales cuya resolución por métodos manuales es inabordable. En 1958, Forrester vio la necesidad de resolver por computador los sistemas de ecuaciones que describían el funcionamiento dinámico de un modelo y dio el encargo a Richard Bennett. Este experto en programación compiló un programa, no para resolver específicamente las ecuaciones que Forrester necesitaba, sino para crear automáticamente el código que permitiera resolver las ecuaciones de cualquier modelo que se acogiera a los criterios de diseño de Forrester. Nació así «SIMPLE» (*Simulation of Industrial Management Problems with Lots of Equations*), herramienta cuyo desarrollo posterior llevó al surgimiento de los compiladores DYNAMO y, en fin, a la pléyade de programas de simulación que existen hoy en día. Anticipémoslo ya: el «núcleo» de la caótica transparencia (véase figura 5) que describe la campaña de contrainsurgencia en Afganistán en un diagrama de Forrester hecho con uno de estos programas, posiblemente Vensim. Volveremos sobre ello más tarde.

Áreas de estudio de la dinámica de sistemas. El Club de Roma

Los trabajos de Forrester le llevaron a publicar *Industrial Dynamics* en 1961, verdadera obra fundacional de la disciplina. Pero esto era solo el comienzo. Forrester aplicó sus técnicas de modelización y simulación para estudiar las dinámicas que influían en el poblamiento del centro de las grandes ciudades de Estados Unidos. El resultado, publicado en *Urban Dynamics* en 1969, concluía que las políticas oficiales estaban

provocando la despoblación del centro de las ciudades y su ocupación por sectores de población con pobres recursos económicos.

Sus hallazgos sobre dinámica urbana le llevaron a entrar en contacto con el Club de Roma. Invitado a una conferencia en Berna, en junio de 1970, expuso durante una semana sus trabajos y obtuvo apoyo y financiación para profundizar en sus líneas de investigación. El producto más visible fue la publicación de *World Dynamics* en junio de 1971 y *Limits to Growth* nueve meses después. En la primera de estas publicaciones, se presenta un modelo del mundo que integra teorías neomaltusianas y prevé la extinción de los patrones de crecimiento de entonces en unos 100 años.

El éxito y popularidad de los modelos sociales de Forrester llamó la atención de universidades y estudiosos extranjeros, dando como resultado la rápida difusión de la dinámica de sistemas. En España, Javier Aracil merece el mérito de haber introducido los trabajos de Forrester entre nosotros y haber aportado su capacidad al desarrollo de esta disciplina. Su manual es un clásico en las universidades españolas⁵.

Utilidad y limitaciones de la dinámica de sistemas

En las páginas que anteceden, hemos repasado el nacimiento de la disciplina poniendo en orden algunos datos históricos y enunciando cierto número de problemas cuya resolución práctica fue posible gracias a este nuevo instrumento. Sin embargo, no hemos abordado aún qué podemos esperar de la dinámica de sistemas, en general, ni sus limitaciones.

Ámbitos de aplicación

Las aportaciones de Forrester se ajustan perfectamente a la modelización de «sistemas complejos de ingeniería». El control y gestión del tráfico en cualquier infraestructura de acceso limitado (aérea, aeroportuaria, ferroviaria, viaria, etc.), el control de sistemas de producción y distribución eléctrica, o la gestión corporativa de procesos de producción industrial son ejemplos claros. Estos procesos pueden ser descritos de forma determinista

⁵ ARACIL SANTONJA, Javier. *Introducción a la dinámica de sistemas*. Madrid: Alianza Universidad Textos, 1979.

mediante sistemas de ecuaciones diferenciales, cuya resolución solo cabe hacerse a través de la simulación por ordenador de los modelos correspondientes.

Cuadro 1.1
Clasificación de problemas matemáticos* y su facilidad de solución por métodos analíticos. (Según Franks, 1967.)

Ecuación	Ecuaciones lineales			Ecuaciones no lineales		
	Una ecuación	Varias ecuaciones	Muchas ecuaciones	Una ecuación	Varias ecuaciones	Muchas ecuaciones
Algebraica	Trivial	Fácil	Casi imposible	Muy difícil	Muy difícil	Imposible
Diferenciales ordinarias	Fácil	Difícil	Casi imposible	Muy difícil	Imposible	Imposible
Diferenciales parciales	Difícil	Casi imposible	Imposible	Imposible	Imposible	Imposible

* Cortesía de Electronic Associates, Inc.

Figura 1. Sistemas de ecuaciones resolubles por procedimientos manuales.
Fuente. ARACIL SANTONJA, Javier. «Introducción a la Dinámica de Sistemas». Alianza Universidad Textos, Madrid 1979.

La «teoría de juegos», incluida la que integra elementos estocásticos, es igualmente campo apropiado para su estudio con técnicas de dinámica de sistemas. Pongamos un ejemplo: somos adictos al *Monopoly* y queremos comprobar si es mejor comprar calles caras (que cuesta mucho adquirir y edificar, pero rinden más) o baratas (con características contrarias). Construimos una simulación del juego con dos jugadores con estrategias contrapuestas y un proceso estocástico que simule los dados. Si hacemos correr la simulación una vez podría resultar ganador cualquiera de los jugadores (*rectius*, cualquiera de las estrategias). Pero si hacemos correr la simulación mil veces, el resultado será una estadística que correctamente interpretada permitirá verificar si hay una estrategia netamente superior a la otra.

Los «problemas económicos y econométricos» son igualmente un campo muy apto para la dinámica de sistemas. Así, para hacer investigación de mercados, se comienza por construir un modelo que represente la compleja realidad económica del mercado estudiado y del entorno macroeconómico en que se desarrolla. La construcción del modelo debe tener un objeto bien definido para no correr el riesgo de hacerlo crecer indefinidamente. Se puede hacer una validación inicial del modelo introduciendo en las

variables del mismo datos históricos conocidos y haciendo correr la simulación, para comprobar si el resultado de las variables cuyo estudio nos interesa responde a los datos históricos recopilados. Este modo de proceder permite refinar el modelo, al menos para reflejar el funcionamiento pasado del mismo.

Una vez construido el modelo, hay que seleccionar cuidadosamente la evolución esperada de los valores de las variables, lo que constituye nuestras hipótesis de trabajo, y hacer correr la simulación para ver la evolución resultante de las variables cuyo estudio nos interesa. Así, la investigación se convierte en un proceso continuo de alimentar el modelo con diferentes valores y mejorarlo con parámetros relevantes no considerados en etapas anteriores de su desarrollo.

Note el lector que, al probar diversas hipótesis de trabajo en forma de diferentes evoluciones del valor de algunas variables, estamos jugando a «¿qué pasa si...?». Este fue, justamente, uno de los primeros usos que se dio a las hojas de cálculo. La diferencia entre una hoja de cálculo y un modelo de simulación es que en la primera solo se puede modelizar una visión mecanicista de la realidad y no cabe que el valor de una celda realmente la evolución de otra celda y viceversa, pues tal intento resulta en un error de «referencia circular».

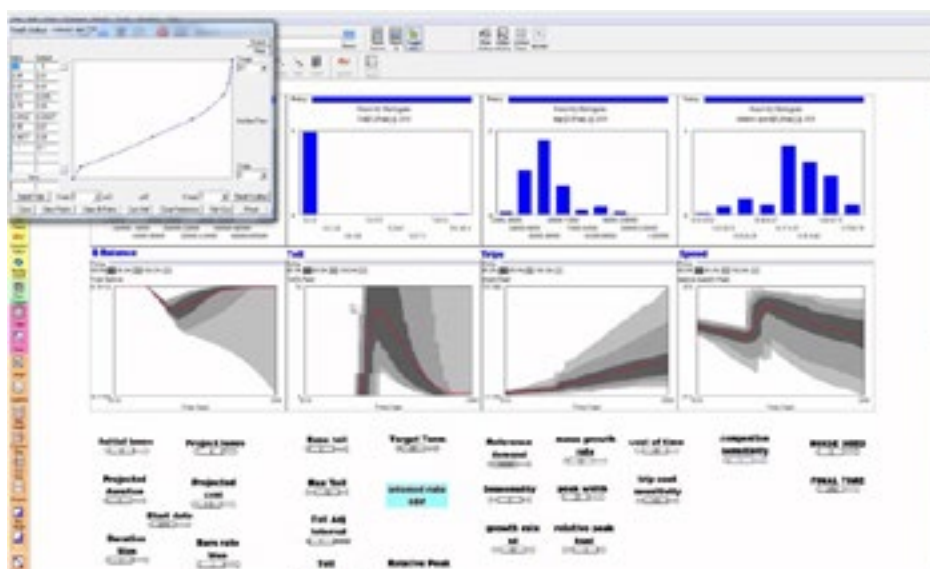


Figura 2. Análisis económico realizado con Vensim.

Fuente. Disponible en <http://vensim.com/vensim-7-synthesim-sensitivity/> o bien en <https://player.vimeo.com/video/223688311>. Fecha de consulta: 07/10/19. La simulación estudia la sensibilidad de una inversión en un puente ante diferentes variables del entorno.

Por último, los trabajos de Forrester muestran la aptitud de la dinámica de sistemas para estudiar una amplia variedad de «sistemas sociales». Podríamos englobar en este apartado problemas como la evolución de la población de un país (de gran utilidad, por ejemplo, para hacer prospectiva sobre cargas públicas en materia de sanidad y pensiones); control de poblaciones de animales para la adopción de parámetros cinéticos; el problema de las ballenas (buscando evitar su extinción); consumo energético con estudio de externalidades; etc. Los modelos urbano y mundial del propio Forrester son aplicaciones realmente valientes en este ámbito.

El modo de proceder con los problemas sociales es análogo a lo señalado para las simulaciones en economía. La mayor diferencia, en este caso, suele estar en las dificultades que hay que salvar para construir el modelo.

En primer lugar, hay que seleccionar las variables a integrar. No siempre resulta obvio cuáles son las variables que influyen en un determinado problema. Acumular opiniones de expertos suele ser el mejor modo de avanzar en este paso. En segundo lugar, hay que establecer las relaciones entre las variables, paso para el que difícilmente se podrá contar con el consenso de la comunidad de expertos, ya que las ciencias sociales son particularmente ricas en teorías y opiniones sobre los fenómenos que estudian. En tercer y último lugar, se deben dar valores tanto a las variables como a las relaciones funcionales entre las mismas, ya sea mediante simples funciones matemáticas o con tablas de valores. En este punto, notablemente, las aportaciones de diferentes expertos pueden llegar a ser muy dispares.

Requisitos para construir modelos

«Dinámica de sistemas es un nombre propio que designa un determinado método de construcción de modelos de sistemas sociales susceptibles de ser simulados por ordenador»⁶. Esta definición incluye todos los elementos esenciales que interesa destacar para adentrarnos en la aplicación de la dinámica de sistemas al planeamiento operativo.

En primer lugar, la herramienta central de trabajo es los «modelos de sistemas sociales». Todo modelo es una simplificación de la realidad y, en consecuencia, no capta toda la riqueza de su complejidad. Por ello, el modelo será tanto mejor cuanto más acertada sea

⁶ Cita tomada de los apuntes del profesor Javier Torrealda para la asignatura «Dinámica de sistemas». UNED, 1997-98.

la elección de las variables que influyen sobre las variables en estudio y cuanto más fiel sea la función matemática o tabla de valores que representa dicha influencia.

Cuando construimos un modelo, el primer paso es saber qué queremos estudiar con ese modelo, es decir, debemos relacionar las variables que queremos analizar y tener una idea clara de qué valores adoptan y cómo vamos a medir dichos valores.

La construcción del modelo comienza por un esquema gráfico que se va construyendo de forma incremental para representar la realidad en torno a las variables en estudio. De este modo, planteándonos preguntas en el modelo, podremos ir relacionando otras variables, dependientes o no, que influyen sobre nuestras variables en estudio. Cuantificar las relaciones es un paso esencial.

Será habitual comenzar elaborando un simple «mapa mental», como primera aproximación al modelo. Ese mapa mental se convierte en un «diagrama de flujo» cuando somos capaces de explicar y cuantificar las relaciones entre las variables. A ese diagrama de flujo lo podemos llamar «diagrama causal», como lo denomina Aracil y aparece frecuentemente en los textos de dinámica de sistemas de las universidades españolas, o «diagrama de influencia» como lo denomina la COPD. El diagrama causal se traduce a «diagrama de Forrester» cuando se introduce en el programa de simulación que vayamos a emplear⁷.

En segundo lugar, se trata de un «método de construcción», es decir, un conjunto de técnicas, principios y guías que, correctamente aplicados a un problema determinado, permiten la construcción de un modelo correcto y útil como instrumento de estudio de la realidad. Dicho de otro modo, no basta con acumular elementos en el modelo de cualquier forma que nos parezca adecuada: hay que respetar unas reglas. Entre las reglas más importantes a destacar en la construcción de diagramas causales, que posteriormente se convierten en diagramas de Forrester, están las prohibiciones de usar variables no cuantificables; introducir variables que indican tendencias; incluir causalidades redundantes; construir diagramas sin dinámica; o elegir niveles de agregación erróneos, ya sea por exceso o defecto de detalle. Incumplir estas reglas da lugar a modelos mal diseñados cuyo estudio arroja con frecuencia conclusiones erróneas o cuya simulación no es posible.

⁷ Para una explicación más detallada de estos conceptos, *vid. infra*.

En tercer y último lugar, buscamos modelos «susceptibles de ser simulados por ordenador». Es decir, la simple representación del modelo aporta muy poco desde el punto de vista de la dinámica de sistemas, pues un modelo cuya evolución no pueda ser medida es una descripción estática de la realidad, una foto fija que no muestra su posible evolución.

