Boletín ieee 17

número 17

enero/marzo 2020

MINISTERIO DE DEFENSA

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

Edita:

MINISTERIO DE DEFENSA
SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA

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

© Autores y editor, 2020

NIPO: 083-16-325-5 (edición en línea)
NIPO: 083-16-324-X (impresión bajo demanda)
ISSN: 2530-125X

Fecha de edición: julio 2020
Maqueta e imprime: Ministerio de Defensa

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.

índice

3 bie

enero/marzo

2020

Informativos

8 *Qassem Soleimani: una muerte que abre la caja de Pandora*

19 *La propuesta de Trump para Palestina: condiciones leoninas para un acuerdo imposible*

29 *Efectos de la epidemia en China y los daños colaterales en la economía iberoamericana*

42 *La capacidad de la respuesta española frente a las pandemias*

60 *Capacidades sanitarias militares en la prevención y lucha frente a emergencias epidémicas*

103 *Microorganismos y epidemias en la era de la globalización*

170 *El papel de la OMS y de otras organizaciones supranacionales*

210 *Influencia de factores geopolíticos en la aparición de brotes epidémicos*

237 *El nuevo USMCA: el libre comercio a los ojos de Trump*

246 *Novedades en el panorama europeo de seguridad y defensa*

252 *Recensión: «Siria, análisis de un conflicto» de Alejandro Menéndez García*

260 *Cuando los cisnes negros transmutan en coronavirus (y se convierten en desafíos a la seguridad)*

Análisis

275 *Valores militares, valores de empresa*

292 *El año del 'Joker': cuando la protesta se hizo global*

312 Las maras centroamericanas, un problema de casi tres décadas
327 ¿Arderá el Mediterráneo... sur?
346 La revolución de Heráclito, todo fluye y nada permanece en el orden global multipolar
359 ¿Qué hace Turquía en Libia?
374 El extraño caso de la doctora Qiu, el paciente saudita y la muerte del profesor Plummer
392 «Silenciar las armas» en África: un desafío tan urgente como complejo

Opinión

415 Luces y sombras de la política migratoria de la UE durante el periodo Mogherini
427 Oriente Medio realpolitik
441 70 aniversario de la OTAN: una mirada al sur
456 Boko Haram: la insurgencia yihadista contra la «educación occidental» en Nigeria
481 La Unión Europea y su aproximación integral para afrontar el problema de los retornados. El caso francés
495 Propaganda y cine: las guerras mundiales
510 Liderazgo: retos actuales en las organizaciones de seguridad y defensa
524 La política exterior china en el sudeste asiático
543 El mundo de las «percepciones», la transparencia como valor
562 La participación española en la Cooperación Estructurada Permanente: oportunidades y desafíos para la industria de defensa nacional
574 El gran juego de ajedrez en Asia Central: nuevas esperanzas para la seguridad energética europea
588 Amenazas persistentes avanzadas (APT) como medida de disuasión en el ciberespacio
602 Malí, epicentro del terrorismo yihadista en el Sahel
618 Targeted Killing (TK): casos Yamamoto y Soleimani, un estudio comparativo
632 La estrategia exterior de España ante la amenaza del terrorismo y de la inmigración irregular: reforzando la seguridad en los Estados frágiles del Sahel
650 Cambio climático y aproximación de las potencias al Ártico
678 El papel estratégico de las mujeres en el proceso de consolidación de la paz en Malí
700 El plan Trump: seguridad a cambio de bienestar
725 El estrecho de Bab el-Mandeb: consideraciones geopolíticas del estratégico cuello de botella
742 Fe en el caos: ¿colapso cultural y social en Oriente Próximo?

Marco

758 Violencia sexual en Congo: el estereotipo del «arma de guerra» y sus peligrosas consecuencias

781 *La robótica en la guerra del futuro*

813 *El mar Mediterráneo: poder marítimo, conflictos y estrategias*

ieee.es

Instituto Español de Estudios Estratégicos

bie3

Documentos

INFORMATIVOS

índice

Documentos

INFORMATIVOS

8 *Qassem Soleimani: una muerte que abre la caja de Pandora*

19 *La propuesta de Trump para Palestina: condiciones leoninas para un acuerdo imposible*

29 *Efectos de la epidemia en China y los daños colaterales en la economía iberoamericana*

42 *La capacidad de la respuesta española frente a las pandemias*

60 *Capacidades sanitarias militares en la prevención y lucha frente a emergencias epidémicas*

103 *Microorganismos y epidemias en la era de la globalización*

170 *El papel de la OMS y de otras organizaciones supranacionales*

210 *Influencia de factores geopolíticos en la aparición de brotes epidémicos*

237 *El nuevo USMCA: el libre comercio a los ojos de Trump*

246 *Novedades en el panorama europeo de seguridad y defensa*

252 *Recensión: «Siria, análisis de un conflicto» de Alejandro Menéndez García*

260 *Cuando los cisnes negros transmutan en coronavirus (y se convierten en desafíos a la seguridad)*

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Informativo

01/2020 9 de enero de 2020

José Ignacio Castro Torres

Qassem Soleimani: una muerte que abre la caja de Pandora

Qassem Soleimani: una muerte que abre la caja de Pandora

Resumen

Qassem Soleimani ha sido sin duda uno de los principales personajes que han influido en la actual configuración del gran Oriente Medio. Este general iraní se encontraba al mando de la denominada Fuerza Qods, unidad de élite de la Guardia de la Revolución Islámica iraní, que protege los intereses de Irán dentro y fuera de sus fronteras. Su origen humilde y su devoción religiosa, unida a su carisma militar y sus éxitos en numerosos conflictos armados le convirtieron en una leyenda viviente para muchos iraníes. La muerte de Soleimani, producida por unidades militares estadounidenses, ha causado una conmoción sin precedentes en todo Irán de la que podrían derivarse consecuencias no previstas.

Palabras clave

Soleimani, Oriente Medio, Dáesh, Irán, acuerdo nuclear.

*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.

Qassem Suleimani: A death opening Pandora´s Box

Abstract

Qassem Soleimani has undoubtedly been one of the main characters who have influenced the current configuration of the greater Middle East. This Iranian general was the so-called Qods Force commander, an Iranian Islamic Revolution Guard's elite unit, which protects Iran's interests within and outside its borders. His humble origin, religious devotion coupled with his military charism and successes in numerous armed conflicts, made him a living legend for many Iranians. Soleimani's death, shaped by US military units, has caused an unprecedented shock across Iran from which unintended consequences could result.

Keywords

Soleimani, Middle East, Islamic State, Iran, nuclear agreement.

Introducción

Qassem Soleimani había llegado a ser uno de los principales personajes dentro y fuera de Irán. Nacido en el seno de una familia de campesinos, desde su más pronta juventud tuvo que afrontar los más rudos trabajos. En un ambiente de inconformismo con el régimen del sah, contactó en su juventud con el entorno de los líderes religiosos chiíes, lo que le sirvió para escalar posiciones en la milicia tras la revolución islámica iraní. La guerra contra Irak le hizo alcanzar los más altos rangos de la jerarquía militar, al tiempo que su religiosidad y valor lo convirtieron en una leyenda.

La situación regional, a caballo con el cambio de siglo, con la derrota de los talibanes en Afganistán y con la eliminación de Sadam Huseín en Irak, favoreció la expansión exterior de los iraníes que no se encontraron contenidos por sus principales enemigos. El nombramiento de Soleimani como jefe de la Fuerza Qods fue uno de los mayores aciertos iraníes a medio plazo, pues el general aplicó magistralmente el uso de todas las herramientas del poder en favor de la expansión iraní[1].

Figura 1. Momento en que los iraníes, tras la muerte de Soleimani, izan la bandera roja (símbolo de la sangre de los mártires) en la mezquita Jamkarān de la ciudad de Qom. Fuente: KAONGA, Gerrard. «Terrifying moment Iran unveils red flag at Mosque warning of severe battle to come». *Daily Express*, Jan 7, 2020. Disponible en https://www.express.co.uk/news/world/1223958/Iran-US-red-flag-Qassem-Soleimani-world-war-3-ww3-Donald-Trump-Jamkaran-Mosque. Fecha de la consulta 7/1/2020.

[1] Para un estudio en mayor detalle de la biografía de Soleimani se recomienda la lectura del artículo CASTRO TORRES, José Ignacio. «Qassem Soleimani: el líder al otro lado de la colina». *Documento de Análisis IEEE 33/2019*. Disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2019/DIEEEA33_2019CASTRO_Soleimani.pdf. Fecha de la consulta 6/1/2020.

Los últimos acontecimientos en la región han ocasionado que la tensión entre EE. UU. e Irán se haya incrementado en una pugna por el poder en la que otras potencias globales y regionales también se encuentran implicadas. La muerte de Soleimani ha causado un aumento extremo de dicha tensión y un notable riesgo de desestabilización en toda la zona.

Situación actual

A finales de 2015, se llegó a alcanzar un acuerdo en materia nuclear entre Irán y el grupo P5+1[2]. Aunque el acuerdo logrado no era perfecto, la administración Obama consideraba que era la mejor de las opciones posibles. Sin embargo, el entonces candidato Trump enfatizaba en su programa electoral la retirada de dicho acuerdo que llevaría a efecto en mayo de 2018 acompañado de la imposición de sanciones. En su comunicado, el ya presidente norteamericano acusó a Irán de ser un Estado promotor del terrorismo, que los flecos que dejaba abierto el acuerdo podrían conducir hacia la proliferación nuclear por parte de Irán y que los iraníes contaban con un importante programa de misiles balísticos[3]. Como contrapartida, Irán comenzó a enriquecer uranio en su planta de Natanz y anunció que no respetaría los límites acordados sobre almacenamiento de agua pesada además de reconstruir el reactor nuclear de Arak, si el resto de participantes en el acuerdo se sumaban a las sanciones estadounidenses. A principios de 2019, Reino Unido, Francia y Alemania intentaron poner en marcha un instrumento de apoyo a los intercambios comerciales con Irán (INSTEX) que finalmente no alcanzó los resultados esperados[4].

[2] Denominación del grupo que integraba a los estados miembros del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas más Alemania. También se le denominó Grupo EU 3+3.
[3] SOROUSH, Nazanin. «Iran weighs options after US exit from JCPOA». *Jane's Intelligence Review*. 15-May-2018, p. 1. Para un análisis más detallado de la situación tras el abandono estadounidense del acuerdo se recomienda la lectura del documento CASTRO TORRES, José Ignacio. «Las negociaciones con Irán después del 4 de noviembre: nuevas cartas para una vieja partida». *Documento de Análisis IEEE 36/2018*. Disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2018/DIEEEA36-2018_Negociar_con_Iran_despues_del_04NOV_JICT.pdf. Fecha de la consulta 6/1/2020.
[4] SMITH, Ben; BROOKE-HOLLAND, Louisa. *The JCPOA and Rising US-Iran Tensions*. House of Commons Library, CBP 08957, 19 June 2019, pp. 7 y 10.

En la primavera de 2019, la tensión entre Irán y EE. UU. era más que manifiesta en el entorno fáctico, ya que los estadounidenses habían calificado a la Guardia de la Revolución Islámica como una organización terrorista, lo que legitimaba una posible intervención armada contra dicha organización. Al mismo tiempo, se incrementaba la presión económica cancelando las extensiones sobre las actividades relacionadas con la transacción de productos petrolíferos, metales y actividades nucleares. Estas medidas vinieron acompañadas por el posicionamiento en las proximidades del golfo Pérsico de un grupo de combate aeronaval, basado en un portaviones y el despliegue de un ala de bombarderos de la fuerza aérea[5].

Durante el mes de mayo, cuatro petroleros de varias nacionalidades sufrieron el impacto de minas en aguas emiratíes, siendo acusado Irán del incidente por el consejero de seguridad norteamericano John Bolton[6]. En junio, se produjo otro ataque sobre dos petroleros en aguas del golfo de Omán, siendo esta vez el secretario de Estado de Seguridad, Mike Pompeo, quien acusó a Irán del suceso[7].

Igualmente, durante el mes de septiembre se produjeron ataques con sistemas aéreos remotamente tripulados (RPAS, por sus siglas en inglés) sobre instalaciones petrolíferas saudíes por parte del movimiento yemení Houthi, acusando los árabes a Irán de proporcionar el armamento a los rebeldes yemeníes[8].

[5] OXFORD ANALYTICA. *Iran will avoid direct conflict but has other options*. Emerald Expert Briefings 2019 May 13 (oxan-db).
[6] HAINES-YOUNG, James. «John Bolton: Iran naval mines 'almost certainly' used in Fujairah tanker attacks». *The National*. May 29, 2019. Disponible en https://www.thenational.ae/world/gcc/john-bolton-iran-naval-mines-almost-certainly-used-in-fujairah-tanker-attacks-1.867480. Fecha de la consulta 7/1/2020.
[7] GAMBRELL, Jon. «Tankers struck near Strait of Hormuz; US blames Iran». *AP News*. June 14, 2019. Disponible en https://apnews.com/d67714ab8ac344a3b3af19cca1c20192. Fecha de la consulta 7/1/2020.
[8] «Major Saudi Arabia oil facilities hit by Houthi drone strikes». *The Guardian*. Disponible en https://www.theguardian.com/world/2019/sep/14/major-saudi-arabia-oil-facilities-hit-by-drone-strikes. Fecha de la consulta 7/1/2020.

El repunte que provocó la decisión norteamericana de tomar algún tipo de medida de mayor trascendencia tuvo lugar a finales de diciembre después de que un contratista civil estadounidense falleciese como consecuencia de un ataque con misiles en una base del Kurdistán iraquí y otros militares norteamericanos e iraquíes resultasen heridos[9].

Aunque la primera opción no fue la de actuar contra Soleimani, otros indicios hicieron pensar a los norteamericanos que se estaba fraguando un importante ataque contra sus intereses. Entre estos se encontraba el viaje que estaba realizando Soleimani por la región, reuniéndose con los líderes chiíes de Siria, Líbano e Irak, que fue interpretado como la intensificación de un esfuerzo ofensivo antinorteamericano.

A este viaje se sumó la información obtenida sobre un traslado que Soleimani tenía pensado realizar a Teherán para solicitar la aprobación de una operación de gran envergadura. La decisión final posiblemente fue tomada tras las peligrosísimas manifestaciones ante la embajada estadounidense en Bagdad, por los ataques norteamericanos sobre bases de las milicias chiíes, que hicieron pensar al presidente Trump en la necesidad de desencadenar una intervención de mayor contundencia[10]. En este sentido hay que tener en cuenta la sensibilidad norteamericana ante el recuerdo de la toma de rehenes en su embajada de Teherán en 1979 y que, para Trump, se abre un periodo preelectoral en el que no puede mostrar debilidad ante sus votantes.

[9] HARNEY, John. «U. S. Contractor Killed, Military Personnel Injured in Rocket Attack on Iraqi Military Base». *Time*. December 28, 2019. Disponible en https://time.com/5756170/us-contractor-killed-iraq/. Fecha de la consulta 5/12/2020.
[10] CALLIMACHI, Rukmini. «Análisis de la corresponsal del *New York Times*, Rukmini Callimachi». Twitter. Jan 4th 2020. Disponible en https://threadreaderapp.com/thread/1213421769777909761.html. Fecha de la consulta 5/1/2020.

Figura 2. Milicianos y manifestantes en la embajada estadounidense de Bagdad. Fuente: REUTERS/Thaier al-Sudani. «Violent Protests Erupt Around US Embassy in Baghdad After Air Strikes». *Reuters* 31/12/2019. Disponible en https://ijr.com/violent-protests-erupt-around-us-embassy-in-baghdad-after-air-strikes/. Fecha de la consulta 7/1/2020.

La acción tuvo lugar en las inmediaciones del aeropuerto de Bagdad, tras la llegada de Soleimani y su posterior traslado en un vehículo, siendo posible que parte de la inteligencia necesaria para realizar la operación fuese proporcionada por Israel, ya que la forma de eliminar al objetivo es más parecida a las acciones israelíes que a las estadounidenses, que suelen emplear a fuerzas de operaciones especiales. El medio utilizado fue un RPAS, posiblemente un Predator armado con misiles Hellfire R9X Ninja que, al no poder determinar claramente el blanco individual, tuvo que destruir el convoy en el que viajaba Soleimani, matando, entre otros, a Abu Mahdi Al Muhandis, destacado miembro de la milicia chií iraquí Hashed Al Shaabi[11].

Sin embargo, la escasa comunicación entre los diferentes actores es posible que llevase a todos ellos a percepciones erróneas. El primer ministro iraquí en funciones, Adil Abdul-Mahdi, había conseguido levantar el acoso a la embajada estadounidense en Bagdad, lo que le agradeció el presidente Trump. Tras la recuperación de la calma, nada hacía pensar en una intervención militar norteamericana la mañana de la muerte de Soleimani,

[11] CHANDRAN, Jaya. «Killing Soleimani: How was the operation carried out?». *Gulf News*. January 3rd, 2020. Disponible en https://gulfnews.com/world/mena/killing-soleimani-how-was-the-operation-carried-out-1.1578063347074. Fecha de la consulta 7/1/2020.

ni que la situación en Bagdad fuese insegura para este. Por dicho motivo, Mahdi había concertado una cita con Soleimani para tratar una desescalada en las tensiones con Arabia Saudí utilizando a los iraquíes como mediadores[12].

La muerte de Soleimani ha provocado un impacto demoledor en Irán, cuyo pueblo y gobernantes se han unido en el dolor y la sed de venganza por la muerte del héroe más popular con el que contaban los iraníes. A lo largo de todo el país, se han producido masivas manifestaciones y los líderes han clamado venganza, que se ha materializado en la resolución del parlamento iraní en la que señala como terroristas al Pentágono y a todas las fuerzas militares estadounidenses[13].

Figura 3. Las principales autoridades iraníes rezan en la universidad de Teherán ante el féretro de Qassem Soleimani. Fuente: MA, Alexandra. «Photos of Iranians flooding the streets for Soleimani's funeral show how much he was revered, and hint at how hard Iran may strike back». *Business Insider*. January 07, 2020. Disponible en https://www.businessinsider.com/iran-soleimani-funeral-crowds-indicate-force-revenge-2020-1?IR=T. Fecha de la consulta 7/1/2020.

[12] SENGUPTA, Kim. «The reason Qassem Soleimani was in Baghdad shows how complex the Iran crisis is». *The Independent*. January 07, 2020. Disponible en https://www.independent.co.uk/voices/qassem-soleimani-death-iran-baghdad-middle-east-iraq-saudi-arabia-a9272901.html. Fecha de la consulta 8/1/2020.

[13] HJELMGAARD, Kim. «Iran OKs bill calling U.S. military, Pentagon terrorists after Qasem Soleimani killing». *USA TODAY*. Jan 7, 2020. Disponible en https://eu.usatoday.com/story/news/world/2020/01/07/iran-says-u-s-military-pentagon-terrorists-qasem-soleimani-killing/2830669001/. Fecha de la consulta 7/1/2020.

Las reacciones internacionales se han focalizado en la búsqueda de la desescalada del conflicto y la restricción de este tipo de acciones. En este sentido, se han manifestado las principales capitales europeas, China y Emiratos, al tiempo que el precio del petróleo saltaba la barrera de los 70 dólares. Por su parte, Rusia considera que la acción estadounidense puede desestabilizar toda la región[14].

Dentro del propio Irak, su Parlamento aprobó una resolución no vinculante para cancelar la solicitud de ayuda que justifica la presencia estadounidense dentro de la coalición para luchar contra el Dáesh en la que también se cuenta con participación española. Sin embargo, en este país que vive una importante crisis de gobierno, tan solo el primer ministro provisional iraquí posee la potestad para llevarlo a cabo[15].

Fuentes de la inteligencia norteamericana podrían haber interceptado conversaciones de los líderes iraníes barajando las posibles opciones de represalia, entre las que se podría encontrar el secuestro y asesinato de estadounidenses, atentados contra el personal diplomático, ciberataques o atentados contra las instalaciones petrolíferas de interés para los norteamericanos. Ante esta situación, EE. UU. no solo ha ordenado la evacuación de su personal diplomático de Irak, sino de todos sus nacionales en este país[16].

A fecha de cierre de este documento, las primeras reacciones iraníes se han visto traducidas en un lanzamiento sin víctimas de varios misiles sobre bases norteamericanas en Irak. Un comunicado de la Guardia Revolucionaria iraní se ha atribuido la acción, añadiendo que cualquier país que albergue tropas estadounidenses puede ser objeto de «actos agresivos y hostiles» y ha resaltado la petición a la ciudadanía norteamericana para que demanden a su Gobierno la retirada de tropas de la región[17].

---

[14] CHERIAN, Dona. «Gen. Soleimani killing: Reactions from around the world after US airstrike». *Gulf News*. January 3rd 2020. Disponible en https://gulfnews.com/business/markets/oil-prices-jump-following-killing-of-gen-qasem-soleimani-by-united-states-1.1578037158259. Fecha de la consulta 7/1/2020.

[15] LAWLOR, Katherine. «Iraq's Parlamient Votes to End US Troop Presence in Iraq». *Press ISW*. Jan 5, 2020. Disponible en http://www.understandingwar.org/backgrounder/iraqs-parliament-votes-end-us-troop-presence-iraq. Fecha de la consulta 6/1/2020.

[16] CALLIMACHI, Rukmini. *Op. cit.*

[17] VV. AA. «Iran attacks two Iraqi bases housing US forces in 'revenge' for Soleimani's death». *CNN*. January 8, 2020. Disponible en https://edition.cnn.com/2020/01/07/politics/rockets-us-airbase-iraq/index.html. Fecha de la consulta 8/1/2020.

Conclusiones

En el área del gran Oriente Medio, se ha llegado a un contexto en que la práctica inexistencia de interdependencias entre los actores antagónicos los ha llevado a una clara situación de realismo ofensivo, en el que solo se vislumbran acciones de «suma cero», donde las ganancias de unos son las pérdidas de otros.

Esta situación puede provocar un entorno de carencia de información en el que, sin embargo, sea necesaria la toma de decisiones que muchas veces puede conducir a errores, debido a la falta de datos o a percepciones erróneas.

Dada la negación recíproca de los diversos actores regionales e internacionales que se ha materializado en una falta de comunicación, la muerte de Soleimani constituye una evidente escalada de hostilidades como consecuencia de la acusada carencia de relaciones. En este contexto, varios actores no estatales, como pudiera ser el Dáesh, pueden obtener una situación de ventaja posicional, ya que el conflicto entre sus enemigos les proporciona la necesaria pausa para reconstituirse, así como un vacío de poder donde poder continuar de nuevo con su expansión.

Otra consecuencia que se ha observado ha sido el aglutinamiento de todas las fuerzas políticas y sociales del interior de Irán en torno a la memoria del general Soleimani. Hasta este momento la disidencia interna estaba consiguiendo alguno de sus objetivos en un contexto de crisis económica que podría haber conducido a una mayor apertura en materia de libertades. Sin embargo, esta opción ha quedado profundamente relegada ante la unión de todos los patriotas iraníes ante su enemigo común.

La población civil de Irak se configura como la gran perdedora en esta situación, ya que la resolución del Parlamento iraquí hace que el mantenimiento de la coalición internacional contra el Dáesh sea políticamente difícil de fundamentar para los países que participan en ella. Al mismo tiempo, se ofrece un argumento para que Irán considere a Irak como territorio ocupado por los EE. UU. y que las milicias chiíes proiraníes, así como las del clérigo Muqtada al Sadr puedan justificar sus ataques contra las fuerzas de la coalición, actuando como *proxies* de los intereses de Irán.

Es también muy posible que se produzcan otras reacciones en cualquier parte del mundo donde existan intereses estadounidenses o de sus aliados, ya sea mediante operaciones encubiertas o mediante el empleo de *proxies*, para evitar un enfrentamiento directo de carácter simétrico.

Como posible solución, se deberían establecer canales de comunicación a la mayor brevedad posible para al menos evitar falsas interpretaciones debido a faltas de información. En este sentido, se pueden retomar ejemplos del pasado en los que Omán se constituyó como un excelente intermediario en los tiempos de conflictos anteriores. De igual manera, la Unión Europea podría encontrarse en disposición de rebajar tensiones y evitar malentendidos.

*José Ignacio Castro Torres**
COR. ET. INF. DEM
Doctor en Estudios de Paz y Seguridad Internacional
Analista del IEEE

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos
1970 – 2020

Documento
Informativo

02/2020 5 de febrero de 2020

José Ignacio Castro Torres

La propuesta de Trump para Palestina: condiciones leoninas para un acuerdo imposible

La propuesta de Trump para Palestina: condiciones leoninas para un acuerdo imposible

Resumen

A finales de enero de 2020, Donald Trump, con el apoyo de Benjamín Netanyahu, realizó una propuesta para la creación de un Estado palestino con su capital fuera de la antigua ciudad de Jerusalén. También se les ofrecían determinados territorios en Cisjordania a cambio de reconocer señalados emplazamientos de colonos judíos. La respuesta del pueblo palestino ha sido la de un rechazo total, mientras que las reacciones en Oriente Medio han sido diversas, dependiendo de los realineamientos de los Estados de la región. La propuesta llega en un momento de oportunidad electoral para ambos presidentes, que podrían salir reforzados por sus actuaciones.

Palabras clave

Israel, Palestina, Jerusalén, Estados Unidos, «solución de dos Estados».

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.

Trump's proposal on Palestine: Leonine conditions for an impossible agreement

Abstract

At the end of January 2020, Donald Trump, together with Benyamin Netanyahu's support, fulfilled a proposal for the creation of the Palestinian state with its capital out of the ancient city of Jerusalem. Also, certain territories were offered them in West Bank, in exchange for recognizing specific Jewish settler's emplacements. The answer from the Palestinian people has been an entire rejection, while reactions across Middle East have been different, depending on the realignments of region's States. The proposal comes in a moment of electoral opportunity for both presidents, who might result reinforced by its performances.

Keywords

Israel, Palestine, Jerusalem, United States, 'two States solution'.

Introducción

A finales de enero de 2020, el presidente norteamericano, Donald Trump, anunció un plan de paz para la creación de un Estado palestino. Dicha declaración se produjo durante una visita del presidente israelí, Benjamín Netanyahu, a la Casa Blanca. Trump calificó su propuesta como «una solución realista de dos Estados», pero los israelíes lo han considerado como una victoria, mientras que los palestinos lo han rechazado absolutamente.

El plan en el que ha colaborado el yerno de Trump, Jared Kushner, consiste en otorgar a los palestinos la posibilidad de conseguir un territorio para su Estado, en el que la capital se encontraría al este de Jerusalén, se concedería a Palestina una parte de Cisjordania y esta se conectaría con la Franja de Gaza mediante un túnel.

Además, los grupos Hamás y la Yihad Islámica Palestina tendrían que desarmarse, mientras que los israelíes se encargarían de la seguridad en Cisjordania y Jerusalén. A la vez, el nuevo Estado palestino tendría que reconocer a Israel como un Estado «judío» donde no exista el «derecho de retorno» para los refugiados palestinos[1].

Analizando estas consideraciones en mayor detalle, esto supondría el reconocimiento oficial de la capitalidad de Jerusalén como entidad indivisible. Hay que tener en cuenta que, hasta la guerra de 1967, Jordania controlaba zonas significativas en el oriente de Jerusalén y que la resolución 478 de Naciones Unidas condenó la anexión israelí de Jerusalén Este como una violación del derecho internacional, pidiendo una solución de compromiso entre las partes en conflicto[2].

[1] THE WHITE HOUSE. *Peace to Prosperity: A vision to improve the lives of the Palestinian and Israeli People*. January 2020. Disponible en https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2020/01/Peace-to-Prosperity-0120.pdf. Fecha de la consulta 30/1/2020.
[2] United Nations Security Council Resolutions. *Territories occupied by Israel*. Resolution 478 (1980) of 20 August 1980. Disponible en http://unscr.com/en/resolutions/478. Fecha de la consulta 30/1/2020.

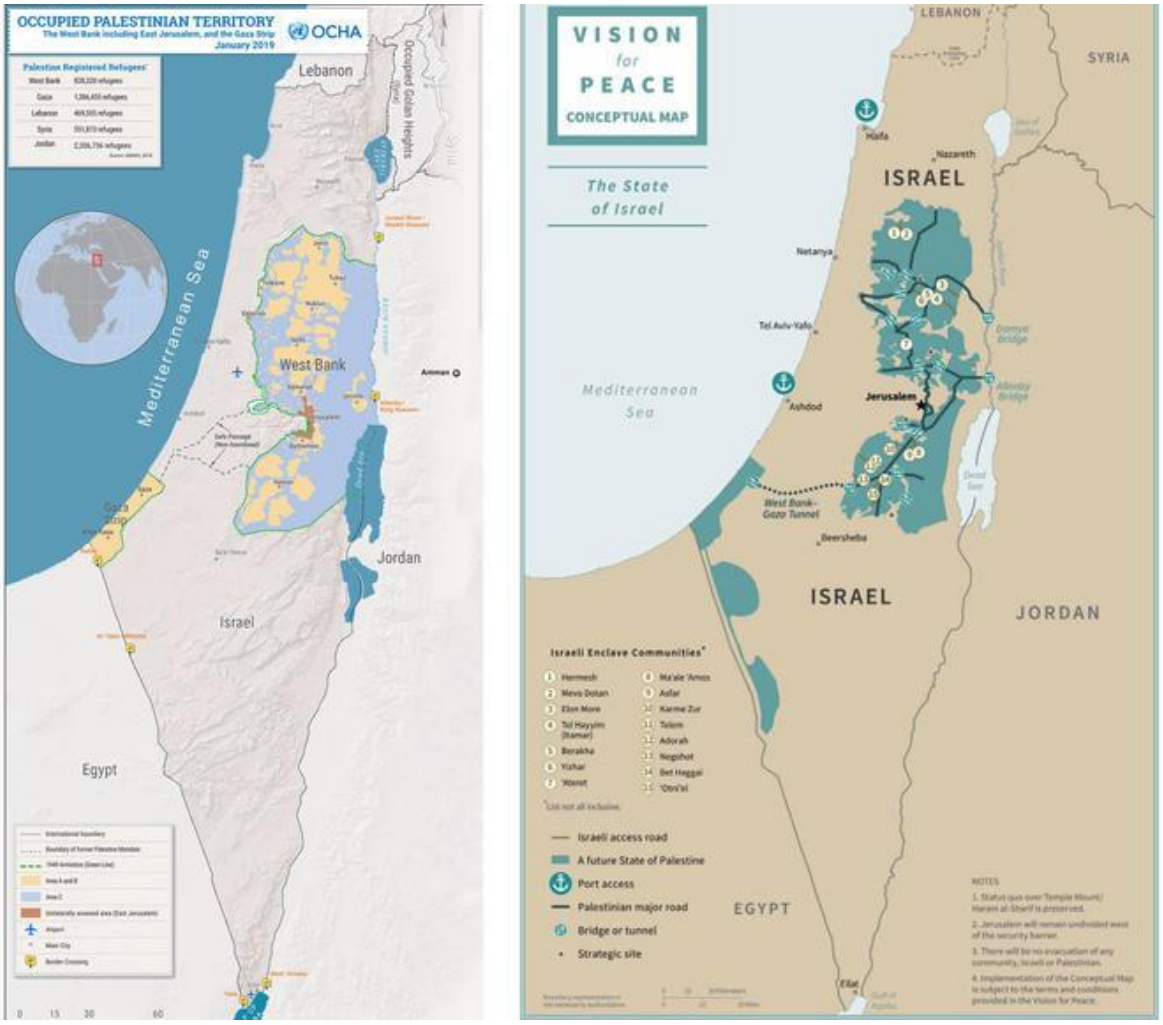


Figura 1. Imagen comparativa entre el plano de Israel de la Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios y la visión de paz del presidente Trump. Fuente: PARADON, Murielle. «Les questions clés du conflit israélo-palestinien dans le plan de paix américain». *RFI*. 31/1/2020. Disponible en http://www.rfi.fr/fr/moyen-orient/20200129-questions-cl%C3%A9s-conflit-isra%C3%A9lo-palestinien-plan-paix-am%C3%A9ricain. Fecha de la consulta 31/1/2020.

El plan de Trump admite abiertamente que no existirá el derecho de retorno para los palestinos y sus descendientes que se encuentren fuera de sus territorios ancestrales por causa del proceso de constitución del Estado de Israel desde 1948. Se calcula que, en la actualidad, el número de estas personas podría alcanzar la cifra de siete millones, pero cabe destacar que la población israelí es de aproximadamente ocho millones, en los que se incluirían millón y medio de árabes. En todos los procesos negociadores se ha pedido, por parte palestina, una solución para dichas personas desplazadas. Sin

embargo, los israelíes se enfrentarían a un cambio en la demografía de la población que haría imposible su Estado, al menos en los términos que hasta ahora se conocen.

La solución para los refugiados contemplada por el plan recoge varias opciones no excluyentes entre sí. Por ello, se considera la posibilidad de que sean acogidos en los territorios palestinos, se integren en los países que actualmente les acogen o que se establezcan cupos de repartición entre los países de la Organización de la Cooperación Islámica.

En cuanto a la nueva redistribución de los territorios, los israelíes intercambiarían varios de sus asentamientos en la zona oeste de la ocupada Cisjordania por otras zonas que pasarían a soberanía palestina, algunas de ellas en el desierto del Negev. De esta forma, muchos asentamientos de colonos judíos que se consideran ilegales, desde el punto de vista del derecho internacional, pasarían a ser emplazamientos legítimos.

Otra reivindicación territorial del plan es el control israelí del valle del río Jordán donde existen gran cantidad de asentamientos y núcleos de población palestinos, como la ciudad de Jericó.

La cuestión de la seguridad contemplada en el plan pasa por la desmilitarización del futuro Estado palestino, ya que se cita textualmente: «El Estado de Palestina no tendrá derecho a establecer acuerdos militares, de inteligencia o de seguridad con ningún Estado u organización que afecte negativamente la seguridad del Estado de Israel, según lo determine el Estado de Israel». Esta propuesta dejaría a los palestinos a merced de Israel o de cualquier otro actor que en un futuro fuese contrario a sus intereses vitales.

La parte económica del plan se planteó en junio del pasado año como un proyecto de inversiones de más de 50.000 millones de dólares en 10 años. El plan trazado, igualmente por Kushner, se basaba en «liberar el potencial económico, empoderar al pueblo palestino y mejorar la gobernanza palestina». Debido a que estaba lleno de tablas, gráficos y previsiones optimistas fue calificado como un folleto inmobiliario[3].

[3] LIVNI, Ephrat. «Jared Kushner's Palestinian peace plan reads like a real estate developer's brochure». *Quartz*. June 23, 2019. Disponible en https://qz.com/1650724/kushners-palestinian-peace-plan-resembles-real-estate-brochure/. Fecha de la consulta 30/1/2020.

Antecedentes

Parece extraño *a priori* que norteamericanos e israelíes tengan la voluntad de desarrollar una propuesta a la que saben que se van a oponer radicalmente los palestinos por ir en contra de sus principios fundamentales. Sin embargo, en el contexto de las relaciones entre EE. UU. e Israel, lo que internamente sucede en ambos Estados puede tener explicación y línea argumental.

La demografía ha sido siempre una causa existencial para los israelíes. Según sus estudios, el número de israelíes y árabes entre el Mediterráneo y el río Jordán ya ha alcanzado prácticamente la paridad. La congelación de la «solución de dos Estados» desde 2014 podría llevar a que Israel se convirtiese en un futuro en un Estado con dos nacionalidades en su interior. En esta situación, los israelíes tendrían que contemplar dos escenarios: continuar siendo una democracia o negar el voto a los ciudadanos de origen palestino. Por ello, los legisladores palestinos en el Parlamento israelí han planteado que, si no se produce la creación de un Estado palestino, los israelíes estarán abocados a una «solución de un Estado» donde tendrán que decidirse por «el apartheid o por un primer ministro palestino»[4].

Ante esta situación, el parlamento israelí, o Knéset, ya ha comenzado a dar pasos legislativos con perspectivas de futuro. Israel no posee una constitución redactada al estilo de los textos que se contemplan en muchos Estados, sino que posee una serie de «leyes básicas» que, por su importancia y trascendencia, emulan un texto constitucional. En este sentido, se promulgó en el verano de 2018 la Ley Básica de la Nación-Estado Judía, consagrando a Israel como «la patria del pueblo judío» en la que se establecen como principios básicos que Israel es su patria histórica, tierra del pueblo judío, el cual exclusivamente tiene derecho a la autodeterminación nacional[5]. Esta ley también contempla la indivisibilidad de Jerusalén como la capital del Estado y el derecho a la ciudadanía israelí de los judíos en la diáspora. Esta ley sería respaldada desde su

[4] HELLER, Jeffrey. «Jews, Arabs nearing population parity in Holy Land: Israeli officials». *Reuters*. March 26, 2018. Disponible en https://www.reuters.com/article/us-israel-palestinians-population/jews-arabs-nearing-population-parity-in-holy-land-israeli-officials-idUSKBN1H222T. Fecha de la consulta 29/1/2020.
[5] WOOTLIF, Raoul. «Final text of Jewish nation-state law, approved by the Knesset early on July 19». *The Tiemes of Israel*. 19 July 2018. Disponible en https://www.timesofisrael.com/final-text-of-jewish-nation-state-bill-set-to-become-law/. Fecha de la consulta 1/2/2020.

concepción por el presidente Trump, quien reconoció la capitalidad de Jerusalén, trasladando la embajada estadounidense a esta ciudad en mayo de 2018[6].

En la misma línea continuó el apoyo de los estadounidenses a Israel cuando Trump firmó la declaración en la que se reconocía la soberanía israelí de los Altos del Golán, que Israel había conquistado a Siria durante la guerra de los Seis Días en el año 1967. Esta declaración, firmada en marzo de 2019, rompía la actitud continuista norteamericana en relación con estos territorios y respaldó a Netanyahu en unos momentos en que su propio contexto personal y las elecciones en Israel hacían peligrar su cargo de primer ministro[7]. Actualmente, y tras varios intentos de formar gobierno, Netanyahu continúa en una situación muy parecida tras haber sido acusado de corrupción y tener que enfrentarse a unas nuevas elecciones en marzo. Asimismo, Trump también se ve en una posición comprometida en su propio país, en un año electoral en el que penden sobre él acusaciones de haber utilizado su poder para investigar la vida de su rival, Joe Biden.

Entretanto, los diferentes candidatos se enfrentan entre sí achacándose respectivamente sus afinidades proisraelíes o sus desavenencias antisemíticas. En relación con estas tensiones, el otoño pasado salieron a relucir unas antiguas declaraciones de Jason Lewis, candidato republicano al Senado por Minesota, en las que se recogían que «muchos de los miembros del Partido Republicano veían a Israel como el 51º estado». Igualmente ha sido criticado el actual representante demócrata por este estado, Ilhan Omar, quien había manifestado que el apoyo de los políticos hacia los «benjamines» era total y que la influencia política en EE. UU. apoyaba la presión «por la lealtad a un país extranjero»[8].

[6] THE WHITE HOUSE. «President Donald J. Trump Keeps His Promise To Open U. S. Embassy In Jerusalem». *Issued.* May 14, 2018. Disponible en https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trump-keeps-promise-open-u-s-embassy-jerusalem-israel/. Fecha de la consulta 1/2/2020.

[7] ROMO, Vanessa. «Trump Formally Recognizes Israeli Sovereignty Over Golan Heights». *NPR*. March 25, 2019. Disponible en https://www.npr.org/2019/03/25/706588932/trump-formally-recognizes-israeli-sovereignty-over-golan-heights. Fecha de la consulta 1/2/2019.

[8] KACZYNSKI, Andrew. «Donald Trump endorses Senate candidate who once said 'Jewish lobby' controlled Republican Party». *CNN*. October 11, 2019. Disponible en https://edition.cnn.com/2019/10/11/politics/jason-lewis-donald-trump-mike-pence/index.html. Fecha de la consulta 2/2/2020.

Las reacciones al plan

Aunque la oposición palestina al plan de Trump ha sido frontal, no lo ha sido así en el resto de Oriente Medio, donde los que de algún modo han manifestado algún tipo de acercamiento han sido rápidamente citados por la Casa Blanca[9].

Este plan ha servido a estadounidenses e israelíes para comprobar el estado actual de los realineamientos en la región, cuyos principales oponentes han sido Turquía e Irán, que han manifestado que el plan ha nacido muerto y condenado al fracaso. Jordania ha expresado sus recelos hacia la «anexión de las tierras palestinas» y las «peligrosas consecuencias de las acciones unilaterales israelíes dirigidas a imponer nuevas realidades sobre el terreno»[10].

En un tono menor de oposición parece haberse decantado Catar que, aunque acogió con beneplácito los esfuerzos para negociar una «paz justa y duradera», matizó que esta no sería alcanzable sin concesiones a los palestinos. Egipto ha pedido en esta línea «un examen cuidadoso y exhaustivo de la visión de Estados Unidos»[11].

La reacción más tolerante al plan parece llegar de la mano de los saudíes y emiratíes, que consideran el plan estadounidense como un punto de partida y han pedido la puesta en marcha de conversaciones directas entre israelíes y palestinos[12].

A pesar de las declaraciones que muestran el grado de compromiso en la esfera regional de los actores de la zona, en el ámbito diplomático las reacciones han sido muy prudentes. En el momento del comunicado del plan tan solo se encontraban presentes los embajadores de Omán, Emiratos y Baréin, mientras que se observaban las ausencias de los saudíes, Jordania y Egipto, teniendo además en cuenta que estos dos últimos tienen tratados de paz con Israel.

---

[9] THE WHITE HOUSE. *Reactions: Worldwide Support Grows for President Trump's Bold Middle East Peace Vision*. January 29, 2020. Disponible en https://www.whitehouse.gov/articles/reactions-worldwide-support-grows-president-trumps-bold-middle-east-peace-vision/. Fecha de la consulta 2/2/2020.

[10] «World leaders react to Trump´s plan». *Quds News Network*. January 29, 2020. Disponible en https://qudsnen.co/?p=11686. Fecha de la consulta 2/2/2020.

[11] «World leaders react to Trump's Middle East plan». *Aljazeera*. 29 Jan 2020. Disponible en https://www.aljazeera.com/news/2020/01/world-reaction-trump-middle-east-plan-200128173439574.html. Fecha de la consulta 2/2/2020.

[12] HINCKS, Joseph. «Trump's Plan for Middle East Peace Hinges on Support From Arab Leaders. That's Looking Unlikely». *Time*. January 29, 2020. Disponible en https://time.com/5773814/middle-east-peace-plan-response/. Fecha de la consulta 2/2/2020.

Cabe tener presente que los egipcios mantienen el bloqueo sobre la Franja de Gaza, donde el grupo Hamás cuenta con el control fáctico del territorio con la oposición de la Yihad Islámica Palestina. Entretanto, las relaciones de israelíes y norteamericanos con el presidente Sisi continúan siendo relativamente cordiales. Por su parte, Jordania mantiene un acuerdo de paz con los israelíes desde hace 25 años, pero, según el rey Abdullah II, las relaciones entre ambos se encuentran en un mínimo histórico.

Todo ello explica las reacciones que se han producido en la región, donde Turquía e Irán, como líderes regionales respaldados por Rusia, se oponen a la política israelí y estadounidense en la zona. Por otra parte, Arabia Saudí y Emiratos, aliados de EE. UU., se enfrentan claramente a sus rivales iraníes al tiempo que no comparten posturas con Turquía. El resto de Estados de la región buscan la compensación de equilibrios para no desestabilizar una zona que ya es tremendamente volátil de por sí y en la que las acciones deben sopesarse con gran cautela.

Conclusiones

La propuesta del plan de Trump para la constitución de dos Estados tiene una doble lectura. Por un lado, la previsión de cambios demográficos en Israel a largo plazo y, por otro, las agendas políticas que deben resolver los presidentes norteamericano e israelí.

La demografía es muy importante en el Estado de Israel, donde residen fundamentalmente judíos y musulmanes con diferentes grados de arraigo sobre sus respectivas religiones. El poder encontrar un punto de equilibrio para el desarrollo de las aspiraciones de todas las confesiones religiosas que conviven en Tierra Santa es un verdadero problema de difícil solución.

Actualmente, se están dando cotas de paridad entre ambas poblaciones, teniendo en cuenta los territorios palestinos, por lo que un cambio poblacional podría llevar aparejados importantes modificaciones sociales y políticas. A ello hay que sumarle la gran dispersión palestina en la región y el no tan grande retorno de población judía a Israel; por lo que se comprende que exista una inquietud en torno a esta cuestión.

A lo largo de la historia reciente, las autoridades israelíes han dado pasos para asegurar la continuidad de su Estado, del que la Ley Básica de la Nación-Estado Judía no es más que el colofón que garantiza la referida continuidad.

Las agendas políticas de los presidentes Trump y Netanyahu coinciden en estos momentos, por lo que los apoyos mutuos que consigan sobre esta cuestión pueden repercutir sobre sus propios intereses, ya que los dos se enfrentan a procesos electorales y sobre ambos se han vertido importantes acusaciones.

Para Trump, el traslado de la embajada norteamericana a Jerusalén ha constituido un éxito entre los grupos políticos más conservadores que poseen vínculos con influyentes miembros de la diáspora judía residentes en EE. UU. Como refuerzo de su campaña electoral, se presenta con un plan que reconoce la capitalidad de Israel y se muestra ante sus donantes y votantes como un pacificador, al tiempo que aleja de sí la imagen de utilizar su cargo público en beneficio político.

Para Netanyahu, por su parte, el plan se presenta como un éxito ante sus votantes que, por tercera vez, se enfrentan a las mismas elecciones. El posible mensaje que quiere enviar a sus electores es que deben olvidar los cargos de corrupción que penden sobre él para centrase en algo tan importante como la legitimidad de su capital y de sus asentamientos en Cisjordania. Su electorado debería considerar que, gracias a Netanyahu, los norteamericanos se han decantado del lado israelí, desapareciendo la imagen de árbitro que hasta ahora tenían.

Frente a esta situación, los palestinos no tienen otra opción que negarse, a pesar del incentivo económico que Trump les ha ofrecido. Sin embargo, el plan tiene un punto de brillantez en este sentido, pues pospone la respuesta palestina ofreciéndoles un plazo de cuatro años, fin de su segundo mandato si fuese reelegido. Al mismo tiempo, se detiene la ocupación de colonos judíos en las zonas cisjordanas ofertadas.

Por todo ello, no se considera que esta propuesta vaya a proporcionar una hoja de ruta para llegar a una verdadera solución negociada, sino que en un corto plazo servirá para remediar los problemas electorales que viven ambos presidentes y, en un largo plazo, se darían nuevos pasos hacia una política de hechos consumados que alejarán cada vez más las posiciones de las partes en conflicto.

*José Ignacio Castro Torres**
COR. ET. INF. DEM
Doctor en Estudios de Paz y Seguridad Internacional
Analista del IEEE

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos
1970 – 2020

Documento
Informativo

03/2020 6 de febrero de 2020

Andrés González Martín

Efectos de la epidemia en China y los daños colaterales en la economía iberoamericana

Efectos de la epidemia en China y los daños colaterales en la economía iberoamericana

Resumen

La Organización Mundial de la Salud ha declarado la emergencia internacional por el coronavirus originario de la ciudad china de Wuhan. La gravedad de la epidemia ha obligado a las autoridades a ampliar el periodo vacacional del año nuevo chino en 24 provincias chinas, que representaron más del 80 % del PIB nacional y el 90 % de las exportaciones el año pasado. La actividad laboral no se recuperará plenamente en estas áreas hasta por lo menos el 10 de febrero. Los expertos intentan evaluar los efectos económicos de la crisis sanitaria estableciendo hipótesis relacionadas con el síndrome respiratorio agudo y grave (SARS) de 2003. En cualquier caso, al margen de las estimaciones, el impacto ya se ha producido y su mayor o menor relevancia afectará especialmente a Iberoamérica.

Palabras clave

Coronavirus, economía china, materias primas, desaceleración.

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.

Effects of the epidemic in China and collateral damage on the Ibero-American economy

Abstract

The World Health Organization has declared an international emergency for the coronavirus originating in the Chinese city of Wuhan. The severity of the epidemic has forced authorities to extend the Chinese New Year holiday period in 24 Chinese provinces, which accounted for more than 80 percent of national GDP and 90 percent of exports last year. Labour activity will not fully recover in these areas until at least February 10. Experts are trying to assess the economic effects of the health crisis by establishing hypotheses related to the severe acute respiratory syndrome (SARS) of 2003. In any case, regardless of the estimates, the impact has already taken place and its greater or lesser relevance will affect Latin America, in particular.

Keywords

Coronavirus, Chinese economy, raw materials, deceleration.

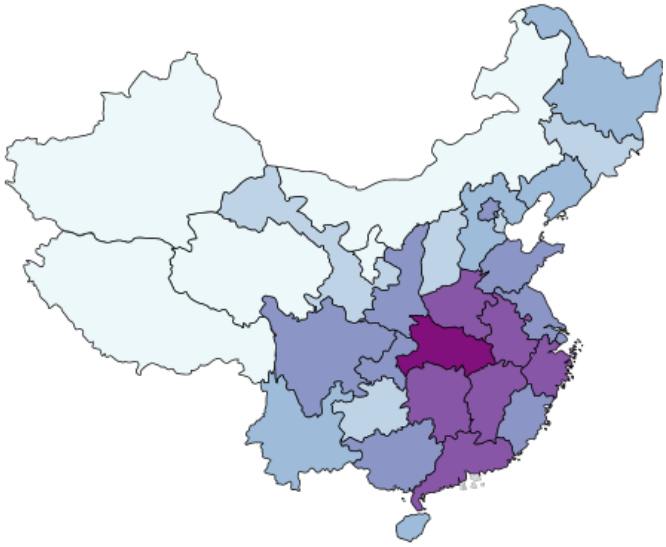
Situación de la actividad económica en China como consecuencia de la epidemia

Las autoridades habían anunciado que el año nuevo chino sería, en esta ocasión, más largo. La gravedad de la epidemia de coronavirus invitó a considerar conveniente posponer el retorno de las vacaciones al 2 de febrero. Algunas ciudades y provincias como Shanghái, Pekín, Jiangsu, Zhejiang, Guangdong pidieron formalmente a las empresas, excepto a las dedicadas a la prestación de servicios básicos, que no reanudaran su trabajo antes del 10 de febrero.

Independent Commodity Intelligence Services (ICIS), el mayor proveedor de información de los mercados petroquímicos del mundo, el 3 lunes de febrero, anunciaba que al menos 24 provincias chinas habían ampliado las vacaciones del año nuevo. La mayoría de las empresas no recobrarán su actividad hasta el 10 de febrero, para reducir el peligro de propagación de la epidemia provocada por el coronavirus de la ciudad de Wuhan[1]. En la provincia de Hubei, donde está situada Wuhan, el retraso del comienzo de la actividad laboral se amplía hasta, al menos, el 14 de febrero.

El coronavirus amenaza con perturbar el funcionamiento de la fábrica del mundo y sus cadenas de suministro mundiales, como consecuencia de las estrictas medidas de protección sanitaria que obligan a las empresas y los trabajadores a permanecer inactivos. El periodo vacacional más importante en China debería haber terminado el viernes 1 de febrero, cuando muchas empresas planeaban volver al trabajo tras una semana de vacaciones, pero las autoridades han ordenado a las empresas que permanezcan cerradas más tiempo en un intento de contener la enfermedad.

[1] Las provincias afectadas son Anhui, Chongqing, Fujian, Guangdong, Guangxi, Guizhou, Hebei, Hubei Heilongjiang, Henan, Hunan, Inner Mongolia, Jiangsu, Jiangxi, Jilin, Liaoning, Ningxia, Shaanxi, Shandong, Shanghái, Shanxi, Suzhou,Xi'an, Yunnan and Zhejiang. Disponible en https://www.icis.com/explore/resources/news/2020/02/03/10462474/china-petrochemical-shares-plunge-on-wuhan-virus-fears.



Distribución de los casos detectados de coronavirus por provincias.
Color más oscuro más casos.
Hubei, la provincia de la ciudad de Wuhan, en el centro color morado intenso.

Figura 1. Distribución de los casos detectados de coronavirus por provincias. Fuente: https://knoema.com/infographics/lwdhxyc/global-markets-moved-by-china-coronavirus-

El ritmo de crecimiento de la economía china viene desacelerándose desde hace años. En 2019, los efectos de la guerra comercial con los Estados Unidos han encadenado cuatro trimestres seguidos de caídas del incremento del PIB, cerrando el año con el peor dato de las últimas tres décadas, un 6,1 % de crecimiento. Las previsiones para los próximos años confirmaban la desaceleración sostenida. El Fondo Monetario Internacional preveía una caída al 5,8 % en 2020 y anunciaba que seguiría cayendo hasta el 5,5 % en 2024[2]. El impacto de la epidemia podría suponer la pérdida de más de un punto del crecimiento previsto.

Otra evaluación, la de la agencia S&P, advierte que la epidemia del coronavirus podría afectar gravemente al consumo interno en China, que ha sido uno de los principales dinamizadores del crecimiento en el país en los últimos años. Se estima que una caída del 10 % del consumo podría restar hasta 1,2 puntos porcentuales al PIB del gigante asiático[3].

[2] Disponible en https://knoema.com/loqqwx/china-gdp-growth-forecast-2019-2024-and-up-to-2060-data-and-charts.
[3] Disponible en https://www.dinero.com/internacional/articulo/cual-sera-el-impacto-sobre-la-economia-mundial-del-coronavirus/281163.

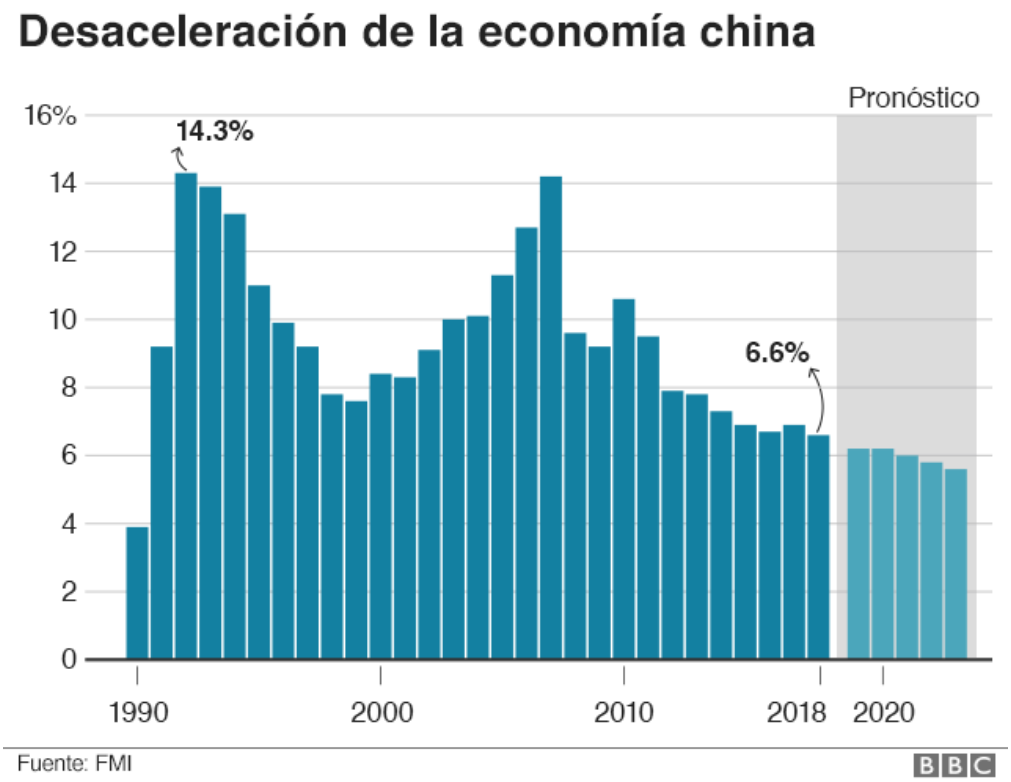


Figura 2. Desaceleración de la economía china. Fuente: FMI.

Las 24 provincias afectadas, que se ven obligadas a retrasar la vuelta al trabajo, el año pasado, representaron más del 80 % del PIB nacional y el 90 % de las exportaciones[4].

Efectos económicos de la epidemia en China

En estos momentos, no es posible determinar los efectos de la epidemia sobre la economía china y las consecuencias para el crecimiento mundial. En 2003, el impacto estimado de la crisis del síndrome respiratorio agudo y grave (SARS) fue de entre 30.000 y 60.000 millones de dólares en la economía mundial. Los sectores más afectados fueron los del transporte de viajeros, turismo, y actividades culturales y ocio. Se estima que China dejó de crecer un 1 % de su PIB como consecuencia de la epidemia y el Sudeste Asiático un 0,5.

[4] Según los cálculos de la CNBC. Disponible en https://www.cnbc.com/2020/02/01/coronavirus-more-of-china-extend-shutdown-accounting-for-80percent-of-gdp.html.

Nomura International Ltd. espera que el golpe al crecimiento de China pueda superar al provocado por el brote de SARS. El crecimiento del PIB real en el primer trimestre de 2020 podría caer materialmente incluso más de 2 puntos porcentuales, que fue el efecto en 2003, entre el primer y el segundo semestre por la crisis del SARS. Una caída tan alta, cercana al 2 % o más, reduciría el crecimiento chino, si no se resuelve la crisis, por debajo del 4 %[5].

En esta ocasión, Citigroup estima en un informe, publicado el viernes 1 de febrero, que espera que el crecimiento del PIB de China se desacelere a 4,8 % este trimestre, 1,2 puntos menos que el registrado en el cuarto trimestre de 2019. La entidad revisó su pronóstico de crecimiento anual reduciéndolo a un 5,5 % frente al 5,8 previsto inicialmente, lo que supondría una pérdida mucho menor que la provocada por la anterior epidemia vivida en China en 2003[6]. En esta ocasión, es posible que los efectos sean menores por la rápida y drástica intervención de las autoridades chinas y por la que la mortalidad del nuevo virus es 4 veces inferior al SARS.

Por otra parte, la provincia de Hubei, donde se originó el virus, es una de las provincias más grandes de China y representa el 4,3 % del PIB del país y aproximadamente el mismo porcentaje de población. El brote de gripe aviar de 2003 afectó a regiones mucho más importantes económicamente de China, las provincias de Guangdong y Pekín, que representaron el 13 % del PIB de China.

En cualquier caso, China en 2003 crecía por encimad del 10 %. Ahora, en 2020, los datos no son los mismos. A medida que el virus continúa su propagación, las preocupaciones por la sostenibilidad económica de China se agravan, porque antes de esta crisis ya estaba en dificultades. La desaceleración del crecimiento del PIB, el brote de gripe porcina africana y la guerra comercial con los Estados Unidos estaban teniendo efectos, a los que ahora hay que incorporar otros nuevos tangibles e intangibles. Es difícil precisar un costo de una crisis que aún está empezando a desarrollarse, pero su impacto será principalmente provocado por los cambios en la psicología de los actores económicos.

[5] Disponible en https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-01-29/virus-blow-to-china-s-economy-to-be-worse-than-sars-nomura-says.
[6] Disponible en https://www.eleconomista.es/mercados-cotizaciones/noticias/10334169/02/20/El-Banco-de-China-adelanta-un-lunes-negro-en-la-bolsa-por-el-coronavirus.html.

El miedo y la incertidumbre alteran más los resultados económicos que las consecuencias sobre la población de la enfermedad.

La desaceleración de la segunda economía más grande del mundo, como consecuencia de la propagación del virus a través de China, ya ha tenido eco en los mercados mundiales. El 21 de enero, los volúmenes de comercio en las bolsas de Hong Kong, Shanghái y Shenzhen disminuyeron entre un 2 y un 3,5 % y los precios de los futuros perdieron posiciones. Una semana más tarde, mientras el número de casos seguía aumentando, el virus afectó al FTSE 100 y a los precios mundiales del petróleo.

El Banco Popular de China, anticipando un lunes negro, ha dispuesto medidas para aumentar la liquidez y proteger a su economía de las fuertes caídas que se esperan en la bolsa de Shanghái tras su reapertura después de las vacaciones. Está prevista la inyección en el sistema de 170.000 millones de dólares, que sería la mayor intervención del banco central chino desde 2004.

Como era de esperar, la apertura del mercado ha supuesto una caída del Shanghai Composite Index (CSI) de un 7,72 %, con la mayor parte de los valores paralizados por haber superado el 10 % de caídas, el máximo permitido. La mayor caída de esta bolsa en los últimos cuatro años que supone una pérdida en un solo día de 393.000 millones de dólares de capitalización[7]. En el mismo sentido, se ha movido la bolsa de Shenzhen, con pérdidas de un 8,45 %. Unas 2 600 compañías de estas dos plazas cayeron hoy hasta ese límite legal permitido del 10 %[8].

El rendimiento de los bonos gubernamentales a 10 años ha tenido la mayor de las caídas desde 2014. El yuan también ha caído superando otra vez la barrera psicológica de los 7 yuanes por dólar.

Asimismo, la epidemia también ha supuesto un desplome de los precios de las materias primas. El petróleo ha bajado un 17 % desde el comienzo de la crisis, llegando a los 55,65 dólares por barril el 3 de febrero[9].

[7] Disponible en https://www.expansion.com/mercados/2020/02/03/5e37c771e5fdeac1218b460b.html.
[8] Disponible en https://www.eltiempo.com/economia/sectores/economia-y-negocios-en-medio-de-coronavirus-lunes-negro-en-bolsas-chinas-458250.
[9] Disponible en https://cincodias.elpais.com/mercados/materias-primas/petroleo_brent/1/.

Figura 3. Contratos por diferencias sobre petróleo Brent. Fuente: TVC.

El hierro también ha visto cómo su precio disminuía, aunque no tanto como el cobre. El cobre ha pasado de máximos a mínimos interanuales en dos semanas, con una pérdida superior al 10 % de su precio. El contrato de futuros del mineral de hierro de referencia en China ha caído, el día 3 de febrero, el 8 %, su límite máximo diario. Los futuros del crudo y del aceite de palma también se han hundido, tanto como para alcanzar los topes diarios de pérdidas permitidos.

Figura 4. Futuros cobre. Fuente: COMEX.

Es todavía pronto para analizar la respuesta a la caída de los mercados bursátiles chinos del lunes negro. Ahora vemos dos días después que aparece una corrección alcista. No es posible todavía evaluar cómo afectará la epidemia del coronavirus a la tendencia de los valores a medio plazo para fijar sus nuevos canales. Importante es mirar las cotizaciones, pero también el volumen de intercambios que curiosamente está siendo muy alto, lo que indica tensión, muchos quieren vender y muchos quieren comprar, muchos no quieren perder y muchos piensan que puede ser una oportunidad. En cualquier caso, la inestabilidad seguirá marcando la pauta.

Figura 5. Índice bursátil Shanghái China. Fuente: Investing.com

Consecuencias para Iberoamérica

En Iberoamérica, los países que sufrirán primero y más rápidamente los efectos económicos serán Brasil, Chile y Perú, por el gran volumen de materias primas que exportan a China.

El ministro de Hacienda chileno, Ignacio Briones, ya ha manifestado su preocupación por la reducción de la actividad económica en China: «Evidentemente, es un tema que nos preocupa. A propósito del precio del cobre, usted sabe que China es nuestro principal comprador de cobre; en consecuencia, lo que ocurra con las perspectivas de crecimiento económico son relevantes y, ante los ruidos del coronavirus, un eventual impacto en su actividad económica se hace sentir en los mercados»[10].

En Iberoamérica, el efecto de esta epidemia será mayor que la anterior de 2003 por el aumento del su volumen comercial con China en los últimos años. China, en 20 años, ha pasado de suponer apenas un 1 % de las exportaciones Iberoamericanas al 13 %, concentrándose estas ventas fundamentalmente en Brasil, Chile, Perú y Argentina. Por su parte, la penetración china en la economía mexicana es irrelevante. Una reducción de su demanda tendrá más efectos ahora que entonces necesariamente.

El 27 % de las exportaciones chilenas son a China, (19.200 millones de dólares estadounidenses). Perú proporcionalmente está cerca con el 26 % de sus ventas al exterior (11.700 millones de dólares estadounidenses) y Brasil se aproxima mucho, con importantes exportaciones de mineral de hierro, absorbiendo China el 22 % de sus ventas al exterior totales (48.000 millones de dólares estadounidenses)[11].

Iberoamérica sigue dependiendo fundamentalmente de las exportaciones de materias primas sin elaborar. Su balanza de pagos depende del volumen de materias primas exportadas y de sus precios, que están relacionados con la evolución del ciclo económico global y la transformación tecnológica de la industria localizada fuera. El incremento del ritmo de desaceleración chino y la caída de los precios de las materias primas suman en contra del valor de las exportaciones iberoamericanas. Las compras chinas son casi

[10] Disponible en https://www.latercera.com/pulso/noticia/evidentemente-tema-nos-preocupa-ministro-briones-impacto-del-coronavirus-cobre-la-economia/988497/.
[11] Disponible en https://www.dineroenimagen.com/grupo-financiero-multiva/nueva-amenaza-para-el-crecimiento-economico-global/119005.

exclusivamente bienes primarios, las exportaciones iberoamericanas a China son mucho menos sofisticada que sus exportaciones al resto del mundo.

En el año 2000, cinco productos primarios representaban el 47 % del volumen comercial de Iberoamérica con China. En el año 2013, estos cinco productos (minerales de hierro y sus concentrados, minerales de cobre y sus concentrados, petróleo, cobre refinado, soja) representaban el 75 % del volumen comercial[12].

Durante este mes de enero, el peso chileno, el argentino, el colombiano, el mexicano, el real brasileño, el sol peruano se han depreciado frente al dólar siguiendo una tendencia bajista. Los índices bursátiles en no pocos casos también han sufrido pérdidas. Sería prematuro identificar una relación de causalidad con los efectos económicos de la epidemia del coronavirus, pero en mercados afectados por la incertidumbre un elemento más no hace sino complicar las cosas.

Desde que se confirmaron en China los primeros casos de coronavirus, la cesta de divisas iberoamericanas se ha visto perjudicada. El peso colombiano ha sido uno de los que más ha sufrido. Para los inversores, los activos y mercados de mayor riesgo han dejado de ser atractivos, por lo que prefieren activos más seguros, aunque su rentabilidad sea inferior. El oro como valor refugio ha subido su cotización y es un claro indicador del aumento de la incertidumbre[13].

Sin embargo, la mayoría de las monedas y bolsas de Iberoamérica se revalorizaron el lunes 3 de febrero, en línea con Wall Street, debido a que, si bien persisten preocupaciones sobre el coronavirus en China, los inversores confían en que ese país logre limitar el impacto de la enfermedad[14]. En cualquier caso, la evolución de la enfermedad afectará a los mercados bursátiles y de divisas.

[12] Disponible en https://www.cepal.org/es/publicaciones/40743-relaciones-economicas-america-latina-caribe-china-oportunidades-desafios.
[13] Disponible en https://www.elcolombiano.com/negocios/economia/peso-colombiano-fue-la-moneda-mas-devaluada-en-la-semana-JE12344058.
[14] Disponible en https://lta.reuters.com/articulo/mercados-a-latina-idLTAKBN1ZX2PJ.

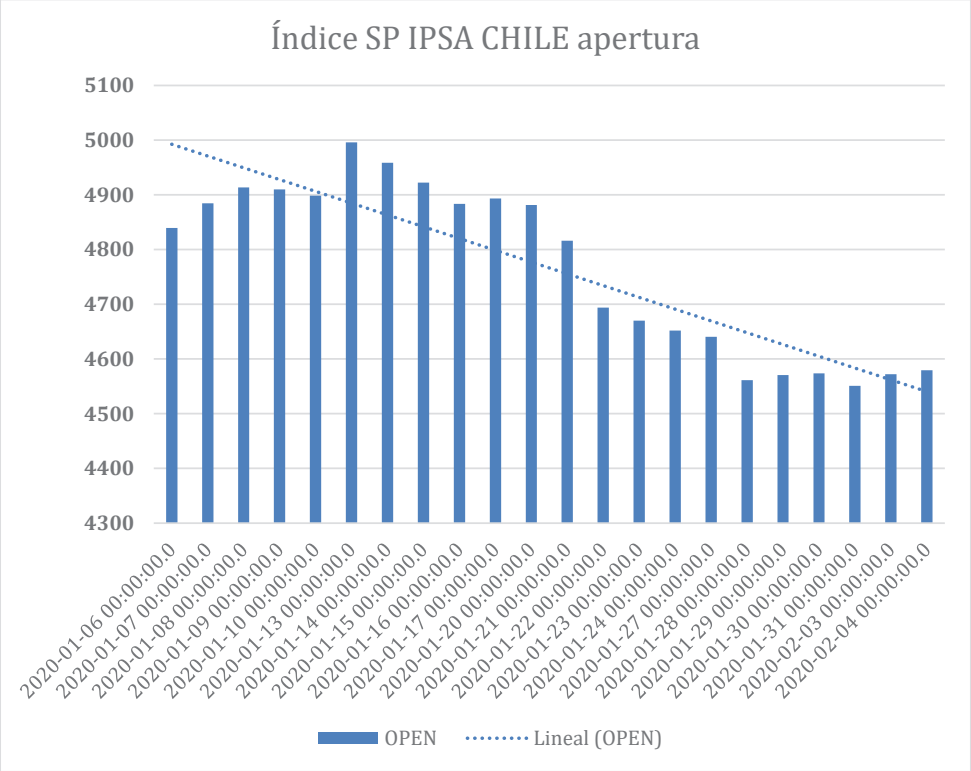


Figura 6. Índice SP IPSA. Fuente: elaboración propia.