Limitaciones

Llegados a este punto, la mayor parte de los lectores habrán inferido las limitaciones que tiene, en general, la dinámica de sistemas como herramienta.

¿Modelo o realidad?

El modelo no es la realidad y, en consecuencia, sus resultados no pueden considerarse una predicción. Ni tan siquiera los modelos en ingeniería son perfectos: las máquinas reales cometen errores, su funcionamiento está sometido al desgaste de sus piezas, a subidas de tensión o al mal uso por parte del operario; la transmisión de bits en una línea de datos tiene una cierta tasa de errores; la corriente eléctrica que se suministra a un equipo sufre picos, subidas y bajadas; los niveles de tensión continua tienen rizado; y podríamos seguir así hasta el infinito. En consecuencia, el modelo reflejará el comportamiento esperado del sistema ideal, pero no esas ocasiones (afortunadamente pocas) en que el sistema real falla.

Cuanto más se aleje la realidad a estudiar de ese mundo semiperfecto de la ingeniería, más errores acumulará el modelo y peores serán sus predicciones. Antes de que se aplicaran las técnicas de Forrester a la construcción de modelos dinámicos en economía, Bertalanffy ya había avisado de las limitaciones de la teoría general de sistemas en este campo⁸.

El caso extremo de distancia entre modelo y realidad se da cuando aplicamos la dinámica de sistemas al estudio de «problemas sociales». De hecho, la obra cumbre de Forrester, el modelo del mundo publicado en *World Dynamics* (1971) es un claro ejemplo de ello. El modelo pone en común variables como la evolución de la población mundial, el consumo de recursos naturales (hidrocarburos esencialmente), la oferta de alimentos y la

⁸ *Op. cit.*, pp. 36 y 117.

contaminación, entre otros, llegando a conclusiones realmente alarmistas sobre el futuro. Forrester llegó a afirmar que, de acuerdo con el modelo, el patrón de crecimiento del mundo en 1970 sería insostenible a 100 años vista.

Pero, como hemos dicho, el modelo no es la realidad. Particularmente, Forrester se «olvidó» de todo aquello que no existía en 1970 y, muy particularmente, de los progresos tecnológicos que afectan al modelo de varias formas: a veces creando nuevas variables; y otras alterando, incluso de forma muy significativa, los valores de las variables incluidas. Un ejemplo de ello es que en su modelo del mundo, Forrester abrazaba la teoría del pico del petróleo, según la cual Estados Unidos llegaría a un máximo de producción en la década de los setenta para empezar a decaer a partir de entonces. Esta teoría se ha demostrado errónea⁹ y su inclusión en el modelo, por sí sola, invalida los resultados de la simulación y las conclusiones que de él puedan extraerse.

Y es que la complejidad del organismo social hace que sus dinámicas internas, desde luego para procesos de cierta envergadura, sea imposible de descifrar. Se trata de la más pura y genuina manifestación de la teoría del caos. El motivo último reside en la extraordinaria riqueza y heterogeneidad del compartimiento humano.

En resumen, la modelización de realidades sociales es difícil, tanto más cuanto más compleja sea la realidad por modelizar. Al mismo tiempo, las conclusiones que puedan extraerse del estudio del modelo serán tanto menos probables cuanto más largo sea el plazo para el que son proyectadas.

Los modelos son cuantitativos

Venimos hablando de forma consistente de variables y es momento de resaltar este detalle, que no es menor. En dinámica de sistemas, los modelos son cuantitativos, es decir, tanto las variables como las relaciones entre ellas son magnitudes cuyo valor hay que fijar a la hora de construir el modelo. Si en nuestro modelo mezclamos variables, actores, relaciones funcionales, otras de coordinación o mero conocimiento, etc. estaremos construyendo otra cosa, pero no un modelo dinámico.

⁹ LACALLE FERNÁNDEZ, Daniel y PARRILLA MERINO, Diego. *La madre de todas las batallas*. Barcelona: Editorial Deusto, 2014.

Síntesis

La dinámica de sistemas es una herramienta de extraordinaria potencia y utilidad, por más que no sea apropiada para resolverlo todo. Conocer sus principios, reglas esenciales y objetivos nos permite saber qué podemos esperar de ella y cuáles son sus limitaciones.

La extendida visión de que casi cualquier aspecto de la realidad puede ser representado y explicado como sistema hunde sus raíces en los trabajos de Bertalanffy. El espejismo de que la evolución dinámica de cualquier sistema social puede ser prevista con un modelo adecuado, surge de una percepción demasiado entusiasta de los trabajos de Forrester.

El estudio de la guerra, dinámica social de importancia capital a lo largo de la historia, no podía ser impermeable a estas aportaciones... Y las novedades llegaron, sin que supiéramos muy bien cómo, ni por qué.

Enfoque sistémico y planeamiento operativo

«Por sus frutos los conoceréis» *Mateo 7:16*

Es difícil trazar el momento y el modo en que alguien concibió que el enfoque sistémico podría ayudar en el planeamiento y conducción de operaciones. Aún más difícil es desentrañar qué técnicas en particular se han considerado aplicables, a qué y con qué criterios.

Por su propia naturaleza, los modos de producción del cuerpo doctrinal en la OTAN y Estados Unidos son bastante distintos a los mecanismos de producción de la «doctrina» científica en cualquier otra área del saber. En derecho, historia o medicina, el saber avanza a través de la publicación de monografías o artículos científicos que, eventualmente, llegan a cambiar los protocolos oficialmente aprobados. La palestra pública ofrece un espacio de intercambio de ideas abierto a la comunidad científica y el método científico asegura que una investigación puede ser reproducida por otro compañero, para comprobarla, rebatirla o profundizar en ella.

Además, nuestro cuerpo doctrinal tiende a ser más prescriptivo que descriptivo, eludiendo explicar sus novedades. Todo ello configura una situación donde puede ser difícil averiguar «de qué polvos vienen estos lodos». Sin embargo, determinados trabajos realizados a la luz de dichas novedades doctrinales nos pueden aportar pistas de lo que el

cuerpo doctrinal calla.

Todos los indicios apuntan a que el enfoque sistémico aterrizó en el planeamiento de la mano del *targeting*. Concebir la defensa aérea o una base aérea como un sistema, permite seleccionar los objetivos a atacar para maximizar el rendimiento de unas fuerzas limitadas.

Semejante aproximación permitió a Israel anular las fuerzas aéreas de sus adversarios en las primeras horas de la guerra de los Seis Días en 1967. Toda la doctrina reciente en esta materia destaca el análisis de los objetivos de alto rendimiento como sistemas, buscando atacar los puntos más adecuados.

Su aplicación en la doctrina terrestre es más moderna. En la OTAN, el enfoque sistémico llegó de la mano del *Effect-Based Approach to Operations* (EBAO), réplica aliada del *Effect-Based Operations* (EBO) estadounidense.

El EBAO, que nunca llegó a plasmarse en una doctrina OTAN de planeamiento, se desarrolló a la sombra del EBO hasta poco después de que el general Mattis diera por cerrada la aventura intelectual de este último. Parte de sus novedades fueron recogidas por el *Comprehensive Approach* que empezó a desarrollarse, vivo aún el EBAO, a partir de 2004-2005.

El enfoque sistémico en la doctrina conjunta estadounidense

El EBO se apoyaba en el estudio del teatro de operaciones como sistema; un sistema que presenta un comportamiento no deseado que pudiera ser corregido actuando sobre determinadas partes del mismo. De esta forma, nuestra acción produciría un efecto sobre un actor o una variable del sistema, que llevaría a este, en su conjunto, a un nuevo estado.

Esta idea matriz llevó al desarrollo de tres grandes conceptos interrelacionados que dominaron las publicaciones profesionales norteamericanas desde principios del siglo hasta 2008: *Effect-Based Operations* (EBO), *Operational Net Assessment* (ONA) y *System of Systems Analysis* (SoSA)¹⁰. En lo que aquí nos concierne, el enfoque sistémico

¹⁰ Seguramente resultarán oscuras las referencias a EBO, ONA y SoSA, ya que son conceptos antiguos y poco tratados en la literatura militar española. Para profundizar, acúdase a las bases de datos de revistas como *Joint Forces Quarterly* o *Parameters* y las publicaciones patrocinadas por la *RAND Corporation*. Como aproximación, DEPTULA, David A. *Effects-Based Operations: Change in the Nature of Warfare*. Arlington

integraba esencialmente la idea matriz resumida en el párrafo anterior, junto al SoSA, que agrupaba un conjunto de técnicas analíticas para predecir efectos en los sistemas como consecuencia de las acciones propias.

Desde el punto de vista del planeamiento, la aplicación del EBO tendía a convertir el plan de operaciones en interminables listas de efectos de primer, segundo y hasta tercer orden, cuyo resultado sinérgico debía ser alcanzar los objetivos de la campaña. El sistema resultante era imposible de comprender en su conjunto incluso para los iniciados y negaba la más esencial naturaleza de la guerra: el enfrentamiento de voluntades del que hablaba Clausewitz. Su construcción aspiraba a hacer predecible lo que por su propia naturaleza no lo es y los resultados prácticos de su aplicación dan buena cuenta de ello¹¹. El general Mattis no empleó más que cinco folios para reconducir el extravío¹².

Pero, como veíamos anteriormente, algunos productos del EBO se salvaron, llegando a nosotros aspectos positivos, como el enfoque sistémico, y aspectos negativos, como no saber muy bien cómo usar ese enfoque sistémico. El memorándum del general Mattis salvaba explícitamente la idea general de los sistemas como herramienta descriptiva que ayuda al conocimiento y comprensión del área de operaciones, desterrando cualquier tentación de un «análisis de sistemas» que aspirara a añadir «predictibilidad» a la herramienta. También salvó la perspectiva de los seis dominios del PMESII... y muy poco más, realmente.

Esta evolución, muy sumariamente esbozada, es trazable a través de las publicaciones doctrinales norteamericanas en el área de inteligencia. En este sentido, parece particularmente reveladora la serie de documentos doctrinales que tratan el *Intelligence Preparation of the Battlefield* (IPB), el *Joint Intelligence Preparation of the Battlefield* (JIPB) y el *Joint Intelligence Preparation of the Operational Environment* (JIPOE).

El enfoque sistémico apareció por primera vez en la doctrina de inteligencia de EE. UU. con la promulgación de la JP 2-01.3 *Joint Intelligence Preparation of the Operational Environment*, de 16 de junio de 2009. Esta publicación derogaba y sustituía a la JP 2-01.3

VA: Aerospace Education Foundation, 2001. Disponible en <http://www.ausairpower.net/PDF-A/AEF-AFA-Effect-Based-Operations-D.A.Deptula-2001.pdf>. Fecha de consulta: 07/10/19.

¹¹ MATTHEWS, Matt. *We Were Caught Unprepared: the 2006 Hezbollah-Israeli War*. U.S. Fort Leavenworth, Kansas: Army Combined Arms Center, Combat Studies Institute Press, 2008.

¹² Véase «USJFCOM Commander's Guidance for Effects-Based Operations» de 14 de agosto de 2008. Existe una transcripción casi completa en el número de otoño de 2008 de *Parameters*. Disponible en <http://www.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a490619.pdf>. Fecha de consulta: 07/10/19.

Joint Tactics, Techniques, and Procedures for Joint Intelligence Preparation of the Battlespace, de 24 de mayo de 2000 y, a su vez, fue revisada, actualizada y finalmente sustituida por la versión homónima de 21 de mayo de 2014.

La JP 2-01.3 de 2000 era simplemente la versión conjunta del clásico IPB del US Army¹³, que en España conocimos como INTE. Por el contrario, la JP 2-01.3 de 2009 ya sustituía el *Battlespace* del JIPB por el *Operational Environment* del JIPOE y daba entrada a la descripción del entorno operacional como sistema de sistemas, sin mencionar nada remotamente parecido al SoSA; note el lector que el memorándum del general Mattis es de solo diez meses antes.

Y este es el estado actual de la cuestión: la terminología de «efectos» (sobre un sistema) se ha quedado y algunas aportaciones del EBO son ahora parte integral del planeamiento y conducción de las operaciones y de la valoración de campaña (proceso de *assessment*). Los sistemas se han quedado; la JP 2-01.3 de 2014 recoge algunas guías y ejemplos de cómo emplearlos, para qué contextos construirlos y algunas herramientas auxiliares de análisis que ya se empleaban hace 30 años.

El enfoque sistémico en la doctrina OTAN

Las cuatro versiones de la COPD que desde 2009 han visto la luz¹⁴ difieren, solo de forma ligera, al tratar el *Knowledge Development* y el papel que juegan los «diagramas de influencia». En la versión borrador se dedicaba el capítulo 2 al *Knowledge Development*, primicia de aquellos días. En él, se destaca que su virtud es la de ofrecer una comprensión integral y holística de entornos complejos, incluyendo las relaciones e interacciones entre sistemas y actores dentro del espacio de batalla. De este modo, el análisis de sistemas permite identificar elementos de este sobre los que actuar para conseguir efectos deseados y también permite anticipar la aparición de efectos no deseados. Para todo ello, el primer paso del proceso es desarrollar una perspectiva sistémica del área de interés designada por el mando, identificando los sistemas y los actores relevantes (que, a su vez, pueden ser sistemas en sí mismos) y las relaciones y

¹³ US Army Field Manual 34-130 «Intelligence Preparation of the Battlefield», de 8 de julio de 1994.