Desde la perspectiva de China, Iberoamérica es fundamentalmente un abastecedor de materias primas sin elaborar. Su percepción se proyecta en la composición de su inversión extranjera directa en la región. El 90 % de las inversiones chinas estimadas entre 2010 y 2014 se destinaron a los sectores extractivos, mientras que el resto de países del mundo destinaron un cuarto de sus IED al mismo sector[15]. Una reducción del volumen exportador chino supondrá también una reducción de las inversiones directas en el continente.

[15] En la extracción de petróleo y gas, China se encuentra entre los inversionistas extranjeros más importantes en Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela (República Bolivariana de). En la minería, China ha concentrado sus inversiones en Perú y en menor medida en Brasil. Las cuatro grandes compañías de petróleo en China (CNPC, Sinopec, CNOOC y Sinochem), todas ellas de propiedad estatal, tienen importantes inversiones en todos los países productores de Iberoamérica, excepto en México y Bolivia. Disponible en https://repositorio.cepal.org/handle/11362/38196.

Por otra parte, China ha sido una fuente crítica de financiación para Iberoamérica, especialmente para países como Venezuela, Ecuador, Brasil y Argentina, que han tenido en los últimos años un acceso relativamente limitado a los mercados de capitales internacionales. No está claro en qué medida CDB y Eximbank están actuando solo como un salvavidas temporal para estas economías o si podrán continuar a medio plazo procurando los fondos necesarios para sostener políticas de inversión acertadas capaces de mantener la relación de los bancos con sus clientes; especialmente si surgen tensiones de liquidez o solvencia del sistema financiero chino.

Los puntos expuestos revelan que para Iberoamérica la evolución de la crisis provocada por la epidémica en China puede ser un factor que afecte más a la economía de sus países que a los de otras áreas, especialmente en los casos de Chile, Perú, Brasil y Argentina.

Andrés González Martín *
Teniente coronel de Artillería
Analista del IEEE

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos
1970 – 2020

Documento
Informativo

04/2020 7 de febrero de 2020

Lara Victoria Carreño Ibáñez

La capacidad de la respuesta española frente a las pandemias

La capacidad de la respuesta española frente a las pandemias

Resumen

Las epidemias comparten con las hambrunas, las guerras y las catástrofes naturales una característica: siempre acarrean otros desastres. El impacto de la epidemia en la estructura demográfica y la esperanza de vida de la población conlleva cambios negativos a gran escala en las pautas de comportamiento tanto económico como social. Las consecuencias que provocan las pandemias pueden llegar a ser catastróficas.

En España, la capacidad de la respuesta española quedó probada en la gestión del ébola en 2014, permitiéndonos adaptar y mejorar nuestras capacidades que hoy son una realidad. Aun así, es necesario, desarrollar nuevos planes de preparación y respuesta ante las amenazas y los desafíos sanitarios, tanto genéricos como específicos, con una aproximación multisectorial que asegure una buena coordinación de todas las administraciones implicadas a nivel nacional e internacional.

Palabras clave

Epidemia, pandemia, seguridad, respuesta, alerta.

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.

The capacity of the Spanish response against pandemics

Abstract

Epidemics share a characteristic with famines, wars and natural disasters: they always lead to other disasters. The impact of the epidemic on the demographic structure and the life expectancy of the population entails large-scale negative changes in both economic and social behavior patterns. The consequences of pandemics can be catastrophic.
In Spain, the capacity of the Spanish response was tested in the management of Ebola in 2014, allowing us to adapt and improve our capabilities that today are a reality. Even so, it is necessary to develop new preparedness and response plans for threats and health challenges, both generic and specific, with a multisectoral approach that ensures good coordination of all administrations involved at national and international level

Keywords

Epidemic, pandemic, security, response, alert.

* Este documento es un avance del capítulo 4 del Cuaderno de Estrategia número 203: *Emergencias pandémicas en un mundo globalizado: amenazas a la seguridad,* cerrado a 10 de noviembre de 2019, que será publicado próximamente por el IEEE.

Introducción

Las consecuencias que provocan las pandemias pueden llegar a ser catastróficas a nivel global. A lo largo de la historia de la humanidad, el mundo ha vivido varias pandemias que han costado la vida a cientos de millones de personas, originando cambios en la sociedad y la forma de relacionarnos y de articular los sistemas sanitarios. El hambre, las guerras y las epidemias siempre han sido los grandes enemigos de la humanidad. Estas últimas comparten con las anteriores una característica: siempre acarrean otros desastres[1]. El impacto de la epidemia en la estructura demográfica y la esperanza de vida de la población conllevan cambios negativos a gran escala en las pautas de comportamiento tanto económico como social.

La aparición de nuevas epidemias y la reaparición de enfermedades emergentes sigue su marcha y no podríamos no asegurar una nueva mutación del agente patógeno responsable, cabiendo asimismo la posibilidad de una manipulación por error o de manera intencionada por el ser humano, que pueda llegar a provocar una nueva epidemia de dimensiones desconocidas.

En este sentido, ante la imposibilidad de poder ofrecer vacunación para todas las enfermedades, a pesar de reconocerlo como el medio más eficaz en el control de estas, a lo que se le sumarian cuestiones culturales, religiosas y/o sociales que en ocasiones operan en otros países o en comunidades dentro de nuestro propio país, se dificulta aún más una adecuada respuesta.

Los movimientos globales a los que nos enfrentamos en el mundo actual favorecen la importación de enfermedades transmisibles de alto riesgo endémicas en otros países y la consecuente diseminación de los implícitos riesgos sanitarios. Así existe la posibilidad de introducción de agentes patógenos, bien por instrucción de los vectores o de los casos importados, y la consecuente transmisión autóctona.

Se hace por tanto necesario garantizar una adecuada respuesta en estas nuevas situaciones de alerta para la salud pública.

[1] *Informe sobre la salud en el mundo.* Organización Mundial de la Salud.

Las pandemias a lo largo de la historia y sus consecuencias

En 1330, apareció la bacteria de la peste negra[2] (*Yersinia pestis*) en Asia, expandiéndose una década después por toda Europa, ayudada por las pésimas condiciones higiénicas, la mala alimentación y los escasos conocimientos médicos. Desde entonces la enfermedad se convirtió en una inseparable compañera de viaje de la población europea, hasta su último brote a principios del siglo XVIII. Sin embargo, el mal jamás se volvió a manifestar con la virulencia de 1346-1353, cuando impregnó la conciencia y la conducta de las gentes. Por entonces, había otras enfermedades endémicas que azotaban a la población, como era la gripe, el sarampión, la disentería y la lepra.

La peste negra o peste bubónica hoy es conocida como la epidemia mundial que causó la muerte de una cuarta parte de la población de Europa y Asia, calculada entre 75 y 200 millones de personas.

Actualmente, la peste sigue afectando a unas 3.000 personas a nivel mundial, sin embargo, los tratamientos antibióticos consiguen evitar las complicaciones graves y la muerte en el 85 % de los casos. Además, la bacteria responsable de la epidemia apenas ha experimentado mutaciones desde la era medieval (prácticamente es la misma), lo que nos asegura un efectivo control sobre ella.

Durante los siglos XVIII, XIX y XX, existieron alrededor de 22 pandemias registradas. Merece la pena destacar la epidemia de viruela registrada en el siglo XVIII. La viruela alteró de manera dramática el curso de la historia. Históricamente el virus ha matado al 30 % de las personas que lo han contraído. En el siglo XVIII, se estima que la viruela acabó con la vida de 60 millones de personas, y en el XX con unos 300 millones a nivel mundial.

En la época moderna, la epidemia más virulenta que sacudió al mundo fue la gripe española: la primera pandemia global. Durante los últimos meses de la Primera Guerra Mundial, una cepa muy virulenta del virus de la gripe se extendió por todo el mundo, fue la pandemia de gripe de 1918-1919 que causó la mayor mortalidad en la historia en tan poco tiempo. Se estima que en el transcurso de un año fallecieron entre 50 y 100 millones de personas una cifra verdaderamente inquietante sobre todo si tenemos en cuenta que la Primera Guerra Mundial (1914-1918) acabó con la vida de 40 millones de personas.

[2] *WHO Report on Global Surveillance of Epidemic-prone Infectious Diseases - Plague*, 2000.

La denominación de gripe española procede del hecho de que fue España el primer país europeo, y podríamos decir el primer país a nivel mundial, que informó sobre la pandemia; no porque se originara en nuestro país. Y esto a pesar de concurrir otros casos en otros países europeos, cuyo origen era el norte de Francia, que albergaba la mayor red de aprovisionamiento global de la época lo cual contribuyó a una expansión global, de allí y por allí pasaban hombres, animales y mercancías hacia todos los rincones del planeta. Además de ser conocida como gripe española se le denominó «soldado de Nápoles» en alusión a una zarzuela del momento en Madrid (ciudad española más afectada), extendiéndose rápidamente a partir de la capital al resto de España, acabando con la vida de casi 300.000 personas (algo más de un 1 % de la población, que era de 20 millones, con 8 millones de infectados). No obstante, las cifras oficiales disminuyeron a la mitad estos datos. El hecho de que enfermase el rey Alfonso XIII, acrecentó la popularidad de la infección[3].

En la actualidad, el avance científico ha cambiado el panorama. Las campañas de vacunación, el tratamiento antibiótico, las mejoras en la higiene y en la infraestructura médica han dado paso, sobre todo en los países más desarrollados, a un estado de aparente seguridad y protección frente a las epidemias mundiales. Desde mediados del siglo XX, hasta la época actual, la ciencia médica ha entrado en una recta de victoria y control sobre las epidemias. La propia Organización Mundial de la Salud declaró en 1979, después de su campaña global de vacunación contra la viruela, que el ser humano había derrotado a su primera epidemia, y lo cierto es que de los 15 millones de infectados y 2 millones de muertes que la viruela registraba en 1967, en 2014 ni siquiera se vacunó a las personas contra esta.

A las 5 principales epidemias vividas durante el actual siglo XXI, desde el SARS (síndrome respiratorio grave) en 2002, la gripe aviar en 2005 o la gripe porcina en 2009, hasta el más reciente ébola en 2014, que la OMS calificó de «la emergencia de salud pública más grave en la era moderna» se ha sumado el actual brote de coronavirus de China.

[3] CHOWELL, G.; ERKOREKA, A.; VIBOUD, C. *et al*. «Spatial-temporal excess mortality patterns of the 1918-1919 influenza pandemic in Spain». *BMC Infect Dis* 14. 2014 Jul 5, p. 371.

Programa de Emergencias Sanitarias y Alerta y Respuesta Mundiales ante brotes epidémicos de la Organización Mundial de la Salud

A nivel global la cifra récord de 130 millones de personas que necesitan asistencia humanitaria, y los brotes epidémicos son una amenaza mundial constante. Desde 2016, la Organización Mundial de la Salud[4] viene poniendo en práctica nuevos procesos de gestión de emergencias que abarcan la evaluación de riesgos, la clasificación de las emergencias y la gestión de incidentes.

La OMS ha desarrollado la Red Mundial de Alerta y Respuesta ante Brotes Epidémicos (GOARN)[5], un mecanismo de colaboración técnica entre instituciones científicas de los Estados miembros, redes ya existentes que aúnan sus recursos humanos y técnicos para identificar, confirmar y responder rápidamente a brotes epidémicos de importancia internacional. «La Red brinda un marco operacional para reunir esos conocimientos especializados con el propósito de mantener a la comunidad internacional continuamente alerta ante la amenaza de brotes epidémicos y lista para responder». Desde el año 2000, la GOARN incorpora normas acordadas a la respuesta internacional ante brotes epidémicos mediante la elaboración de principios rectores y protocolos operacionales con el fin de normalizar los sistemas epidemiológicos y de laboratorio, gestión clínica, investigación, comunicaciones, apoyo logístico, seguridad, entre otros.

En este sentido, se han hecho considerables progresos en esferas como la evaluación y la clasificación de riesgos, la coordinación de la respuesta de la OMS con las oficinas regionales y las oficinas en los países mediante un sistema de gestión de incidentes, y la rápida liberación de recursos del Fondo de la OMS para Contingencias relacionadas con Emergencias.

El 8 de agosto de 2014, la epidemia en África Occidental de enfermedad por virus del Ébola fue declarada emergencia de salud pública de importancia internacional. Cuatro meses antes, las autoridades de Guinea habían declarado el brote de ébola en su país. En África occidental (principalmente Guinea, Liberia y Sierra Leona), fue una epidemia que terminó con la vida de unas 11.000 personas y generó caos, un inmenso sufrimiento y un miedo que se amplificó por la falta de liderazgo político y de respuestas institucionales adecuadas.

[4] https://www.who.int/features/qa/health-emergencies-programme/es/.
[5] https://www.who.int/csr/outbreaknetwork/es/.

En los países occidentales, la epidemia de ébola fue principalmente una epidemia de pánico, debido en parte a una comunicación deficiente de las instituciones sanitarias que no hizo sino contribuir a alimentar el alarmismo en la población instigada por los medios de comunicación.

La experiencia adquirida por la enfermedad de Ébola en África y las situaciones asociadas vividas en distintos países europeos y en EE. UU., así como la experiencia en nuestro país con el primer caso secundario fuera de África, nos han permitido mejorar el conocimiento sobre esta enfermedad, en base a lo cual se han podido reforzar los protocolos de actuación para adaptarlos mejor al entorno europeo, en el que no había antecedentes. Además de habernos permitido adquirir conocimientos sobre el manejo de una crisis de tal envergadura a la vez que ponía a prueba nuestro sistema sanitario y su capacidad y nos retaba a ofrecer una respuesta adecuada ante tal magnitud de crisis.

Respuesta y monitorización frente a brotes epidémicos a nivel europeo

En 2005, se estableció el Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades[6] (*European Centre for Disease Prevention and Control*), cuyo objetivo es reforzar las defensas de Europa contra las enfermedades infecciosas, que permite establecer un marco común de los sistemas de vigilancia nacionales que ayudan a mejorar el control de un brote epidémico. Los programas de enfermedades del ECDC cubren la resistencia a los antimicrobianos y las infecciones asociadas a la atención médica; enfermedades emergentes y transmitidas por vectores; enfermedades transmitidas por alimentos y agua y zoonosis; VIH, infecciones de transmisión sexual y hepatitis viral; influenza y otros virus respiratorios; tuberculosis; y enfermedades prevenibles por vacunación.

Sistema de alerta precoz y respuesta (SAPR)

El Sistema de Alerta Precoz y Respuesta de Salud Pública (SAPR) es un sistema de alerta rápida para la notificación de alertas a nivel de la Unión Europea relacionadas con amenazas transfronterizas graves para la salud, tal como se establece en el artículo 8 de la Decisión 1082/2013/UE. El Sistema de Alerta Precoz y Respuesta de Salud Pública

[6] https://www.ecdc.europa.eu/en/home.

permite a la Comisión y los países de la UE mantenerse en comunicación permanente con el fin de dar la voz de alerta, evaluar los riesgos para la salud pública y determinar las medidas que pueden ser necesarias para proteger la misma.

El Sistema de Alerta Precoz y Respuesta de Salud Pública se ha utilizado con éxito para alertar, intercambiar información y coordinar medidas en respuesta a brotes anteriores, como los de SARS, gripe pandémica A (H1N1), ébola, Zika y otros brotes transfronterizos de enfermedades transmisibles.

La respuesta rápida a las amenazas transfronterizas graves para la salud se coordina a escala de la UE en el Comité de Seguridad Sanitaria.

El Comité de Seguridad Sanitaria y el Sistema de Alerta Precoz y Respuesta de Salud Pública constituyen la plataforma y la herramienta para la coordinación de las medidas y la respuesta a las amenazas transfronterizas graves para la salud. El Comité está integrado por representantes de los países de la UE, y apoya el intercambio de información entre ellos y coordina, en colaboración con la Comisión, la preparación, la planificación, la comunicación de riesgos y crisis, y las respuestas.

El pasado año, el Sistema de Alerta Precoz y Respuesta de Salud Pública de la Unión Europea recibió 1.482 comunicaciones, mostrando la mayor sensibilidad del sistema europeo, debido a una menor tolerancia a los riesgos de la población de la UE, entre otras.

Mecanismos españoles ante una epidemia. Métodos de vigilancia y respuesta

Según el *Global Health Security Index* (GHS)[7], España tiene el undécimo sistema sanitario más seguro y robusto del mundo (83,0) en lo que respecta a la temprana detención y seguimiento de las epidemias potencialmente epidémicas.

Entre otras cuestiones que se analizan en el estudio, nuestro país, con una puntuación de 61,9/100, está preparado a la hora de dar una rápida respuesta y puesta en marcha de medidas para mitigar las epidemias.

[7] https://www.ghsindex.org/wp-content/uploads/2019/10/2019-Global-Health-Security-Index.pdf.

En virtud de las previsiones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)[8], en el año 2070, España destinaría un 6,5 % del PIB al conjunto de la sanidad pública, lo que significa no más de medio punto de lo que invertimos en estos momentos, un porcentaje inferior a muchos países europeos.

Vigilancia epidemiológica a nivel nacional

Protocolos de la red nacional de vigilancia epidemiológica

La vigilancia epidemiológica de enfermedades transmisibles es una de las actividades que tradicionalmente ha estado unida a la salud pública. En España, la vigilancia de las enfermedades transmisibles está regulada legislativamente[9] [10]. En la Unión Europea, está coordinada a través del Centro Europeo para la Prevención y Control de Enfermedades (ECDC)[11].

El propósito de la vigilancia epidemiológica es proporcionar la información necesaria para el control de las enfermedades transmisibles. La conexión entre información y acción es el elemento que determina el valor y la utilidad de la vigilancia. Ello implica que esta actividad debe estar presente en el sistema de atención sanitaria de nuestro país y su estructura debe adecuarse a la realidad de los distintos niveles administrativos y asistenciales del sistema sanitario[12].

La vigilancia se sustenta en la actividad de la Red Nacional de Vigilancia Epidemiológica (RENAVE) que gestiona el Centro Nacional de Epidemiologia.

Se trata de una estructura descentralizada, integrada por profesionales y técnicos de salud pública de los departamentos de salud local, autonómica y estatal. La Red da respuesta a las necesidades de información de las autoridades de salud, y de aquellos profesionales que, desde distintos ámbitos y responsabilidades, necesitan conocer la

[8] http://www.oecd.org/.
[9] https://www.ecdc.europa.eu/en/publications-data/RRA-ebola-virus-disease-outbreak-DRC-fifth-update.
[10] BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO. Real Decreto 2210/1995 por el que se crea la Red Nacional de Vigilancia Epidemiológica. *BOE* n.º 21. 24/1/1996.
[11] Regulación (EC) N.º 851/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 abril 2004 por el que se crea el ECDC.
[12] *Revista Instituto de Salud Carlos III*. Vol. 22, n.º 1. 2014.

presentación, patrones de riesgo y distribución de las enfermedades transmisibles en la población[13].

La RENAVE articula la vigilancia integrando la notificación y la investigación epidemiológica de casos de enfermedades transmisibles, de brotes o de microorganismos.

Por su parte, el Centro de Coordinación de Alertas y Emergencias Sanitarias (CCAES)[14] es un Centro dependiente de la Dirección General de Salud Pública, Calidad e Innovación del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social que tiene como función: coordinar la gestión de la información y apoyar en la respuesta ante situaciones de alerta o emergencia sanitaria nacional o internacional que supongan una amenaza para la salud de la población. El CCAES es, además, la unidad responsable de la elaboración y desarrollo de los planes de preparación y respuesta para hacer frente a las amenazas de salud pública.

Para ello se ha creado el Sistema Nacional de Alerta Precoz y Respuesta Rápida (SIAPR).

Con respecto a la actividades de preparación y respuesta, el Sistema Nacional de Alerta Precoz y Respuesta Rápida (SIAPR) está formado por una red de centros de enlace autonómicos, coordinados por un Centro de Enlace Nacional, que permite la comunicación permanente y rápida de situaciones de riesgo para la salud de la población con el propósito de mejorar la prevención y la preparación ante situaciones de riesgo para la salud y la coordinación de las medidas de respuesta cuando exista afectación a nivel nacional o internacional. El CCAES actúa como Centro de Enlace Nacional del sistema y es el nodo central que establece acuerdos de colaboración con los nodos centrales de diferentes sistemas y redes de vigilancia y alertas que funcionan en la Administración General del Estado. El CCAES tiene también la responsabilidad de la coordinación a nivel internacional.

[13] Red Nacional de Vigilancia Epidemiológica (RENAVE).
[14] Orden SCO/564/2004, 27 de febrero.

Este sistema:

- Establece mecanismos de coordinación entre todas las redes de interés con un abordaje multisectorial: RED DE REDES.
- Define criterios comunes para detectar y notificar los ESPIN/ESPIII (criterios de notificación estandarizados).
- Realiza la primera evaluación de riesgo para la salud pública a nivel local para proponer las medidas de respuesta adecuadas al nivel de riesgo.
- Coordina la respuesta entre el sector sanitario y otros sistemas (Protección Civil y el Departamento de Seguridad Nacional).
- En febrero de 2012 se crea la Ponencia de Alertas y Planes de Preparación y Respuesta (dependiente de la Comisión de Salud Pública), que es el órgano de gestión y seguimiento de este Sistema y responsable de proponer y revisar sus normas de funcionamiento.

El 23 de mayo de 2005, la 58.ª Asamblea Mundial de la Salud adoptó una nueva revisión del Reglamento Sanitario Internacional con la finalidad de «prevenir la propagación internacional de enfermedades, proteger contra esa propagación, controlarla y dar una respuesta de salud pública proporcionada y restringida a los riesgos para la salud pública». El Reglamento Sanitario Internacional (RSI-2005) entró en vigor el día 15 de junio de 2007 y constituye la única legislación internacional vinculante sobre salud pública, cuya finalidad y alcance son prevenir la propagación internacional de enfermedades, proteger contra esa propagación, controlarla y darle una respuesta proporcionada y restringida a los riesgos para la salud pública, evitando interferencias innecesarias con el tráfico y el comercio internacionales.

El RSI-2005 establece que cada Estado miembro debe desarrollar la capacidad necesaria para responder con prontitud y eficacia en todos los niveles administrativos y durante las 24 horas del día. En este contexto, se crea el Sistema de Alerta Precoz y Respuesta Rápida, con el objetivo principal de detectar rápidamente aquellas amenazas y situaciones que puedan tener un impacto grave en la salud de la población, tengan capacidad de extensión en el territorio nacional y requieran la toma de medidas de forma rápida y coordinada, con el fin de prevenir la propagación y dar una respuesta de salud pública adaptada a la situación detectada.

En situaciones sanitarias de urgencia o necesidad, la Ley 3/1986, de 14 de abril, de medidas especiales en materia de salud pública en su artículo primero contempla que las autoridades sanitarias de las distintas administraciones públicas, dentro del ámbito de sus competencias podrán, al objeto de proteger la salud pública y prevenir su pérdida o deterioro, adoptar las medidas previstas en la mencionada Ley.

El papel de la sanidad exterior

Las migraciones han sido analizadas desde varios puntos de vista y desde distintas disciplinas académicas para poder establecer ciertos parámetros y enfoques. Los movimientos de la población son globales y debidos a múltiples causas, entre las que podríamos citar las más comunes: escapar de la pobreza, de zonas de conflicto, discriminación, deterioro del ambiente, acceso a la educación, acceso a mejores sistemas sanitarios, razones políticas, entre otras.

Todo esto determina que la aparición de un brote de enfermedad en un lugar lejano puede tener consecuencias transnacionales cuando fallan los mecanismos de control.

Ante el riesgo de aparición de nuevas enfermedades de alto riesgo para la salud pública asociadas a estos movimientos globales se hace necesario minimizar sus posibles efectos en nuestro sistema sanitario y en nuestra sociedad.

Cabe incluir en este apartado el papel de nuestras Fuerzas Armadas desplegadas en misiones en el exterior, consciente de los riesgos a los que nos enfrentamos en esas zonas, así como la posibilidad de hacer llegar a territorio nacional enfermedades que o bien no existen o hemos sido capaces de eliminar. Si bien nuestras Fuerzas Armadas han incrementado la protección de las fuerzas propias frente a pandemias en las zonas de operaciones y se han realizado planes de contingencia para, en caso necesario, ser capaces de evacuar a personal nacional en zonas de grave riesgo de epidemias.

Los controles sanitarios en las fronteras, fundamentalmente en los aeropuertos internacionales, son parte del conjunto de actividades a desarrollar en la preparación y respuesta frente a una pandemia, y tienen como objetivo principal retrasar la entrada del virus pandémico constituyendo una de las actividades propias de las fases de contención de la enfermedad; permitir ganar tiempo para la puesta en marcha de otras medidas, así

como para educar desde el punto de vista sanitario a la población acerca de la enfermedad y de sus mecanismos de transmisión.

La sanidad exterior es competencia exclusiva del Estado y en ella se incluyen las actividades que se realizan en materia de vigilancia y control de los posibles riesgos para la salud derivados de la importación, exportación o tránsito de mercancías, y del tráfico internacional de viajeros[15].

Su puesta en práctica como estrategia de salud pública en respuesta a epidemias es responsabilidad de la Dirección General de Salud Pública, Calidad e Innovación del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, a través de la Subdirección General de Sanidad Exterior, y para ello se requiere una actuación coordinada con otros organismos implicados[16].

Gestión hospitalaria para la atención a enfermedades infecciosas de alto riesgo

Las enfermedades infecciosas que pueden generar situaciones de alto riesgo para la salud pública (EIAR) requieren medidas de aislamiento de diferente nivel a aplicar. El nivel de riesgo debe ser siempre evaluado ya que este tipo de enfermedades además de medidas de prevención frente a la infección, implican en muchas ocasiones una priorización de recursos.

En lo que respecta a la parte asistencial, que realizan los profesionales que participan en la atención de estos pacientes suponen un elevado riesgo de infección, cuando las medidas de aislamiento deben extremarse y las unidades de aislamiento de alto nivel juegan un papel fundamental en la prevención de riesgos.

En el contexto epidemiológico actual, en el que este tipo de patologías aparecen como casos esporádicos sin transmisión local o con una transmisión local muy limitada y controlada se requiere disponer de unidades de aislamiento de alto nivel para poder garantizar la concentración de la experiencia y el conocimiento, la adecuada atención del paciente con infección confirmada y las medidas de seguridad y control de la infección de alto nivel que impidan la transmisión. Además, las unidades de aislamiento de alto

[15] Ley 14/86 General de Sanidad. Art. 38.2.
[16] http://www.congreso.es/docu/pge2017/pge_2017-web/PGE-ROM/doc/1/3/20/3/2/10/N_17_A_R_31_126_1_2_3_1313B_C_1.PDF.

nivel deben servir de referencia y apoyo en caso necesario para profesionales del Sistema Nacional de Salud que deban tratar a otros pacientes que puedan requerir hospitalización en unidades de aislamiento de menor nivel.

A su vez, el hecho de identificar los equipos de protección individual como una de las medidas preventivas, no debe entenderse que es en detrimento de las medidas de organización de la actividad y de adopción de medidas de protección colectivas y restantes obligaciones que, de la aplicación de la normativa se desprendan y a las que se deben conceder la importancia y prioridad que les corresponde y que se debe abordar tanto desde la perspectiva de la protección de la salud de los trabajadores como de la dimensión de la protección de la salud de la colectividad, fundamento este de la salud pública. Por otro lado, ya desde la planificación de la actividad de un centro sanitario se hace necesaria una cooperación y coordinación efectiva entre todos los actores con el fin de garantizar que todos los trabajadores, con independencia de su vínculo laboral, reciban la información y las instrucciones adecuadas, en relación con los riesgos existentes en el centro de trabajo y con las medidas de protección y prevención correspondientes, así como sobre las medidas de emergencia a aplicar.

En España se han identificado al menos cuatro situaciones en las que se ha requerido el uso de las unidades de alto nivel de aislamiento pertenecientes a esta Red de Hospitales. La situación más importante fue la gestión de los casos confirmados de enfermedad por virus del Ébola en 2014. También se ingresó en una unidad de aislamiento de alto nivel un caso importado de fiebre hemorrágica de origen desconocido, sospechoso de enfermedad de Lassa (posteriormente descartada) y, posteriormente fue un caso confirmado de fiebre hemorrágica de Crimea Congo, infectado durante el manejo de otro caso confirmado infectado a través de una picadura de garrapata portadora del virus. En todos los casos, el uso de las unidades de aislamiento de alto nivel se consideró necesario por la situación de amenaza vital para el paciente y el riesgo asociado para los profesionales sanitarios durante su manejo asistencial.

Red de hospitales para la atención de enfermedades infecciosas que pueden generar situaciones de alto riesgo para la salud pública

Actualmente, la Red está compuesta por un total de 25 unidades hospitalarias (primer nivel), 24 pertenecientes a hospitales designados por las CCAA y el Hospital Central de la Defensa «Gómez Ulla». A partir de esta Red, se priorizan siete unidades (segundo nivel), que incluyen la del Hospital Central de la Defensa, para el tratamiento de EIAR en un escenario epidemiológico de casos esporádicos, importadas o no, de transmisión limitada y controlada.

Esta Red de Hospitales se encuadra en el desarrollo de las capacidades de preparación y respuesta que tienen como punto de partida el Sistema de Alerta Precoz y Respuesta (SIAPR) del Sistema Nacional de Salud aprobado en pleno del Consejo Interterritorial en marzo de 2013. El desarrollo, la organización y cualquier modificación en la estructura y funcionamiento de esta Red de Hospitales serán responsabilidad de la Dirección General de Salud Pública, Calidad e Innovación del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, las Direcciones Generales de Salud Pública y las Gerencias de los Servicios de Salud de las comunidades autónomas.

Conclusión

En un entorno cada vez más complejo y volátil donde se observa un aumento de las tensiones geopolíticas y de la incertidumbre; un mundo cada vez más globalizado e interdependiente, debemos ser capaces de hacer frente a las crisis que se suceden con cada vez más intensidad, y esto incluye una crisis sanitaria, que podría llegar a tener consecuencias devastadoras.

Hasta la fecha se habían identificado al menos seis alertas sanitarias globales, todas ellas con un importante impacto a nivel nacional: el síndrome respiratorio agudo grave, la gripe por virus A/H5N1, la pandemia de gripe por virus A/H1N1, la nueva diseminación internacional del poliovirus salvaje, la enfermedad por virus del Ébola y la infección por virus Zika. Ahora hay que sumar el coronavirus de Wuhan.

La epidemia del Ébola supuso un auténtico reto para los países de la Unión Europea y para nuestro propio país, donde nos dejó valiosas lecciones aprendidas, que sin duda han servido y servirán para articular una futura respuesta acorde a nuestro país en caso

de repetición de una situación de tal envergadura y que pruebe, como lo hizo la anterior epidemia, nuestro sistema sanitario.

Además de mejorar las capacidades de nuestro sistema sanitario en pro de ofrecer una respuesta adecuada a la epidemia que nos ocupara en ese momento, no debemos olvidar la importancia de potenciar una correcta educación sanitaria tanto de la población como del personal sanitario (grupo en el que incluimos un actual conocimiento), que sin duda tendrá importancia a la hora de poder establecer un eficaz control de las enfermedades. Asimismo, merece atención la mejora de la coordinación entre las distintas administraciones.

La epidemia nos obligó a responder a la amenaza que supone una enfermedad infecciosa de alto riesgo que conlleva normalmente una alta letalidad, y cuyo manejo en nuestro medio puede requerir medidas asistenciales que implican un alto riesgo de transmisión a los profesionales sanitarios en ausencia de condiciones de seguridad y medidas de prevención de alto nivel.

Cuando las prácticas asistenciales que realizan los profesionales que participan en la atención de estos pacientes suponen un elevado riesgo de infección, las medidas de aislamiento deben extremarse y las unidades de aislamiento de alto nivel juegan un papel fundamental en la prevención de riesgos. Las enfermedades infecciosas de alto riesgo, cuyo riesgo para la salud pública debe ser siempre evaluado, implican habitualmente, además de medidas de prevención de la infección, una priorización de recursos y en muchas ocasiones generan situaciones de crisis de mayor o menor envergadura que requieren acciones de comunicación e información a la población.

En 2014, en nuestro país no existía ninguna unidad de aislamiento de alto nivel comparable a las que había en otros países de Europa y en Estados Unidos, lo que significa un avance muy importante para minimizar el riesgo de los trabajadores sanitarios. Hoy, se realizan simulacros ante la posibilidad de activación de una de estas unidades de aislamiento de alto nivel, lo que nos hace estar preparados ante posibles casos que puedan surgir tanto dentro como fuera de nuestras fronteras, en un mundo cada día más globalizado y donde los movimientos globales son frecuentes.

Por otra parte, son evidentes los cambios que la revolución tecnológica está incorporando en el modo de vida de los ciudadanos. El desarrollo de la tecnología es un

instrumento de activación económica, crecimiento y progreso, que deberíamos usar en la contención de brotes epidémicos y en la gestión de la crisis.

No debemos dejar de citar el impacto que puede llegar a tener el cambio climático en la aparición de nuevas epidemias. Hoy, al cambio climático ya se le considera como una completa amenaza para la seguridad sanitaria. Con el calentamiento global, la mayor parte de la población mundial podría estar expuesta al mosquito Aedes (portador del virus de Zika, chikungunya, dengue…) en los próximos 50 años. El aumento de la temperatura puede provocar transmisiones durante todo el año en los trópicos y riesgos estacionales en casi cualquier lugar del planeta, además de que las infecciones provocadas se estiman sean de mayor intensidad.

España recibe más de 80 millones de turistas al año, con puertos y aeropuertos que se cuentan entre los de mayor tráfico del mundo y un clima que favorece cada vez más la extensión de vectores de enfermedades. Se hace por tanto necesario una detección temprana de la circulación de microorganismos y de una posible transmisión de enfermedades. Constituye por tanto un reto importante reforzar las labores de vigilancia y control por parte de los servicios de sanidad exterior en los distintos puntos de entrada. En este sentido, es importante desarrollar protocolos de colaboración entre las distintas administraciones y autoridades sanitarias para hacer frente a situaciones de crisis o emergencias derivadas de riesgos de naturaleza biológica.

Asimismo, la colaboración con organismos internacionales debe continuar por la senda actual, para poder responder de una manera temprana y eficaz ante distintas situaciones de índole internacional.

En la *Estrategia de Seguridad Nacional 2017*, elaborada por el Consejo de Seguridad Nacional, y en el que colaboró un comité asesor independiente, formado por más de 50 expertos, se incluye el texto sobre la «Seguridad frente a pandemias y epidemias» como uno de los desafíos a los que nos enfrentamos, incluyéndolo por primera vez de forma específica.

Lara Victoria Carreño Ibáñez
Médico. Directora de Programas.
Técnico en el Centro de Situación del
Departamento de Seguridad Nacional (DSN)

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos
1970 – 2020

Documento
Informativo

05/2020 10 de febrero de 2020

Alberto Cique Moya

Capacidades sanitarias militares en la prevención y lucha frente a emergencias epidémicas

Capacidades sanitarias militares en la prevención y lucha frente a emergencias epidémicas

Resumen

Las enfermedades epidémicas constituyen una amenaza a nuestra seguridad porque vivimos en un mundo globalizado y los microorganismos no entienden de fronteras. Razón por la cual, se han incluido en las estrategias nacionales de seguridad los riesgos y amenazas asociados a las enfermedades epidémicas y pandémicas. España no es ajena a esta realidad, debiendo hacer un esfuerzo de preparación e integración para responder a los desafíos asociados a los brotes epidémicos, integrando todas las capacidades, las civiles y las militares, para hacerlas frente, tanto a las de origen natural, como a las de origen provocado. En este sentido, las Fuerzas Armadas en general y, el Cuerpo Militar de Sanidad en particular, han demostrado como pueden apoyar con sus capacidades a las autoridades civiles para reducir o anular las consecuencias de un brote epidémico o pandémico.

Palabras clave

Brotes epidémicos, pandemias, emergencias epidémicas, cooperación cívico-militar, preparación, integración, capacidades militares.

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.

Alberto Cique Moya

Health military capabilities in prevention and fight against epidemic emergencies

Abstract

Epidemic diseases are a threat to our security because we live in a globalized world and microorganisms do not understand borders. For this reason, the risks and threats associated with epidemic and pandemic diseases have been included in national security strategies. Spain is not alien to this reality, having to make an effort of preparation and integration to answer to the challenges associated with epidemic outbreaks, integrating all capacities, civil and military, to face them, both those of natural origin and to those of provoked origin. In this sense, the Armed Forces in general and the Health Military Corps in particular, have shown how they can support the civil authorities with their capabilities to reduce or cancel the consequences of an epidemic or pandemic outbreak.

Keywords

Epidemics outbreaks, pandemics, epidemics emergencies, civilian-military cooperation, preparedness, integration, military capabilities.

* Este documento es un avance del capítulo 5 del Cuaderno de Estrategia número 203: *Emergencias pandémicas en un mundo globalizado: amenazas a la seguridad,* cerrado a 10 de noviembre de 2019, que será publicado próximamente por el IEEE.

Preámbulo

No se puede comenzar este capítulo, referido a las capacidades militares en la prevención y lucha frente a emergencias epidémicas, sin hacer una glosa breve, aunque intensa, de lo que podría considerarse la mayor gesta sanitaria y social jamás realizada por un país en la lucha contra una enfermedad. Así, en los primeros años del siglo XIX, entre 1803 y 1806, en los territorios de ultramar, donde la viruela campaba por sus respetos, la población clamaba ante las autoridades para que llevaran el remedio utilizado en Europa para frenar esta terrible enfermedad[1].

Previamente a esta hazaña, para dar una solución al problema de salud pública existente, las autoridades llevaron los «fluidos vacunales» para inmunizar a la población. El problema es que esta variolización no era tan efectiva como la que se utilizaba en Europa debido a la pérdida de actividad durante el transporte desde la península. Planteándose entonces, a iniciativa del Consejo de Indias, el apoyo del rey Carlos IV y la dirección entusiasta del cirujano de la Armada Francisco Javier Balmis, la que se denominó «Real Expedición Filantrópica de la Vacuna» para que llevara puerto a puerto, casa a casa, el remedio frente a la viruela[2].

La expedición naval salió del puerto de La Coruña el 30 de noviembre de 1803 llevando a diez expedicionarios, entre médicos, practicantes y enfermeros, todos ellos relacionados con la sanidad militar; más una mujer al cuidado de los 22 niños vacuníferos, a los que se fueron uniendo otros a lo largo de la expedición para reemplazarlos, que fueron «transportando» en sus cuerpos el remedio contra la enfermedad a través del Atlántico y el Pacífico, desde las Canarias, hasta China, pasando por Colombia, Ecuador, Perú, México, las Filipinas y los territorios españoles de América del Norte[3] [4]. Pudiéndose decir sin temor a equivocarse que se pusieron a

[1] DE ARTEAGA, A. «Balmis, la primera misión humanitaria global de la historia». *Diario ABC*. 17 feb. 2019, pp. 56-57.
[2] JIMÉNEZ CLAVERO, M. A. «Los héroes de la vacuna». [Internet]. 11 dic. 2016. Disponible en http://www.madrimasd.org/blogs/virusemergentes/tag/variolizacion/. Fecha de la consulta 30/9/2019.
[3] BALAGUER PERIGÜELL, E.; BALLESTER AÑÓN, R. «En el nombre de los niños. Real Expedición Filantrópica de la Vacuna 1803-1806». Serie *Monografías de la Asociación Española de Pediatría 2003* [Internet]. Disponible en http://www.aeped.es/sites/default/files/documentos/en_el_nombre_de_los_ninos-completo.pdf). Fecha de la consulta 30/9/2019.
[4] HERRERA DE LA ROSA, A. *et al.* «Real Expedición Filantrópica de la Vacuna». *Med. Mil.* (Esp.) 60(2). 2004, pp. 73-123.

merced de la expedición todas las capacidades civiles y militares para alcanzar el éxito llevando a buen puerto a la expedición.

Se habla de gesta sanitaria porque no solo se llevó el remedio contra la viruela a los territorios de ultramar, sino que se establecieron las bases de un programa de salud pública sin parangón a merced de la apertura de las «Juntas de Vacunación», donde los médicos locales, civiles y militares, formados y entrenados, aplicaban el remedio, niño a niño, hombre a hombre de forma efectiva a la población.

Al objeto de establecer la importancia que tuvo la expedición para el mundo sirvan las palabras dichas por Edward Jenner con motivo de esta: «I don't imagine the annals of history furnish an example of philanthropy so noble, so extensive as this»[5].

Introducción

El paso de una vida nómada a una vida sedentaria generó que los microorganismos que acompañaban al hombre en su devenir histórico encontraran el nicho ideal para desarrollarse y provocar epidemias que diezmaban a la población. La peste, el sarampión, la viruela, la disentería o el tifus exantemático son algunas de las enfermedades epidémicas que contribuyeron a cambiar el destino de los imperios. Hernán Cortes y Napoleón son dos ejemplos paradigmáticos de cómo los microorganismos han contribuido a cambiar la historia, unas veces como aliados y otras, como contrincantes[6 7 8 9 10 11].

[5] LEN PETERSON, L. *American Trinity: Jefferson, Custer and Spirit of the West*. Sweetgrass books 2017, p. 82.
[6] PUENTE MARTÍN, C. «Rusia asegura su espacio vital». *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM* 130. 2018, pp. 137-159.
[7] GUERRA, F. «La logística sanitaria en la conquista de México». *Quinto Centenario* 10. 1986, pp. 63-82. Disponible en http://revistas.ucm.es/index.php/QUCE/issue/view/QUCE868612/showToc. Fecha de la consulta 30/09/2019.
[8] CALLAWAY, E. «Salmonella suspected in Aztec decline». *Nature* 542(7642). 2017, p. 404.
[9] YEGÓROV, B. «El General Invierno: así fue como las bajas temperaturas acabaron con los enemigos de Rusia». *Russia Beyond*. 14 dic. 2018, [Internet]. Disponible en https://es.rbth.com/historia/82262-general-invierno-rusia. Fecha de la consulta 30/9/2019.
[10] GUERRA, F. «Origen de las epidemias en la conquista de América». *Quinto centenario* 14. 1988, pp. 43-51.
[11] RAOULT, D. *et al.* «Evidence for louse-transmitted diseases in soldiers of Napoleon's Grand Army in Vilnius». *J Infect Dis* 193(1). 2006 Jan 1, pp. 112-20.

A lo largo de los siglos los soldados se han enfrentado a graves epidemias que han diezmado a los ejércitos, estableciendo con mayor o menor acierto, en función de la adquisición de conocimientos y de la experiencia alcanzada, una mayor eficacia en la gestión y control de epidemias. A este respecto, las penosas condiciones de vida de los soldados contribuían en gran medida a favorecer el desarrollo de las diferentes enfermedades contra las que se enfrentaban[12] [13] [14].

Obviando los aspectos epidemiológicos y las consecuencias históricas que la peste negra provocó en Europa, resulta fundamental, a los efectos planteados en este capítulo, mencionar el papel que los ejércitos (de las fuerzas armadas en su más amplia acepción) tuvieron para luchar contra esta epidemia. Sirva de ejemplo la participación militar, en el área de la ciudad de Valencia en 1348, en la adopción de medidas preventivas y de control al objeto de intentar atajar el brote e impedir la entrada de la enfermedad en la ciudad, ya fuera mediante pregones, controlando los movimientos terrestres y marítimos, instaurando la figura de inspectores acreditados, practicando reconocimientos médicos a los viajeros para detectar enfermos y así prohibirles la entrada en la ciudad o realizando tareas de limpieza en los domicilios de los enfermos mediante la destrucción de ropas y utensilios de afectados[15].

Esos «ejércitos», que podría decirse apoyaban a las autoridades en el control de epidemias, no eran ajenos a los brotes de enfermedad en el desarrollo de las campañas militares, teniendo que establecer estructuras sanitarias para poder atender a los enfermos y, también heridos, en estructuras sanitarias más o menos complejas. Pudiendo afirmar sin temor a equivocarnos que, fuimos el primer Estado europeo que estableció hospitales al uso de lo que conocemos hoy. Así, la reina Isabel la Católica instituyó dos hospitales (hospitales de la Reina), uno fijo (Alhama de Granada) y el otro de campaña (Santa Fe de Granada). Esos hospitales tuvieron que hacer frente, durante el sitio de Granada, a una epidemia de tabardillo o «morbus lenticularis» (tifus

[12] CONLON, J. M. «The Historical Impact of Epidemic Typhus» [Internet]. Disponible en http://www.montana.edu/historybug/documents/TYPHUS-Conlon.pdf. Fecha de la consulta 30/9/2019.
[13] COOK, G. C. «Influence of diarrhoeal disease on military and naval campaigns». *JR Soc 30/5/2019 Med* 94(2). 2001, pp. 95-97.
[14] ALLEN, B. M. «The Effects of Infectious Disease on Napoleon's Russian Camp Campaign». *Air Command and Staff College Air University AV/ ACSC/002/1998-04*. Alabama: Maxwell Air Force Base, April 1998, p. 13.
[15] NOGALES ESPERT, A. «La peste y las grandes epidemias en Europa, escenario de la actividad de enfermería como respuesta social». Hernández Martín, Francisca (coord.). En *Historia de la Enfermería en España* (desde la antigüedad hasta nuestros días). Ed. Síntesis 1996, pp. 118-120.

exantemático) que provocó la muerte a más de 16.000 soldados cristianos de los 25.000 desplegados, una cifra cinco o seis veces superior a la estimada en acciones de combate, desconociéndose a cuantos civiles pudo afectar la epidemia[13] [16] [17] [18] [19].

El establecimiento de esos hospitales sirvió de base para mejorar, conforme pasaba el tiempo, el apoyo sanitario dado a los ejércitos españoles allá donde desplegaban, pudiéndose decir que se integró dentro de las primigenias «doctrinas de empleo» las capacidades sanitarias con el objetivo último de atender a los heridos y enfermos que se producían en el desarrollo de las campañas militares[20]. Teniendo que esperar, de acuerdo con lo expresado por Cook, hasta el siglo XVII cuando el gran elector de Brandenburgo, Frederick William, optimizó la organización sanitaria de sus ejércitos, aumentado el número y paga del personal médico a su cargo con el objetivo de mejorar las medidas sanitarias preventivas ya que tenía una conciencia clara que relacionaba el éxito en las campañas militares en función del establecimiento de medidas para la prevención de enfermedades[13].

Continuando con lo expresado anteriormente en relación con la mejora del conocimiento en aras del bien común, Van Swieten escribió uno de los primeros tratados médicos que versaba sobre la importancia de la medicina preventiva para atajar brotes de enfermedad epidémicas, entre ellas la sífilis. El impacto que tuvo este libro fue tal que fue adoptado por diferentes ejércitos al objeto de mejorar las condiciones de los soldados y prevenir la aparición de enfermedades[21] [22] [23].

El problema es que, hasta el desarrollo de la microbiología y la confirmación científica del origen de las enfermedades, la mayoría de las veces la prevención y control de los

[16] ARORA, N. *et al.* «Origin of modern syphilis and emergence of a pandemic Treponema pallidum cluster». *Nat Microbiol* 2. 2016 Dec 5, 16245. doi: 10.1038/nmicrobiol.2016.245.
[17] ANGELAKIS, E.; BECHAH, Y.; RAOULT, D. «The History of Epidemic Typhus». *Microbiol Spectr* 4(4). 2016.
[18] GRANJEL, L. S. «La medicina española en la época de los Reyes Católicos». *Medicina e Historia* 1. 1971, pp. 1-17 [Internet]. Disponible en http://www.fu1838.org/pdf/1-2.pdf. Fecha de la consulta 30/9/2019.
[19] MEDIA, R. M. «El Tabardilo» [Internet]. Disponible en https://www.torrejoncillotodonoticias.com/2007/09/el-tabardillo.html. Fecha de la consulta 30/9/2019.
[20] GUERREROS DE LA HISTORIA. «Tercios de Flandes: defensores de la Monarquía Hispánica» [Internet]. Disponible en https://guerrerosdelahistoria.com/tercios-de-flandes/. Fecha de la consulta 30/9/2019.
[21] VAN SWIETEN, G. *The Diseases Incident to Armies. With the Method of Cure*. Philadelphia 1776.
[22] BLAKE, J. B. *Public Health in the Town of Boston, 1630-1822*. Cambridge Harvard University press, 1959, pp. 141.
[23] RASNAKE, M. S. *et al.* «History of U. S. military contributions to the study of sexually transmitted diseases». *Mil Med* 170(4 Suppl). 2005 Apr, pp. 61-5.

brotes epidémicos se fundamentaba en la experiencia, dificultándose, por tanto, en gran medida el control de las epidemias. Observándose que hasta finales del siglo XIX y principios del XX no se produce un salto cualitativo en el control de las enfermedades a merced del conocimiento de los agentes causales y sus mecanismos de transmisión[24]. Así, los británicos David Bruce (descubridor del agente productor de la brucelosis y de la tripanosomiasis), William Leishman (leishmaniosis), Charles Donovan (donovanosis) o Alfred Whitmore (meliodosis), entre otros muchos de otras nacionalidades, contribuyeron desde la sanidad militar, sin ningún género de dudas, a mejorar la salud pública de la población[25].

Sin minusvalorar los descubrimientos de los anteriormente citados, quizá sean, el francés Alfonso Laveran, el británico Ronald Ross o el americano Walter Reed, los ejemplos por antonomasia que definen las aportaciones de las capacidades de la sanidad militar en el control de las enfermedades epidémicas.

En 1880, Laveran descubrió el agente productor de la malaria mientras estaba destinado en Argelia[26,27] confirmándose por Ross la transmisión de esta en 1897. Pocos años después, Walter Reed, fue comisionado a Cuba para investigar el brote de fiebre amarilla que estaba afectando a miles de soldados estacionados en la isla, concluyendo en 1901 sus investigaciones, tras hacer suyas las teorías del médico cubano Carlos J. Finlay, confirmando que el agente transmisor del virus de la fiebre amarilla era el mosquito Aedes aegypti. Para ilustrar la importancia de este hallazgo sirva recordar que el exterminio de los mosquitos en la zona de La Habana liderada por William Crawford Gorgas prácticamente eliminó la enfermedad en la zona[28 29 30].

[24] BRABIN BERNARD, J. «Malaria's contribution to World War One – the unexpected adversary». *Malaria Journal* 13. 2014, p. 497 [Internet]. Disponible en http://www.malariajournal.com/content/13/1/497. Fecha de la consulta 30/9/2019.
[25] BAILEY, M. S. «A brief history of British military experiences with infectious and tropical diseases». *Journal of the Royal Army Medical Corps* 159(3). 2013, pp. 150-157.
[26] MANDAL, A. «Historia de la malaria». *news-medical.net* [Internet] 27 feb. 2019. Disponible en https://www.news-medical.net/health/Malaria-History-(Spanish).aspx. Fecha de la consulta 30/09/2019.
[27] FRESQUET, J. L. «Ronald Ross (1857-1932)» [Internet]. Disponible en https://www.historiadelamedicina.org/ross.htm. Fecha de la consulta 30/9/2019.
[28] ECURED. «Carlos Juan Finlay» [Internet]. Disponible en https://www.ecured.cu/Carlos_Juan_Finlay#Estudios_sobre_la_fiebre_amarilla. Fecha de la consulta 30/9/2019.
[29] ECURED. «Walter Reed» [Internet]. Disponible en https://www.ecured.cu/Walter_Reed. Fecha de la consulta 30/9/2019.
[30] REED, W. *et al.* «The Etiology of Yellow Fever - A Preliminary Note». *Public Health Pap*. Rep 26. 1900, pp. 37–53. [Internet]. Disponible en

No pudiéndose finalizar esta introducción sin dejar de citarse la labor ejercida por insignes médicos militares en las provincias de ultramar que, como Jerónimo Durán de Cottes, luchó contra las fiebres de Malta, las fiebres tifoideas o el tifus exantemático; Elías Con y Tres que trabajó en la mejora de las condiciones higiénicas de la población; Ezequiel Martín de Pedro que trabajó en la mejora de las condiciones higiénicas de los hospitales; Ramón Capdevila Masana que luchó contra el cólera morbo; Antonio Codorniu Nieto que batalló con denuedo contra la viruela y el cólera; así como Manuel Codorniu Ferreras que trabajó con arrojo contra el tifus y el cólera. Estos insignes médicos, junto con otros sanitarios militares anónimos mejoraron las condiciones de vida y de trabajo, la mayor de las veces con celo extremo, para luchar contra todo tipo de enfermedades, epidémicas o no, que hacían mella en la población allá donde estuvieran, ya fuera en pequeños destacamentos o en ciudades mejorando la salud pública de la población[31].

Sirva de ejemplo de lo expresado anteriormente el papel que desarrollaron los hospitales militares en la península para la atención de los enfermos coléricos o la cesión de cuarteles para convertirlos en hospitales coléricos durante las ondas epidémicas de 1884 y 1885[32] [33]. Sin poder dejar de citar, el esfuerzo de preparación realizado por el Hospital Militar Alfonso XIII en Santiago de Cuba en 1896, el cual dispuso de hasta 2.500 camas para tratar a los enfermos, civiles y militares, de fiebre amarilla, paludismo o viruela, entre otras enfermedades infecciosas, así como para la asistencia de los soldados que luchaban contra los insurrectos. Teniendo que evacuar en buques hospitales a los enfermos y convalecientes de las heridas hasta territorio nacional, al aún sin terminar las obras del Hospital Militar de Carabanchel[34].

https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2329228/pdf/pubhealthpap00031-0042.pdf. Fecha de la consulta 30/9/2019.

[31] BELAÚSTEGUI FERNÁNDEZ, A. «José Salvany y otros médicos militares ejemplares». Ministerio de Defensa 2006.

[32] CATALÁN SANZ, M. P.; ESPINOSA, E.; BERNAL, E. «Enfermedades epidémicas en la Guadalajara de la segunda mitad del siglo XX» [Internet]. Disponible en http://biblioteca2.uclm.es/biblioteca/CECLM/ARTREVISTAS/Wad/wad18Catalan.pdf. Fecha de la consulta 30/9/2019.

[33] URQUIJO Y GOITIA, J. R. «Madrid ante la epidemia de cólera de 1854-56». Asclepio XXXV. 1983, pp. 27 – 52 [Internet]. Disponible en http://digital.csic.es/bitstream/10261/32081/1/UrquijoGoitia_JR_MadridEpidemiaColera_1854_1856.pdf. Fecha de la consulta 30/9/2019.

[34] BRIGADA DE SANIDAD MILITAR. Sanidad Militar. Semblanza histórica (vídeo) [Internet]. Ministerio de Defensa 2015. Disponible en https://www.youtube.com/watch?v=ZioNlzhYosQ. Fecha de la consulta 30/9/2019.

Mención especial requiere la labor realizada por el general médico Gonzalo Piédrola, quien, desde sus diferentes destinos, civiles y militares, trabajó en aras del bienestar común. Desde la producción de vacuna antivariólica hasta la formación de los futuros oficiales de Sanidad, con el objetivo último de la mejora de la salud pública y, por tanto, de la lucha contra las enfermedades epidémicas como un ejemplo paradigmático de la puesta a disposición de las capacidades militares para la defensa contra las epidemias[35] [36].

Por otro lado, no puede olvidarse la labor, en aras de la salud pública, realizada por los sanitarios militares frente a la posible diseminación intencionada de enfermedades, destacándose la labor preventiva y de concienciación realizada a lo largo de los años, situación de la que nuestro país no fue ajeno al recordar las palabras de Matilla, Piédrola y Amaro en el sentido de que la sociedad en su conjunto con su potencial científico, industrial y militar debía prepararse «en tiempos de paz, para las tareas que ha de desarrollar durante la guerra, movilizándose para la defensa de sus habitantes y de su suelo»... «proveyéndose de las defensas adecuadas, que nunca se puede improvisar, y prepararse para su eventual utilización en un futuro que nunca estará suficientemente lejano» ya que «… el hombre puede estar dedicándose a la producción intencionada de enfermedades que podían utilizarse contra los seres humanos, los animales o las plantas que carecieran de medios de protección…»[37].

En esta breve introducción se ha podido leer, obviando a otros insignes profesionales sanitarios que lo hicieron desde el ámbito civil, como los médicos y enfermeros militares han luchado contra la enfermedad y por la salud pública a lo largo de la historia. Pero esto no es óbice para constatar que otros profesionales sanitarios, como los veterinarios y los farmacéuticos, así como los psicólogos, todos ellos militares, colaboran, cada uno desde su especialidad fundamental, en la prevención, afrontamiento y lucha contra las enfermedades epidémicas, tanto en lo relacionado con las consecuencias físicas como con las emocionales que pueda padecer el personal implicado, la población y por

[35] MINISTERIO DE SANIDAD Y CONSUMO. «En recuerdo de Gonzalo Piédrola Gil». *Rev. Esp. Salud Pública* 71(2). 1997, pp. 87-88.
[36] DÍAZ-RUBIO GARCÍA M. «Gonzalo Piédrola Gil». Real Academia de la Historia [Internet]. Ministerio de Defensa 2015 [Internet]. Disponible en http://dbe.rah.es/biografias/21546/gonzalo-piedrola-gil. Fecha de la consulta 30/9/2019.
[37] MATILLA GÓMEZ, V.; PIEDROLA GIL, G.; AMARO LASHERAS, J. *Defensa contra las terribles armas modernas*. Madrid: Publicaciones de la Cátedra de Microbiología y Parasitología de la Facultad de Medicina de Madrid, 1953, pp. 156-222.

supuesto los enfermos. Demostrándose fundamental integrar todas las capacidades, propias de cada especialidad, en aras de potenciar la salud pública de la población como fin último. Esto es así porque el 70 % de las «nuevas» enfermedades infecciosas son zoonosis, lo cual determina la necesaria participación de, entre otros profesionales, a los veterinarios, así como a los médicos para luchar contra las enfermedades desde el enfoque de la filosofía «One Health»[38].

No puede dejar de citarse el papel fundamental que los veterinarios militares desarrollan en la prevención y lucha contra enfermedades animales de alto impacto económico, ya se trate de la peste equina, la influenza aviar de alta patogenicidad, la fiebre aftosa o la peste porcina africana, así como otros microorganismos que, en caso de introducción en nuestro territorio, tendrían consecuencias desastrosas para la economía del país. De ahí que la labor preventiva desarrollada por los veterinarios militares realizada al amparo del Reglamento Sanitario Internacional resulte vital para reducir las amenazas biológicas en este mundo globalizado que nos ha tocado vivir[39].

Epidemias y/o pandemias como amenazas para la seguridad

Desde un punto de vista formal no han pasado tantos años desde que se tiene una conciencia clara de las implicaciones que para la seguridad pueden provocar los temas sanitarios, ya se trate de brotes de enfermedad de origen natural o intencionado, sirva de ejemplo que el presidente Obama calificó a la epidemia de enfermedad por virus del Ébola de 2014 como una amenaza para la seguridad nacional de los Estados Unidos[40] [41]. Pudiendo establecerse que, a partir del «incidente» de Matsumoto y el atentado de Tokio, cambió la concepción colectiva de la amenaza NBQ, pasando de considerarla en su faceta exclusivamente militar con una potencial afectación de la población civil, a una

[38] GRONVALL, G. *et al.* «One Health Security: An Important Component of the Global Health Security Agenda». *Biosecurity and Bioterrorism: Biodefense Strategy, Practice, and Science* 12(5). 2014, pp. 221-224.
[39] CIQUE MOYA, A. «Reducción de amenazas biológicas». *Documento Marco* n.º 06/2018. Instituto Español de Estudios Estratégicos. 5 de marzo de 2018. Disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2018/DIEEEM06-2018_Reduccion_AmenazasBiologicas_AlberrtoCique.pdf. Fecha de la consulta 30/9/2019.
[40] KATZA, R.; SINGERB, D. A. «Health and security in foreign policy». *Bulletin of the World Health Organization* 85(3). 2007, pp. 233-234.
[41] RTVE.es/AGENCIAS. «Obama enviará a 3.000 militares a África Occidental para combatir la epidemia de ébola». 16 sep. 2014 [Internet]. Disponible en http://www.rtve.es/noticias/20140916/obama-enviara-3000-militares-africa-occidental-para-combatir-epidemia-ebola/1012080.shtml. Fecha de la consulta 30/9/2019.

implicación directa de la población civil como consecuencia del empleo de agentes NBQ, fundamentalmente químicos, pero también nucleares/radiológicos y biológicos en un contexto terrorista. Considerándose que a partir de los años 90 se observa una tendencia creciente en el interés por utilizar agentes biológicos con fines criminales o terroristas[42] [43] [44] [45]. Siguiendo con esa línea, no es descabellado asegurar que se deba de considerar que el empleo intencionado de agentes biológicos, fundamentalmente transmisibles, constituye un reto para la seguridad y, por tanto, sea necesaria la participación de las Fuerzas Armadas para hacer frente a esta amenaza[46] [47].

Los inicios del siglo XXI forzaron más si cabe esa concepción del riesgo y la necesidad de preparación frente a las nuevas amenazas. Así, la crisis del Amerithrax y la posibilidad del empleo del virus viruela tras los luctuosos sucesos del 11 de septiembre de 2001[48] [49] sirvieron de acicate para que desde el ámbito civil se «pidiera» ayuda y consejo al entorno militar para colaborar en la preparación del personal de emergencias, sanitarios o no, frente a incidentes NBQ, adecuando sus procedimientos operativos y sus requerimientos de equipos y materiales a su realidad cotidiana. Pudiendo asegurar sin ninguna duda que nuestras Fuerzas Armadas propiciaron un cambio de mentalidad y una mejor preparación del personal de intervención frente a esta nueva amenaza.

---

[42] CAMERON, G. *et al.* «1999 WMD terrorism Chronology: Incidents involving Sub-National Actors and Chemical, Biological, Radiological, and Nuclear Materials». *The Nonproliferation Review Summer.* 2000, pp. 157-174.

[43] WEAPONS OF MASS DESTRUCTION TERRORISM RESEARCH PROGRAM (WMDTRP). «Al Qaeda Activities». *CNS.* 13 de mayo de 2005 [Internet]. Disponible en http://wmddb.miis.edu/. Fecha de la consulta 30/9/2019.

[44] MOWATT-LARSSEN, R. «Al Qaeda Weapons of Mass Destruction Threat: Hype or Reality?». Belfer Center for Science and International Affairs, Harvard Kennedy School January 2010 [Internet]. Disponible en https://www.belfercenter.org/publication/al-qaeda-weapons-mass-destruction-threat-hype-or-reality. Fecha de la consulta 30/9/2019.

[45] CAMERON, G. *et al.* «1999 WMD terrorism Chronology: Incidents involving Sub-National Actors and Chemical, Biological, Radiological, and Nuclear Materials». *The Nonproliferation Review Summer*. 2000, pp. 157-174.

[46] EUROPA PRESS. «El Estado Islámico persigue la fabricación de armas biológicas». *Europa Press*. 29 de agosto de 2014 [Internet]. Disponible en http://www.europapress.es/internacional/noticia-estado-islamico-persigue-fabricacion-armas-biologicas-destruccion-masiva-20140829133239.html. Fecha de la consulta 30/9/2019.

[47] GATES, B. «The Next Epidemic — Lessons from Ebola». *N Engl J Med* 372. 2015, pp. 1381-1384 [Internet]. Disponible en https://www.nejm.org/doi/10.1056/NEJMp1502918. Fecha de la consulta 30/9/2019.

[48] FEDERAL BUREAU OF INVESTIGATION. «Amerithrax or Anthrax Investigation» [Internet]. Disponible en https://www.fbi.gov/history/famous-cases/amerithrax-or-anthrax-investigation. Fecha de la consulta 30/9/2019.

[49] SATO, H. «Countermeasures and vaccination against terrorism using smallpox: pre-event and post-event smallpox vaccination and its contraindications». *Environ Health Prev. Med.* 16(5). 2011, pp. 281–289.

En adición a lo anterior, en el caso de que el incidente se debiera a la diseminación de un agente de alta transmisibilidad como es el virus de la viruela, el brote tendría consecuencias a nivel económico (incremento de gastos médicos, salarios, disminución intercambios internacionales, etc.), social (falta de suministros por miedo, miedo a la colaboración ciudadana, absentismo laboral, miedo generalizado al contagio), sin olvidar que cuando faltaran las vacunas comenzarían a aparecer delitos relacionados con la falsificación de certificados vacunales. Por otro lado, aparecerían en Internet curas milagrosas aprovechándose de la desesperación de las personas, considerándose fundamental la participación de las Fuerzas Armadas en este tipo de escenarios al objeto de reducir o anular sus consecuencias[50].

A nivel multinacional militar, la OTAN plantea la cooperación cívico-militar para hacer frente a la amenaza terrorista NBQ y, por ende, en entornos epidémicos provocados, desde diferentes aproximaciones. La primera está relacionada con lo que OTAN denominó «The Comprehensive NATO CBRN Defence Concept», por el cual planteaba un cambio de orientación de la defensa NBQ de los países de la Alianza al establecer un enfoque integral político, militar y civil para luchar contra la amenaza NBQ basándose en tres pilares principales: prevención, protección y recuperación[51].

Como continuación de ese enfoque integral a lo largo del tiempo[52], el Comité de Planeamiento de Emergencias Civiles de la OTAN ha propuesto a los Estados miembros, unas guías no vinculantes al objeto de mejorar la cooperación cívico-militar en eventos NBQR de gran escala asociados con ataques terroristas. En el apartado dedicado a la logística se enfatiza en que el personal militar, en definitiva, las Fuerzas Armadas, pueden proveer de apoyo logístico vital a las autoridades civiles en este tipo de incidentes, exhortando a perseguir la interoperabilidad de materiales y equipos, así como de procedimientos operativos que permitan la intervención conjunta en incidentes NRBQ. Desde el punto de vista de incidentes biológicos (además de los químicos, nucleares y

[50] O'TOOLE, T. «Smallpox: An attack Scenario». *Emerging Infectious Diseases* 5(4). 1999, pp. 540-546.
[51] NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION. «NATO's Comprehensive, Strategic-Level Policy for Preventing the Proliferation of Weapons of Mass Destruction (WMD) and Defending against Chemical, Biological, Radiological and Nuclear (CBRN) Threats». 3 sep. 2009 [Internet]. Disponible en https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_57218.htm. Fecha de la consulta 30/9/2019.
[52] SHEA, J. «How is NATO Dealing with Emerging Security Challenges?». 3 sep. 2009 [Internet]. Disponible en https://www.ies.be/files/private/14)%20Shea%20-%20NATO%20Emerging%20Challenges.pdf. Fecha de la consulta 30/9/2019.

radiológicos que también son incluidos), las directrices establecidas hacen hincapié, entre otras muchas, en las siguientes[53]:

- Las naciones deberían asegurar que todas las capacidades civiles y militares deben de estar disponibles para apoyar en la respuesta a este tipo de incidentes (personal, equipamiento, materiales, instalaciones, etc.).
- Las estrategias y políticas de comunicación del riesgo deberían hacer hincapié en la necesidad de apoyo militar en este tipo de incidentes.
- Las naciones deberían asegurar que sus sistemas sanitarios permiten la cooperación e integración de las capacidades civiles y militares.
- Las naciones deberían establecer un sistema conjunto de almacenamiento de contramedidas sanitarias para hacer frente a este tipo de incidentes.
- Las naciones deberían asegurar la integración y coordinación de la información entre las diferentes agencias civiles y militares.

Por otro lado, la Unión Europea (EU) consciente de la amenaza terrorista con agentes NRBQ ha creado dentro de los planes de acción establecidos, una red de seguridad NBQR para mejorar la coordinación estratégica y operativa a escala europea con, entre otros objetivos, facilitar la cooperación cívico-militar en aquellos ámbitos que aporten beneficios a ambas partes. Pudiéndose considerar, que el ámbito biológico es uno de los que más puede resultar beneficiado de este enfoque debido a que los preparativos, sea cual sea el origen del brote, son similares al tratarse de los mismos agentes biológicos, lo que cambia es la intencionalidad[54].