¹⁴ Son: la «*Draft Version*» de 25 de septiembre de 2009; la «*Trial Version*» de 25 de febrero de 2010; la «*Interim Version*», fechada el 17 de diciembre de 2010; y la «*Interim Version 2.0*» de 4 de octubre de 2013, versión en vigor y en proceso de revisión.

dependencias entre ellos, lo que se representa a través de los diagramas de influencia. Aplicando el análisis de sistemas a los diagramas de influencia podemos inferir fortalezas y debilidades de los actores o cómo influir en el sistema de acuerdo con nuestros objetivos. Particular importancia en este sentido (decía la publicación) debe prestarse al análisis de los lazos de realimentación en el diagrama causal.

La versión borrador no da ninguna pista de qué pueda ser esa disciplina a la que llama «análisis de sistemas» o cómo proceder para hacer inferencias predictivas de efectos deseados y no deseados con un diagrama de influencia.

Las versiones posteriores de la COPD no alteraron esencialmente este estado de cosas. La *trial version* se limitó a renombrar el capítulo 2 como *Situation Awareness and Knowledge Development*, lo que mantiene la *interim version*. Por su parte, la *interim version 2.0* lo reduce a un simple *situation Awareness*, en lo que hay que valorar como una lenta evolución en la dirección correcta.

Y es que el *Knowledge Development*, se vista como se vista, no es nada esencialmente distinto de la inteligencia militar de toda la vida. Su objeto de estudio se ha ampliado, se han introducido algunas técnicas de representación nuevas, se han creado organismos de nuevo cuño, pero no hay nada auténticamente nuevo. Las distintas versiones de la COPD vienen diciendo desde 2009 que la inteligencia debe desarrollarse desde un enfoque sistémico, empleando una especie de SoSA (erradicado de la doctrina norteamericana desde 2008) y sin explicar en absoluto cómo hacer operativos esos conceptos.

Diagrama de influencia de Afganistán

«Si no puedes explicarlo con sencillez, es que no lo entiendes suficientemente bien»

Albert Einstein

Cuando el general Stanley McChrystal asumió el mando de ISAF en junio de 2009, presentó el diagrama de la figura 5 ante la prensa para ilustrar la complejidad del problema de la contrainsurgencia en Afganistán. Ante la atónita mirada de la concurrencia, vino a decir algo así como «When we understand that slide, we'll have won the war»¹⁵. La afirmación de McChrystal manifiesta un sentido del humor muy

¹⁵ Disponible en <https://www.theguardian.com/news/datablog/2010/apr/29/mcchrystal-afghanistan-powerpoint-slide>. Fecha de consulta: 07/10/19.

norteamericano, al tiempo que revela una parte esencial de la verdad: es imposible sacar partido a una herramienta que no se comprende.

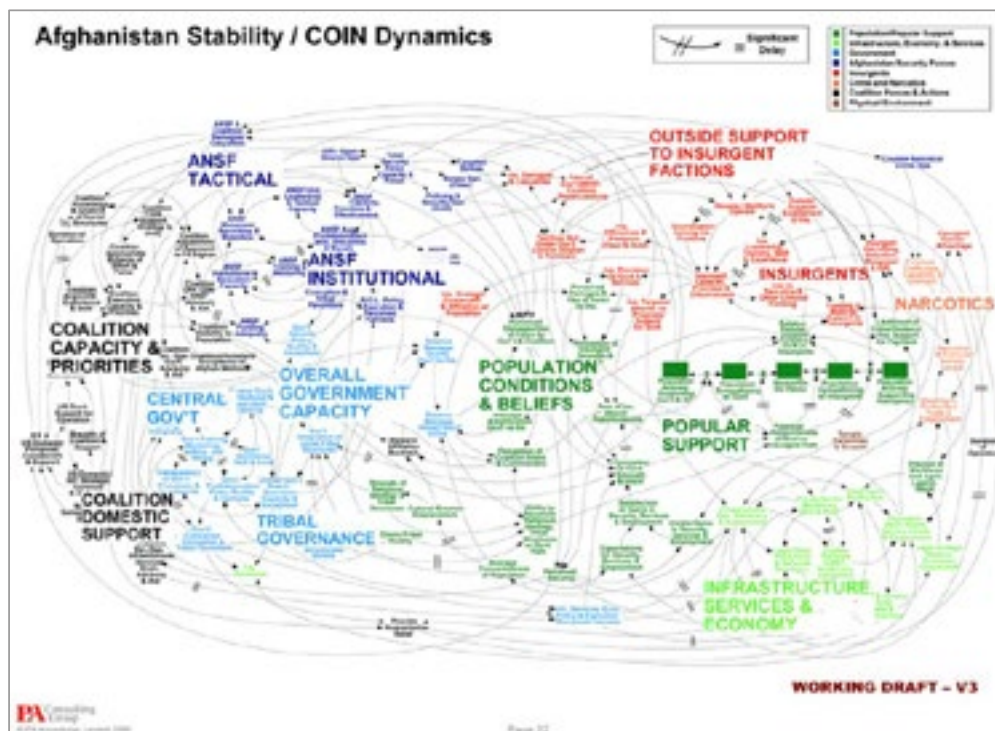


Figura 3. Dynamic Planning for COIN in Afghanistan. Fuente: Consulting Group.

Este «diagrama causal» fue desarrollado por la empresa consultora londinense Consulting Group. El diagrama corresponde a la transparencia número 22 de un total de 30 que en su día publicó la Junta de jefes de Estado Mayor del Departamento de Defensa estadounidense en su página web¹⁶.

Lo primero que llama la atención es la complejidad: sin una explicación muy detallada, es imposible comprender qué quiere decir el diagrama. Su parte central son las cinco variables que figuran como rectángulos en verde en el centro de su mitad derecha. Esas cinco variables eran tres en las primeras aproximaciones al modelo. La representación de esas cinco variables es la de un diagrama de Forrester y todo está hecho con una herramienta de modelado y simulación. Sin poder afirmar que es Vensim, pues no nos

¹⁶ Disponible en <https://www.slideshare.net/questb953ad/afghanistan-dynamic-planning>; también en https://www.humanitarianlibrary.org/sites/default/files/2014/02/Dynamic_Planing_for_Counter_Insurgency_in_Afghanistan.pdf. Fecha de consulta: 07/10/19.

consta, sí puede comprobar el lector que con Vensim puede dibujar ese mismo diagrama muy fácilmente.

Las notas adjuntas a las transparencias, con los comentarios del presentador, hacen referencia a las «variables» del mismo pero su examen revela algunos de los errores de diseño a que hacíamos referencia más arriba. Por ejemplo:

- Hay variables no cuantificables: el modelo mezcla variables medibles como *Coalition Funding*, *Economic Investment*, *Economic Development*, con otras que no lo son, como *Essential Services*, *Expectations for Essential Services*, *Individual Competence*, *Judgment*, and *Ability to Execute o Information*.
- Hay variables que muestran tendencia, lo que limita el estudio del sistema anticipando su evolución (*Visible Gains In Security*, *Services & Employment*, *Satisfaction w/ Gains in Security*, *Services & Employment o Appropriate Mix of Effort and Use of Force*).
- Hay causalidades redundantes. Por ejemplo, *Insurgent Acts of Violence* influye directamente en *Perceived Security* y de nuevo en esa misma variable a través de *Appropriate Mix of Effort and Use of Force*. Esto, introducido en una simulación, provocaría una sobreestimación de *Perceived Security*.

Por consiguiente, el diagrama no reúne los requisitos mínimos para lanzar una simulación que permita comprobar que las variables deseadas se mueven en el sentido esperado gracias a la acción de las fuerzas de la coalición. Más bien, parece que se trata de un esquema visual que justifica las líneas de operaciones previamente elaboradas en el diseño operacional del OPLAN y que son justamente las aconsejadas por la publicación doctrinal en vigor aplicable a este tipo de campaña, el FM 3-24 contrainsurgencia.

Además, los bloques de colores parecen apuntar a que han sido considerados los dominios del PMESII. Así, el color azul claro hace referencia al dominio político; negro, azul y rojo al militar; parte del verde claro y el naranja, al dominio económico; verde al social; parte del verde claro al dominio infraestructura; y falta una parte explícitamente dedicada a la información.

Entonces, ¿qué es el diagrama de la figura 5? Se nos presenta como un verdadero diagrama causal, susceptible de convertirse en un diagrama de Forrester para hacer correr la simulación, es decir, una especie de modelo predictivo completo al que aplicar el mencionado SoSA para terminar de tener la deseada bola de cristal y acceder al secreto de cómo ganar la guerra...

Pero en realidad, habría que concluir que se trata solo de un mapa mental, demasiado confuso para ser útil. En definitiva, el general McChrystal tenía razón.

Por todo ello, si debemos rebajar su calificación a la de mero mapa mental, seguramente hubiera sido más acertado establecer una jerarquía de diagramas de flujo con, posiblemente, no más de dos niveles, donde los subsistemas más detallados de segundo nivel se representaran como cajas negras en el diagrama de primer nivel. En suma, poner claridad en un dibujo incomprensible.

Propuestas

No conocemos ninguna publicación que trate cómo hacer los diagramas de influencia que prescribe la COPD, de forma que resulte útil en el planeamiento. En consecuencia, las propuestas que siguen son solo una aportación (parcial), que podría servir como base de discusión y estudio, abierta a la imaginación y creatividad del personal del área de inteligencia, auténticos protagonistas en el esfuerzo de recopilar, organizar y presentar la información relevante.

Porfolio de técnicas

Las representaciones gráficas de la situación han existido siempre. Desde el organigrama de una unidad militar, hasta el de una organización insurgente, o los diagramas de relación entre personas de un determinado grupo, un gráfico bien organizado condensa una enorme cantidad de información y ordena una percepción dada de la realidad que representa.

Mucho mejor que pretender captar la realidad en un único tipo de diagramas de influencia, el CPOE debería desarrollar todo un porfolio de recursos y técnicas de representación, cuyo empleo dependiera de la materia a representar. Entre esas técnicas gráficas se podrían incluir:

- Organigramas.
- Matrices y diagramas de relación.
- Mapas mentales.
- Diagramas de influencia.
- Diagramas causales.

Sería interesante recopilar estas y otras técnicas en una publicación doctrinal monográfica sobre tácticas, técnicas y procedimientos (TTP) en el área de inteligencia, de modo semejante a como se hace con la explicación sistemática de las plantillas doctrinales, de situación, de posibilidades y de apoyo a la decisión del INTE, por ejemplo. El primer paso debería ser la definición de cada una de esas herramientas de representación gráfica. Pasando por alto las dos primeras, trataremos de aportar ideas para las restantes.

Mapas mentales

Un mapa mental es una representación gráfica de una idea, concepto, problema, actividad, plan, operación, organización, que destaca sus elementos componentes y los une para conformar una imagen unitaria y completa del mismo. Se trata de un *totum revolutum* en torno a una idea, un intento de captar en una sola imagen todos los elementos para tener en cuenta sobre esa idea. Los típicos esquemas que hacíamos en el colegio para ayudarnos en el estudio eran mapas mentales, que podían ser más tradicionales y textuales como los diagramas de llaves y cuadros sinópticos, o más gráficos e intuitivos como los que se proponen actualmente.

Hay, literalmente, cientos de publicaciones en Internet que abordan la definición y uso de mapas mentales y ofrecen reglas prácticas para sacarles provecho. En lo que aquí nos interesa, cabe destacar que el mapa mental es una herramienta de carácter abierto en la que cabe virtualmente todo, con el único requisito de que esté centrado en una idea concreta.



Figura 4. Ejemplo de mapa mental. Fuente. Curso básico de mapas mentales de la Diputación Foral de Guipúzkoa, disponible en http://blogs.ujen.es/biblio/wp-content/uploads/2014/04/manual_mapas_mentales.pdf.



Figura 5. El «SISTEMA» de los seis «sistemas». Fuente: Draft COPD.

Diagramas de influencia

Siguiendo las parcas guías de la COPD, con esta herramienta se debería representar el entorno operacional en los seis dominios del PMESII recogiendo los actores principales y las relaciones entre ellos. El ejemplo de diagrama de influencia incluido en la *interim version 2.0* reproduce actores (*system elements*) y variables (*system attributes*) junto a las relaciones entre ellos. Todo esto tiene sentido en el contexto de una realidad concreta que queramos conocer, estudiar, seguir y modificar mediante nuestras acciones. Por tanto, hay que centrar el estudio en las amenazas, retos y tendencias, junto con los indicadores necesarios, que hayan sido identificados en el área de interés.

En consecuencia, se podría proceder del siguiente modo:

- Listar los problemas a estudiar: amenazas, retos y tendencias, junto con los indicadores conocidos de los mismos (por ejemplo, amenaza, genocidio, indicadores, número de muertos por violencia étnica, número de desplazados internos por presión étnica, etc.).
- Por cada problema hacer un diagrama de influencia que conecte a todos los actores que influyen en él. Toda relación debe ser etiquetada como positiva o negativa y numerada para, en leyenda aparte, explicar la naturaleza de la relación. La

documentación completa del modelo debería incluir el listado de las evidencias por las que se llega al convencimiento de cuál es la naturaleza de la relación entre dos actores. Cada relación debe reflejar estrictamente la interacción entre los actores con motivo o con ocasión del problema concreto para el que estamos construyendo el diagrama.

- Obtendremos así un conjunto de diagramas que, dependiendo de la complejidad de la situación, del número de actores y de interacciones, podremos o no fusionar en un solo diagrama. Si ello es posible, tenderá a hacerse de ese modo, usando un patrón de colores distintos para cada problema y las relaciones estudiadas respecto al mismo.
- Finalmente, podría hacerse un último diagrama reuniendo a todos los actores que hayan aparecido en todos los problemas estudiados. Las relaciones entre ellos deben expandirse no solo a las ya estudiadas, sino a cualquier otra conocida entre ellos, sea o no de interés inicialmente. De este modo, tendríamos una imagen amplia de las relaciones entre actores, en lo que estas trascienden del interés por el que nos aproximamos. Este conocimiento serviría en el análisis de centros de gravedad y en nuestra capacidad para anticipar algunos efectos secundarios o no deseados de nuestras acciones.

Diagramas causales

En este caso buscaríamos construir modelos deterministas, lo que no quiere decir que asumamos los resultados que produzcan como artículo de fe. Como en prácticamente toda actividad humana, el buen juicio y el sentido común serán esenciales para poner en contexto lo que la herramienta ofrezca.

Hacer diagramas causales no es sencillo y, en principio, solo está al alcance de quien haya recibido cierta formación en la materia pues, como señalábamos más arriba, hay reglas esenciales que no se deben obviar. En consecuencia, si no existe personal formado para construir modelos causales, es mejor no intentarlo.

Un modelo causal, sometido a simulación, puede ser una herramienta muy poderosa para investigar un problema determinado, para medir nuestro avance hacia una solución y para

interpretar el significado real de las mediciones que estamos haciendo.

Particularmente, al realizar nuestro diseño operacional, establecemos efectos desagregados cuya composición permite alcanzar un punto decisivo. Cada uno de esos efectos lleva asociados *Measures of Effectiveness* (MOE) para medir su consecución. Estos MOE son, en esencia, variables de estudio que no evolucionan de un modo aislado, sino en relación con un determinado contexto.

Construir un diagrama causal en torno a esas variables puede ayudar significativamente en el planeamiento y la conducción de las operaciones. Seguramente, el gran número de variables a medir haga imposible o inconveniente desarrollar modelos para todas ellas. En este caso, debería reducirse la construcción de modelos a aquellas variables que tengan mayor complejidad e importancia en el contexto de nuestro plan.

Productos por elaborar

Sería interesante establecer el conjunto estándar de productos a elaborar a nivel operacional para un área de operaciones dada. A modo de ejemplo inicial:

Dominio	Tema a representar	Tipo de producto
<u>Político</u>	Sistema institucional: poderes del Estado y relaciones	Diagrama de influencia
	Sistema político: partidos, sindicatos, grupos de presión, asociaciones relevantes	Diagrama de influencia
	Sistemas informales de poder que se superponen a las estructuras formales (grupos dirigentes, grupos de influencia)	Diagrama de influencia y matrices y diagramas de relación
<u>Militar</u>	Fuerzas armadas y milicias	Organigrama
	Policías y cuerpos públicos de seguridad	Organigrama
	Paramilitares	Organigrama
	Grupos insurgentes, irregulares y terroristas	Organigrama
<u>Económico</u>	Estructura de producción, distribución y servicios	Diagrama causal. Mapa mental georreferenciado

Dominio	Tema a representar	Tipo de producto
Social	Estructura y composición étnica, racial o diferenciada de cualquier otra forma	Mapa mental georreferenciado
Infraestructura	Sistema eléctrico: red de generación, red de distribución, topología y conexiones; recursos críticos	Mapa mental georreferenciado. Diagrama causal
	Sistema de combustibles fósiles: infraestructuras de importación y exportación, refino, licuado y regasificación, distribución, etc.	Mapa mental georreferenciado. Diagrama causal
	Sistemas de comunicaciones: ferrocarril, carreteras	Mapa mental georreferenciado. Diagrama causal
	Sistema de telecomunicaciones: <i>backbone</i> de internet, PBX	Diagrama causal
Información	Medios de comunicación y población: relación de medios de comunicación, audiencias y su segmentación; penetración en la población	Mapa mental. Mapa mental georreferenciado en áreas de particular interés
	Temas prevalentes en términos de audiencia	Mapa mental

Herramientas para la representación gráfica

Internet ofrece muchas y variadas herramientas *freeware* para hacer mapas mentales. Todas ellas son más potentes y útiles que el PowerPoint que solemos usar para este propósito.

TOPFAS incluye un módulo para construir diagramas de influencia. Su mayor utilidad es que los diagramas se comparten, modifican y actualizan en el entorno cooperativo que el propio TOPFAS ofrece para todos los productos del planeamiento. Su interfaz es suficientemente buena y no hay que descartar mejoras futuras ya que este *software* se actualiza con cierta frecuencia.

Una herramienta que podría tener un extraordinario potencial para presentar diagramas

de influencia, referenciados o no a una base geográfica, y que destaca por su aptitud para construir y presentar modelos a distintos niveles de agregación es Prezi. Si empleáramos Prezi para construir y presentar el diseño operacional, cambiaría enormemente nuestra visión de esa herramienta conceptual, de su utilidad y del empleo que hacemos de ella.

La mejor herramienta que hemos usado para hacer diagramas causales es Vensim. La versión gratuita tiene todas las características que podemos querer emplear en nuestro entorno y su aprendizaje es bastante sencillo e intuitivo.

Conclusiones

El enfoque sistémico llegó a nuestro cuerpo doctrinal de un modo extraño. Las «operaciones basadas en efectos» supusieron una enorme revolución intelectual que implicó desarrollar conceptos, métodos, herramientas e incluso una terminología propia. Aunque su puesta en práctica puso de manifiesto que se trataba de un paradigma equivocado, algunos de sus subproductos permanecen entre nosotros. Es el caso del enfoque sistémico y la terminología asociada a efectos y sistemas.

Estas novedades del EBO, que la doctrina actual mantiene, hunden sus raíces en disciplinas civiles que tienen un desarrollo y campo de aplicación propios. Esas disciplinas son esencialmente la teoría general de sistemas y la dinámica de sistemas. Todo intento de emplear esas disciplinas en el planeamiento operativo requiere entenderlas con suficiente profundidad y adaptar sus conceptos y herramientas.

Esa ineludible labor de adaptación permanece sin ser abordada y, en consecuencia, los nuevos ropajes con que se viste el planeamiento de las operaciones están todavía por desarrollar: el emperador está desnudo y conviene decirlo.

*Alfonso Castilla Barea**
Teniente coronel DEM

Análisis prospectivo del conflicto territorial entre Guyana y Venezuela

Resumen

El conflicto entre Venezuela y Guyana por la soberanía de 159.500 km² de territorio, conocido como Esequibo o Essequibo, se intensifica ante la posibilidad de que se dirima la controversia en la Corte Internacional de Justicia y el descubrimiento de yacimientos de petróleo de alta calidad en el mar en disputa. En este documento, se pretende estudiar la política exterior de cada país y hacer un análisis prospectivo sobre cómo se desenvolverá el conflicto en los próximos cinco años.

Palabras clave

Guyana, Venezuela, Esequibo, Exxon Mobil, petróleo, disputa.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos Marco** son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Prospective analysis of the territorial dispute between Guyana and Venezuela

Abstract

The dispute between Venezuela and Guyana over the sovereignty of 159 500 km² of territory, known as Esequibo or Essequibo, has intensified due to the possible intervention of the International Court of Justice and the discovery of high-quality oil fields in the disputed sea. This paper aims to study the foreign policy of each country and make a prospective analysis on how the conflict will unfold in the next five years.

Keywords

Guyana, Venezuela, Essequibo, Exxon Mobil, oil, dispute.

Introducción

A raíz de la denuncia interpuesta por Venezuela en 1962 al laudo arbitral de París (1899), la República Bolivariana de Venezuela reclama la soberanía sobre 159.500 km² de territorio conocido como Esequibo o Essequibo y administrado por Guyana.



Figura 1. Territorio Esequibo. Fuente. Agencia Anadolu.

El 17 de febrero de 1966, en medio del proceso de independencia de la Guyana británica, Venezuela y el Reino Unido firmaron el Acuerdo de Ginebra mediante el cual se comprometieron a encontrar una solución pacífica de la controversia siguiendo los medios contemplados en el artículo 33 de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Después de 27 años usando el mecanismo de buenos oficios sin haber alcanzado progresos significativos, el secretario general de la ONU, António Guterres, decide en enero de 2018 que la disputa sea dirimida en la Corte Internacional de Justicia (CIJ)¹.

¹ DUJARRIC, Stéphane. «Declaración atribuible al portavoz del secretario general sobre la controversia fronteriza entre Guyana y Venezuela». Secretaría General de las Naciones Unidas, enero de 2018. Disponible en <https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2018-01-30/statement-attributable-spokesman-secretary-general-border>.

Esta decisión fue seguida por la demanda unilateral de Guyana en la CIJ, iniciando una nueva etapa del conflicto que, en principio, beneficia a Guyana, nación que considera dicho tribunal como «el foro apropiado para la solución pacífica y definitiva de la controversia»². Por otro lado, el 15 de abril de 2019, el Gobierno venezolano ratificó su decisión de no comparecer ante esta instancia por ser «el objeto de la demanda de la República Cooperativa de Guyana inadmisibile»³.

Desde la década de los ochenta, Guyana ha entregado múltiples concesiones a empresas extranjeras para explotar los recursos naturales presentes en el espacio geográfico en disputa, a pesar de que el Acuerdo de Ginebra establece que, hasta que no se encuentre solución, ningún Gobierno puede realizar o autorizar actividades económicas en dicho territorio⁴. Mientras, la política exterior venezolana ha sido históricamente contradictoria y, en muchas ocasiones, pasiva ante la reclamación hecha por el propio país.

El conflicto se reactivó a partir del 2015 debido a las exploraciones autorizadas por Guyana y el sucesivo descubrimiento de yacimientos petroleros de alta calidad por la petrolera estadounidense Exxon Mobil en el bloque Stabroek, ubicado en la zona del océano Atlántico que entra en diferendo territorial. Guyana también ha solicitado la ampliación de su plataforma continental, afectando el mar territorial venezolano y el único acceso directo que tiene este país al océano Atlántico. Se considera que el control soberano sobre dicho mar territorial será el principal factor de conflicto independientemente de la resolución de la Corte Internacional de Justicia y de los cambios políticos que puedan ocurrir en Venezuela.

² «Press statement by Ministry of Foreign Affairs on decision by United Nations Secretary-General on border controversy between Guyana and Venezuela». Ministry of Foreign Affairs Co-operative Republic of Guyana, enero de 2018. Disponible en <https://www.minfor.gov.gy/statements/press-statement-by-ministry-of-foreign-affairs-on-decision-by-united-nations-secretary-general-on-border-controversy-between-guyana-and-venezuela/>. Fecha de consulta 12/09/18.

³ CARRANZA, Diego. «Venezuela no comparecerá ante la Corte Internacional de Justicia por diferendo con Guyana». Agencia Anadolu, abril de 2019. Disponible en <https://www.aa.com.tr/es/mundo/venezuela-no-comparecer%C3%A1-ante-la-corte-internacional-de-justicia-por-diferendo-con-guyana/1455382>.

⁴ TORRES, Alejandro. «Crisis fronteriza entre Venezuela y Guyana sobre el territorio de Esequiba». *El Post Antillano*, marzo de 2016. Disponible en <http://www.elpostantillano.net/pagina-0/historia/16886-alejandro-torres-rivera.html>.

Antecedentes del conflicto

Pese a que el territorio en reclamación pertenecía a la Capitanía General de Venezuela cuando se encontraba bajo el dominio de la corona española, lo cierto es que Venezuela nunca tuvo un control efectivo sobre el mismo. Los territorios que ahora forman parte de Guyana fueron ocupados por los Países Bajos, Francia y el Reino Unido sucesivamente, estableciéndose esta última nación oficialmente en 1814⁵. Durante la guerra de independencia venezolana, el Reino Unido logró expandir su control territorial hacia el Esequibo. De hecho, solicitó a Venezuela la aceptación de



Figura 2. Líneas referenciales, controversia territorial por la Guyana Esequiba. Fuente: Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Exteriores de Venezuela, «Guyana Esequiba, historia de un despojo», 2015.

varias delimitaciones (1835-1887) realizadas por ellos y conocidas como líneas de Schomburgk⁶.

⁵ MOROS, Edgar «El ejercicio de la soberanía venezolana en aguas del mar de las Antillas durante el siglo XIX y principios del siglo XX». Universidad de Granada, Tesis doctorales: Programa Poder y Sociedad de España y América, siglos XV al XX, 2015.

⁶ VV.AA. «Guyana Esequiba, historia de un despojo». Caracas: Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores, 2015.

Venezuela activó en varias ocasiones su cuerpo diplomático para enfrentar las pretensiones británicas sin éxito alguno y, a partir de 1880 durante el Gobierno de Antonio Guzmán Blanco, finalmente ejerce acciones más contundentes que derivaron en el quiebre de relaciones entre el país sudamericano y el Reino Unido. Posteriormente, Venezuela solicitó la ayuda de Estados Unidos y la aplicación de la doctrina Monroe bajo la premisa de «América para los americanos». Gracias a la intervención norteamericana, se celebró el laudo arbitral de 1899 cuya sentencia fue muy negativa para Venezuela, perdiendo derechos sobre casi todo el territorio de Esequibo excepto la boca del río del Orinoco.

Sin embargo, el resultado del laudo arbitral fue aceptado tácitamente por Venezuela, país que enfrentaba una grave inestabilidad política y económica para la época. El tema vuelve a ser de interés para la opinión pública venezolana cuando se publica en 1949 el memorándum póstumo de uno de los abogados de la defensa venezolana en el tribunal del laudo, Severo Mallet-Prevost. En dicho documento, el estadounidense describe que el arbitraje de 1899 careció de legalidad, ya que los miembros británicos básicamente pactaron con el juez ruso para tomar una decisión favorable a Inglaterra. En consecuencia, Venezuela realiza la denuncia formal del laudo arbitral de París en 1962.