Debido al carácter transmisible que algunos de los agentes biológicos considerados como agentes biológicos de guerra o de bioterrorismo tienen, resulta vital potenciar los sistemas de salud pública al objeto de mejorar la preparación y respuesta frente a un evento intencionado, potenciándose lo que se ha denominado como «seguridad sanitaria global» una iniciativa para reducir consecuencias de un brote epidémico o una pandemia

[53] NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION. «Non-Binding Guidelines for enhanced Civil-Military Cooperation to deal with the Consequences of Large-Scale CBRN Events associated with Terrorist Attacks». *Document PO* (2019)0054. 1 February 2019.
[54] COMISIÓN EUROPEA. «Plan de acción para mejorar la preparación ante los riesgos de seguridad químicos, biológicos, radiológicos y nucleares». Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Bruselas, COM (2017) 610 final C 18/10/2017 [Internet]. Disponible en https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0610&from=ES. Fecha de la consulta 30/9/2019.

a nivel regional o global. Conscientes de ello, Canadá, Francia, Alemania, Italia, Japón, Méjico, el Reino Unido, los Estados Unidos y la Unión Europea, junto con la Organización Mundial de la Salud como observador, lanzaron a partir de 2001 lo que se denominó Iniciativa de Seguridad Global con el objetivo de fortalecer los preparativos y respuesta sanitaria frente a incidentes terroristas y, desde el punto de vista que nos ocupa reducir las potenciales consecuencias que provocaría la diseminación intencionada de un agente biológico de alta transmisibilidad. Se demostró que los preparativos frente al bioterrorismo son eficaces frente a los riesgos de salud pública de origen natural, ya que los agentes biológicos son los mismos y las medidas de lucha y control son similares. De hecho, se incluye a la gripe pandémica dentro de los preparativos frente a la amenaza del terrorismo NBQ[55].

El problema se complica cuando se produce de forma natural un brote de una enfermedad de alta transmisibilidad en este mundo globalizado que nos ha tocado vivir, transformándose un problema local o regional en uno global en un corto periodo de tiempo. De ahí que la declaración de pandemia por gripe aviar por parte de la Organización Mundial de la Salud en 2005 «forzó» el punto de inflexión que se había establecido con la amenaza terrorista, contribuyendo sin ninguna duda a que los Estados consideraran la necesidad de incluir los riesgos asociados a las enfermedades transmisibles dentro de las amenazas y riesgos a la seguridad nacional[56] [57]. Generando esto a su vez la inclusión en las doctrinas de empleo de las Fuerzas Armadas en apoyo a las autoridades civiles en este tipo de escenarios, tanto en la doctrina multinacional, como pueda ser la de la OTAN[58], como en las doctrinas nacionales de los diferentes países. De hecho, la colaboración cívico-militar en respuesta a brotes epidémicos o pandémicos se refiere a la integración de todas las capacidades y recursos, civiles y militares, en un concepto de mando unificado conjunto al objeto de minimizar las

[55] GLOBAL HEALTH SECURITY INITIATIVE – GHSI. «Introducing the Global Health Security Initiative» [Internet]. Disponible en http://www.ghsi.ca/english/background.asp. Fecha de la consulta 30/9/2019.
[56] BLESA LÓPEZ, A. «España y sus Estrategias de Seguridad (2000 – 2017): Un análisis comparativo». *Documento de Opinión* n.º 75/2018. 21 jun. 2018. Instituto Español de Estudios Estratégicos [Internet]. Disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2018/DIEEEO75-2018_Espana_EstrategiasSeguridad_AnaBlesa.pdf. Fecha de la consulta 30/9/2019.
[57] BALLESTEROS MARTÍN, M. A. «En busca de una Estrategia de Seguridad Nacional». Instituto Español de Estudios Estratégicos – Ministerio de Defensa 2016 [Internet]. Disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Nacional/2016/MABM_ESN.pdf. Fecha de la consulta 30/9/2019.
[58] NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION. «NATO Standard AJP-4.10 Allied Joint Doctrine for Medical Support - Edition B Version 1». NATO Standardization Office, May 2015.

consecuencias minimizando el daño a la salud social y manteniendo la estabilidad social[59]. En este sentido, la OTAN planteaba oficiosamente ante el brote de enfermedad por virus del Ébola - EVE de 2014 que «tenía sentido aplicar los principios de respuesta colectiva» y la doctrina «Smart defence» para combatir el brote[60].

Por otro lado, en el sentido expresado anteriormente, ante la situación generada por la aparición y desarrollo de la llamada gripe aviar (virus H5N1), la Organización Mundial de la Salud declaró el nivel 6 de preparación para una pandemia (al igual que hizo con la aparición del virus H1N1 en 2009)[61], exhortando a los países para que potenciaran sus capacidades de preparación y respuesta, tanto a nivel local, como regional y nacional, con el apoyo de «defensa» como un área esencial, integrada e interdependiente con las otras áreas, en la mitigación, prevención, preparación, respuesta y recuperación dentro del proceso continuo de desastres[62]:

«Los ministerios de defensa deben examinar qué bienes militares se podrían desplegar y movilizar en caso de pandemia, basándose en las premisas relativas a la planificación y a la gestión de riesgos del ministerio de salud».

Esta necesidad de integración de capacidades se demuestra más vital si cabe cuando los países afectados tienen débiles sistemas de salud pública, demostrándose que la suma de capacidades mejora su preparación y respuesta ante un desastre, el cual puede degenerar de forma abrupta o escalonada en una emergencia compleja donde resulta vital la integración de las capacidades cívico-militares para dar respuesta a esa emergencia generada. Sirva de ejemplo de lo anterior el despliegue de unidades militares

[59] MA, H. *et al.* «Military – civilian cooperative emergency response to infectious diseases prevention and control in China». *Mil Med Res*. 2016:3(39).
[60] DAVIS, I. «Does NATO have a role in the response to Ebola?». *natowatch.org*. 10 October 2014 [Internet]. Disponible en www.natowatch.org. Fecha de la consulta 30/9/2019.
[61] ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. «Niveles de alerta de pandemia». Alerta y Respuesta Mundiales - Organización Mundial de la Salud. 11 jun. 2009 [Internet]. Disponible en https://www.who.int/csr/disease/swineflu/frequently_asked_questions/levels_pandemic_alert/es/. Fecha de la consulta 30/9/2019.
[62] ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. *La gestión de riesgos ante una pandemia de gripe – Guía de la OMS para fundamentar y armonizar las medidas nacionales e internacionales de preparación y respuesta ante una pandemia WHO/WHE/IHM/GIP/2017.1*. Global Influenza Programme – Organización Mundial de la Salud [Internet]. Disponible en https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/272829/WHO-WHE-IHM-GIP-2017.1-spa.pdf?ua=1. Fecha de la consulta 30/9/2019.

para la distribución de sistemas de protección respiratoria y asegurar su uso por parte de la población mexicana en 2009[63].

Así, en el caso español, el Ministerio de Defensa figura como un actor principal en los comités de dirección y consultivos, incluyéndose a los miembros de las Fuerzas Armadas dentro del grupo de servicios esenciales[64] [65] [66] [67] haciéndose cargo el Centro Militar de Farmacia de la Defensa (CEMILFARDEF) de la elaboración de los comprimidos de oseltamivir que serían utilizados en caso necesario como una preparación de emergencia avalada por los laboratorios Roche®[68] [69]. De hecho, el Centro Militar de Farmacia de la Defensa es el centro de referencia para la producción, distribución, almacenamiento y custodia de medicamentos y productos sanitarios por causas excepcionales relacionadas con la salud pública (como puedan ser las emergencias epidémicas) y la elaboración de antídotos ante agresiones nucleares y químicas al ser el único laboratorio productor de medicamentos adscrito a la Administración General del Estado, almacenándose en sus instalaciones las vacunas de viruela que fueron

[63] NATIONAL ACADEIES OF SCIENCES, ENGINEERING, AND MEDICINE. «Exploring Lessons Learned from a Century of Outbreaks: Readiness for 2030: Proceedings of a Workshop». Washington, D. C.: The National Academies Press, 2019. https://doi.org/10.17226/25391. Fecha de la consulta 30/9/2019.
[64] MINISTERIO DE SANIDAD Y CONSUMO. «National Influenza preparedness and response Plan». Ministerio de Sanidad y Consumo, mayo 2005.
[65] SUBCOMITÉ DE VACUNAS Y ANTIVIRALES. «Anexo – IV Protocolo de definición de grupos prioritarios para el uso de antivirales - Plan Nacional de Preparación y Respuesta ante una pandemia de gripe». Dirección General de Salud Pública. Secretaria General de Sanidad. Ministerio de Sanidad y Consumo, junio 2006.
[66] DIRECCIÓN GENERAL DE SALUD PÚBLICA. «Anexo XI – Base legal para la puesta en marcha de las medidas especiales en materia de salud pública en el contexto de la gripe con potencial pandémico». Dirección General de Salud Pública. Secretaria General de Sanidad. Ministerio de Sanidad y Consumo, septiembre 2006.
[67] DIRECCIÓN GENERAL DE SALUD PÚBLICA. «Anexo XIII – Medidas no farmacológicas para responder a la pandemia de gripe. Fases 4, 5 y 6 - Plan Nacional de Preparación y Respuesta ante una pandemia de gripe». Dirección General de Salud Pública. Secretaria General de Sanidad. Ministerio de Sanidad y Consumo, septiembre 2007.
[68] AGENCIA ESPAÑOLA DE MEDICAMENTOS Y PRODUCTOS SANITARIOS. *Situación del stock de oseltamivir y medicamentos relacionados, adquiridos dentro del plan de preparación de la pandemia – Información para responsables de CCAA*. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, 11 mar. 2014. Disponible en https://www.aemps.gob.es/informa/notasInformativas/medicamentosUsoHumano/2018/docs/NI-MUH_9-2018-Oseltamivir.pdf. Fecha de la consulta 30/9/2019.
[69] JUBERÍAS SÁNCHEZ, A. *et al.* «Gestión del riesgo en la transferencia de procesos productivos: Aplicación a la fabricación de comprimidos de oseltamivir en la pandemia de gripe A». *San. Mil.* 67(4). 2011, pp. 334-344.

adquiridas en previsión de la diseminación intencionada del virus tras los atentados del 11-S[70] [71] [72].

Los beneficios y sinergias derivados del primer convenio firmado entre el Ministerio de Defensa y la Agencia Española del Medicamento y Productos Sanitarios (AEMPS) en junio de 2016 han aconsejado la firma de un segundo convenio en julio de 2019 entre ambas instituciones para la custodia y gestión del depósito estatal estratégico de medicamentos y productos sanitarios para emergencias y catástrofes, el depósito estatal de antivirales, el depósito contra la viruela, el depósito de antitoxinas y medicamentos de urgencia, y la fabricación de medicamentos para situaciones especiales. Estableciéndose el ámbito de actuación en aquellas situaciones de amenazas epidémicas de gran escala, los focos de enfermedad localizada potencialmente grave, la gestión de determinadas antitoxinas y otros productos sin beneficio comercial, así como la gestión logística de otras actuaciones que pudieran derivarse de las competencias de la AEMPS, siendo el compromiso del Ministerio de Defensa, a través del CEMILFARDEF, el encargado de almacenar y custodiar el depósito estatal estratégico de medicamentos y productos sanitarios, así como la producción de medicamentos en las situaciones de emergencia, catástrofes y cooperación internacional cuando así sea requerido por las autoridades sanitarias[73].

En relación con esto, una de las lecciones aprendidas de la misión militar francesa desplegada en Guinea en 2014 es la necesidad de disponer de un almacén nacional para poder hacer frente a las necesidades logísticas que se precisen para responder con eficacia a este tipo de situaciones, para lo cual es fundamental que los gestores y políticos sean conscientes de que la respuesta sin preparación es garantía de fracaso,

[70] MINISTERIO DE DEFENSA. «Orden Ministerial 8/2014, de 30 de enero, por la que se establece el petitorio de farmacia del Ministerio de Defensa». *Boletín Oficial de Defensa* n.º 25. Ministerio de Defensa, 6 feb. 2014, pp. 2471-2475.
[71] TORRENTE, C. «Farmacia militar: garante 'excepcional' de la salud pública». *correofarmaceutico.com* (edición online). 23 jul. 2018. Disponible en https://www.correofarmaceutico.com/profesion/farmacia-militar-garante-excepcional-de-la-salud-publica.html. Fecha de la consulta 30/9/2019.
[72] HERRAIZ, P. «El arsenal secreto del Ejército español contra pandemias, ataques biológicos o escapes nucleares». Diario *El Mundo* (edición *online*). 16 nov. 2018. Disponible en https://www.elmundo.es/ciencia-y-salud/salud/2018/11/16/5bedc98b468aeb261d8b4663.html. Fecha de la consulta 30/9/2019.
[73] MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, RELACIONES CON LAS CORTES E IGUALDAD. «Resolución de 22 de mayo de 2019, de la Subsecretaría, por la que se publica el Convenio entre el Ministerio de Defensa y la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios, para la custodia y gestión del depósito estatal estratégico de medicamentos y productos sanitarios para emergencias y catástrofes, el depósito estatal de antivirales, y la fabricación de medicamentos para situaciones especiales». *Boletín Oficial de Defensa* n.º 171 de 2 de septiembre de 2019:24376-24388.

para lo cual es necesario dotar de los créditos necesarios para poder establecer y mantener un almacén nacional de medicamentos, pero también de equipos y materiales específicos para hacer frente a este tipo de emergencias, incluso aunque no vayan a ser utilizados, ya que se desconoce cuándo podrían ser necesarios. Resaltándose que cuando surge una emergencia, como fue la enfermedad por virus del Ébola de 2014, no se hubiera podido desplegar la misión francesa si no hubieran dispuesto de los equipos y materiales específicos para dar respuesta a esa emergencia. Sin olvidar la necesidad de disponer de la doctrina de empleo para que el personal militar pueda operar en este tipo de escenarios[74].

Lo expresado anteriormente podría resumirse, en palabras del general Calvo: «… así pues nos encontramos con una Farmacia Militar estructurada entre el Órgano Central y los Ejércitos, cada vez más implicada en el apoyo de medicamentos y material sanitario de última generación y alta tecnología a las Fuerzas Armadas, vigilante de la salud de sus tropas tanto en acuartelamientos como en operaciones en el extranjero y con una Farmacia Militar cada vez más imbricada con la sanidad civil en materia de salud pública y protección civil…»[75].

En este punto resulta fundamental resaltar que el apoyo militar en entornos epidémicos no se circunscribe a la participación de un único país o una organización multinacional, sino que puede tener un carácter conjunto internacional. Ejemplo de ello es la «Joint Expeditionary Force» británica que participó en la epidemia de ébola de 2014 y que incluyó fuerzas holandesas y noruegas. Pudiéndose considerar a esta fuerza conjunta, así como a la alemana «Framework Nations Concept» como una fuerza de respuesta temprana de la OTAN o de la UE[76]. Por otro lado, la Red de Liderazgo Europeo dirigió dos cartas, una al secretario general de la OTAN y, la otra al secretario general de la ONU y de la OMS pidiendo la asistencia de la OTAN para combatir la epidemia que asolaba África mediante el apoyo logístico por vía aérea y marítima, el uso de barcos

[74] RUTHERFORD, Z. «Let's get you back in the fight¡». *CBRNe World*. August 2019, pp. 40-44.
[75] CALVO MARQUÉS, J. «Pasado, presente y futuro de la Farmacia Militar: su relación con la sociedad civil». *San Mil* 65(4). 2009, pp. 213-215.
[76] HAGSTRÖM FRISELL, E.; SJÖKVIST, E. «Military Cooperation around Framework Nations. A European Solution to the Problem of Limited Defence Capabilities». FOI-R--4672—SE. February 2019 [Internet]. Disponible en https://www.foi.se/rest-api/report/FOI-R--4672--SE. Fecha de la consulta 30/9/2019.

hospital, así como la posible colaboración de especialistas en defensa NBQ para luchar contra la epidemia[77] [78].

En relación con la participación de fuerzas militares europeas para atajar la epidemia de ébola de 2014, la Unión Europea planteaba «posibles respuestas militares desde el escenario más básico de coordinación de activos escasos en apoyo de los operadores de respuesta de emergencia a los escenarios más complejos y degradados, incluida la evacuación de ciudadanos de la UE o la realización de operaciones militares para contribuir al mantenimiento / restauración de un ambiente seguro y protegido en un área determinada»[79]. Considerándose que debido a la urgencia de la situación no se planteaba que la dirección de la posible misión no estaría bajo control de la Política Europea de Seguridad y Defensa, evitándose así las «largas negociaciones y pasos burocráticos que preceden al lanzamiento de una misión militar completa»[80] [81].

Esas dudas se plasmaron en una lenta respuesta de cooperación cívico-militar propiamente dicha, más allá del apoyo financiero, del despliegue de laboratorios o de aportar capacidades de aeroevacuación[82] [83] [84]. Considerándose que el papel de las

[77] ROBERTSON, G. *et al.* «Open letter to NATO Secretary General Jens Stoltenberg». *Policy intervention. 29 October 2014 [Internet]. Disponible en* https://www.europeanleadershipnetwork.org/wp-content/uploads/2017/11/Open-Letter-to-Jens-Stoltenberg.pdf. Fecha de la consulta 30/9/2019.
[78] ROBERTSON, G. *et al.* «Open Letter to UN Secretary General Ban Ki-moon and WHO Director General Margaret Chan». *Policy intervention*. 29 October 2014 [Internet]. Disponible en https://www.europeanleadershipnetwork.org/policy-intervention/open-letter-to-un-secretary-general-ban-ki-moon-and-who-director-general-margaret-chan/. Fecha de la consulta 30/9/2019.
[79] RETTMAN, A. «EU considers military response in Africa on Ebola crisis». *euobserver.com*. 10 oct. 2014. [Internet]. Disponible en https://euobserver.com/foreign/126004. Fecha de la consulta 30/9/2019.
[80] EUROACTIV, REUTERS. «EU to discuss 'innovative' military coordination against Ebola». *euroactiv.com*, *Reuters*. 14 oct. 2014 [Internet]. Disponible en https://www.euractiv.com/section/development-policy/news/eu-to-discuss-innovative-military-coordination-against-ebola/. Fecha de la consulta 30/9/2019.
[81] REUTERS. «Diplomats discuss EU military coordination against Ebola». *reuters.com*. 13 oct. 2014 [Internet]. Disponible en https://uk.reuters.com/article/uk-health-ebola-eu/diplomats-discuss-eu-military-coordination-against-ebola-idUKKCN0I226F20141013. Fecha de la consulta 30/9/2019.
[82] EURO-ATLANTIC DISASTER RESPONSE COORDINATION CENTRE. «EADRCC Situation Report No 1 Air Medevac contingency for humanitarian workers EBOLA Crisis in West Africa». *OPS (EADRCC)* (2014)0044. NATO Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre. 21 oct. 2014 [Internet]. Disponible en https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2014_09-ebola/20150302_140901-ebola-01.pdf. Fecha de la consulta 30/9/2019.
[83] EUROPEAN CIVIL PROTECTION AND HUMANITARIAN AID OPERATIONS. «Ebola: Germany provides additional medical evacuation capacity». 9 ene. 2015 [Internet]. Disponible en https://ec.europa.eu/echo/news/ebola-germany-provides-additional-medical-evacuation-capacity_en. Fecha de la consulta 30/9/2019.
[84] FINK-HOOIJERJUNE, F. «Civil protection and humanitarian aid in the Ebola response: lessons for the humanitarian system from the EU experience». *Humanitarian Exchange* 64. 2015, pp. 3-5. Disponible en

Fuerzas Armadas debiera ser redefinido en un futuro para actuar en aquellas situaciones de salud pública donde las capacidades civiles se vieran sobrepasadas. Así, a diferencia de los Estados Unidos que fue capaz de desplegar miles de soldados en poco tiempo, la Unión Europea no supo o no pudo desplegar militares en la zona, siendo Francia, Alemania y Reino Unido, entre otros países, los que desplegaron fuerzas en la zona de la epidemia[85] [86]. Destacándose la visión positiva entre la población conseguida con el despliegue de las unidades militares que sentían como una luz de esperanza ante un futuro incierto, no pudiéndose olvidar una visión pesimista asociada derivada de la idea de que las unidades militares desplegadas en el terreno eran reacias al riesgo y lentas construyendo unidades de tratamiento del ébola[87].

	EE. UU.	Reino Unido	Unión Africana	Canadá	China	Alemania	Total
Personal Militar	2.900	>1.000	540	79	480	≈220	≈5.220

En adición a lo anterior, hay que tener en cuenta que las unidades nacionales desplegadas en el terreno eran vistas negativamente en algunas ocasiones debido al uso de violencia e intimidación para con la población asociado a la falta de confianza en los gestores de la respuesta a la epidemia, resultando fundamental fomentar un espíritu de confianza en la población con los diferentes actores implicados (gobiernos, ONG, organismos internacionales, etc.) al objeto de mejorar la gestión de futuras crisis sanitarias[87].

https://odihpn.org/magazine/civil-protection-and-humanitarian-aid-in-the-ebola-response-lessons-for-the-humanitarian-system-from-the-eu-experience/. Fecha de la consulta 30/9/2019.

[85] FALLON, M. «Military support to the fight against Ebola comes to a close». *gov.uk* [Internet]. 13 nov. 2015. Disponible en https://www.gov.uk/government/news/military-support-to-the-fight-against-ebola-comes-to-a-close. Fecha de la consulta 30/9/2019.

[86] QUAGLIO, G. L. *et al.* «Ebola: lessons learned and future challenges for Europe». *Lancet Infect Dis* 16. 2016, pp. 259–63. Disponible en https://www.thelancet.com/pdfs/journals/laninf/PIIS1473-3099(15)00361-8.pdf. Fecha de la consulta 30/9/2019.

[87] KAMRADT-SCOTT, A. *et al.* «Saving Lives: The civil-military response to the 2014 Ebola outbreak in West Africa. Final Report». University of Sydney. October 2015. Disponible en https://www.researchgate.net/publication/283225441_Saving_Lives_The_Civil-Military_Response_to_the_2014_Ebola_outbreak_in_West_Africa_Final_Report/link/562eab4608ae04c2aeb5def9/download. Fecha de la consulta 30/9/2019.

Por otro lado, la implicación para la seguridad internacional es tal, que motivó, entre otras razones, la modificación del Reglamento Sanitario Internacional (RSI) para adecuarlo a la nueva realidad. Así en los documentos de trabajo previos a la promulgación de este se establecía que «la finalidad del Reglamento revisado se mantiene inalterada en lo esencial (esto es «… proporcionar seguridad contra la propagación internacional de enfermedades evitado a un tiempo trabas innecesaria para el tráfico internacional. El objetivo es crear un marco dentro del cual la OMS y otras entidades puedan ayudar activamente a los Estados a responder a los riesgos para la salud pública internacional vinculando directamente el Reglamento revisado a las actividades de alerta y respuesta de la OMS…». Razón por la cual, en las emergencias de salud pública de interés internacional los Estados debían notificar todos los eventos ocurridos en sus territorios que pudieran representar una emergencia de salud pública de interés internacional con independencia de la causa, en particular los asociados a la liberación accidental o presuntamente intencional de agentes patógenos, productos químicos o material radionuclear[88].

Las consecuencias operativas para la seguridad nacional derivadas del cumplimiento del RSI (2005) a nivel internacional, motivaron que algunos países, entre otros Irán y los Estados Unidos, realizaran reservas y/o entendimientos relacionados con lo que ellos consideraban un riesgo a su seguridad nacional. Así, los Estados Unidos de América establecieron la atenuación de las obligaciones relacionadas con el compromiso de informar, en función de lo establecido en el artículo 9, de la aparición fuera de su territorio de un riesgo para salud pública que debilitasen la capacidad de las Fuerzas Armadas estadounidenses para actuar eficazmente en defensa de los intereses en materia de seguridad nacional. Respondiendo a esta reserva la República Islámica de Irán que «no podría aceptar tal exención, teniendo en cuenta la naturaleza, la orientación y las posibles consecuencias de salud pública de las operaciones de las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos»[89].

[88] GRUPO DE TRABAJO INTERGUBERNAMENTAL SOBRE LA REVISIÓN DEL REGLAMENTO SANITARIO INTERNACIONAL. *Reglamento Sanitario Internacional – Documento de trabajo para las reuniones consultivas regionales - IGWG/IHR/Working paper/12.2003*. Organización Mundial de la Salud, 12 ene. 2004 [Internet]. Disponible en https://www.who.int/csr/resources/publications/IGWG_IHR_WP12_03-sp.pdf. Fecha de la consulta 30/9/2019.

[89] ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. *Reglamento Sanitario Internacional (2005).* 2.ª edición. Ginebra: Organización Mundial de la Salud 2008.

La emergencia y reemergencia de diferentes enfermedades transmisibles, unas víricas como la gripe aviar, la gripe A, el zika, el dengue, la polio, el síndrome agudo respiratorio severo (SARS), o el síndrome respiratorio del Oriente Medio (MERS CoV) y, fundamentalmente el ébola; junto con otras bacterianas, como la peste, unido a la posibilidad de diseminación intencionada de agentes biológicos, han contribuido a instaurar en la conciencia colectiva, pero fundamentalmente entre los gestores y políticos, la necesidad de preparación a nivel local, regional, nacional e internacional para hacer frente a los brotes epidémicos/pandémicos para así reducir su impacto[90,91], integrando en la respuesta a las Fuerzas Armadas cuando se vean superadas las capacidades civiles, fundamentalmente las sanitarias, pero también las logísticas, las de mando y control, seguridad, comunicaciones, etc., como una herramienta eficaz para la gestión y control de brotes de enfermedad de alto impacto, para poder dar respuesta a emergencias complejas donde el apoyo militar se ha demostrado vital en situaciones epidémicas, más si cabe en entornos operativos donde la seguridad está comprometida, hecho que se ve corroborado en los problemas de seguridad que están sufriendo los equipos de vacunación contra la polio en diferentes partes del mundo o las complicaciones operativas que padecen los equipos sanitarios que están trabajando en el control de la epidemia de EVE que está sufriendo la República Democrática del Congo al haberse declarado el brote en una zona donde la seguridad está gravemente comprometida[92 93 94 95 96 97].

[90] CHRETIEN. J. P. *et al.* «Importancia de los militares de los países en desarrollo en la vigilancia mundial de las enfermedades infecciosas». *Bulletin of the World Health Organization* 85(3). 2007, pp. 174-18.
[91] BROOKS, S. «The Military's Role in the Ebola Epidemic». *MOOA - Military Officers Association of America*. 11 dic. 2014 [Internet]. Disponible en http://www.moaa.org/Content/Publications-and-Media/MOAA-Blog/The-Military-s-Role-in-the-Ebola-Epidemic.aspx. Fecha de la consulta 30/9/2019.
[92] GUL, A. «Pakistan Military Asked to Protect Polio Workers». *voanews.com.* April 17, 2014 [Internet]. Disponible en https://www.voanews.com/a/pakistan-military-asked-to-protect-polio-workers/1895611.html. Fecha de la consulta 30/9/2019.
[93] NNADI, C. H. *et al.* «Approaches to Vaccination among Populations in Areas of Conflict». *J Infect Dis*. 2017 July 01; 216(Suppl 1): S368–S372. doi:10.1093/infdis/jix175.
[94] LEMMA, F. *et al.* «Reaching the unreached with polio vaccine and other child survival interventions through partnership with military in Angola». *Vaccine* 34(43). 2016, pp. 5155-5158.
[95] GARRTED, L. «Welcome to the First War Zone Ebola Crisis». *foreignpolicy.com*. 18 oct. 2018 [Internet]. Disponible en https://foreignpolicy.com/2018/10/18/welcome-to-the-first-war-zone-ebola-crisis/. Fecha de la consulta 30/9/2019.
[96] GEBRE, M. «Military Intervention Needed to Contain Spread of Ebola in DRC: AU Official». *7dnews.com.* 23 feb. 2019 [Internet]. Disponible en https://7dnews.com/news/military-intervention-needed-to-contain-spread-of-ebola-in-drc-au-official. Fecha de la consulta 30/9/2019.
[97] HOWARD, B. «Ebola is back — And the US Military May Not Be Able to Help This Time». *taskandpurpose.com.* 24 may. 2018 [Internet]. Disponible en https://taskandpurpose.com/us-military-ebola-response. Fecha de la consulta 30/9/2019.

Profundizando en lo anterior, la participación de las Fuerzas Armadas en entornos epidémicos se fundamenta en su capacidad de respuesta al disponer de estos sistemas[98]:

Un sistema de «mando y control» efectivo que asegura un sistema organizado de respuesta que permite la integración de los diferentes actores que intervienen en la emergencia en los diferentes niveles, tanto de gestión como de intervención.

Un sistema de «comunicaciones» que permitan la transmisión a diferentes niveles de la información relevante para organizar y gestionar la respuesta en entornos donde los movimientos pueden estar comprometidos en función de las medidas de control de infección establecidas.

- Capacidad de transporte para llevar allá donde sea necesario los recursos necesarios para poder dar respuesta a los retos logísticos que se producen en un entorno de inseguridad y de dificultad de movimientos a merced del uso de medios aéreos, terrestres o navales.
- Capacidad de castrametación al objeto de establecer y organizar campamentos, caminos, áreas logísticas, etc. de acuerdo con estándares de calidad y de diseño que ayudarán al control de la enfermedad.
- Capacidad de aducción, potabilización, distribución y depuración de agua para suministrar agua potable allá donde sea necesario, así como agua depurada que no suponga peligro.
- Aseguramiento del abastecimiento y distribución de alimentos en aquellas situaciones epidemiológicas donde se demuestra que el apoyo logístico es vital para colaborar en la respuesta, tanto para el personal que interviene en la atención de los enfermos, como para el personal de las propias unidades desplegadas en la zona. Sin olvidar el abastecimiento de alimentos para la población que no estando enfermo están en el área donde despliegan las unidades militares, contribuyendo a reducir la probabilidad

[98] ABRAMOWITZ, S.; RODRÍGUEZ, O.; ARENDT, G. «The effectiveness of U.S. military intervention on Ebola depends on the government's will and vision to direct vast military resources towards a public health response». http://blogs.lse.ac.uk/usappblog/ [Internet] 2014. Disponible en http://blogs.lse.ac.uk/usappblog/2014/10/06/the-effectiveness-of-u-s-military-intervention-on-ebola-depends-on-the-governmentswill-and-vision-to-direct-vast-military-resources-towards-a-public-health-response/. Fecha de la consulta 30/9/2019.

de disturbios por inseguridad alimentaria (carencias, aumento de costes, etc.), así como reduciendo el peligro de incrementar el riesgo de transmisión de la enfermedad al tener que buscar recursos alimenticios en diferentes áreas.

- Capacidad de apoyo veterinario, no solo referida a la consecución de un óptimo estado de seguridad alimentaria o la atención veterinaria de los animales de trabajo desplegados en la zona, sino a la actuación de los veterinarios militares en las enfermedades de origen zoonótico.
- Contribuir a la consecución de un grado de seguridad efectivo en función de los roles asociados a la misión militar efectiva de acuerdo con las capacidades propias en función de la misión asignada.

Al objeto de alcanzar estos objetivos en escenarios epidémicos resulta fundamental tener en cuenta la necesidad de inclusión de la cooperación cívico-militar en los términos de referencia de Naciones Unidas dentro del sistema internacional de respuesta a crisis, facilitando dentro de un enfoque multisectorial la labor de las unidades militares desplegadas una vez definidos claramente los roles y misiones asociados a merced de la mejora de los programas de capacitación de los diferentes actores implicados en la respuesta[87].

Sin restar importancia a la labor eminentemente de salud pública de los equipos de vacunación o de asistencia a los enfermos en áreas donde la seguridad está comprometida, no se pueden «olvidar» los beneficios directos para la seguridad del personal desplegado, civil y militar, que lleva aparejada, en determinadas situaciones operativas, lo que se conoce como «diplomacia sanitaria». Hecho que es «aprovechado» por los Estados a través de sus Fuerzas Armadas y, su personal sanitario, en sus diferentes especialidades, al promover los débiles sistemas de salud pública donde despliegan, obteniéndose beneficios directos no solo para la población apoyada, sino para las fuerzas desplegadas, la cual además de otros objetivos permite promover una mejora de la seguridad[99,100].

[99] SHAKEEL, S. I. *et al.* «Achieving the end game: employing “vaccine diplomacy” to eradicate polio in Pakistan». *BMC Public Health* 19(79), 2019. Disponible en https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC6337835/pdf/12889_2019_Article_6393.pdf. Fecha de la consulta 30/9/2019.
[100] FELDBAUM, H.; LEE, K.; MICHAUD, J. «Global health and foreign policy». *Epidemiologic reviews* 32(1). 2010, pp. 82-92.

Sirva de refuerzo de lo expresado anteriormente, la atención sanitaria que prestaron las fuerzas de la OTAN desplegadas en Pakistán en 2005 durante el brote de H5N1 a unos 3.000 pakistaníes afectados por el virus. Planteándose el interrogante acerca de las posibles consecuencias que hubiera provocado la repatriación de personal infectado con el virus: ¿cuáles hubieran sido las consecuencias?, ¿estaban los países de la Alianza preparados para gestionar un brote de estas características? Estableciéndose que, en función de los análisis de la documentación generada por la OTAN, ya fuera de política militar, cooperación cívico-militar, preparación y planeamiento médico, etc. no se había desarrollado ningún documento relacionado con cómo reaccionaría la OTAN ante una emergencia pandémica[101].

Dentro de esa cooperación cívico-militar a nivel nacional no puede dejar de citarse el despliegue de unidades militares en la ciudad china de Yumen en 2014, como consecuencia de un caso de peste neumónica[102] [103]. En 2016, en Brasil por la epidemia de zika o, en 2017 en Sri Lanka por una epidemia de dengue[104] [105]. Así como el despliegue de unidades militares en la frontera ruso-mongola en la ciudad de Ulgi en mayo de 2019 como resultado de dos casos de peste en una pareja que había ingerido marmota[106] [107].