Venezuela, que estaba en un rápido proceso de desarrollo gracias a la explotación petrolera y gozaba de sus primeros años de democracia, llega a un acuerdo en 1966 con el Reino Unido para resolver la controversia pacíficamente, el Acuerdo de Ginebra. A cambio, los venezolanos reconocen Guyana como país, facilitando la transición política hacia la independencia guyanesa otorgada por los británicos ese mismo año.

En el marco del Acuerdo de Ginebra, se establece una Comisión Mixta de cuatro años (1966-1969). Durante estos años, Venezuela llevó a cabo acciones contundentes como la invasión de la isla de Anacoco localizada en el río Cuyuní (pese a que el Acuerdo de Ginebra establece que Guyana tenía derecho sobre la mitad de esta). Por su parte, Guyana entregó por primera vez una concesión económica en el Esequibo causando el

primer enfrentamiento por la soberanía del mar territorial correspondiente a la zona de reclamación⁷.

Pero, a partir de la década de los setenta, la postura venezolana cambia drásticamente debido, en parte, a la influencia estadounidense, ya que el principal objetivo de Estados Unidos era garantizar la estabilidad de Forbes Burnham en el poder y evitar que Guyana cayera bajo el área de influencia de la Unión Soviética, frenando las iniciativas venezolanas para recuperar el territorio⁸.

Asimismo, Venezuela decide desarrollar una política «cooperativista» para reducir las tensiones con Guyana. En concreto, Venezuela propone la firma del Protocolo de Puerto España entre Venezuela, Guyana y el Reino Unido el 18 de junio de 1970 que dispone suspender la aplicación del Acuerdo de Ginebra por un periodo de 12 años manteniendo el *statu quo*. La aplicación del protocolo ha sido considerada una gran contradicción política, ya que Venezuela es la más afectada con la continuidad del *statu quo* al no administrar el territorio en reclamación⁹.

Posterior a la expiración del Protocolo de Puerto España en junio de 1982, finalmente se acuerda la figura de conciliación del secretario general de la ONU y se escoge al granadino Alistair McIntyre, quien ejerció como buen oficiante durante 10 años (1989-1999). Posteriormente, se designan dos buenos oficiantes más: en 1999 a Oliver Jackman de Saint Michel Barbados; y, en el 2010, a Norman Girvan, académico jamaquino (fallece en sus funciones en el año 2014).

En vista de que los buenos oficios no mostraron ningún avance significativo, el secretario general de la ONU nombró el 27 de febrero de 2017 al noruego Dag Nylander (reconocido negociador en el proceso de la paz llevado a cabo entre el Gobierno colombiano y las FARC entre 2012 y 2016) como nuevo buen oficiante de la controversia. Pero en esta oportunidad, el representante tenía un mandato reforzado: podría adelantar alguna iniciativa propia y no limitarse a comunicar a las partes lo que proponga una y otra. Sin embargo, este mandato tampoco dio resultados.

⁷ BRICEÑO, Carlos. «Geohistoria de la usurpación de la Guayana Esequiba: del Acuerdo de Ginebra a la inercial posición del Gobierno chavista». *La cuestión Esequibo, Memoria y Soberanía*. Caracas: Universidad Metropolitana, 2016, pp. 125 -176.

⁸ Ídem.. «Geohistoria de la usurpación de la Guayana Esequiba: del Acuerdo de Ginebra a la inercial posición del Gobierno chavista».

⁹ Ídem. «Geohistoria de la usurpación de la Guayana Esequiba: del Acuerdo de Ginebra a la inercial posición del Gobierno chavista».

Desde la década de los ochenta, la principal acción llevada a cabo por Venezuela para defender sus intereses en relación con el territorio consistía en reclamar, por vía diplomática, las concesiones económicas, proyectos energéticos o de infraestructura que eran llevados a cabo de forma unilateral por Guyana en el espacio territorial del diferendo, por considerar estas acciones una violación directa a lo estipulado en el acuerdo vigente entre ambas naciones. La constante objeción venezolana —que en muchos casos se materializaba con presiones directas a los inversionistas— durante casi 40 años, no imposibilitó la explotación de minerales o las inversiones extranjeras, pero frenó en gran medida los planes económicos de Guyana en la zona en reclamación.

Cuando Hugo Chávez Frías ganó la presidencia en 1999, continuó la línea política ejercida por sus predecesores. Notablemente, protestó por las concesiones otorgadas en la franja atlántica que se proyecta del Esequibo a mediados de 1999; y en el año 2000 protestó por un acuerdo firmado entre el Gobierno guyanés y la empresa estadounidense Bael Aerospace Technologies para la construcción de una base de lanzamientos de satélites en la zona en reclamación (entre el río Guanía y el océano Atlántico), logrando frenar ambos proyectos¹⁰.

Pero, a raíz de un encuentro oficial entre el presidente Hugo Chávez y su homólogo guyanés Bharrat Jagdeo en la capital guyanesa de Georgetown en febrero de 2004, Venezuela rediseña su política exterior en torno a la reclamación territorial. El Gobierno venezolano plantea emprender convenios de cooperación binacional y accede a revertir la única política que había representado una dificultad para el ejercicio de la soberanía guyanesa sobre el Esequibo. Concretamente, el mandatario venezolano expresó en la rueda de prensa del 19 de febrero de 2004 que «[...] el Gobierno venezolano no va a oponerse a ningún proyecto en esa región (Esequibo) que vaya en beneficio de sus habitantes, unos proyectos de agua, vías de comunicación, energía, proyectos agrícolas»¹¹.

Tras estas famosas declaraciones del expresidente Chávez y el acercamiento político-económico entre ambos países, se registra un aumento de las concesiones dadas por

¹⁰ MORILLO, Rajihv. «Hugo Chávez y el problema del territorio Esequibo 1999-2012». *La Cuestión Esequibo, Memoria y Soberanía*. Caracas: Universidad Metropolitana, 2016, pp. 247- 278.

¹¹ Ídem. «Hugo Chávez y el problema del territorio Esequibo 1999-2012».

el Gobierno guyanés en el Esequibo para la explotación de minerales, especialmente de oro y bauxita, así como en la exploración de yacimientos petroleros localizados en la franja atlántica del territorio. La gran mayoría de las empresas beneficiadas son estadounidenses y canadienses¹².

Igualmente, destacan las inversiones brasileñas autorizadas para realizar la construcción de una represa hidroeléctrica de grandes dimensiones en Amaila e importantes vías de comunicación como el puente sobre el río Takututu (2009) y la interconexión vial Boa Vista-Georgetown (2011)¹³.

Asimismo, con el anuncio de la reactivación de las operaciones de Exxon Mobil en el bloque Stabroek en el año 2009, Guyana concentró sus esfuerzos en el desarrollo de la actividad económica en la plataforma continental del territorio en reclamación. Aunque el país ya había mostrado un claro interés en explotar los recursos de estos espacios acuáticos, el quiebre de relaciones entre la trasnacional Exxon Mobil y el Gobierno venezolano en 2007 aceleró la implementación de sus proyectos energéticos.

De igual forma, Guyana solicitó en el año 2011 ante la Comisión de Límites de la Plataforma Continental de la ONU extender su plataforma continental más allá de las 250 millas¹⁴; y en el año 2012 continuó otorgando concesiones en los espacios acuáticos en controversia, como la concesión a la empresa Anadarko del bloque Roraima (el cual afecta el mar territorial correspondiente al estado Delta Amacuro)¹⁵.

El rápido avance de los intereses guyaneses en relación con la plataforma continental del Esequibo aumentó la tensión con Venezuela, país que rechazó las acciones llevadas a cabo por Guyana en las áreas marítimas, marcando el inicio —casi 10 años después de las famosas declaraciones del expresidente Hugo Chávez— de una nueva era del conflicto que hasta la actualidad gira en torno a la soberanía de los espacios acuáticos de la zona.

¹² HERRERA, Wilmer. «La explotación de recursos naturales en el territorio Esequibo (zona en reclamación) por parte del Gobierno de Guyana: repercusiones para el estado venezolano». Ecuador: Instituto de Altos Estudios Nacionales, 2014.

¹³ Ídem. «La explotación de recursos naturales en el territorio esequibo (zona en reclamación) por parte del Gobierno de Guyana: repercusiones para el estado venezolano».

¹⁴ DONÍS, Manuel. «Guyana ahora sí está dispuesta a resolver el reclamo Esequibo». *La Cuestión Esequibo, Memoria y Soberanía*. Caracas: Universidad Metropolitana, 2016, pp. 223-246.

¹⁵ RAMÍREZ, Kenneth. «Unidad Nacional Frente a Guyana». COVRI. Junio de 2015. Disponible en <http://covri.com.ve/index.php/2015/06/15/unidad-nacional-frente-a-guyana-por-kenneth-ramirez/>.

Se podría decir que esta nueva etapa comenzó en el año 2013 con la detención de la embarcación Teknik Perdama llevada a cabo por la Armada Nacional Bolivariana, por supuestamente encontrarse dentro de la zona económica exclusiva (ZEE) venezolana. El Teknik Perdama era un barco de explotación que, aunque tenía bandera panameña, en realidad era operado por la compañía estadounidense Anadarko Petroleum (la encargada de explotar el bloque Roraima).

En los años consecutivos, la presión del Gobierno guyanés se intensificó, el cual autorizó a Exxon Mobil la realización de estudios geológicos en espacios marítimos que afectan la ZEE venezolana y, en el 2015, la petrolera estadounidense anunció el descubrimiento del «primer yacimiento petrolero guyanés» en el pozo Liza-1 del bloque Stabroek¹⁶.

En el 2018, no solo aumentaron las tensiones entre ambos países debido a la decisión tomada por el secretario general de la ONU de dirimir la controversia en la CIJ, sino también por la intercepción del buque exploratorio de Exxon Mobil, Ramform Tethys, por parte de la marina venezolana el 22 de diciembre. La acción venezolana fue rechazada públicamente por el Gobierno estadounidense y la Comunidad del Caribe (CARICOM), los cuales declararon que el buque se encontraba en aguas de Guyana.

El comienzo de un proceso judicial en la Corte Internacional de Justicia no parece cambiar radicalmente el estado del conflicto a corto y mediano plazo. En caso de determinar que sí tiene competencia en esta controversia, se espera que el proceso judicial se extienda alrededor de cuatro años y el conflicto continuará evolucionando ante las expectativas de explotación del petróleo y su respectiva comercialización en el espacio acuático del territorio en diferendo.

Por otro lado, Exxon Mobil operaba un total de tres bloques (Stabroek, Canje y Kaieteur) para finales de 2018 y ha anunciado el descubrimiento de un total de 10 pozos petroleros en el bloque Stabroek que, según declaraciones del Departamento de Energía de Guyana, tiene un potencial de producción de 750.000 barriles diarios para

¹⁶ DONÍS, Manuel. «Guyana ahora sí está dispuesta a resolver el reclamo Esequibo». *La Cuestión Esequibo, Memoria y Soberanía*. Caracas: Universidad Metropolitana, 2016, pp. 223-246.

2025. Según la información reflejada en su página web, la petrolera estadounidense espera empezar a comercializar el petróleo explotado del pozo Liza-1 en el año 2020¹⁷.

Estrategia política de Guyana

La estrategia guyanesa sobre la disputa territorial ha sido muy asertiva y le ha permitido alcanzar objetivos claves: mantener el control territorial, dilatar la negociación con Venezuela (evitando un acuerdo que minimizaría sus beneficios), dar comienzo al proceso judicial para resolver la controversia y ejercer control sobre el mar proyectado de la zona en disputa.

Aunque es un país con capacidades limitadas, lo cierto es que su política exterior ha girado en torno al conflicto directa o indirectamente, destinando gran parte de sus esfuerzos y recursos diplomáticos, políticos y económicos a dicho propósito, probablemente porque percibe la reclamación venezolana como un ataque a su integridad física y supervivencia. Entre sus políticas destacan:

- El desconocimiento de la reclamación y del Acuerdo de Ginebra: desde su independencia, Guyana ha desconocido la reclamación, aseverando que esta no significa que el territorio se encuentre en disputa. Aunque la resolución del conflicto vía judicial también es un método pacífico de solución de la controversia, Guyana confía que se resolverá de una forma mucho más justa que negociando directamente con un país más poderoso.
- Discurso hostil: históricamente Guyana ha mantenido un discurso oficial mucho más agresivo en contra de Venezuela que a la inversa. Esto ha resonado especialmente dentro de la comunidad de países caribeños que también perciben a Venezuela como una amenaza.
- Otorgamiento de concesiones económicas: esta acción consiste indudablemente en el uso de su poder intrínseco para lograr un deseado desarrollo económico, mientras que permite el ejercicio de la soberanía sobre el territorio en conflicto. Es una manera de aumentar su ventaja comparativa con respecto a Venezuela y de incrementar su influencia en el ámbito internacional.

¹⁷ «Guyana». *Exxon Mobil*. Disponible en <https://corporate.exxonmobil.com/en/company/worldwide-operations/locations/guyana#About>. Fecha de la consulta: 20/11/2018.

- Foco en las aguas marítimas: desde el viraje en la política exterior venezolana en el año 2004, Guyana ha avanzado de forma extraordinaria en el desarrollo de actividades económicas en el mar en disputa. En el ámbito diplomático establece que la controversia con Venezuela es marítima, centrando el problema en el mar, no en el territorio.

Aunque todas estas iniciativas han sido eficientes, la formación de alianzas políticas, económicas y militares es considerada una herramienta necesaria, por ser Guyana un país de pequeñas dimensiones. Las alianzas han disminuido la influencia y capacidad de acción venezolana y sirven como escudo protector de Guyana y sus intereses.