[101] GURSKY, E.; SANDROCK, J. «Analysis - Is NATO ready for an influenza pandemic?». NATO Review. 2007 [Internet]. Disponible en https://www.nato.int/docu/review/2007/Growing_Dangers/NATO_pandemic/EN/index.htm. Fecha de la consulta 30/9/2019.
[102] GRIGS, M. B. «30,000 People In Quarantine After Bubonic Plague Kills One in China». *Smithsonian.com*. July 23, 2014 [Internet]. Disponible en https://www.smithsonianmag.com/smart-news/bubonic-plague-outbreak-china-leads-quarantine-180952136/. Fecha de la consulta 30/9/2019.
[103] KAIMAN, J. «In China, a single plague death means an entire city quarantined». *theguardian.com* (edición *online*). 25 jul. 2014. Disponible en https://www.theguardian.com/cities/2014/jul/25/plague-death-china-quarantine-yumen-city. Fecha de la consulta 30/9/2019.
[104] ARANDA, G. «Ejército y fumigación masiva contra el Zika en el Sambódromo de Río». Diario *El Mundo* (versión *online*). 26 ene. 2016 [Internet]. Disponible en https://www.elmundo.es/salud/2016/01/26/56a79f1dca4741a4428b4575.html. Fecha de la consulta 30/9/2019.
[105] REDACCION *EL PAÍS*. «Ejército y farmacéutica contra el zika». Diario *El País* (Uruguay) (edición *online*). 10 jul. 2016. Disponible en https://www.elpais.com.uy/mundo/ejercito-farmaceutica-zika.html. Fecha de la consulta 30/9/2019.
[106] RETTNER, R. «Mongolian Couple Died of Plague after Eating Raw Marmot». *livescience.com.* 8 may. 2019 [Internet]. Disponible en https://www.livescience.com/65438-mongolian-couple-plague-raw-marmot.html. Fecha de la consulta 30/9/2019.
[107] THE SIBERIAN TIMES. «Town in Mongolia closed for quarantine after Bubonic plague claimed two lives». *siberiantimes.com* .4 may. 2019 [Internet]. Disponible en https://siberiantimes.com/other/others/news/town-in-mongolia-closed-for-quarantine-after-bubonic-plague-claimed-two-lives/. Fecha de la consulta 30/9/2019.

Por otro lado, dentro de esa cooperación cívico-militar no puede dejar de citarse la colaboración de investigadores militares con empresas farmacéuticas para trabajar en una vacuna contra el virus del zika o frente al ébola como ejemplos de colaboración entre lo civil y lo militar o, lo privado y lo público[108].

La importancia que para la seguridad tienen las amenazas epidémicas podría resumirse en la implicación del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y en el establecimiento de la «Misión para la Respuesta de Emergencia al Ébola – UNMEER» patrocinada por 131 países que comprometieron asistencia con el objetivo de «coordinar todos los actores relevantes de la ONU para asegurar una efectiva y coherente respuesta a la crisis de enfermedad por virus del Ébola». La importancia y relevancia de esta misión es que UNMEER se planteaba como un potencial modelo para otras emergencias sanitarias en un futuro, estructurándose la misión a semejanza de una operación de mantenimiento de la paz bajo el mandato del secretario general mediante la Resolución 2177, estableciéndose un enfoque racional de seguridad donde la implicación militar resultaba clave para la integración de la respuesta internacional[109] [110].

Capacidades militares en la lucha contra las enfermedades epidémicas

Los riesgos, amenazas y/o desafíos a los que nos enfrentamos en este mundo globalizado son cambiantes, debiendo realizar un esfuerzo de preparación para minimizarlos o anularlos en función de nuestras capacidades. Esto determina, en el caso particular de España, que las estrategias nacionales de seguridad (ESN), con las diferentes denominaciones que han tenido en este inicio de siglo, hayan ido variando en el tiempo. Así, las epidemias/pandemias han pasado a considerarse un riesgo y/o amenaza para el entorno de seguridad nacional e internacional[111].

[108] LA VANGUARDIA. «SRI Lanka despliega 2.000 médicos y militares ante grave epidemia de dengue». Diario *La Vanguardia* (edición *online*). 5 jul. 2017. Disponible en https://www.lavanguardia.com/vida/20170705/423914683708/sri-lanka-despliega-2000-medicos-y-militares-ante-grave-epidemia-de-dengue.html. Fecha de la consulta 30/9/2019.
[109] UNITED NATIONS. «UN Mission for Ebola Emergency Response (UNMEER)». *Global Ebola Response* [Internet]. Disponible en https://ebolaresponse.un.org/un-mission-ebola-emergency-response-unmeer. Fecha de la consulta 30/9/2019.
[110] WORLD PEACE FOUNDATION. «United Nations Ebola Emergency Response (UNMEER) Short Mission Brief» [Internet]. Disponible en https://sites.tufts.edu/wpf/files/2017/07/United-Nations-Ebola-Emergency-Response-brief.pdf.
[111] HIDALGO GARCÍA, M. M. «Las pandemias y la seguridad internacional». *Documento Análisis* 60/2014. Instituto Español de Estudios Estratégicos. 30 dic. 2014 [Internet]. Disponible en

De hecho, en el caso particular de España, en el *Libro Blanco de Defensa 2000*, podría decirse que se establecía de forma genérica la amenaza de las enfermedades, en este caso las diseminadas intencionadamente, dentro de los desafíos y riesgos para la seguridad relacionados con la proliferación de armas NBQ y sus vectores, por parte de los Estados y otros actores[112].

Cuatro años después, fruto de lo expresado en párrafos anteriores, en la *Revisión Estratégica de la Defensa 2004* se incluyeron de forma más clara, aquellos riesgos que por poder afectar a la seguridad debían ser tenidos en cuenta «por cuando su relación con la posible actuación de las Fuerzas Armadas, aunque esta sea únicamente con carácter de colaboración». Riesgos entre los cuales, dentro del subapartado de los desastres naturales y humanos, se incluyeron dentro de los «riesgos de carácter médico» por primera vez a las epidemias, junto con los envenenamientos por ingestión de alimentos o agua en mal estado. Asociando a su vez, como factor multiplicador de riesgos asociados a la libertad de movimientos, a la difusión de epidemias dentro de los efectos negativos de la globalización[113]. Incidiendo de forma accesoria, dentro del concepto de proliferación de sistemas de armas de destrucción masiva, en la necesidad de «contar con las capacidades de las Fuerzas Armadas cuando las autoridades gubernamentales lo determinen» asociado al empleo en un contexto bélico o terrorista de los agentes NBQ en general y, biológicos en particular dentro de los riesgos para nuestra seguridad.

Asociado a lo anterior, pero desde un contexto de la protección civil, en el apartado de «asistencia en situaciones críticas de emergencia y catástrofes» se incluía de forma expresa el «… empleo de capacidades y de personal militar en situaciones de catástrofe en apoyo de los planes civiles de emergencia y de protección civil, con el fin de obtener una máxima coordinación y eficacia en la respuesta española en territorio nacional u otros países…». Basándose ese apoyo en hacer frente, entre otros, a necesidades de tipo sanitario. Contemplándose en ese contexto «el uso de capacidades militares en

http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2014/DIEEEA60-2014_Pandemias_MMHG.pdf. Fecha de la consulta 30/9/2019.

[112] MINISTERIO DE DEFENSA. *Libro Blanco de Defensa 2000*. Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa 2000 [Internet]. Disponible en http://www.defensa.gob.es/Galerias/defensadocs/libro-blanco-defensa-2000.pdf. Fecha de la consulta 30/9/2019.

[113] MINISTERIO DE DEFENSA. «Revisión Estratégica de la Defensa». Ministerio de Defensa 2004 [Internet]. Disponible en http://www.defensa.gob.es/Galerias/defensadocs/revision-estrategica.pdf. Fecha de la consulta 30/9/2019.

apoyo a las autoridades de Protección Civil y de las comunidades autónomas ante posibles amenazas nucleares, biológicas, químicas, y radiológicas (NBQR) contra la población»[102] [113].

En la *Revisión Estratégica de 2011* se continuó incluyendo la amenaza de empleo de agentes biológicos dentro de la proliferación de armas de destrucción masiva, por parte de «agentes incontrolados», como riesgo sanitario. Incluyéndose por primera vez como amenaza, dentro de las emergencias y catástrofes, a las pandemias como uno de los riesgos de primer orden para la seguridad y el bienestar de los ciudadanos, destacando las capacidades de respuesta ante este tipo de situaciones del Sistema Nacional de Protección Civil y la Unidad Militar de Emergencias (UME), haciendo hincapié en la necesidad de «intensificar la cooperación entre las Administraciones públicas y promover una cultura de prevención entre los ciudadanos», mediante el desarrollo e implantación de planes de preparación y respuesta coordinados entre todas las administraciones, ya sean locales, regionales como supranacionales[114].

Uno de los aspectos más relevantes que recogen las ESN de 2011, 2013 y 2017 es que incluyen de forma expresa a las enfermedades emergentes y a las reemergentes, tanto las que afectan a los seres humanos como a los animales, de origen natural o intencionado. Incidiendo la de 2013, que se continúa desarrollando en la de 2017, en el establecimiento de una línea estratégica exclusiva para la adopción de planes de preparación y respuesta ante pandemias bajo el principio de coordinación entre la Administración General del Estado y las comunidades autónomas y con organismos internacionales como la Organización Mundial de la Salud o el Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades de la UE[115] [116].

[114] GOBIERNO DE ESPAÑA. Estrategia Española de Seguridad. Una responsabilidad de todos. Gobierno de España. 2011 [Internet]. Disponible en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/c06cac0047612e998806cb6dc6329423/EstrategiaEspanolaDeSeguridad.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=c06cac0047612e998806cb6dc6329423. Fecha de la consulta 30/9/2019.
[115] PRESIDENCIA DEL GOBIERNO. *Estrategia de Seguridad Nacional. Un Proyecto Compartido 2013*. Gobierno de España [Internet]. Disponible en http://www.lamoncloa.gob.es/documents/seguridad_1406connavegacionfinalaccesiblebpdf.pdf. Fecha de la consulta 30/9/2019.
[116] PRESIDENCIA DEL GOBIERNO. *Estrategia de Seguridad Nacional 2017: un proyecto compartido de todos y para todos*. Gobierno de España. 2017 [Internet]. Disponible en http://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/presidenciadelgobierno/Documents/2017-1824_Estrategia_de_Seguridad_Nacional_ESN_doble_pag.pdf .Fecha de la consulta 30/9/2019.

La ESN 2017 contempla una serie de amenazas y desafíos frente a los que el Cuerpo Militar de Sanidad en sus diferentes especialidades fundamentales desarrolla y aporta sus capacidades:

- En la lucha contra la proliferación de armas de destrucción masiva y participando de forma activa en la defensa NBQ.
- Fomentando la cultura de defensa y desarrollando proyectos de investigación relacionados con la bioseguridad y la bioprotección.
- Interviniendo en lo que la ESN 2017 denomina «ordenación de los flujos migratorios», con el objetivo último de detectar potenciales individuos afectados por enfermedades transmisibles por parte del personal sanitario embarcado.
- Participando en la protección de los centros sanitarios como infraestructuras críticas.
- Cooperando e integrándose con diferentes actores del sector público y/o privado para así mejorar la capacidad de preparación y respuesta, favoreciendo el I+D+I en los aspectos relacionados con la innovación en seguridad.
- Consolidando, a su nivel, el Sistema Nacional de Protección Civil en lo relacionado con la respuesta a emergencias epidémicas, aplicando su unidad de doctrina para dar una respuesta eficaz cuando así sea requerido en apoyo a las autoridades civiles, aportando capacidades asistenciales o logístico-sanitarias.

Sirva de ejemplo de lo anterior la capacidad de evacuación médica de pacientes enfermos o sospechosos de enfermedades de alta transmisibilidad, o la capacidad asistencial, a su nivel, aportadas por las Fuerzas Armadas[117]. Sin olvidar a la Unidad de Aislamiento de Alto Nivel del Hospital Central de la Defensa que aporta una capacidad nacional de tratamiento en apoyo a las unidades establecidas por las comunidades autónomas[118].

[117] MINISTERIO DE DEFENSA - MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD. Protocolo de actuación ante una aeroevacuación médica ante casos de enfermedad por virus del Ébola. Gobierno de España – Comunidad de Madrid, 5 sep. 2014.
[118] FE MARQUÉS, A.; MEMBRILLO DE NOVALES. F. J. «Unidad de aislamiento hospitalario de alto nivel. Necesidad y características». *San. Mil.* 71(2). 2015, pp. 74-76.

Capacidades militares en apoyo a las autoridades civiles frente a los riesgos biológicos

La derogada Ley 2/85, de 21 de enero, sobre protección civil, establecía en su capítulo 16 la colaboración de las Fuerzas Armadas en aquellas situaciones, fundamentalmente en las de origen natural y antrópico, donde se viera amenazado el derecho a la vida y a la integridad física en situaciones de emergencia. Pudiéndose considerar desde un punto de vista genérico que, dentro de esas calamidades públicas podrían incluirse, aunque sin nombrarlos de forma expresa a los brotes epidémicos ya que incluye a los riesgos biológicos[119] [120].

En todo el desarrollo normativo relacionado con la regulación básica común de protección civil, se incluyen a los riesgos biológicos, referidos eso sí, a accidentes en instalaciones o procesos en los que se utilicen o almacenen sustancias químicas, biológicas, nucleares o radiactivas, dentro de los planes especiales estatales frente a riesgos tecnológicos, pudiéndose considerar que esos accidentes podrían generar un evento epidémico al liberarse microorganismos transmisibles de forma accidental o provocada[121] [122]. Por otro lado, sean introducidos por vía aérea agentes biológicos que afecten a animales, vegetales o seres humanos y que tendrían un impacto epidémico en ellos cualquiera de los citados[123]. De ahí la importancia de las labores de desinfección, desinsectación y desratización realizadas por los equipos veterinarios, allá donde estén desplegados, para prevenir la introducción de agentes infecciosos en territorio nacional dentro de como se ha podido leer anteriormente la estrategia de reducción de amenazas biológicas y el cumplimiento del *Reglamento Sanitario Internacional* y la normativa militar.

---

[119] JEFATURA DEL ESTADO. «Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre protección civil». *BOE* n.º 22, de 25 de enero de 1985 [Internet]. Disponible en https://www.boe.es/buscar/pdf/1985/BOE-A-1985-1696-consolidado.pdf. Fecha de la consulta 30/9/2019.

[120] MINISTERIO DEL INTERIOR. «Real Decreto 1378/1985, de 1 de agosto, sobre medidas provisionales para la actuación en situaciones de emergencia en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública». *BOE* n.º 91, de 10 de agosto de 1985 [Internet]. Disponible en https://www.boe.es/boe/dias/1985/08/10/pdfs/A25408-25410.pdf. Fecha de la consulta 30/9/2019.

[121] JEFATURA DEL ESTADO. «Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil». *BOE* n.º 164, de 10 de julio de 2015 [Internet]. Disponible en https://www.boe.es/boe/dias/2015/07/10/pdfs/BOE-A-2015-7730.pdf. Fecha de la consulta 30/9/2019.

[122] MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, RELACIONES CON LAS CORTES E IGUALDAD. «Orden PCI/488/2019, de 26 de abril, por la que se publica la Estrategia Nacional de Protección Civil, aprobada por el Consejo de Seguridad Nacional». *BOE* n.º 86, de 3 de mayo de 2019 [Internet]. Disponible en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2019-6348. Fecha de la consulta 30/9/2019.

[123] MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, RELACIONES CON LAS CORTES E IGUALDAD. «Orden PCI/489/2019, de 26 de abril, por la que se publica la Estrategia de Seguridad Aeroespacial Nacional, aprobada por el Consejo de Seguridad Nacional». *BOE* n.º 86, de 3 de mayo de 2019 [Internet]. Disponible en https://www.boe.es/boe/dias/2019/04/30/pdfs/BOE-A-2019-6349.pdf. Fecha de la consulta 30/9/2019.

En el sentido expresado anteriormente, es importante destacar la colaboración existente entre el Ministerio de Defensa, fundamentalmente bajo responsabilidad de la Sanidad militar, a través de los veterinarios militares y el Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, en el sentido de incluir unidades militares dentro del programa de vigilancia entomológica establecido que tiene como finalidad «la detección precoz de posibles vectores pertenecientes a especies no habituales en España y especialmente con características invasoras, se considera que es prioritario reforzar la monitorización de las poblaciones de mosquitos y otros dípteros hematófagos existentes en las principales bases, aeropuertos y puertos militares, donde llega material, vehículos, aeronaves o barcos procedentes de zona de riesgo». Lo cual constituye un ejemplo claro de cooperación cívico-militar para tratar de impedir la colonización y desarrollo de vectores de enfermedades con potencial impacto epidémico[124].

Por otro lado, hay que tener en cuenta que la responsabilidad de la respuesta en escenarios biológicos no se corresponde con los planes de la protección civil propiamente dichos, sino con los planes sanitarios de respuesta que son responsabilidad del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, donde las capacidades militares y el Sistema de Protección Civil se integran de forma explícita en la respuesta[125] [126] [127].

De hecho, la crisis del ébola se trató en palabras de la vicepresidenta Sáenz de Santamaría como una cuestión de salud, no planteándose la intervención de la Unidad Militar de Emergencias (UME), entre otras unidades militares, hecho que fue corroborado por el ministro de Defensa Morenés cuando declaró que las Fuerzas Armadas colaboraban de forma estrecha en la resolución de la crisis, ya que «a su juicio, no hay

[124] MNISTERIO DE DEFENSA – MINISTERIO DE SANIDAD, CONSUMO Y BIENESTAR SOCIAL. «Acuerdo entre el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social para la realización de actividades de vigilancia entomológica en instalaciones militares, bases navales y bases aéreas del ministerio de Defensa». 30 oct. 2018.

[125] RED NACIONAL DE VIGILANCIA EPIDEMIOLÓGICA. «Protocolos de la Red Nacional de Vigilancia Epidemiológica». Instituto de Salud Carlos III. CIBER Epidemiología y Salud Pública (CIBERESP). Ministerio de Economía y Competitividad - Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Madrid, junio de 2015 [Internet]. Disponible en: http://www.proyectosame.com/brotes/Apoyo/Bibliograf%C3%ADa/6.%20Protocolos%20RENAVE.pdf. Fecha de la consulta 30/9/2019.

[126] CENTRO NACIONAL DE EPIDEMIOLOGÍA. «Protocolo de fiebres hemorrágicas virales». Aprobado por el Pleno del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud el 26 de marzo de 2003. *Boletín Epidemiológico Semanal* 11(18). Semanas 33-34 del 10/08 al 23/08 de 2003. Instituto de Salud Carlos III. Ministerio de Sanidad y Consumo 2003, pp. 205-209.

[127] CENTRO NACIONAL DE EPIDEMIOLOGÍA. «Protocolo de fiebres hemorrágicas virales. Fe de erratas». Aprobado por el Pleno del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud el 26 de marzo de 2003. *Boletín Epidemiológico Semanal* 11(23). Semanas 43-44 del 19/10 al 1/11 de 2003. Instituto de Salud Carlos III. Ministerio de Sanidad y Consumo 2003, p. 268.

diferencia de recursos entre el ámbito militar y el civil. No hay ni más medios ni distintas doctrinas de utilización de sistemas de protección en asuntos de grandes infecciosos»[128]. Ahondando en lo anteriormente expresado respecto a la participación de las Fuerzas Armadas en emergencias en general y, de la UME en particular, el general Alcañiz escribía: «La UME ha sabido incardinarse operativamente en el marco de la Protección Civil junto con las instituciones del Estado y las Administraciones públicas, trabajando codo con codo y consolidando su actuación y procedimientos en el trabajo diario»[129].

Esto es así porque de acuerdo al Real Decreto 1907/2011 de 22 de julio, por el que se aprueba el Protocolo de Intervención de la UME, el apartado 3 punto 1 establece que la intervención de la UME podrá ser ordenada cuando alguna de las siguientes situaciones de emergencia se produzca con carácter grave, independientemente de que se trate de una emergencia de interés nacional o no, derivadas, como se ha podido leer anteriormente, originadas por riesgos naturales, así como las de riesgo tecnológico y, entre ellos, las derivadas del riesgo químico, el nuclear, el radiológico y el biológico[130]. De ahí que pudiera colegirse que la UME, al igual que las Fuerzas Armadas, puedan y deban intervenir en escenarios epidémicos en función de sus capacidades.

En relación con lo anterior, la «crisis de los sobres o Amerithrax» de 2001 provocó que los gobiernos, entre ellos el español, hicieran un esfuerzo de preparación mayor si cabe frente a la amenaza biológica de origen terrorista, sumando e integrando todas las capacidades para dar respuesta a este nuevo escenario operativo, incluidas las de las Fuerzas Armadas dentro del tercer escalón de intervención (unidades de Defensa NBQ) de acuerdo a lo establecido en el Comité Nacional de Planes Civiles de Emergencia, el cual dirigió las posibles acciones coordinadas, dentro de las Administraciones públicas afectadas para dar respuesta a la situación generada.

Referido al riesgo biológico, para dar respuesta a esta amenaza se establecieron dos tipos de situaciones que implicaban la diseminación intencionada de agentes biológicos:

---

[128] VEGA, N.; VARELA, J. «La UME, en la reserva». Diario *Hoy* (edición *online*). 11 octubre 2014. Disponible en https://www.hoy.es/sociedad/salud/201410/11/reserva-20141011084106-rc.html. Fecha de la consulta 30/9/2019.

[129] GÓMEZ BENITO, L.; MARCOS SÁNCHEZ, A. «10 años UME 2005 – 2015 Empieza la historia». Oficina de Comunicación Pública - Unidad Militar de Emergencias Centro Geográfico del Ejército, octubre 2015, p. 12.

[130] PÉREZ SÁNCHEZ, J. A.; GESTOSO DE MIGUEL, L. «Las comunidades autónomas en el sistema nacional de protección civil». En *Cuaderno de Estrategia 165 España ante las emergencias y las catástrofes*. Las Fuerzas Armadas en colaboración con las autoridades civiles. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Ministerio de Defensa, 2013, pp. 99-140.

el incidente biológico con riesgo individual o colectivo y la alerta sanitaria. Para dar respuesta a los incidentes biológicos se establecieron los Planes de Protección Civil, fundamentalmente bajo responsabilidad de los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado. Mientras que las alertas sanitarias se referían exclusivamente a brotes sospechosos de enfermedad y como se ha podido leer anteriormente estaban referidos a los planes de emergencia sanitarios[131] [132] [133].

La participación de las Fuerzas Armadas en esta crisis se realizó a través de la Subdirección General de Cooperación y Defensa Civil de la Dirección General de Política de Defensa (DIGENPOL) bajo la coordinación de la Comisión Delegada del Gobierno para Situación de Crisis dentro del Sistema Nacional de Conducción de Situaciones de Crisis, procediéndose a estas actividades:

- Formación y participación en el Comité Científico-Técnico.
- Activar a las unidades de Defensa NBQ para que desarrollan fundamentalmente misiones de detección y descontaminación.
- Formación del personal de los equipos TEDAX NRBQ del Cuerpo Nacional de Policía y SEDEX NRBQ de la Guardia Civil.
- Encargar al Laboratorio Biológico del Instituto Tecnológico «La Marañosa», del Ministerio de Defensa, la dirección y gestión de los trabajos de identificación de las muestras ambientales, con participación de personal civil, para confirmar o no la contaminación de las muestras sospechosas recogidas por el personal de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado.

[131] CENTRO NACIONAL DE EPIDEMIOLOGÍA. «Protocolo de actuación ante una emisión deliberada de esporas de Bacillus anthracis». Red Nacional de Vigilancia Epidemiológica. Aprobado por el Pleno del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, en su sesión del 15 de abril de 2002. *Boletín Epidemiológico Semanal* 10(10). Semanas 19 del 5/5 al 11/5 de 2002. Instituto de Salud Carlos III. Ministerio de Sanidad y Consumo 2002, pp. 97-102.
[132] CENTRO NACIONAL DE EPIDEMIOLOGÍA. «Recomendaciones de actuación y respuesta ante la aparición de un caso o de un brote de viruela (I)». Resumen del Documento aprobado por el Pleno del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, en su sesión del 15 de abril de 2002. *Boletín Epidemiológico Semanal* 10(13). Semana 23 del 2/6 al 8/6 de 2002. Instituto de Salud Carlos III. Ministerio de Sanidad y Consumo 2002, pp. 129-132.
[133] CENTRO NACIONAL DE EPIDEMIOLOGÍA. «Recomendaciones de actuación y respuesta ante la aparición de un caso o de un brote de viruela (II)». Resumen del Documento aprobado por el Pleno del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, en su sesión del 15 de abril de 2002. *Boletín Epidemiológico Semanal* 10(14). Semana 24 del 9/6 al 15/6 de 2002. Instituto de Salud Carlos III. Ministerio de Sanidad y Consumo 2002, pp. 137-143.

- Activación de los Centros Sanitarios Militares para atender a los posibles afectados en incidentes NBQ.

Como resultado de la óptima respuesta realizada por el equipo multidisciplinar cívico-militar, encargado del análisis de las muestras sospechosas de contener esporas de B. anthracis, se estableció la necesidad de desarrollar a partir de marzo de 2003, bajo coordinación del Ministerio de Defensa una red de laboratorios para dar respuesta a crisis biológicas[134]. Teniendo que esperar hasta 2009 cuando se creó la Red de Laboratorios de Alerta Biológica (RE-LAB) como una infraestructura de naturaleza científico-técnica, formada por laboratorios de referencia, para el apoyo operativo al Sistema Nacional de Conducción de Situaciones de Crisis ante riesgos y amenazas por agentes biológicos peligrosos bajo la dirección través del Instituto de Salud Carlos III del Ministerio de Ciencia e Innovación. Integrándose como laboratorio de apoyo el Laboratorio Biológico del Instituto Tecnológico «La Marañosa», del Ministerio de Defensa[135]. Integrándose posteriormente diferentes laboratorios civiles, así como el Laboratorio de Verificación Rápida (LABIR) perteneciente a la Unidad Militar de Emergencias, como laboratorio colaborador dentro de sus competencias en el ámbito de la protección civil[136] [137] [138].

En este sentido, es importante reseñar que uno de los aspectos destacados que se discutieron durante el III Congreso de Sanidad Militar celebrado en Santander en 2018, se relacionaba, desde un punto de vista derivado de la respuesta a incidentes NRBQ, pero claramente aplicable a los riesgos biológicos, la necesidad de la potenciación de «las capacidades sanitarias desde una visión multidisciplinar, con la integración y participación de todas las especialidades fundamentales»[139].

---

[134] MARTÍN OTERO L. E.; SOTERAS ESCARTÍN, F. «Red de Laboratorios de Alerta Biológica». *Profesión Veterinaria* 16(65). 2007, pp. 72-75.
[135] MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA. «Orden PRE/305/2009, de 10 de febrero, por la que se crea la Red de Laboratorios de Alerta Biológica "RE-LAB"». *Boletín Oficial del Estado* n.º 42. 18 de febrero de 2009, pp. 17156-17159.
[136] DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD NACIONAL. *Informe Anual de Seguridad Nacional 2016*. Presidencia del Gobierno – Gobierno de España 2017 [Internet]. Disponible en https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/Documents/140217-Informe_Anual_de_Seguridad_Nacional_2016.pdf. Fecha de la consulta 30/9/2019.
[137] MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA. «Orden PRE/2565/2015, de 26 de noviembre, por la que se modifica la Orden PRE/305/2009, de 10 de febrero, por la que se crea la Red de Laboratorios de Alerta Biológica "RE-LAB"». *Boletín Oficial del Estado* n.º 289. 3 de diciembre de 2015, pp. 114249- 114252.
[138] MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, RELACIONES CON LAS CORTES E IGUALDAD. «Orden PCI/1381/2018, de 18 de diciembre, por la que se regula la Red de Laboratorios de Alerta Biológica "Re-Lab"». *Boletín Oficial del Estado* n.º 311. 26 de diciembre de 2018, pp. 127127- 127131.
[139] TARILONTE, E. «Los retos de la Sanidad Militar». *Revista Española de Defensa*. Marzo 2018, pp. 20-21.

Pudiéndose concluir que la denominada «crisis de los sobres» fue un ejemplo de colaboración e integración de capacidades cívico-militares, tanto con los servicios de emergencia sanitarios como los no sanitarios. Destacándose que uno de los desafíos a los que se enfrentan los gestores de las emergencias en general y, las epidémicas en particular, en lo relacionado con la cooperación cívico-militar se fundamenta en el sólido conocimiento de cómo las capacidades militares pueden integrarse en el ámbito civil, así como estas se integran en lo militar. Resultando fundamental el establecimiento de protocolos operativos y la realización de ejercicios de integración para poder responder con eficacia a cualquier tipo de emergencia, destacándose el papel que las unidades sanitarias militares pueden desarrollar y, de hecho, desarrollan tareas de vigilancia epidemiológica, de laboratorio, pero también de formación, así como en el establecimiento de medidas preventivas y de control de infección[140], destacando los beneficios que conlleva el despliegue de unidades militares en relación con el cumplimiento de las medidas de control de infección, así como el cumplimiento de las cuarentenas, entre otras acciones, en comparación a los «incumplimientos» que realizan los civiles que pueden no seguir las normas establecidas al «saltarse» los controles establecidos por las unidades militares en las vías de comunicación, situación que se complica más si cabe cuando el área afectada por la epidemia sea extensa en función de la imposibilidad real de cubrir todo un territorio[141] [142].

No obstante, de acuerdo con lo establecido por la Organización Mundial de la Salud, hay que tener en cuenta que la cooperación voluntaria, en situaciones epidémicas donde se establecen medidas de restricción de movimientos o cualquier otro tipo de restricción, es preferible al establecimiento de medidas legales establecidas por los jueces o por las autoridades militares[143,144].

---

[140] MELEIGY, M. «Navy labs play public health role». *Bulletin of the World Organization* 85(3). 2007, pp.165-166.
[141] LANE, J. D.; MCNAIR, S. S. «Sending Soldiers to Fight Ebola». *Military Medicine* 180(6). 2015, pp. 607–608.
[142] AUPING, W. *et al.* «Epidemics and Strategic Timing Integrating Epidemic Risk and Intervention Capabilities in the Case of the 2014 West-Africa. Ebola outbreak -HCSS StratMon 2015». The Hague Centre for Strategic Studies 2015. Disponible en https://hcss.nl/sites/default/files/files/reports/HCSS_StratMon_web_Ebola.pdf. Fecha de la consulta 30/9/2019.
[143] WORLD HEALTH ORGANIZATION. *Guidance for managing ethical issues in infectious disease outbreaks*. 2016, p. 26.
[144] JEFATURA DEL ESTADO. «Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública». *Boletín Oficial del Estado* n.º 102, de 29 de abril de 1986, p. 10498.

Con relación al establecimiento de cuarentenas forzadas en escenarios biológicos por microorganismos de alta transmisibilidad hay que tener en cuenta que cuanto antes se instaure menor será el impacto del brote epidémico. En este sentido resulta fundamental disponer de las «herramientas» legislativas, en el caso de España la Ley Orgánica 3/1986, para poder adoptar este tipo de medidas de restricción forzada de movimientos en situaciones epidemiológicas especiales. Resultando fundamental realizar un esfuerzo de comunicación para «convencer informando» de la bondad y beneficios de las medidas adoptadas haciendo extensivo el deber de colaboración dimanado de la participación voluntaria del ciudadano en las actuaciones de salud pública incluido en el artículo 5 de derecho de participación incluido en la Ley 33/2011, de 4 de octubre, Ley General de Salud Pública[145]. Ya que esto reducirá sin ninguna duda el esfuerzo en tareas de seguridad que sería necesario adoptar al objeto de impedir los movimientos no autorizados entre las zonas bajo cuarentena y las de acceso libre que podrían hacer fracasar las medidas de control adoptadas. Resultando vital, llevando hasta las últimas consecuencias este planteamiento inicial, la necesidad de preparación psicológica y concienciación del personal para el cumplimiento estricto bajo cualquier circunstancia de estas medidas[146]. Considerándose como fundamental el desarrollo de una doctrina de empleo específica para el personal militar que pudiera participar en este tipo de misiones.

Lo expresado en el párrafo anterior resulta de aplicación sin ninguna duda en la cooperación cívico-militar cuando se trata de organizaciones no gubernamentales, donde se pueden plantear mayores problemas de coordinación y de integración debido a las diferentes aproximaciones filosóficas y operativas que se plantean en este tipo de escenarios, ya que se puede dar el caso de que el objetivo de las organizaciones humanitarias sea salvar vidas y tratar a los enfermos en el centro de la epidemia, mientras que el objetivo militar puede ser contener el brote, sin tener en cuenta el coste individual ya que lo importante es el beneficio del conjunto de la población[147].

Por otro lado, hay que tener en cuenta la evolución de las posturas de las ONG en relación con trabajar de forma conjunta y coordinada en el terreno con fuerzas militares

[145] JEFATURA DEL ESTADO. «Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública». *Boletín Oficial del Estado* n.º 240, de 5 de octubre de 2011.
[146] MICHALIK, G. «A beast of many parts». *CBRNe world*. August 2019, pp. 23–26.
[147] CHATHAM HOUSE – BRITISH RED CROSS. «Civil-Military Relations: A focus on Health Emergencies and epidemics – Conference Report». NGO – Military Contact group conference. 17 jul. 2018 [Internet]. Disponible en https://www.chathamhouse.org/event/civil-military-relations-focus-health-emergencies-and-epidemics. Fecha de la consulta 30/9/2019.

ha tenido una evolución muy importante, ya que han pasado de considerarse como «entes completamente diferentes» en función de sus mandatos fundacionales, a considerarles aliadas, al menos en entornos epidémicos. Lo cual fue establecido por las ONG Médicos Sin Fronteras, Save the Children u OXFAM.

Las cuales, a la vista del cariz que estaba tomando la epidemia de ébola en 2014 hicieron un llamamiento, el primero de la historia, para establecer la cooperación cívico-militar, como la establecida entre el Ejército alemán y la Cruz Roja alemana sumando capacidades en un claro ejemplo de cooperación cívico-militar al objeto de atajar el brote, debido a que mantenían la idea de que las ONG junto con las Naciones Unidas no podrían llevar a cabo el «WHO Global Road Map» establecido para luchar contra la diseminación impredecible que estaba adoptando la epidemia[148]. Eso sí teniendo en cuenta que esa colaboración se fundamentaba en apoyo logístico, transporte o apoyo a las operaciones, formación del personal sanitario, discutiéndose si deberían ser utilizadas para labores de cuarentena, confinamiento o control de multitudes, ya que consideraban que estas misiones podrían contribuir a crear un estado de miedo y alarma

[148] WORLD HEALTH ORGANIZATION. «Ebola Response Roadmap». *WHO/EVD/Roadmap/14*. 1 28 Aug. 2014 [Internet]. Disponible en https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/131596/EbolaResponseRoadmap.pdf;jsessionid=76731D543D82004109B9CDCB5FA590C2?sequence=1. Fecha de la consulta 30/9/2019.

entre la población que podría complicar la respuesta, dejando esa responsabilidad para las unidades militares de los países anfitriones[149 150 151 152 153 154 155 156 157].

No obstante, resulta fundamental analizar caso por caso la colaboración entre las ONG y las Fuerzas Armadas, más si cabe en escenarios epidémicos donde la seguridad esté comprometida. Solo hay que pensar en las consecuencias que está teniendo la epidemia de cólera en Yemen o de ébola en la República Democrática del Congo donde se ha producido un salto cualitativo con el ataque a centros sanitarios complicando más si cabe el control de la epidemia[158,159].

El problema es que todas las lecciones aprendidas en el control de la epidemia de ébola de 2014 no han podido ser implementadas en la epidemia de 2018-2019 de la República Democrática del Congo, ya que el deficiente entorno de seguridad que sufre la zona hace

[149] JIMÉNEZ, Y. «El Gobierno apuesta por la cooperación entre el Ejército y las organizaciones humanitarias». Diario *El Mundo* (edición *online*). 17 nov. 2015. Disponible en https://www.elmundo.es/elmundo/2005/11/17/solidaridad/1132248064.html. Fecha de la consulta 30/9/2019.

[150] KAPLAN, J; EASTON-CALABRIA, E. «Military medical innovation and the Ebola response: a unique space for humanitarian civil–military engagement». *Humanitarian Exchange* 64. 2015, pp. 7-9 [Internet]. Disponible en https://odihpn.org/wp-content/uploads/2015/06/he_64.pdf. Fecha de la consulta 30/9/2019.

[151] MCVEIGH, T. «Oxfam calls for troops in Africa as criticism of 'inadequate' Ebola response mounts». *The Guardian* (edición *online*). 18 oct. 2014. Disponible en https://www.theguardian.com/world/2014/oct/18/oxfam-call-for-troops-ebola--west-africa-world-health-organisation-accused. Fecha de la consulta 30/9/2019.

[152] SUN, L. H.; EILPERIN J. «Obama: U. S. military to provide equipment, resources to battle Ebola epidemic in Africa». *The Washingtonpost* (edición *online*). 7 sep. 2014. Disponible en https://www.washingtonpost.com/world/national-security/obama-us-military-to-provide-equipment-resources-to-battle-ebola-epidemic-in-africa/2014/09/07/e0d8dc26-369a-11e4-9c9f-ebb47272e40e_story.html?noredirect=on&utm_term=.fb1fa581442a. Fecha de la consulta 30/9/2019.

[153] IRWIN, R. «Does the Ebola crisis mean that armed forces should have global health on their agenda?». 27 oct. 2014 [Internet]. Disponible en https://www.europeanleadershipnetwork.org/commentary/does-the-ebola-crisis-mean-that-armed-forces-should-have-global-health-on-their-agenda/. Fecha de la consulta 30/9/2019.

[154] ARIE, S. «Without more troops are will not get the Ebola epidemic under control». BMJ 2014;349:g6151.

[155] LÜKE, P.; KRULL, S. «Ebola Mission of the Bundeswehr». *military- medicine.com* [Internet]. 19 feb. 2015. Disponible en https://military-medicine.com/article/3146-ebola-mission-of-the-bundeswehr.html. Fecha de la consulta 30/9/2019.

[156] HUSSAIN, M. *MSF calls for military medics to help tackle west Africa Ebola*. Thomas Reuters Foundation, 2 September 2014. [Internet]. Disponible en www.trust.org/item/20140902150401-egnh8/. Fecha de la consulta 30/9/2019.

[157] ARIE, S. «Only the military can get the Ebola epidemic under control: MSF head». BMJ 2014;349:g6151 doi: 10.1136/bmj.g6151. Disponible en https://www.bmj.com/content/bmj/349/bmj.g6151.full.pdf. Fecha de la consulta 30/9/2019.

[158] WORLD HEALTH ORGANIZATION. «WHO Ebola responder killed in attack on the Butembo hospital». World Health Organization. 19 abr. 2019 [Internet]. Disponible en https://www.who.int/news-room/detail/19-04-2019-who-ebola-responder-killed-in-attack-on-the-butembo-hospital. Fecha de la consulta 30/9/2019.

[159] INTERNATIONAL RESCUE COMMITTEE. «Attack on IRC supported hospital in DRC leads to loss of life; IRC Ebola responders caught in violence – Press Release». International Rescue Committee 19 abr. 2019. [Internet]. Disponible en https://www.rescue.org/press-release/attack-irc-supported-hospital-drc-leads-loss-life-irc-ebola-responders-caught-violence. Fecha de la consulta 30/9/2019.

necesario instaurar medidas de protección, la mayor de las veces apoyadas por fuerzas policiales y militares para poder adoptar las medidas de control efectivas, destacándose que resulta prioritario mejorar la imagen entre la población apoyada, más si cabe cuando se trate de intervenciones de Fuerzas Armadas extranjeras fuera de sus fronteras[160]. Sirvan de ejemplo las declaraciones realizadas por el Dr. John Nkengasong, director del Centro de prevención y control de enfermedades africanos en el siguiente sentido: «We absolutely recommend military intervention, not to fight but to secure the work force deployed in the theatre of responding to the Ebola outbreak in eastern DRC»[161].

Al final, en la epidemia de ébola que sufrió África en 2014 desplegaron más de 5.000 militares extranjeros (China, Reino Unido, Estados Unidos de Norteamérica, Canadá, Francia y Alemania) que colaboraron en el control de la enfermedad con apoyo logístico, laboratorios y personal sanitario en las más de 3.000 camas en las unidades de tratamiento construidas durante su despliegue, considerándose que la epidemia no habría sido contenida sin la asistencia militar desplegada. Lo cual no es óbice, como se ha expresado en otras partes del capítulo, que resulta fundamental establecer en futuras misiones una mejor coordinación entre las organizaciones civiles y las fuerzas militares desplegadas para agilizar y mejorar la respuesta, haciendo hincapié en la necesidad de potenciar las capacidades civiles locales, regionales y nacionales para responder con eficacia a los brotes epidémicos, para desplegar unidades militares (nacionales o foráneas) cuando la respuesta tradicional sea ineficaz[139,140].

No pudiéndose dejar de citar la importancia que tiene la fase de planeamiento de este tipo de misiones donde el «esfuerzo» militar es diferente a las misiones normalmente encomendadas a las Fuerzas Armadas, reiterándose la necesidad del desarrollo de una doctrina de empleo que permita hacer frente a los retos asociados a este tipo de misiones, más si cabe en entornos de seguridad inciertos donde el apoyo de la población será un elemento clave para el éxito de la misión.

[160] KAMRADT-SCORR, A. *et al.* «Saving Lives: The Civil-Military Response to the 2014 Ebola outbreak in West Africa». Marie Bashir Institute & Centre for International Security Studies - The University of Sydney October 2015 [Internet]. Disponible en https://ses.library.usyd.edu.au/bitstream/2123/15949/3/Saving%20Lives%20%28Interim_final%29.pdf. Fecha de la consulta 30/9/2019.
[161] GEBRE, M. «Military Intervention Needed to Contain Spread of Ebola in DRC: AU Official». *7dnews.com*. 23 feb. 2019 [Internet]. Disponible en https://7dnews.com/news/military-intervention-needed-to-contain-spread-of-ebola-in-drc-au-official. Fecha de la consulta 30/9/2019.

Pudiéndose establecer tres conclusiones principales en relación con la cooperación cívico-militar durante la epidemia de ébola de 2014 en África:

- Las lecciones aprendidas en la gestión y control de epidemias en entornos epidémicos muestran la necesidad de establecer protocolos de coordinación entre los diferentes actores que intervienen en un entorno dado, determinando cuándo y cómo desplegar para alcanzar el éxito en el control del brote.
- La participación de unidades militares, aun siendo sanitarias, requiere de una labor de comunicación social muy intensa al objeto de evitar ser vistos como un peligro por parte de la población, más si cabe cuando se deben de instaurar medidas de cuarentena, aislamiento o distanciamiento social.
- El desarrollo de brotes epidémicos o la posibilidad de que se generen en áreas en conflicto o en ambientes no cooperativos, complican la gestión y control de las epidemias, resultando vital en estas circunstancias el apoyo que las Fuerzas Armadas pueden proveer de forma rápida y progresiva cuando así sea requerido.

La respuesta al brote de enfermedad por virus del Ébola como paradigma de la cooperación cívico-militar en España

La actuación de las Fuerzas Armadas en general y, del personal del Cuerpo Militar de Sanidad en particular, tanto a nivel nacional como internacional, podría considerarse que constituye el paradigma de la integración y suma de capacidades en aras del bien común[162] [163].

A lo largo del texto se ha podido leer como se pusieron a disposición de las autoridades, personal y medios, en definitiva, capacidades, que sin ninguna duda contribuyeron a la correcta gestión de la crisis, ya fuera en la parte operativa durante las aeroevacuaciones o, en la parte formativa, preparando al personal sanitario civil para hacer frente a un hipotético caso de EVE[164].

[162] EFE. «Morenés afirma que Morón y Rota ya están operativas para la misión contra ébola». *rtve.es*. 18 oct. 2014 [Internet]. Disponible en http://www.rtve.es/noticias/20141018/morenes-afirma-moron-rota-ya-estan-operativas-para-mision-contra-ebola/1032142.shtml. Fecha de la consulta 30/9/2019.
[163] SÁNCHEZ MORENO, V. «El brote de ébola en España ha sido un reto para la Sanidad Militar». CISDE Observatorio. 10 nov. 2014 [Internet]. Disponible en https://observatorio.cisde.es/entrevistas/el-brote-de-ebola-en-espana-ha-sido-un-reto-para-la-sanidad-militar/. Fecha de la consulta 30/9/2019.
[164] NAVARRO SUAY, R.; CASTILLEJO PÉREZ, S. «Gestión de crisis ante el ébola: el papel de la Sanidad Militar». *Documento de Opinión* n.º 109/2015. Instituto Español de Estudios Estratégicos. 12 oct.

En relación con las aeroevacuaciones todo el mundo recuerda las imágenes de la Unidad Médica de Aeroevacuación del Ejército del Aire evacuando a los religiosos, siendo el protocolo establecido como modelo para otros países. Pero quizá lo que sea menos conocido es que el protocolo fue y es un ejemplo de enfoque conjunto y multidisciplinar donde diferentes especialidades fundamentales del Cuerpo Militar de Sanidad y personal de los Servicios de Emergencia Médicos, en este caso el SUMMA 112, entre otros actores, los cuales fueron capaces de realizar con éxito la misión encomendada[165] [166], siendo quizá menos conocido el papel asumido por las Fuerzas Aeromóviles del Ejército de Tierra y el personal de la Brigada de Sanidad para la evacuación médica por helicóptero, de casos sospechosos o confirmados, desde las ciudades autónomas, en este caso Ceuta, al carecer de aeropuerto desde donde pudieran desplegar aeronaves de ala fija[167] [168].

Por otro lado, tanto la Unidad Médica de Apoyo al Despliegue Aéreo como la Unidad Militar de Emergencias, la Armada o el Ejército de Tierra adquirieron, entre otras, la capacidad de contención de posibles casos de ébola gracias a la dotación de cápsulas de aislamiento, así como equipos de protección individual para el personal implicado en la gestión de pacientes sospechosos o confirmados de EVE. No pudiéndose dejar de citar la labor realizada por especialidades ajenas a la medicina o la enfermería, como la veterinaria, farmacia y psicología militar, las cuales aportaron sus capacidades participando de forma activa en la confección de los procedimientos operativos incluidos en una instrucción técnica de la Inspección General de Sanidad, ya fuera estableciendo la gestión logística del material sanitario, integrando en el proceso de asistencia sanitaria los protocolos de desinfección y de gestión de residuos, así como la atención psicológica

2015. Disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2015/DIEEEO109-2015_SanidadMilitar_Ebola_CastillejoyNavarro.pdf. Fecha de la consulta 30/9/2019.

[165] MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD – MINISTERIO DE DEFENSA. «Protocolo de actuación ante una aeroevacuación médica ante casos de enfermedad por virus Ébola». Gobierno de España – Comunidad de Madrid. 5 sep. 2014.

[166] CANTALEJO PÉREZ, F. *et al.* «Aerotransporte de pacientes con alto riesgo de contaminación por enfermedad infecciosa, a propósito de tres casos». *San Mil.* 73(1). 2017, pp. 46-56.

[167] MINISTERIO DE SANIDAD, CONSUMO Y SERVICIOS SOCIALES. «INGESA ha informado y formado a 1.230 profesionales para enfrentar casos sospechosos de ébola». Área Sanitaria de Ceuta, 6 nov. 2014 [Internet]. Disponible en http://www.areasanitariaceuta.es/ingesa-ha-informado-y-formado-a-1-283-profesionales-para-enfrentar-casos-sospechosos-de-ebola/. Fecha de la consulta 30/9/2019.

[168] VILLAREJO, E. «Los helicópteros Chinook, listos para actuar en crisis de ébola y similares». Diario *ABC* (edición *online*). 27 nov. 2018, Disponible en https://abcblogs.abc.es/tierra-mar-aire/espana/chinook-misiones-ebola.html. Fecha de la consulta 30/9/2019.

tanto a pacientes de EVE como a personal de intervención implicado en la asistencia de enfermos o sospechosos por la enfermedad[169] [170].

Sin minusvalorar lo anterior, quizá el esfuerzo principal de cooperación, si así se pudiera considerar, se realizó en labores formativas, participando en estas desde la Guardia Civil o el Cuerpo Nacional de Policía, hasta el Regimiento de Defensa NBQ, recayendo el peso principal de la formación de los Servicios de Emergencia Extrahospitalaria, así como del personal de los hospitales, en la Brigada de Sanidad del Ejército de Tierra en colaboración con la Escuela Nacional de Sanidad[171] [172] [173]. No pudiéndose dejar de citar la integración de enfermeros militares en los equipos asistenciales civiles (así como la activación de internistas y anestesistas) que atendían a los pacientes ingresados en el Hospital Carlos III (La Paz)[174].

Por último, pero no menos importante, resulta fundamental el esfuerzo realizado para dotar, a nivel nacional, de capacidad de tratamiento de pacientes afectados de agentes de alta transmisibilidad al Hospital Central de la Defensa «Gómez Ulla» y así disponer

[169] ROZAS RODRÍGUEZ, M. A. «Atención psicológica a pacientes con ébola». *Boletín Epidemiológico de las Fuerzas Armadas* 21(251). Instituto de Medicina Preventiva de las Fuerzas Armadas. «Capitán médico Ramón y Cajal». 2014, pp. 1-7.
[170] INSPECCIÓN GENERAL DE SANIDAD. «Prevención y control de la enfermedad por el virus Ébola en las FAS, Instrucción Técnica n.º 5». Inspección General de Sanidad de la Defensa, 5 nov. 2014.
[171] EJÉRCITO DE TIERRA. «El Regimiento NBQ 'Valencia' n.º 1 asesora a personal de los hospitales 'Ramón y Cajal' y 'La Ribera'». *Noticias Ejército de Tierra*. 12 nov. 2014 [Internet]. Disponible en http://www.ejercito.mde.es/unidades/Valencia/rnbq1/Noticias/2014/004_Visita_hospitales.html. Fecha de la consulta 30/9/2019.
[172] REDACCIÓN. «Ejército, Guardia Civil y Policía Nacional supervisan la formación de los sanitarios contra el ébola». *Redacción Médica*. 17 oct. 2014 [Internet]. Disponible en https://www.redaccionmedica.com/autonomias/aragon/ejercito-guardia-civil-y-policia-nacional-supervisan-la-formacion-de-los-sanitarios-contra-el-ebola-6356. Fecha de la consulta 30/9/2019.
[173] SÁNCHEZ DÍAZ, G. «¿Cuáles son las diferentes capacidades sanitarias militares de gestión de crisis originadas por un brote de ébola, como la ocurrida en 2014-15, frente a las civiles en España?». Facultad de Enfermería – Universidad de les Iles Balears [Internet]. Disponible en http://dspace.uib.es/xmlui/bitstream/handle/11201/4243/Sanchez_Diaz_Graciela.pdf?sequence=1&isAllowed=y2017. Fecha de la consulta 30/9/2019.
[174] ABC. «Personal militar del Gómez Ulla reforzará desde esta noche al equipo del Carlos III». Diario *ABC* (edición *online*). 17 oct. 2014. Disponible en https://www.abc.es/sociedad/20141017/abci-ebola-personal-defensa-carlosiii-201410171426.html. Fecha de la consulta 30/9/2019.

de una Unidad de Aislamiento de Alto Nivel (UAAN) que ha servido sin ninguna duda de modelo para otras unidades del mismo estilo y función[175] [176] [177].

Al objeto de mostrar la importancia que tiene la UAAN, la vicepresidenta del Gobierno Soraya Sáez de Santamaría destacó durante la inauguración de la unidad «el papel desempeñado por el Ministerio de Defensa en la resolución de la crisis del ébola, no solo por disponer de los medios personales y materiales más adecuados, sino también por su gran capacidad de respuesta inmediata, fruto de la preparación y entrenamiento de sus miembros». Asimismo, la vicepresidenta resaltó que «las Fuerzas Armadas demostraron, una vez más, su vocación de servicio público a la sociedad española cumpliendo el cometido que tienen asignado además de la defensa de España y sus intereses como colaborar con las Administraciones públicas para la gestión y resolución de situaciones de riesgo u otras necesidades públicas», concluyendo su discurso destacando «la actuación de los equipos médicos, enfermeros y psicólogos militares; de la Unidad Médica de Aeroevacuación del Ejército del Aire, y de los equipos instructores de la Brigada de Sanidad» resaltando la coordinación entre los Ministerios de Asuntos Exteriores y Cooperación, de Defensa, de Sanidad y de la Comunidad de Madrid[178] . Pudiéndose concluir que quizá una de las lecciones aprendidas más relevantes de la crisis del ébola es que las Fuerzas Armadas se pusieron al servicio del ciudadano.

Alberto Cique Moya*
Coronel veterinario del Cuerpo Militar de Sanidad
Dirección de Sanidad del Ejército de Tierra
Doctor en Veterinaria por la UCM

[175] DE BENITO, E. «El hospital Gómez Ulla inaugura 8 camas para ébola y otras infecciones». Diario *El País* (edición *online*) 13 oct. 2015. Disponible en https://elpais.com/politica/2015/10/13/actualidad/1444734265_649360.html. Fecha de la consulta 30/9/2019.

[176] FE MARQUÉS, A. «La epidemia de Ébola ¿Una crisis resuelta?». *Medicina Balear 30* (1). 2015, pp. 8-11. Disponible en http://ibdigital.uib.es/greenstone/collect/medicinaBalear/index/assoc/Medicina/_Balear_/2015v30n.dir/Medicina_Balear_2015v30n1_p008.pdf. Fecha de la consulta 30/9/2019.

[177] JEFATURA DEL ESTADO. «Real Decreto-ley 14/2014, de 7 de noviembre, por el que se conceden créditos extraordinarios y suplementos de crédito para financiar actuaciones de distintos Departamentos Ministeriales». *Boletín Oficial del Estado* n.º 271. 8 nov. 2014, pp. 92201-92217.

[178] GABINETE DE PRENSA DEL MINISTERIO DE DEFENSA. «El "Gómez Ulla" abre una unidad para atender enfermedades altamente infecciosas». Ministerio de Defensa – Nota de Prensa, 13 oct. 2016 [Internet]. Disponible en http://www.defensa-gov.es/gabiente/notasPrensa/2015/10/DGC-151013-gomez-ulla.html. Fecha de la consulta 30/9/2019.

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos
1970 – 2020

Documento
Informativo

06/2020 11 de febrero de 2020

José Luis Puerta

Microorganismos y epidemias en la era de la globalización

Microorganismos y epidemias en la era de la globalización

Resumen

El aumento de brotes y epidemias por enfermedades infecciosas emergentes y reemergentes en países en desarrollo y desarrollados, nos invita a analizar la relación entre los humanos y la naturaleza de la que también formamos parte, ya que esa delicada relación se está viendo gravemente alterada por la sobreexplotación de la tierra y la invasión de los espacios salvajes; el cambio climático; la globalización acelerada; el crecimiento de la población y el desarrollo de megalópolis con sus inevitables lúmpenes; las migraciones forzadas o sin control, y otros elementos que facilitan la aparición y transmisión de viejos y nuevos patógenos. La historia de la humanidad al igual que el resultado de muchas guerras, como se expone sumariamente, han sido hasta cierto punto consecuencia de la patología infecciosa. Los brotes que más alarma están provocando especialmente las zoonosis por virus ARN, la resistencia a los antimicrobianos y las tres grandes pandemias (tuberculosis, VIH/SIDA y malaria) se revisan con más detalle en este documento, que finaliza dando una visión general de las actividades a nivel mundial de distintas instituciones (nacionales, multilaterales, públicas y privadas) para hacer frente a las amenazas procedentes de los agentes infecciosos.

Palabras clave

Epidemia, pandemia, infecciones emergentes y reemergentes, globalización, tuberculosis, VIH/SIDA, malaria, resistencia a los antimicrobianos, R&D Blueprint, *One World, One Health.*

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.

Microorganisms and epidemics in the era of globalization

Abstract

The increase of outbreaks and epidemics due to emerging and reemerging infectious diseases, in developing and developed countries, invites us to analyze the delicate relationship between humans and Nature of which we are also part, since it is being seriously affected by overexploitation of the earth and the invasion of wild spaces; climate change; accelerated globalization; the growth of the population and the development of megalopolis with its inevitable lumpens; forced or uncontrolled migrations, and other elements that facilitate the emergence and transmission of old and new pathogens. The history of humanity as well as the result of many wars, as it is briefly exposed, have been to a certain extent a consequence of infectious pathology. In order not to lose the multidisciplinary perspective, different topics that are essential to understand epidemic phenomena are addressed here. Data related to communicable diseases are also provided. The most alarming outbreaks (especially zoonoses due to RNA viruses), antimicrobial resistance and the three major pandemics (tuberculosis, HIV / AIDS and malaria) are reviewed in some detail in this article, which ends with an overview of the activities carried out worldwide by different institutions (national, multilateral, public and private), whose objective is to face the threats coming from the tangled and turning world of infectious diseases.

Keywords

Epidemic, pandemic, emerging and re-emerging infections, globalization, tuberculosis, HIV/AIDS, malaria, antimicrobial resistance, R&D Blueprint, One World, One Health.

* Este documento es un avance del capítulo 3 del Cuaderno de Estrategia número 203: *Emergencias pandémicas en un mundo globalizado: amenazas a la seguridad,* cerrado a 10 de noviembre de 2019, que será publicado próximamente por el IEEE.

«Antes de la llegada del siglo XX, los problemas sanitarios del mundo industrializado eran muy diferentes e independientes de los que podían encontrarse en los territorios colonizados; en muchos aspectos "Occidente" y el "resto" estaban justo empezando a contactar. Sin embargo, durante el siglo XX todo creció de manera entrelazada por la transformación de los imperios, las gigantescas migraciones, los cambios que acompañaron al capitalismo, las revoluciones en las comunicaciones, las guerras mundiales y la globalización de la política».

Roy Porter, *The Greatest Benefit to Mankind*[1]

La globalización puede definirse como un proceso de alcance planetario caracterizada por el flujo de personas, animales, plantas, microorganismos, bienes, conocimientos, técnicas, artes, costumbres, creencias, etcétera a través de fronteras geográficas, políticas, culturales y étnicas. Aunque está recibiendo una atención creciente en los últimos lustros por su magnitud y fuerza incontenible, constituye un fenómeno que viene de muy antiguo. Baste pensar en la expansión del Homo sapiens a través de nuestro planeta iniciada hace decenas de miles de años. En aquellos tiempos, cuando comenzó ese lento e imparable éxodo desde las tierras africanas, los humanos que eran cazadores-recolectores convivían en pequeñas colectividades, formadas por algo más de cien individuos («número de Dunbar»[2]). Dado que estaban desperdigadas en vastas extensiones geográficas el intercambio de patógenos entre ellas era improbable y, por ende, el riesgo de epidemias. Por contra, la vida en las ciudades, más del 50 % de los humanos somos ya urbanitas, ha aumentado la incidencia y la gravedad de las enfermedades infecciosas capaces de provocar pandemias.

La larga y riquísima historia política, guerrera y comercial del *Mesogeios Thalassa* («mar en el medio de las tierras»), que era como los griegos denominaban al mar Mediterráneo; la Ruta de la Seda iniciada en el siglo I a. C.; la expansión de los pueblos vikingos durante los siglos IX y X; las invasiones mongolas a lo largo del siglo XIII; la «muerte negra» que asoló Europa en el siglo XIV sirviéndose de las vías comerciales; las rutas transoceánicas abiertas y exploradas por portugueses y españoles desde finales del siglo XV y el intenso comercio que le siguió entre los siglos XVI y XIX, en el que tampoco faltó el trasiego de microbios, constituyen realidades históricas a las que se les unieron otras más cercanas en el tiempo y, por consiguiente, más presentes en nuestra memoria como la mal llamada

[1] PORTER, R. *The Greatest Benefit to Mankind: A Medical History of Humanity*. New York: Norton & Company 1998, p. 483.
[2] DUNBAR RIM. «Coevolution of neocortical size, group size and language in humans». *Behavioral and Brain Sciences* 16(4). 1993, pp. 681-735.

«gripe española». Este sumarísimo repaso solo tiene por objeto recordar que la globalización y sus trascendentales consecuencias —entre ellas el intercambio de microorganismos y la aparición de brotes infecciosos— siempre han existido. Son su amplitud geográfica, intensidad y velocidad las que determinan el carácter de este viejo fenómeno en cada época. Hoy más que nunca las pandemias, epidemias y brotes infecciosos que hemos padecido y los que sabemos que pueden estar acechándonos acentúan la necesidad de anticiparse a ellos o estar preparados para cuando aparezcan.

Por lo tanto, tenemos que interpretar la globalización actual como una vieja fuerza. Siendo su enorme pujanza, alcance y magnitud lo realmente nuevo —importa repetirlo— . Es el resultado de la poderosísima tecnología de la que disfrutamos, la casi desaparición de las fronteras y los aranceles (aunque parece que algunos quieren volver a los viejos tiempos), el acrecentamiento generalizado de la riqueza (aunque todavía quede un largo camino por recorrer) y un aumento de la población (figura 1) y de la esperanza de vida asombrosos. Cambios que han dado lugar a un tráfico mucho más diverso y acelerado de mercancías y seres vivos en el seno de un mundo muy urbanita e hipercomunicado. Al punto que para Christakis y Fowler nuestro tiempo es el del *Homo dictyous* («hombre en red»)[3]. Como botón de muestra de todo esto señalemos que el 99,9 % de los casos de malaria registrados por el European Surveillance System (TESSy) en los países de la UE/EEE, en 2014, fueron importados de áreas endémicas, sobre todo africanas[4]. Llegados a este punto, conviene advertir al lector de que en este capítulo se va a abordar un conjunto de intrincados problemas que difícilmente pueden comprenderse desde los límites de una sola disciplina.

[3] CHRISTAKIS, N. A.; FOWLER, J. H. *Conectados: el sorprendente poder de las redes sociales y cómo nos afectan*. Barcelona: Taurus 2010, p. 233.
4 EUROPEAN CENTRE FOR DISEASE PREVENTION AND CONTROL. Communicable Disease Threats Report (CDRT), [acceso: 8/5/2018]. Disponible en https://ecdc.europa.eu/sites/portal/files/documents/Malaria%20AER_1.pdf.

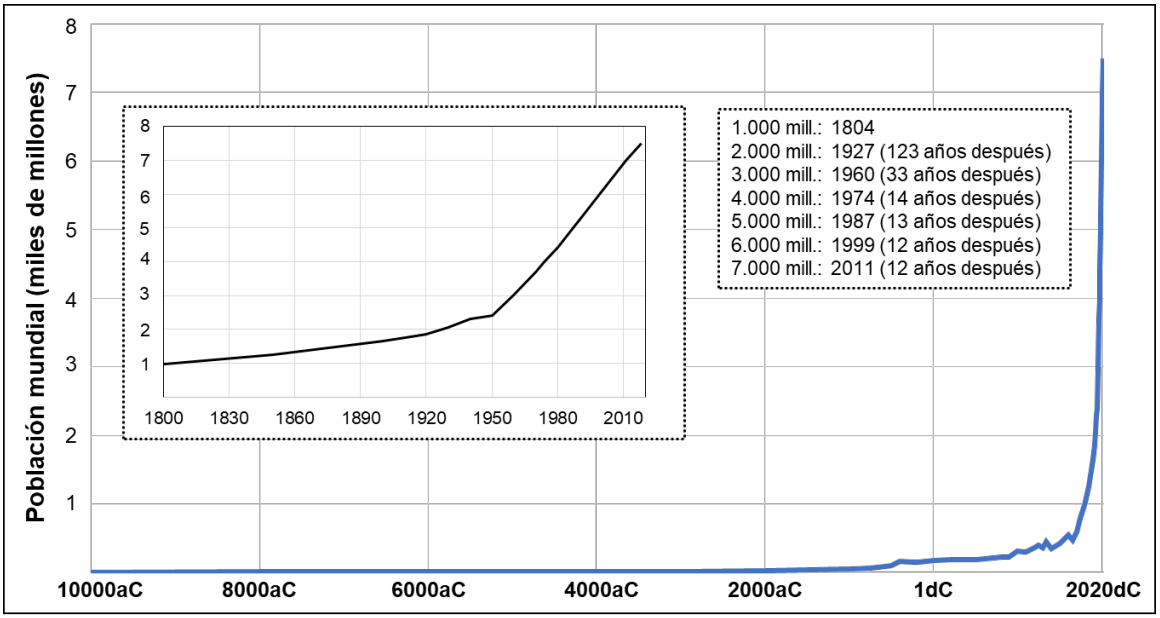


Figura 1. Evolución de la población mundial, desde el Neolítico al año 2018 d. C.
Fuente: Elaboración propia[5] [6].

Breve historia de las enfermedades infecciosas

Los agentes infecciosos han de parasitar organismos superiores para obtener los nutrientes y la energía necesarios para el funcionamiento de sus sistemas tróficos. La mayoría de las infecciones son benignas y algunas incluso beneficiosas para el huésped y el invasor, este es el caso de la microbiota normal (o microbioma humano). De suerte que solo una minoría de las invasiones microbianas, debido al quebranto que producen en la salud del huésped, se puede etiquetar de «enfermedad infecciosa».

Desde el punto de vista epidemiológico, el *Homo sapiens* ha experimentado desde sus orígenes profundas transformaciones debidas a diversas causas que podemos resumir como sigue:

[5] UNITED NATIONS. Population Division. *The World at Six Billion*. New York, 1999, pp. 5 y 8.
[6] WIKIPEDIA. *World population*, [acceso: 6/5/2019]. Disponible en https://en.wikipedia.org/wiki/World_population.

- Los largos procesos de expansión y habitación a lo largo y ancho del planeta, conocidos como las migraciones humanas prehistóricas e históricas.
- Los intercambios (incluidos los genéticos) entre las poblaciones dispersas y aisladas que componen nuestra especie (y con los neandertales hasta hace 20.000 o 30.000 años)[7].
- El surgimiento de la agricultura y la domesticación de ciertos animales en el Neolítico, progresos que fueron el origen de las ciudades y, por ende, del comienzo de las aglomeraciones humanas y de un contacto más estrecho con los animales domésticos deseados e indeseados (por ejemplo, los roedores).
- Los paulatinos avances tecnológicos que han propiciado el alcantarillado, el agua corriente, hogares mejor ventilados y más saludables, la seguridad alimentaria, los antibióticos, las vacunas, etcétera.

Todos estos hechos han troquelado los grandes patrones epidemiológicos exhibidos por nuestra especie a lo largo del tiempo, que, aunque tamizados por el proceso civilizatorio, todavía pueden observarse en las distintas áreas geográficas. El patrón más prístino, el del *H. sapiens* cazador-recolector, persiste aún en las más de 100 tribus aisladas o no contactadas (*uncontacted tribes*) que probablemente haya en la actualidad en todo el mundo, ubicadas sobre todo en tierras amazónicas y papúes[8] (este autor secunda la postura de que no hace falta armar expediciones para estudiar este fenómeno).

Willian H. McNeill (1917-2016), en su obra canónica *Plagues and peoples*[9], distinguió cinco etapas en la larga relación de nuestra especie con los microbios:

- Primera. La aparición de la agricultura y la ganadería en el Creciente Fértil, hace unos 10.000 años, propició el primer gran cambio en esas relaciones bilaterales. Hoy, al igual que entonces, la transformación de nuestro hábitat nos pone en contacto con «nuevos» microorganismos que luego contagiamos a otros congéneres —con mayor o menor rapidez— por causa de nuestros desplazamientos. Así, las infecciones propias de la infancia se originaron en aquellos tiempos por patógenos que surgieron del contacto con los animales domesticados. De la misma forma que las infecciones

[7] KUHLWILM, M.; GRONAU, I.; HUBISZ, M. J. y cols. «Ancient gene flow from early modern humans into Eastern Neanderthals». *Nature 530*(7591). 2016, pp. 429-433.
[8] HOLMES H. «How many uncontacted tribes are left in the world?». *New scientist,* [acceso: 20/3/2019]. Disponible en https://www.newscientist.com/article/dn24090-how-many-uncontacted-tribes-are-left-in-the-world/.
[9] MCNEILL, W. H. *Plagues and peoples*. New York (EE. UU.): Anchor Books Editions 1998, p. 7.

emergentes de hoy surgen de nuestros acercamientos, por invasión y fractura de los espacios salvajes, al murciélago en herradura (SARS Síndrome respiratorio agudo grave), el chimpancé (VIH) o el mono Rhesus (Zika). Además, estudios epidemiológicos empíricos sobre la persistencia o desaparición de las infecciones, en poblaciones humanas aisladas de diversos tamaños, han proporcionado estimaciones sobre el número de individuos requeridos para mantener una enfermedad dentro de un grupo humano (*crowd disease*). En el caso del sarampión, la rubéola y la tos ferina son necesarios, al menos, varios cientos de individuos; algo que solo se logró con el nacimiento de las protociudades, es decir, cuando empezamos a convertinos en agricultores y pastores[10].

- Segunda. Resultaría del encuentro entre las enfermedades infecciosas ya «civilizadas» y asentadas en las diferentes regiones de Eurasia, en las que se había llegado a un equilibrio entre los humanos y sus microorganismos. Como es parte del trabajo de los historiadores poner fechas a los grandes fenómenos que han marcado nuestro discurrir, el comienzo de esta etapa —según McNeill— lo jalonaría la Segunda Guerra Médica (480-479 a. C.) iniciada por Jerjes el Grande, cuando intentó conquistar Grecia para hacerse con sus feraces tierras y mantener así la gran parasitación de la sociedad que distinguió a su imperio[11].
- Tercera. Arrancaría en los albores del siglo XIII con las invasiones mongolas iniciadas en Extremo Oriente que alcanzaron las zonas más orientales de Europa, donde comenzó la pandemia de peste negra que arribó a Italia en 1346, y de allí se difundió al resto del continente. Todos los estudios sugieren que se propagó por las ratas y las pulgas infectadas que viajaban en los barcos de los mercaderes genoveses en su huida de Caffa, ciudad situada en el mar Negro. Desde entonces, aunque menos virulentos, los sucesivos brotes no se extinguieron hasta principios del siglo XVIII. *Yersinia pestis* (la bacteria causante de la peste) fue el microbio más conspicuo de esta etapa. Aunque ya había debutado mucho antes al haber provocado, entre otras, la plaga de Justiniano (541-543 d. C.), que ocasionó grandes estragos en el Imperio romano de Oriente, desapareció de los dominios de la Europa cristiana en la segunda mitad del siglo VIII, pues la última mención que existe sobre ella en las fuentes

[10] WOLFE N. D.; DUNAVAN, C. P.; DIAMOND, J. «Origins of major human infectious diseases». *Nature*, 447. 2007, pp. 279-283.
[11] MCNEILL W. H. *Plagues and peoples*, *op. cit.,* pp. 94-95.

cristianas se remonta al año 767. Por lo que se asume que, tras una serie de precarios saltos entre ciudades del Mediterráneo, el microorganismo no encontró un nicho ecológico en el que perpetuarse.