Alianzas con países caribeños

Guyana ha formado una alianza esencial con los otros países miembros que forman parte de la Comunidad del Caribe (CARICOM), ejerciendo una influencia ideológica muy importante. Desde la formación de la organización, la CARICOM ha defendido firmemente la posición guyanesa en foros internacionales y ha presionado directa e indirectamente a Venezuela.

Se pueden distinguir tres motivaciones de estos países para asumir dicha postura, además de la percepción de amenaza por la presencia venezolana en el Caribe. La primera motivación se relaciona con los beneficios económicos de la explotación petrolera en Guyana. Al ser CARICOM un mercado común, es natural que se comercialice con la materia prima entre los Estados miembros con precios preferenciales¹⁸. En segundo lugar, el proceso de delimitación de las aguas marinas y submarinas con Venezuela ha sido históricamente perjudicial para las islas caribeñas, generando un rechazo abierto hacia el país sudamericano en relación con las delimitaciones marítimas. Por último, al paralizarse las cuantiosas ayudas económicas otorgadas durante el Gobierno de Chávez, oponerse a Venezuela representa un coste político mucho menor.

Asimismo, Guyana ha identificado al reclamo venezolano de espacios terrestres y marítimos como su principal amenaza a su territorialidad y soberanía; por ende, puede

¹⁸ «Guyana could sell oil to CARICOM at preferential rates». *Oilnow*. Disponible en <http://oilnow.gy/news/guyana-sell-oil-caricom-preferential-rates/>. Fecha de consulta: 15/12/2018.

solicitar ayuda militar de los países caribeños agrupados en el Sistema de Seguridad Regional (RSS, por sus siglas en inglés), mecanismo de seguridad colectivo. Pese a que Guyana no es miembro del RSS, sí forma parte del Mecanismo de Asistencia de Seguridad, pudiendo contar con el apoyo de alrededor de 16.000 efectivos más¹⁹.

Alianzas con potencias

La alianza con potencias se ha fundamentado en la explotación de los recursos naturales existentes en la zona en reclamación, así como en la importancia de su posición geográfica. Aunque hay una presencia de multinacionales de muchos países incluyendo Canadá, Reino Unido, Países Bajos, España y Francia, destacan Estados Unidos, Brasil y en menor medida China, los cuales pueden tener un rol prominente sobre el devenir del conflicto.

Si bien es cierto que Estados Unidos siempre ha tenido un interés latente en Guyana, ya sea para reducir la influencia del comunismo durante la Guerra Fría o aprovechar su posición estratégica y recursos, este interés era totalmente secundario con respecto a su alianza política y económica con Venezuela. Aunque nunca apoyó la reclamación venezolana abiertamente y empresas estadounidenses tenían presencia desde la década de los ochenta en el Esequibo, Estados Unidos se mantuvo ajeno al conflicto territorial.

Sin embargo, con la consolidación de un régimen antagónico a los intereses norteamericanos en Venezuela y especialmente con el descubrimiento de significativas reservas de petróleo en el 2015, Estados Unidos recientemente ha cambiado su posición oficial alineándose con Guyana. El 16 de noviembre de 2018, el embajador estadounidense en Georgetown, Perry Holloway, informó que Estados Unidos había solicitado a Venezuela que respetase la sentencia del laudo arbitral que se había celebrado hacía más de 100 años²⁰.

¹⁹ RESDAL. «Sección especial el Caribe, Defensa y Seguridad». *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe*. Red de Seguridad y Defensa de América Latina, 2016.

²⁰ CHABROL, Denís. «United States shifts position on Guyana-Venezuela border controversy». *Demerara Waves*. 2018. Disponible en <http://demerawaves.com/2018/11/16/united-states-shifts-position-on-guyana-venezuela-border-controversy/>.

Este giro político significaba que no solo había un apoyo implícito a la petrolera Exxon Mobil, sino que Estados Unidos entraba en un enfrentamiento directo con los objetivos de seguridad de Venezuela, ya fuese por la recuperación territorial o por la explotación de los yacimientos en las aguas disputadas.

Brasil también ha sido imprescindible en la defensa de los intereses guyaneses. A diferencia del país norteamericano, esta nación siempre ha apoyado explícitamente la soberanía guyanesa sobre el territorio en disputa, cumpliendo un rol disuasorio sobre Venezuela debido a su condición de potencia regional y la proximidad física con dicho país. Sus intereses no solo son económicos, sino que responden abiertamente a un plan de seguridad e influencia política regional.

Desde la década de los ochenta, Brasil ha ido aumentando su influencia en la cuenca amazónica a través de iniciativas de cooperación. Paralelamente, elaboró un programa de seguridad nacional llamado Programa Calha Norte que depende directamente del Ministerio de Defensa y tiene la finalidad de incrementar la presencia al norte de los ríos Solimões y Amazonas²¹.

El Plan Calha Norte también establece como estrategia de seguridad aumentar su influencia en el territorio de Esequibo y en la propia Guyana para expandir su poder, en concreto su mercado, en la región caribeña, y tener fácil acceso hacia el norte del océano Atlántico²². Asimismo, ha desarrollado una cooperación estrecha con Guyana en las áreas de educación, infraestructura, medicina y agricultura que beneficia a la población del territorio en conflicto.

Pero se estima que el cumplimiento de los objetivos políticos brasileños no ha tenido el impacto deseado en los últimos años. Esto posiblemente se debe a la inquietud que produce en Guyana su intención dominante, la situación política interna de Brasil, la crisis existente en la frontera Venezuela-Brasil, así como el cambio de prioridades del Gobierno guyanés auspiciado por una mayor influencia estadounidense, que ha desplazado a Brasil como actor esencial para la consecución de sus metas inmediatas.

²¹ COLOMINE, Feijóo y HERNÁNDEZ, Luis. «Los desafíos de la seguridad transfronteriza: perspectivas de los acuerdos de seguridad en el norte de América del Sur». Caracas: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, 2008.

²² MORILLO, Rajihv. «Hugo Chávez y el problema del territorio Esequibo 1999-2012». *La Cuestión Esequibo, Memoria y Soberanía*. Caracas: Universidad Metropolitana, 2016, pp. 247- 278.

De igual forma, la política china en Guyana es consistente con su estrategia en los países en desarrollo. Más allá de la amplia inversión china en diversos sectores como infraestructura, energía y telecomunicaciones; ambos países comparten un vínculo ideológico y social²³.

Desde que la crisis venezolana se ha agudizado, se observa un aumento de la inversión china en Guyana, particularmente destinado a la exploración de yacimientos de petróleo en la franja atlántica del Esequibo. China National Off Shore Oil Company, que figura como socio de Exxon Mobil en las exploraciones realizadas en las aguas en disputa, es también el segundo socio comercial de Guyana²⁴. Aunque el Gobierno chino tradicionalmente no asume posiciones políticas firmes sobre conflictos extranjeros y es uno de los principales aliados de Venezuela, es probable que busque contener ciertas políticas venezolanas que afecten sus inversiones en la fachada atlántica.

Desafíos para Guyana

Pese al éxito de la política exterior guyanesa, se han identificado diversos desafíos que pueden restarle efectividad en el tiempo. Destaca el impacto negativo de la política de explotación, la cual ha generado inquietud tanto en los políticos como en la sociedad guyanesa. Las inversiones extranjeras entran en conflicto con la ideología y valores socialistas —que ha impulsado la élite gobernante desde la independencia del país— y no se han traducido en una mejora significativa de la calidad de vida de gran parte de la población guyanesa.

En este sentido, se ha producido un gran debate político nacional sobre la forma en que se deben explotar los recursos, las condiciones que se deben imponer y cómo invertir las ganancias, protagonizado por los dos principales partidos políticos: el People's National Congress Reform (PNCR), que representa a la etnia afrodescendiente y un 29 % de la población; y el People's Progressive Party, que

²³ «Guyanese president says ready to jointly build Belt and Road with China». *Xinhuanet*. Septiembre de 2018. Disponible en http://www.xinhuanet.com/english/2018-09/23/c_137487873_2.htm.

²⁴ «China impulsa inversión petrolera en Guyana que compite con Venezuela». *Petroguía*. Septiembre de 2018. Disponible en <http://www.petroguia.com/pet/noticias/petr%C3%B3leo/china-impulsa-inversi%C3%B3n-petrolera-en-guyana-que-compite-con-venezuela>.

representa a los indios-descendientes y el 40 % de la población, según el censo poblacional realizado en el 2012²⁵.

Sumado a la marcada división social por etnias, el país tiene una infraestructura muy precaria y un sistema democrático débil con serios problemas de corrupción, transparencia, educación, pobreza, desempleo y la emigración de la población joven más educada. Aunque la inestabilidad político-social no es ajena a Guyana y, en realidad, poco ha afectado su postura sobre el conflicto territorial con el país vecino, es posible que la falta de un consenso nacional sobre la dirección que debe seguir el país de los dos grupos sociales que dominan la vida guyanesa pueda acrecentarse en los próximos años y aumentar la inestabilidad interna.

Otro problema identificado trata específicamente sobre la realidad del territorio en reclamación. Pese a que el territorio tiene una importancia inmensa para Guyana, no se encuentra completamente integrado en la vida social del país, carece de comunicación e infraestructura y no existe una consciencia social de parte de los guyaneses sobre las realidades y contrariedades que ahí se viven.

La desconexión geográfica y social con este territorio es, en parte, el resultado de la histórica segregación social y tensión racial que ha existido en la nación. El Esequibo está poblado por 200.000 habitantes, en su mayoría de origen amerindios, tradicionalmente maltratados y discriminados por los grupos étnicos mayoritarios. Estas comunidades indígenas viven en una condición de aislamiento severa con una terrible calidad de vida y en constante conflicto por los recursos entre ellos mismos y con los demás grupos de interés (compañías o grupos delictivos) que se han instalado en el territorio²⁶.

Asimismo, Guyana —con tan solo 3.000 efectivos desplegados— ha sido incapaz de controlar todo el espacio geográfico de casi 160.000 km² que, aunado a la crisis política venezolana, ha favorecido el incremento de actividades delictivas como la minería

²⁵ MAIDENBER, Micah y ANDREONI, Manuela. «The Country that wasn't ready to win the lottery», *Foreign Policy*. Junio de 2018. Disponible en <https://foreignpolicy.com/2018/06/19/the-country-that-wasnt-ready-to-win-the-lottery-guyana-oil/>.

²⁶ MORILLO, Rajihv. «Hugo Chávez y el problema del territorio Esequibo 1999-2012». *La Cuestión Esequibo, Memoria y Soberanía*. Caracas: Universidad Metropolitana, 2016, pp. 247- 278.

ilegal, contrabando de drogas, tráfico de personas y presencia de grupos de crimen organizado²⁷.

Estrategia política de Venezuela

La estrategia venezolana ha sido ineficaz con respecto a la supremacía militar, política y económica que tiene sobre su contraparte. Se podría decir que, desde la primera ronda de negociación establecida justo después de la firma del Acuerdo de Ginebra en 1966, Venezuela nunca más ejerció una verdadera presión real sobre Guyana para cambiar el *statu quo*.

Haciendo un análisis sobre el conflicto territorial, lo primero que se advierte es que Venezuela —aunque es la parte acusadora y responsable de revivir el conflicto— no ha actuado como si la recuperación de dicho territorio fuese una prioridad nacional. Parece que mediante las acciones diplomáticas y de influencia, haya deseado, como mucho, recuperar solo parte del territorio, tener acceso a la explotación de recursos y/o garantizar su salida al océano Atlántico.

Sin embargo, Venezuela no ha podido disuadir a su contraparte y tampoco ha sido capaz de detener el avance del planteamiento estratégico guyanés. La medida más efectiva que entorpecía el posicionamiento guyanés en el territorio Esequibo era dificultar el otorgamiento de concesiones. Por ello, concederle a Guyana carta blanca para explotar recursos en el año 2004 fue el mayor error político venezolano desde su denuncia del laudo arbitral, que casi 15 años después coloca al Estado en una situación de gran desventaja política y jurídica.

Mediante el análisis histórico del conflicto, se han dilucidado otros fallos como la actuación deficiente del cuerpo diplomático y la influencia de elementos ideológicos y emocionales en la conducción política del país. La primacía de una motivación histórica y moral ha representado un desafío para que los gobernantes lleven a cabo una política exterior racional. Los venezolanos desean que se haga justicia histórica por el procedimiento «ilegal» del laudo arbitral de París de 1899 y este elemento en muchos casos ha predominado en las negociaciones por encima de las realidades jurídicas o políticas ajustadas al contexto político internacional de cada época estudiada.

²⁷ VV. AA. *La Cuestión Esequibo, Memoria y Soberanía*. Caracas: Universidad Metropolitana, 2016.

Además, destacan las contradicciones conceptuales (como insistir en que el límite territorial está en el río Esequibo, pese a que Venezuela reconoció anteriormente como límite legítimo el río Moruco) y la aceptación o promulgación de acuerdos que van en detrimento de Venezuela como, por ejemplo, el Protocolo de Puerto España²⁸.

La intervención de la Corte de la Haya menoscaba la posición venezolana, ya que Guyana es un país pequeño, con pocos recursos y el territorio en disputa representa dos terceras partes de su espacio geográfico. Según un exnegociador en el conflicto, Sadio Garavini di Turno, bajo estas circunstancias Venezuela ha tenido que preparar un caso jurídico lo suficientemente consistente que demuestre la nulidad de un laudo arbitral que ocurrió hace más de 100 años²⁹. La decisión de Venezuela de no reconocer un posible fallo de la CIJ que valide dicho laudo no implica que, en gran medida, otros países y organizaciones internacionales no lo reconozcan.