La peste negra del siglo XIV se vivió en términos apocalípticos. Fue un invitado inesperado del que no se sabía nada y su etiología fue presa de todo tipo de elucubraciones propias de la época, desde la cólera de Dios a un malhadado cruce de astros y afectó a todos los estratos sociales; provocó una grandísima mortandad, y no se estaba a salvo de ella ni en el campo ni en la ciudad. Al ser la peste una zoonosis, el contagio estaba asegurado porque humanos, mercancías y ratas compartían el mismo hábitat (casas, barcos, graneros o carromatos) y se desplazaban por las mismas rutas marítimas y fluviales, y por caminos atiborrados de peregrinos. La epidemia saltaba entre las grandes ciudades que se convertían, a su vez, en nuevos núcleos de dispersión que terminaban por alcanzar el medio rural[12] [13]. Aunque todo esto sucedía con mucha lentitud, ya que en aquellos tiempos una plaga iniciada en las zonas meridionales de Europa tardaba más de tres años en aparecer en los rincones más septentrionales. La velocidad media con la que se movía no superaba los cinco kilómetros al día[14]. En cambio, al primer caso de SARS registrado en Canadá en 2003 solo le tomó un día recorrer los 12.542 kilómetros que separan Hong Kong de Toronto[15].

- Cuarta. Sería el resultado del descubrimiento del Nuevo Mundo en las postrimerías del siglo XV, y daría lugar a lo que el historiador estadounidense Alfred W. Crosby[16] denominó el «intercambio colombino» (*Columbian Exchange*). Así, desde las primeras luces del siglo XVI, se asistió a un notable tráfico bidireccional de productos agrícolas, animales, conocimientos, avances tecnológicos y microorganismos entre el Nuevo y el Viejo Mundo, flujo que aún perdura con una enorme intensidad.

[12] MCNEILL, W. H. *Plagues and peoples, op. cit.,* pp. 170-171.
[13] «La peste negra, la epidemia más mortífera». *National Geographic* (edición en español). 17 de agosto de 2012, [acceso: 9/5/2018]. Disponible en http://www.nationalgeographic.com.es/historia/grandes-reportajes/la-peste-negra-la-epidemia-mas-mortifera_6280/1.
[14] SCOTT, S.; DUNCAN, C. J. *Biology of Plagues: Evidence from Historical Populations*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001. Citado en Christakis, N. A., Fowler, J. H. *Conectados, op. cit.*, p. 157.
[15] CENTERS FOR DISEASE CONTROL AND PREVENTION. «Update: Severe Acute Respiratory Syndrome». *MMWR 52*(23). Toronto, Canada, 2003, pp. 547-550, [acceso: 29/3/2019]. Disponible en https://www.cdc.gov/mmwr/preview/mmwrhtml/mm5223a4.htm.
[16] CROSBY, A. W. *The Columbian Exchange: Biological and Cultural Consequences of 1492*. Westport (Conn., EE. UU.): Greenwood Press 1973.

Naturalmente, en este intercambio no faltaron hechos poco ejemplares. En esta categoría puede encuadrarse —por ser una actuación premeditada— el sucedido en 1763 durante la rebelión de Pontiac (1763-1766). Como los amerindios de esa zona de Michigan se mostraron hostiles contra la presencia extranjera, sir Geoffrey Amherst (1717-1797), el comandante en jefe de las tropas británicas en Norteamérica, dio la orden de utilizar cualquier medio para acabar con los sublevados, a lo que su subordinado, el coronel Henry Bouquet (1719-1765), contestó con una carta en los términos siguientes: «Trataré de inocular a los indios con algunas mantas que caigan en sus manos y evitaré contagiarme»[17]. Esta desdichada efeméride, en opinión del director del programa de erradicación de la viruela, Donald Henderson (1928-2016), inauguró el comienzo del uso del virus que la provoca como «arma biológica»[18].

No está de más recordar que las enfermedades transmisibles importadas tuvieron (y pueden tener) consecuencias devastadoras para todos. La epidemia de peste que sacudió España entre 1596 y 1602, provocó la muerte a más de medio millón de almas. Su inicio tuvo lugar en el puerto de Santander donde atracó el *Rodamundo*, buque procedente de Dunkerque (Francia) y responsable de la tragedia. De nuevo, a lo largo del siglo XVII, la «muerte negra» nos visitó en varias ocasiones sobre todo a través del puerto de Málaga, causando más de un millón de muertos adicionales. Algunos autores han considerado a *Y. pestis* como un importante adyuvante del declive económico y político de nuestro país[19] [20].

[17] BOUQUET, H. *Letter, July 13, 1763*. MSS 21634:321. British Library. London, [acceso: 25/3/2019]. Disponible en http://www.nativeweb.org/pages/legal/amherst/34_40_305_fn.jpeg.
[18] HENDERSON, D. A. y cols. «Smallpox as a Biological Weapon». *Medical and Public Health Management.* JAMA 281.1999, pp. 2127-2137.
[19] MCNEILL, W. H. *Plagues and peoples, op. cit.*, p. 182.
[20] KOHN, G. C. *Encyclopedia of Plague and Pestilence: From Ancient Times to the Present*. New York: Facts on File, Inc. 2008, pp. 372-375.

- Quinta. Se originaría en el siglo XVIII y vendría de la mano de la organización («estatalización») de la ciencia, algunos avances de la medicina y el inicio de la Revolución Industrial. Esta, entre otras cosas, supuso para las ciudades (en especial en aquellas donde la actividad fabril era rampante) enormes aglomeraciones humanas, condiciones de vida insalubres y pobreza. Pues como ha señalado Stephen S. Morse: «Los lúmpenes constituyen las autopistas del tráfico microbiano»[21]. Por su parte, la medicina empezó a avanzar de la mano de la ciencia; un resultado ejemplar de este provechoso maridaje lo encontramos en la «Real Expedición Filantrópica de la Vacuna», iniciada cuando alboreaba el siglo XIX y a la que se dedican algunos comentarios en otro capítulo de esta monografía.

  Un equivalente en el siglo XIX de las atroces consecuencias de las epidemias de peste en la España del siglo XVII puede verse en la hambruna irlandesa de la patata (1845-1849), desencadenada por la irrupción de una plaga de tizón tardío, cuyo agente es un oomiceto de origen andino, *Phytophthora infestans*. De una población de ocho millones de personas que habitaban entonces la isla, aproximadamente, un millón (12,5 %) murió por causa del hambre y otro millón y medio adicional (19 %) se vio forzado a emigrar[22] [23].

Debido a que la obra de McNeill se publicó en 1977, me aventuro a proponer una sexta etapa que arrancaría con la erradicación de la viruela, momento en el que el mundo empieza a ser testigo de una acelerada y generalizada reducción de la mortalidad infantil, al tiempo que aumentaba la esperanza de vida hasta unos niveles nunca imaginados. Pudiéndose comprobar además que las teorías catastrofistas, tan difundidas al final de la década de 1960 y comienzos de la siguiente, basadas en la idea neomalthusiana de que las necesidades derivadas del enorme crecimiento de la población no podían ser atendidas, ni con los recursos existentes en aquel momento ni con los venideros[24], no se cumplían. Antes bien, desde entonces asistimos a tres revoluciones históricas simultáneas e íntimamente relacionadas: la tecnológica-digital, la demográfica (caracterizada, aparte de lo ya apuntado, por una disminución estimable del número y el porcentaje de personas que viven en situación de pobreza extrema, y una importante

[21] MORSE, S. S. «Global microbial traffic and the interchange of disease». *AJPH 82*. 1992, pp. 1407-1413.
[22] «Diseases of plants». *Encyclopaedia Britannica*. 15.ª edición, vol. 17. Chicago (EE. UU.), 1988, p. 359.
[23] «Famine». *Encyclopaedia Britannica, op. cit.,* vol. 4, pp. 674-5.
[24] EHRLICH, P. R. *The Population Bomb*. New York: Ballantine Books 1971, p. XI.

reducción de las hambrunas) y la provocada por una pujante globalización. Lo que ha transformado el ecosistema y, por ende, la dinámica y el alcance de los brotes epidémicos que afectan a todos los seres vivos.

En resumen, a lo largo de la historia una miríada de factores[25] no solo médicos y a los que resulta difícil asignarles por separado su verdadero peso (como ocurre en cualquier sistema complejo, no lineal), han gobernado las intrincadas relaciones de nuestra especie con el mundo de los microbios y por consiguiente con la salud y la enfermedad.

No olvidemos lo básico

Toda la historia del Homo sapiens —como estamos viendo— no deja de estar influenciada por las infecciones. Estas pueden afectar a un gran número de personas o de animales en un determinado ámbito geográfico y durante un lapso de tiempo concreto, fenómeno que llamamos «epidemia» (del griego: *epí*, sobre; y *dêmos*, pueblo). En otras ocasiones y como una consecuencia del proceso civilizatorio, aquejan a un elevado porcentaje de individuos o animales en uno o varios países y de forma casi simultánea, entonces hablamos de una «pandemia» (del griego: *pan*, todo; y *dêmos*, pueblo)[26].

La enfermedad infecciosa tiene lugar cuando un microorganismo invade un huésped, se multiplica en sus tejidos y pone en marcha una reacción inmunológica-inflamatoria con la finalidad de exterminar al invasor o a las toxinas que produce. Las infecciones pueden ser locales o sistémicas (generalizadas) y estar causadas por bacterias, virus, priones, hongos, protozoos o helmintos.

El término «infección emergente» hace referencia a dos fenómenos: por un lado, a la aparición de una enfermedad infecciosa nueva causada por un microorganismo que no había infectado antes a nuestra especie o no se había identificado como patógeno para nuestra especie, ejemplos de esto son la *Rickettsia sibirica mongolitimonae*[27], el

[25] MCKEOWN, T. *El papel de la medicina: ¿sueño, espejismo o némesis?* México: Siglo XXI, 1982.
[26] *Diccionario terminológico de ciencias médicas*. Barcelona: Elsevier Masson 13.ª ed., 1992; pp. 417 y 921.
[27] YU, X. y cols. «Genotypic and antigenic identification of two new strains of spotted fever group rickettsiae isolated from China». *J Clin Microbiol* 31. 1993, pp. 83-8.

coronavirus del SARS, el virus Guanarito[28] o el *Helicobacter pylori*[29]; y, por otro, al surgimiento de una infección reemergente, es decir, de una enfermedad cuya incidencia está aumentando, bien sea en su ubicación geográfica tradicional o fuera de ella. Esto es lo que se está observando, sobre todo, con los arbovirus (*ARthropod-Borne* virus) o virus transmitidos por artrópodos[30]. Un buen ejemplo de infección reemergente se encuentra en lo sucedido en agosto de 1999: los casos registrados en aquellas fechas de encefalitis equinas aviares y humanas anunciaron la aparición en Nueva York de un conocido arbovirus del Viejo Mundo, el virus del Nilo Occidental (transmitido por un mosquito). Cinco años después se había hecho endémico en EE. UU., el sur de Canadá, el Caribe y Sudamérica. Los estudios filogenéticos abonan la idea de que se introdujo en el Nuevo Mundo solo una vez, lo que nos sitúa ante un episodio de origen antrópico, en el que no mediaron las aves migratorias, ya que casi con toda seguridad estas lo habrían introducido en más de una ocasión. Lo que no fue óbice para que, una vez que el virus arribó a Nueva York, las aves desempeñaran un papel importante en su dispersión y epidemiología[31]. En 1999 solo se habían registrado 66 casos en EE. UU., todos en Nueva York. En 2016 superaban los 46.000 y estaban ya dispersos por todos los estados que integran ese inmenso país, excepción hecha de Alaska[32].

Hay identificados algo más de 1.400 microorganismos que son patógenos para los humanos, de los cuales unos 800 son especies zoonóticas constituidas por bacterias, virus, priones, hongos o parásitos. De los aproximadamente 400 patógenos emergentes o reemergentes observados en los últimos 70 años y que afectan a nuestra especie, sabemos que el 60 % son zoonóticos y que un considerable número de ellos son virus ARN. Como luego veremos, tenemos una limitada capacidad para predecir cómo actuará un nuevo patógeno zoonótico. Aunque preocupan especialmente aquellos que nos invaden dificultosamente, pero luego se transmiten entre nosotros con éxito hasta producir pandemias de alcance mundial como ha sucedido, por ejemplo, con el VIH o el

[28] SALAS, R.; PACHECO, M. E.; RAMOS, B. y cols. «Venezuelan haemorrhagic fever». *Lancet* 338 (8774). 1991, pp. 1033-1036.
[29] MARSHALL, B. J.; WARREN, J. R. «Unidentified curved bacilli in the stomach of patients with gastritis and peptic ulceration». *The Lancet* 323(8390). 1984, pp. 1311-1315.
[30] CRAWFORD, D. H. *Viruses: A Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press 2018, pp. 33-34.
[31] GOULD, E.; PETTERSSON, J.; HIGGS, S. y cols. «Emerging arboviruses: Why today?». *One Health* 4. 2017, pp. 1-13.
[32] CENTERS FOR DISEASE CONTROL AND PREVENTION. «West Nile virus. Final Cumulative Maps & Data for 1999–2016», [acceso: 3/4/2018]. Disponible en https://www.cdc.gov/westnile/statsmaps/cumMapsData.html.

virus H1N1 porcino recombinante (pH1N1/2009) detectado en Veracruz (México) en 2009. Por otro lado, debido a que actualmente el VIH y la gripe se contagian de persona a persona sin la ayuda de un huésped animal iniciador, la OMS ya no las considera zoonosis[33].

Interesa tener presente que los brotes infecciosos se observan en todas las especies vivas. Todo lo que existe en la naturaleza convive y es interdependiente, idea ya ínsita en la filosofía griega y recogida también en el Cuerpo hipocrático (siglo IV a. C.). Tres ejemplos han de servir para subrayar que solo hay «una salud» (*One Health*)[34] y es muy dependiente del medio en el que habitamos (*One World*):

- El síndrome de la mancha blanca es una enfermedad producida por un virus (*whispovirus*) muy letal (su mortalidad alcanza el 70 %) para los langostinos y camarones, especialmente los criados en acuicultura, por lo que sus brotes acarrean cuantiosas pérdidas económicas dado el elevado valor que alcanzan estos crustáceos en el mercado[35].
- La peste de los pequeños rumiantes (PPR) que enferma a estos animales domésticos, aunque no a nuestra especie, es originada por un morbillivirus que pertenece a la misma familia que el virus del sarampión y el de la peste bovina (esta ha sido la segunda y última enfermedad infecciosa completamente erradicada, después de la viruela[36]). El agente productor de la PPR puede contagiar hasta al 90 % de las cabañas y llegar a aniquilar al 70 % de sus integrantes. Por lo que la PPR, como fácilmente se colige, supone una enorme amenaza para la economía y la seguridad alimentaria de muchos hogares rurales pobres. El 80 % de los 2.100 millones de ovejas y cabras que se calcula que habitan en la Tierra viven en ciertas regiones de África y Asia acechadas por esta virosis[37].

[33] LEVIN, S. y SINGH K. «Zoonosis». En Goldman-Cecil. *Tratado de medicina interna*, 25.ª Edición. Elsevier España, S. L. U. 2017, pp. 2056-2060.
[34] ONE HEALTH INITIATIVE. Disponible en www.onehealthinitiative.com.
[35] «White spot disease overview». Queensland Government. Department of Agriculture and Fisheries, [acceso: 21/3/2018]. Disponible en https://www.daf.qld.gov.au/business-priorities/animal-industries/animal-health-and-diseases/a-z-list/white-spot-disease/overview.
[36] MCNEIL, D. G. «Rinderpest, Scourge of Cattle, Is Vanquished». *The New York Times*, 2011. June 27, [acceso: 28/3/2018]. Disponible en https://www.nytimes.com/2011/06/28/health/28rinderpest.html.
[37] «Global control and eradication of 'peste des petits ruminants'». Investing in veterinary systems, food security and poverty alleviation. OIE and FAO, 2015, [acceso: 15/4/2018]. Disponible en http://www.fao.org/3/a-i4477e.pdf.

- La quitridiomicosis es una enfermedad infecciosa fúngica causada por el *Batrachochytrium dendrobatidis* (aislado hace 20 años), que ha provocado muertes masivas durante las últimas décadas y la extinción a escala planetaria de distintas especies de anfibios. Este hongo es responsable del declive de 501 especies de estos vertebrados de piel húmeda, incluyendo la presunta desaparición de 90 de ellas. De acuerdo con Scheele y cols.[38]: «La quitridiomicosis panzoótica representa la mayor pérdida registrada de biodiversidad atribuible a una enfermedad», esto constituye una clara muestra de cómo la vieja actividad antropogénica ha derribado las barreras a la dispersión de seres vivos y enfermedades que amenazan la biodiversidad.

Cada vez que aparece un brote infeccioso, algo que sucede de tiempo en tiempo y sin anunciarse, provoca en la población de la zona donde se desarrolla una enfermedad infecciosa o transmisible, más o menos grave, de la que los afectados pueden recuperarse *ad integrum*, lo esperable tras un catarro común; o acompañarse de secuelas, que es lo que se observa con mucha frecuencia en la poliomielitis; o conducir a la muerte (a gran parte de la población), lo habitual en las plagas de peste o por Ébola.

La suerte de cada individuo cuando contrae una enfermedad infecciosa depende en esencia de tres factores: la *virulencia del patógeno* que la provoca, esto es, su habilidad para originar una enfermedad, que es tanto como decir su capacidad para romper todas las barreras protectoras; la *susceptibilidad del huésped*, esto es, sus recursos para neutralizar al agente agresor, sobre todo mediante la puesta en marcha de su sistema inmunológico; y la posibilidad de acceder —si es que ya se ha desarrollado— a una terapéutica adecuada. La *susceptibilidad del huésped* determina que el tipo de patógeno causante de la infección y la evolución y gravedad de esta no sean iguales en un feto, un recién nacido, un niño, un adulto o un anciano. Al igual que tampoco son comparables en un individuo inmunocompetente (sano) o en uno inmunodeprimido, pues este no solo tiene más propensión a desarrollar una infección por los microbios más habituales (como es el caso del bacilo tuberculoso en los diagnosticados de SIDA), sino que se convierte en una víctima propicia para los llamados «patógenos oportunistas», que son aquellos microorganismos que forman parte de la flora de nuestro entorno o la microbiota. Así, el *C. difficile,* que es parte de la flora intestinal, en algunos individuos constituye la causa

[38] SCHEELE, B. C. *et al.* «Amphibian fungal panzootic causes catastrophic and ongoing loss of biodiversity». *Science* 363(6434). 2019, pp. 1459-1463.

más importante de colitis pseudomembranosa, que puede ser provocada por el tratamiento con ciertos antibióticos.

Sucede también que algunos virus, este es el caso del herpes simple y el citomegalovirus, tienen la capacidad de infectar y acto seguido permanecer en las células del huésped sin interferir en sus funciones, en un estado de latencia que se interrumpe cuando reciben señales de que el sistema inmunológico del huésped está comprometido.

El riesgo de enfermar, ya sea por un microorganismo o por otra causa, está determinado por ciertos hábitos y conductas, la alimentación, la degradación del entorno (natural o urbano), el nivel de educación y económico, el estrés, la genética, el funcionamiento de los servicios sanitarios, etcétera. En general, puede afirmarse que las enfermedades, incluidas las transmisibles, no ocurren de forma azarosa, sino cuando convergen determinadas circunstancias. Por otro lado, en todo conflicto como es el que surge entre la salud y la enfermedad siempre hay al menos dos puntos de vista. Así, de acuerdo con Jared Diamond[39], desde la perspectiva del ser humano infectado, las lesiones genitales, la diarrea, la tos o los estornudos constituyen los *síntomas de la enfermedad*. Mientras que desde la del microorganismo invasor, estos síntomas constituyen sagaces estrategias —fruto de la evolución— con las que intenta asegurarse su perpetuación. De ahí el interés del microbio en que enfermemos.

Los agentes patógenos (o su progenie) para sobrevivir tienen que invadir inevitablemente a un huésped. Esto puede producirse por diversas vías que se describen a continuación:

- *Transmisión aérea o respiratoria*. Algunos patógenos son vehiculizados por el aire suspendidos en aerosoles o gotas (las llamadas gotitas de Flügge) que producimos al hablar, toser o estornudar, que conservan la temperatura y humedad que necesitan para su supervivencia antes de invadir un nuevo huésped a través de su nariz, boca o conjuntiva ocular. La tuberculosis o la gripe son transmitidas por esta vía, al igual que el letal carbunco por inhalación (ántrax) que se desarrolla tras respirar las esporas liberadas por el *Bacillus anthracis*. El pronóstico de los pacientes invadidos por estas esporas depende de la precocidad del diagnóstico y la instauración de un tratamiento antibiótico y de soporte adecuados. Aun con estas medidas, es probable que la mortalidad asociada al carbunco por inhalación supere el 55 %. Características

[39] DIAMOND, J. *Guns, Germs, and Steel: The Fates of Human Societies*. New York: W. W. Norton 1997, p. 199.

únicas que lo convierten en un arma prototípica del bioterrorismo, aunque rara vez se propaga de una persona a otra. Los ataques con carbunco registrados en cinco ciudades de EE. UU. entre el 18 de septiembre y el 9 de octubre de 2001 infectaron a 22 personas. De ellas, 11 lo fueron por inhalación, falleciendo cinco; los otros 11 se contagiaron a través de la piel (carbunco cutáneo), no registrándose ningún caso letal en este grupo, aunque antes de la era antibiótica su mortalidad rondaba el 20 %. Este bacilo grampositivo también puede infectar por vía digestiva[40].

- *Transmisión por vía digestiva*. Algunos patógenos producen infecciones porque contaminan los alimentos o el agua. El cólera o las omnipresentes infecciones entéricas se transmiten de esta forma. Antes de 1991 no se había registrado un brote de cólera en Sudamérica desde hacía un siglo. Pero a veces concurren una serie de circunstancias que acaban irremediablemente en una epidemia. Eso fue lo que sucedió aquel año: un buque que atracó en la costa central peruana bombeó sus aguas de sentina contaminadas por el *Vibrio cholerae* (concretamente por la cepa apodada *El Tor*, responsable de la séptima pandemia iniciada en 1961 en Indonesia) y provocó un brote, cuyos primeros casos aparecieron en Chancay (ciudad costera a 60 km al norte de Lima). Desde ese lugar se extendió de suburbio en suburbio por todo el continente dando lugar a una pandemia. No era la primera vez que un barco bombeaba agua contaminada por este bacilo en la costa peruana o en cualquier otro lugar del mundo. Sin embargo, en aquellas fechas las condiciones fueron propicias para la eclosión de esta enfermedad diarreica, al converger en los nichos ecológicos que constituyen el reservorio de esta bacteria flagelada una salinidad óptima, una elevación de la temperatura medioambiental y un aumento del nivel de los ríos[41]. A esto se sumó el hecho de que los arrabales de las urbes sudamericanas habían crecido rápidamente y sus habitantes sufrían en ellos la que se conoció como la «década perdida de América Latina», iniciada con la crisis financiera de México en 1982, que supuso déficits nutricionales y un debilitamiento de las infraestructuras y

[40] LANE, H. C. y FAUCCI, A. S. «Bioterrorismo microbiano». En Faucci A. S. *et al. Principios de Medicina Interna*. 17.ª Ed. Editorial McGraw Hill 2008, pp. 1343-1352.
[41] Experiencia de la epidemia del cólera en el Perú 1991. CRD sobre informes nacionales de Perú. Foro Mundial FAO/OMS de autoridades sobre inocuidad de los alimentos. Marrakech (Marruecos): 28-30 de enero de 2002, [acceso: 2/4/2018]. Disponible en http://www.fao.org/docrep/meeting/004/ab416s.htmu.

servicios sociales básicos. Se estima que cada año, en todo el mundo, se dan entre 1,3 y 4 millones de casos de cólera que provocan entre 21.000 y 143.000 muertes[42].

- *Transmisión sexual*. El contagio se produce durante las relaciones sexuales (vaginales, anales u orales). Entre otras, se transmiten por esta vía la sífilis, la gonorrea y el VIH. Con relación a la pandemia que padecemos por causa de este retrovirus hay que decir, aunque la corrección política se sienta agraviada, que «no se soluciona únicamente con medios técnicos. El desafío al que nos enfrentamos es el de ser capaces de reducir el riesgo, ya que las conductas sexuales pueden modificarse. Las pruebas científicas sugieren que solo unas pocas intervenciones clave son capaces de cambiar de forma significativa la evolución de esta pandemia, a saber, reducir el número de compañeros sexuales y retrasar el comienzo de las relaciones sexuales. Detrás de esto, no hay otra recomendación que la pregonada desde los albores de esta infección: abstinencia, fidelidad y empleo de preservativo»[43]. Tras el coito vaginal el riesgo de infectarse por el VIH es del 4 y el 8 por 10.000 exposiciones para el hombre y la mujer, respectivamente. En el sexo anal se eleva a 11 para la pareja que realiza la penetración y a 138 por 10.000 exposiciones para el receptor (sea hombre o mujer)[44].
- *Transmisión iatrogénica*. Es la causada de manera inadvertida cuando se utiliza instrumental clínico contaminado con fines diagnósticos o terapéuticos. O el personal sanitario no guarda las normas de asepsia, verbigracia, la higiene de manos. O se lleva a cabo una transfusión contaminada por el virus de la hepatitis C, o un trasplante de un órgano parasitado, por ejemplo, el protozoo causante de la enfermedad de Chagas. Alrededor del 7,74 % de los pacientes ingresados en hospitales españoles en 2017, desarrollaron una infección nosocomial (o intrahospitalaria), lo que comporta un elevado coste económico y personal que amerita estudios más detallados[45]. El uso

[42] ALI, M. *et al.* «Updated global burden of cholera in endemic countries». *PLoS Negl Trop Dis* 2015; 9(6):e0003832.
[43] WHITESIDE A. HIV & AIDS. *A Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press 2016, p. 51.
[44] CENTERS FOR DISEASE CONTROL AND PREVENTION. *Estimated Per-Act Probability of Acquiring HIV from an Infected Source, by Exposure Act,* [acceso: 2/4/2018]. Disponible en https://www.cdc.gov/hiv/risk/estimates/riskbehaviors.html.
[45] SEMPSPH (Sociedad Española de Medicina Preventiva, Salud Pública e Higiene). *Estudio de prevalencia de las infecciones nosocomiales en España (EPINE)*, 2017, [acceso: 2/4/2018]. Disponible en http://hws.vhebron.net/epine/Global/EPINE-EPPS%202017%20Informe%20Global%20de%20Espa%C3%B1a%20Resumen.pdf.

de agujas y transfusiones contaminadas con VIH suponen, respectivamente, un riesgo de ser infectado del 63 y del 9.250 por 10.000 exposiciones[46].

- *Transmisión por vectores*. Un número no desdeñable de enfermedades infecciosas (paludismo, dengue, chikungunya o Zika) precisan de un organismo vivo —un vector— que no provoca la enfermedad, pero vehiculiza el microorganismo causante de un huésped infectado a otro sano. Una gran cantidad de vectores son insectos hematófagos que ingieren los patógenos contenidos en la sangre de un ser vivo infectado para luego inocularlos a un nuevo portador al aspirar su sangre. Casi una quinta parte de todas las infecciones son transmitidas mediante vectores, provocando una gran morbilidad y más de 700.000 defunciones anuales, pues afectan de manera especial a las poblaciones de los países más pobres, los ubicados en las zonas tropicales y subtropicales, que además tienen unos sistemas sanitarios mal dotados y en constante zozobra. Muchos de estos padecimientos son prevenibles usando las medidas de protección que han demostrado su eficacia. Aparte de los mosquitos que han sido los más estudiados, también actúan como vectores algunas moscas, garrapatas, pulgas, triatominos y ciertos caracoles de agua[47].
- *Transmisión vertical*. Tiene lugar cuando un patógeno pasa directamente de la madre al embrión, el feto o el recién nacido durante el embarazo o el parto. Lo que puede suceder si la madre contrae una infección en la gestación. El acrónimo «Cheaptorches»[48] («antorchas baratas») constituye una excelente regla nemotécnica acerca de las infecciones congénitas y neonatales y hace referencia a los siguientes cuadros infecciosos: C: *chickenpox and shingles* (varicela y herpes zoster). H: hepatitis C, (D), E. E: enterovirus. A: AIDS (sida). P: parvovirus B19. T: toxoplasmosis. O: otras (estreptococo grupo B, listeria, cándida, enfermedad de Lyme). R: rubeola. C: citomegalovirus. H: herpes simple. E: *everything else sexually transmitted* (cualquier otra enfermedad de transmisión sexual). S: sífilis. Retomando de nuevo los riesgos de contagio por el VIH hay que decir que si la madre está en

[46] CENTERS FOR DISEASE CONTROL AND PREVENTION. *Estimated Per-Act Probability of Acquiring HIV from an Infected Source, by Exposure Act, op. cit.*
[47] ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. Nota descriptiva. Enfermedades transmitidas por vectores. Organización Mundial de la Salud, octubre de 2017, [acceso: 8/5/2018]. Disponible en http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs387/es/.
[48] FORD-JONES, E. L.; KELLNER, J. D. «Cheap torches: An acronym for congenital and perinatal infections». *Pediatr Infect Dis J.* 14(7). 1995, pp. 638-640.

tratamiento con antirretrovirales, el recién nacido se infectará en el 10 % de los casos; si no lo está, se contagiará en el 25 % de los casos[49].

Resumiendo lo desarrollado en los párrafos precedentes, las enfermedades infecciosas atendiendo a su modo de transmisión pueden clasificarse según se produzcan por contacto directo de persona a persona (incluyendo los aerosoles o las gotitas provenientes de las secreciones nasofaríngeas) o de animal a persona; o por contacto indirecto a través de un vector vivo (mosquito o garrapata) o de un vehículo físico (suelo, agua, alimentos o fómites). También pueden clasificarse según su reservorio natural sea humano (antroponosis) o animal (zoonosis). Estas distinciones tienen su importancia desde el punto de vista de la estrategia dirigida a la extinción de un brote, al indicar cómo y dónde actuar. Sin embargo, la simplicidad de esta clasificación no debe confundirnos, ya que en no pocas ocasiones el origen y la transmisión de un agente patógeno no se puede establecer de una forma tan clara. Pongamos un ejemplo, aunque la mayoría de los casos humanos diagnosticados de síndrome respiratorio del Medio Oriente (MERS) han sido atribuidos a la transmisión de persona a persona —sobre todo en entornos sanitarios—, el conocimiento científico actual indica que los dromedarios son un importante reservorio del coronavirus productor del MERS (MERS-CoV) y una fuente de infección humana. Aún se desconoce el papel específico de estos artiodáctilos del desierto en la propagación del coronavirus y cuáles son con exactitud las vías por las que se transmite el microbio[50].

Pero antes de abordar el próximo apartado, hay que apuntar que en general la mayoría de las zoonosis no son transmisibles directa o indirectamente entre personas (al comportarse estas como un huésped final) o, en caso de serlo, solo lo son mínimamente como sucede con la rabia, la fiebre del Valle del Rift o la enfermedad de Lyme. Solo un 10 % de las infecciones se diseminan casi exclusivamente de persona a persona sin mediación de otro ser vivo (este es el caso de la tuberculosis y el sarampión). También sabemos que una vez que un humano ha sido infectado por un huésped no humano puede contagiar a otras personas, es lo que se observa con algunas cepas de la gripe A, *Y. pestis* o el coronavirus del SRAS. Por último, unas 200 especies de patógenos, la

[49] CENTERS FOR DISEASE CONTROL AND PREVENTION. *Estimated Per-Act Probability of Acquiring HIV from an Infected Source, by Exposure Act, op. cit.*
[50] ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. *Coronavirus causante del síndrome respiratorio de Oriente Medio (MERS-CoV). Datos y cifras,* [acceso: 16/3/2019]. Disponible en https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/middle-east-respiratory-syndrome-coronavirus-(mers-cov).

cuarta parte de las zoonosis, tienen capacidad para transmitirse entre personas, pero dicha capacidad se extingue si no median repetidas reintroducciones desde un reservorio no humano, así sucede con *E. coli* O157, *Trypanosoma brucei rhodesiense* o el virus del Ébola[51].

El «tercer ejército»

Siempre nos han acompañado tres camaradas inseparables, las guerras, las enfermedades transmisibles y las hambrunas, responsables de gran parte de los cambios demográficos, del sufrimiento humano y de muchas muertes. Los microorganismos aprovechan inmisericordemente las condiciones creadas por la guerra para infectar tanto a las huestes como a la población civil. Los brotes epidémicos, aun en los ejércitos mejor comandados, han constituido un factor más letal que la acción del enemigo, incluso durante las campañas activas. Por motivos de espacio y oportunidad solo se van a exponer unas cuantas efemérides militares que ilustren lo que acaba de afirmarse.

Heródoto (siglo V a. C.) en su *Historia* (L. VIII) relata una epidemia posiblemente de peste y disentería que diezmó poco después de tocar territorio griego al ejército de Jerjes el Grande, cuyo contingente se ha calculado que lo formaban unos 800.000 hombres. La campaña tuvo que ser interrumpida y el rey persa regresó a Asia con menos de medio millón de sus partidarios[52].

Poco después, en el 430 a. C., cuando tenía lugar el segundo año de la guerra del Peloponeso, una epidemia devastadora provocó la que se conoce como la plaga de Atenas. La ciudad perdió un tercio de sus habitantes, entre ellos a su prócer Pericles. No se ha establecido aún el agente causal, aunque se ha llegado a especular incluso con el virus del Ébola[53].

Felipe III de Francia (1245-1285) fue derrotado en su Cruzada contra la Corona de