Por otra parte, a raíz de los comportamientos adoptados por el Gobierno de Nicolás Maduro, se observa que las exportaciones de petróleo autorizadas por Guyana en las aguas que Venezuela considera su mar territorial han impulsado que el Gobierno de Maduro actúe de una manera más ofensiva.

Es importante hacer una distinción entre las aguas proyectadas del territorio del Esequibo y lo que Venezuela considera su ZEE correspondiente al estado Delta Amacuro. Si bien es cierto que, en múltiples declaraciones, el Gobierno venezolano ha rechazado las exploraciones llevadas a cabo en las aguas en disputa, solamente ha interceptado barcos en las aguas que considera que pertenecen a Venezuela.

²⁸ FIGUEREDO, Emilio. «Emilio Figueredo: Los 50 años del Acuerdo de Ginebra». *Analítica*. Febrero de 2016. Disponible en <https://www.analitica.com/opinion/emilio-figueredo-los-50-anos-del-acuerdo-de-ginebra/>.

²⁹ GARAVINI, Sadio. «Guyana, Venezuela y la Haya». *Analítica*. Febrero de 2018. Disponible en <https://www.analitica.com/opinion/guyana-venezuela-y-la-haya/>.

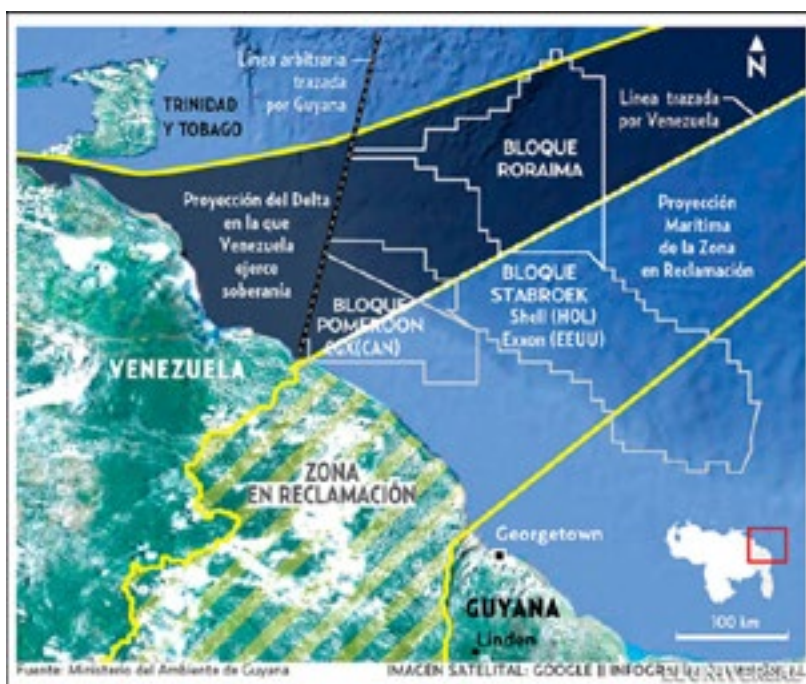


Figura 3. Zona en reclamación entre Guyana y Venezuela. Fuente: *Analítica*, «Guyana, Venezuela y la Haya», 2018.

Las intercepciones de buques exploratorios que, según declaraciones oficiales, se han realizado en el ejercicio habitual de patrullaje de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, probablemente tienen como objetivo alertar a Guyana sobre el descontento venezolano por las actividades económicas desarrolladas en la zona. No parece existir una finalidad de plena defensa de las aguas, porque después de los incidentes las multinacionales continúan con las actividades económicas en estos espacios.

Desafíos para Venezuela

El Gobierno venezolano enfrenta grandes desafíos para ejercer una política exterior eficiente. Venezuela atraviesa una profunda crisis económica, política y social que afecta al desarrollo y estabilidad del país, así como la calidad de vida de su población, la cual ha empeorado drásticamente desde el año 2015. Pero, pese a la crisis humanitaria y los bajos niveles de popularidad interna y externa, no se ha producido un quiebre significativo en el Gobierno venezolano dirigido por Nicolás Maduro.

No obstante, en los últimos años han aumentado las críticas negativas y distanciamientos políticos de gobiernos extranjeros, debilitando la imagen del Gobierno venezolano. En la actualidad, el Gobierno sufre un profundo aislamiento y crisis de legitimidad que se ha visto incrementado por la crisis migratoria y el rechazo de la celebración de la elección presidencial de mayo de 2018 en la que Nicolás Maduro fue reelecto supuestamente de forma fraudulenta.

La situación de aislamiento también afecta a la capacidad de acción de Venezuela en el ámbito internacional. Los tres aliados que podrían tener alguna incidencia en el desarrollo del conflicto no han apoyado a Venezuela de manera contundente. Rusia y China se han mantenido al margen del conflicto, mientras que se sabe que Cuba apoya a Guyana y probablemente no ha defendido los intereses venezolanos en relación con el conflicto en la CARICOM.

Por otra parte, Estados Unidos, Brasil y Colombia han aumentado la presión política y económica sobre Venezuela. Tanto Brasil como Colombia forman parte del grupo de Lima, un grupo de países latinoamericanos que ha buscado un cambio de sistema político en el país que el 4 de enero de 2019 firmaron una declaración en la cual desconocieron el nuevo mandato presidencial de Maduro. Guyana también apoyó la declaración e incluyó un punto condenando la interceptación venezolana del buque de Exxon Mobil. En consecuencia, se ha debilitado la postura venezolana al nivel regional y las acciones del Gobierno con respecto a las aguas disputadas se han visto asociadas a la naturaleza del sistema político considerado poco democrático.

Cabe destacar que los partidos opositores venezolanos tienen una postura mucho más decisiva sobre la reclamación venezolana y la soberanía en las aguas en conflicto. La oposición ha propuesto acciones más contundentes como la presentación del Proyecto del Estado de Esequibo que establece la creación del territorio en conflicto como estado venezolano; y la ampliación del Consejo de Defensa de la Nación³⁰.

Asimismo, Venezuela se enfrenta a serios desafíos en el ámbito jurídico internacional a raíz de dos procesos de arbitraje sobre limitaciones marítimas que afectan la posibilidad de garantizar su salida al océano Atlántico.

³⁰ BARRAGÁN, Luis,. «Esequib(v)o: Enunciados para una discusión». *La Cuestión Esequibo, Memoria y Soberanía*. Caracas: Universidad Metropolitana, 2016, pp. 279-305.

El primer arbitraje se refiere a la delimitación entre la República de Barbados y la República de Trinidad y Tobago. Esta controversia gira en torno a la sentencia del Tribunal Arbitral del Derecho del Mar dictada el 11 de abril de 2006 mediante la cual se establece el límite marítimo internacional entre ambos países a través de una línea equidistante de 11 puntos geodésicos. El problema para Venezuela es que el tribunal ubicó el punto n.º 11 sobre la misma línea que establecieron Venezuela y Trinidad y Tobago como su límite de áreas marinas y submarinas en el tratado firmado por estos Estados en 1990³¹.

Además, Barbados defiende derechos por debajo del punto n.º 11 y, en el año 2007, ofreció una licitación internacional para asignar bloques para la exploración y explotación de yacimientos de hidrocarburos que estarían sobre las áreas marinas y submarinas delimitadas y reconocidas, mutuamente, entre Venezuela y Trinidad y Tobago.

Aunque se emitieron varias notas diplomáticas rechazando la delimitación, Venezuela no presentó objeciones formales a la Comisión de Límites de la Plataforma Continental sobre la presentación de Barbados; y, el 5 de julio de 2011, Barbados entregó una segunda versión sobre los límites de su plataforma continental más allá de 200 millas marinas que afectaba al espacio marítimo de Venezuela. El Gobierno venezolano aún no se ha pronunciado sobre esta nueva presentación³².

La segunda delimitación está relacionada con la delimitación entre Guyana y Surinam. Estos países también decidieron dirimir sus controversias en el Tribunal Internacional del Derecho del Mar. El 17 de septiembre de 2007, se dictó la sentencia sobre la delimitación que se realizó en base a la construcción de una línea equidistante de dos puntos ubicados en la costa de la Guyana Esequiba; y, en la misma, se hace referencia a esta zona del Esequibo como la frontera terrestre con Venezuela, es decir, se desconoció la existencia de la reclamación venezolana sobre el territorio. El Gobierno venezolano tampoco emitió nota de protesta oficial sobre este respecto³³.

³¹ MIRABAL, Yennibel y VALECILLO, Norma. «La delimitación de áreas marinas y submarinas entre Barbados y Trinidad-Tobago y, entre Guyana y Surinam, sobre los derechos de jurisdicción de Venezuela en el océano Atlántico». *Terra*, vol. 31, n.º 49. Caracas: 2015.

³² Ídem. «La delimitación de áreas marinas y submarinas entre Barbados y Trinidad-Tobago y, entre Guyana y Surinam, sobre los derechos de jurisdicción de Venezuela en el océano Atlántico».

³³ Ídem. «La delimitación de áreas marinas y submarinas entre Barbados y Trinidad y Tobago y, entre Guyana y Surinam, sobre los derechos de jurisdicción de Venezuela en el océano Atlántico».

Análisis prospectivo: generación de escenarios

Principales variables

El análisis del comportamiento y la estrategia política de ambos países pone en evidencia que el principal y más inmediato objetivo de Venezuela y Guyana es el control y explotación de recursos existentes en las aguas marinas correspondientes al territorio en reclamación. En consecuencia, se considera que en los próximos cinco años el conflicto girará en torno a este aspecto de la controversia.

Una futura sentencia de la CIJ tendrá un peso importantísimo en la resolución de la controversia, pero —aunque favorecería a la nación a la cual se le adjudique el territorio— no impactará de forma definitiva en el desarrollo del conflicto territorial ni en el área marítima, ya que Venezuela no reconoce su jurisdicción. Igualmente, Venezuela considera que tiene un derecho soberano sobre un área marítima que se proyecta naturalmente del estado Delta Amacuro que le garantiza el acceso al océano Atlántico y se sobrepone con algunas zonas correspondientes a concesiones entregadas por el Gobierno guyanés.

A juzgar por la actitud de Guyana desde hace casi 20 años, la consistencia en su política exterior y el apoyo que ha logrado en el ámbito internacional, principalmente de Estados Unidos, es poco probable que el Gobierno guyanés modifique su postura ofensiva y se espera que continúe impulsando la actividad comercial en la zona.

En cambio, es más difícil saber cuál será la posición que asuma el Gobierno de Venezuela en el corto y mediano plazo. Su reacción, más o menos ofensiva ante la política guyanesa, tendrá una incidencia directa en el desarrollo de la disputa territorial, generando una escalada del conflicto, la continuación del *statu quo* o, por el contrario, la reducción de tensiones entre los países vecinos.

De modo que hay dos variables que pueden incidir de forma decisiva en la política exterior venezolana, las cuales responden a un comportamiento histórico, así como a las circunstancias que atraviesa el país en la actualidad. La primera variable se refiere al grado de agresividad de la política exterior. Venezuela históricamente ha apostado por una política menos agresiva, promoviendo una solución diplomática del conflicto. No obstante, Venezuela ha sido más ofensiva en relación con la defensa de su soberanía sobre la fachada atlántica. Ante la culminación del proceso de negociación

bilateral y la posibilidad de que se dirima la controversia en un proceso de arbitraje internacional, se cierran los espacios diplomáticos para que Venezuela pueda negociar sus intereses con la contraparte. Por consiguiente, puede decantarse por una política de mayor enfrentamiento en las aguas disputadas o de mayor disuasión para negociar una solución alternativa.

Pero el éxito de la disuasión venezolana depende de sus capacidades internas, así como del apoyo externo. En las circunstancias actuales, el Gobierno venezolano no parece contar con ninguno de estos elementos que le permitan ejercer una acción de influencia creíble. De hecho, durante el año 2019, el presidente Nicolás Maduro se ha enfrentado a la mayor crisis de legitimidad desde que asumió el poder.

En consecuencia, la segunda variable se asocia a las posibilidades que tiene el Estado venezolano de aumentar sus capacidades y legitimidad para lograr una política disuasoria más exitosa. Se estima que la reforma del sistema político es un factor clave, bien sea gracias a un cambio promovido por parte de actores que forman parte del Gobierno actual, o por una sustitución total de la élite gobernante. En cualquiera de los dos casos, Venezuela tendría mayor estabilidad y capacidad de influencia internacional lo cual permitiría impulsar una política más asertiva en relación con la disputa territorial.

Construcción de escenarios

A continuación, se evaluará en más detalle cómo la actuación venezolana puede impactar en el progreso del conflicto teniendo en cuenta los dos impulsores anteriormente identificados: estrategia política (más o menos ofensiva) y la continuidad del sistema político de Venezuela. Para ello, se construirá una matriz con dos ejes ortogonales que representan dichas tendencias y cuatro cuadrantes que representan los posibles escenarios.

Para facilitar la narración de los escenarios se establecerá lo siguiente: la zona A consistirá en la ZEE que Venezuela considera propia (proyección del delta del Orinoco), y la zona B consistirá en el resto de los espacios acuáticos que corresponden al territorio en reclamación.

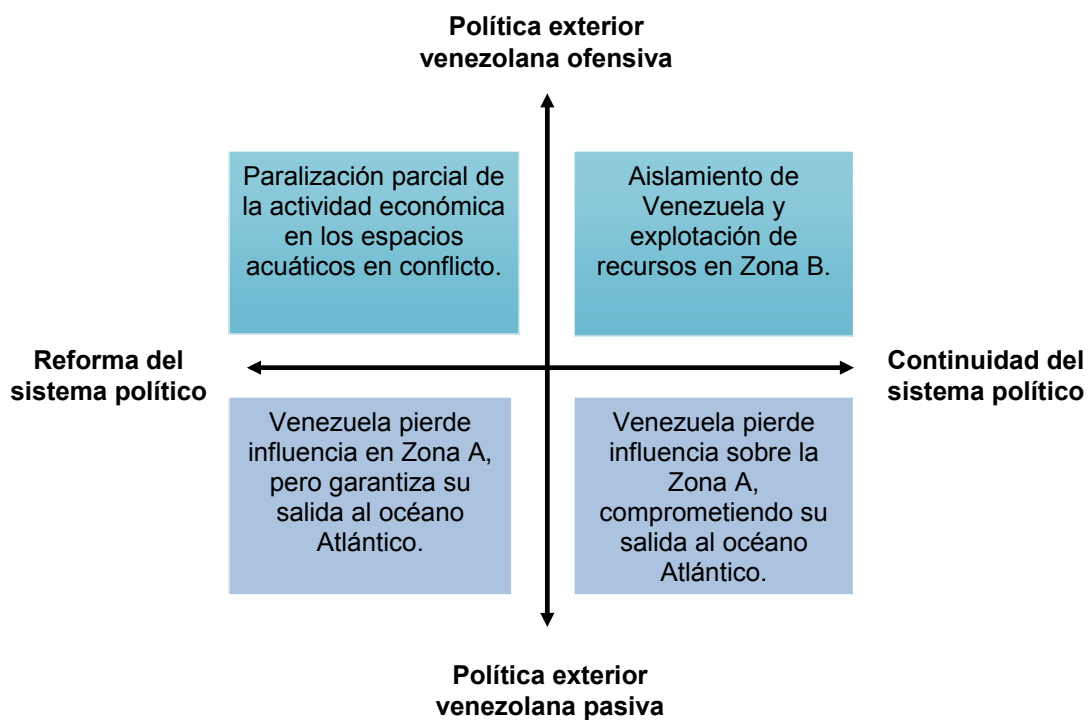


Figura 4. Matriz con dos ejes ortogonales que representan las tendencias y los posibles escenarios.
Fuente: elaboración propia.

A continuación se desarrollarán las características principales de cada escenario.

a) Aislamiento de Venezuela y explotación de recursos en zona B.

La continuidad del sistema político en Venezuela no conlleva cambios significativos de la realidad actual. El Gobierno venezolano mantendrá sus mismos objetivos y continuará la inestabilidad político-económica, aislamiento internacional y poca legitimidad.

Si el Gobierno decide asumir una política exterior ofensiva entonces ejercerá acciones concretas en el área que considera su ZEE, como la intercepción de todos los barcos o desplazamientos de la Armada venezolana. En el plano político, desarrollará un discurso hostil contra Guyana y Estados Unidos, e igualmente amenazará a empresas que se encuentren realizando exploraciones.

En este escenario, el conflicto escalará rápidamente a una espiral ofensiva. Estados Unidos intervendrá directamente para apoyar a su aliado y —dependiendo de la intensidad de las acciones venezolanas— movilizará buques de defensa y vigilancia dentro de la zona B. Bajo estas circunstancias, aumentará el riesgo de inversión y diversas empresas se abstendrán de iniciar o continuarán las operaciones en el espacio acuático en cuestión. Sin embargo, Exxon Mobil y otras empresas más establecidas en el área, como la petrolera canadiense CGX Energy Inc., continuarán sus actividades bajo protección directa estadounidense.

Asimismo, aumentará el rechazo internacional en contra de la actitud agresiva del Gobierno venezolano. China y Cuba se abstendrán de apoyar políticamente a alguna de las partes, mientras que países como Rusia, Irán y Turquía probablemente darán apoyo político sin intervenir directamente.

Implicaciones: mientras más ofensiva sea la actitud de Venezuela, mayor será el aislamiento del Gobierno venezolano. Es posible que Nicolás Maduro pueda detener actividades económicas en la zona A, pero el coste político sería muy alto y perdería apoyos claves como los de la CARICOM o Cuba. Además, como este escenario implicaría una escalada significativa del conflicto y movilización de buques de guerra, aumentarían las probabilidades de que ocurra un enfrentamiento militar.

- b) Venezuela pierde influencia sobre la zona A, comprometiendo su salida al océano Atlántico.

En este escenario, el Gobierno venezolano se encuentra ante la misma realidad que en el escenario anterior, pero decide desarrollar una política más pasiva y/o defensiva. Esta posición consistiría en hacer patrullaje constante en la zona A, pero sin interceptar o interceptando pocos buques exploratorios. Venezuela sería muy activa en el frente diplomático, emitiendo notas de protesta y rechazando las actividades económicas desarrolladas en ese espacio marítimo. Asimismo, buscará ganar apoyo de los países de la CARICOM o acercarse a Guyana.

En esta situación, bajaría el riesgo de inversión en la zona marítima en disputa y aumentaría el interés por explotar los recursos ubicados en el espacio acuático. Se comercializaría el petróleo obtenido de Liza-1 y se acelerarían las operaciones en otros pozos. Aunque lentamente, también se activaría la exploración en la zona A y Venezuela perdería control e influencia sobre esta zona, comprometiendo, al menos temporalmente, su salida al océano Atlántico.

Implicaciones: el Gobierno venezolano recibiría críticas y presiones de parte de la oposición política, la cual exigiría una actitud más agresiva para defender los intereses venezolanos. No obstante, mantendría el apoyo político moderado de la CARICOM en organismos regionales reduciendo su aislamiento internacional.

- c) Venezuela pierde influencia en zona A, pero garantiza su salida al océano Atlántico.

Una reforma del sistema político transformaría las condiciones de gobernabilidad en Venezuela, ganando legitimidad y apoyo internacional. De esta forma, tendría una relación mucho más cercana con Estados Unidos, Canadá, y la gran mayoría de los países latinoamericanos. Si asume una actitud pasiva o defensiva, se espera que Venezuela también sea muy activa en el frente diplomático, protestando por actuaciones guyanesas en el mar disputado y buscando apoyo internacional para ejercer una disuasión más efectiva sobre Guyana.

A su vez, Estados Unidos intentará establecer una relación estrecha con Venezuela, a la par que mantener activas las operaciones de Exxon Mobil en los espacios acuáticos en disputa. Por ende, es probable que los estadounidenses tengan como objetivo

reducir la tensión e incluso actuar como mediadores entre ambas partes en conflicto. Como Venezuela requeriría el apoyo estadounidense durante el proceso de estabilización del país, aceptará su intervención y exigirá que no se realicen exploraciones en el bloque Stabroek que coincide con la zona A.

Por su parte, Exxon Mobil explotaría y comercializaría los recursos de Liza-1. Además, se inicia un proceso de negociación y Venezuela podría garantizar *de facto* una salida al océano Atlántico, pero perdería influencia en la zona (especialmente en el área correspondiente al bloque Stabroek).

Implicaciones: como se implementa una política más pasiva que no cumple con las expectativas de parte de la población venezolana, se registrarían fuertes críticas internas hacia el Gobierno, que dificultarían el ejercicio de su política exterior y le restaría legitimidad. Aunque se complicarían las relaciones entre Guyana y Venezuela, no habría una escalada significativa del conflicto.

- d) Se paralizan las actividades en lo que Venezuela considera su ZEE y nuevas exploraciones se ven afectadas.

En este escenario, Venezuela asumiría una política ofensiva sobre la zona A, con presencia constante de la Armada en el área y la intercepción de todos los barcos exploratorios. El Gobierno venezolano también sería muy activo políticamente, intentando acumular apoyo internacional para frenar las actividades económicas de Guyana en los espacios acuáticos en conflicto.

Se espera que Estados Unidos logre garantizar la explotación de Liza-1, pero aumentará la inestabilidad política y el riesgo de inversión tanto en la zona A como en la zona B. Con un Gobierno venezolano más fortalecido y legitimado que puede ser capaz de obtener apoyo político, es muy probable que se le dificulte a Guyana el desarrollo de la actividad económica en toda el área marítima.

Implicaciones: en este escenario escalaría el conflicto y Venezuela se enfrentaría a Guyana y a los países de la CARICOM. El discurso político de ambas partes sería hostil, incrementando la probabilidad de que Estados Unidos decida tener presencia militar en la zona del conflicto.

Implicaciones generales

En todos los escenarios se plantea que en los próximos cinco años Venezuela será más activa en la defensa de sus intereses, particularmente sobre la zona A que corresponde al área que se proyecta del estado Delta Amacuro. Del mismo modo, se concluye que es muy complicado o casi imposible que el Gobierno venezolano sea capaz de detener las operaciones petroleras que se encuentran avanzadas dentro de la zona B, particularmente las explotaciones en el bloque Stabroek gracias al firme apoyo del Gobierno estadounidense a Guyana y Exxon Mobil.

No obstante, si Venezuela ejerce acciones más ofensivas, generaría mayor inestabilidad y aumentaría el riesgo de inversión para nuevas empresas energéticas que quieran iniciar actividades en la zona. De igual forma, sería capaz de garantizar su salida al océano Atlántico en los próximos cinco años. Pero el efectivo control y ejercicio de soberanía sobre este espacio marítimo a largo plazo también dependerá de la resolución de las controversias generadas por las sentencias arbitrales sobre las delimitaciones marítimas entre Trinidad y Tobago y Barbados, así como entre Surinam y Guyana.

Conclusión

En vista de que probablemente se resolverá la controversia judicialmente, se espera que Venezuela —aunque no reconozca el resultado— pierda la oportunidad de recuperar, completa o parcialmente, soberanía sobre los 159.500 km² de territorio. Esta situación de desventaja se debe a que Guyana ha administrado el territorio durante más de 100 años y este representa dos tercios de su espacio geográfico. Teniendo en cuenta las dimensiones de Guyana y las implicaciones políticas que puede tener anular un laudo arbitral celebrado en 1899, es probable que la CIJ dictamine a favor de Guyana.

La posición de vulnerabilidad que sufre Venezuela en la actualidad responde a una estrategia política errática que no ha logrado disuadir efectivamente al país vecino. Mientras, Guyana ha desarrollado una política de Estado coherente y exitosa para frenar cualquier avance venezolano en el territorio en disputa basado en la explotación

de sus recursos y en la construcción de alianzas dentro de organismos multilaterales, así como con potencias regionales y globales.

Durante la ejecución de una política de máxima flexibilidad y pasividad por parte del Gobierno venezolano entre los años 2004 y 2013, tres factores incidieron en que Guyana se enfocara en la exploración de yacimientos petrolíferos de los espacios acuáticos correspondientes al territorio en reclamación: la nacionalización de Exxon Mobil en Venezuela (2007), que supuso el quiebre de la relación comercial de la petrolera con este país y la reactivación de sus exploraciones en la región en conflicto; el descubrimiento de yacimientos de petróleo de alta calidad en el bloque Stabroek (2015); y el empeoramiento de las relaciones entre Venezuela y Estados Unidos, modificando este último su posición oficial de «no injerencia» en la controversia, por un apoyo firme a la soberanía guayanesa sobre el territorio (2018).

La influencia de Exxon Mobil ha sido muy significativa y desde el involucramiento directo de la compañía petrolera y de quien fue su director entre los años 2006 y 2016, Rex Tillerson —que también asumió el cargo de secretario de Estado entre el 1 de febrero de 2017 y el 31 de marzo de 2018— Guyana ha acelerado su presencia y desarrollado una política exterior más agresiva sobre la zona marítima.

Por su parte, Venezuela ha mostrado más interés en defender la soberanía sobre el mar en conflicto que sobre la recuperación del territorio en cuestión, debido a que prima un interés geoestratégico de garantizar su única salida al océano Atlántico. Con la aceleración de las exploraciones de petróleo en este espacio acuático, el Gobierno venezolano ha llevado a cabo acciones más contundentes como la interceptación de buques exploratorios en los años 2013 y 2018.

A juzgar por la consistencia de la política exterior guyanesa y el firme apoyo de los Estados Unidos, se espera que el Gobierno guyanés continúe impulsando las actividades económicas en el mar en disputa y se haga efectiva la comercialización en el 2020 del primer pozo petrolero del bloque Stabroek, Liza-1. Entretanto, la actuación y capacidad de disuasión del Gobierno venezolano dependerá de la continuidad o no del sistema político actual y de la estrategia política que decida asumir, variables que determinarán la evolución del conflicto en los próximos cinco años.

La continuidad del sistema político actual reduce significativamente la capacidad del Gobierno venezolano para promover una política asertiva debido a la inestabilidad interna, crisis de legitimidad y aislamiento internacional que enfrenta. Pero, ante la posibilidad de que se dirima la controversia en la CIJ, es probable que Venezuela asuma una posición más ofensiva. No obstante, el Gobierno venezolano solo tendrá la capacidad de detener la actividad económica en el espacio que se proyecta del estado del Delta Amacuro que considera como su ZEE natural. Mientras que Estados Unidos cumplirá un rol fundamental para garantizar las operaciones de Exxon Mobil.

Esta situación cambiaría drásticamente si suceden dos eventos poco probables. Uno de ellos sería que la CIJ decida que no tiene jurisdicción, lo cual complicaría la posición de Guyana y comprometería la actividad económica en todo el mar correspondiente al territorio disputado. Y el otro, si se acrecienta la inestabilidad política en Guyana de tal modo que afecte su capacidad para promover una estrategia efectiva.

*Stephany Hernández**
Analista de Inteligencia

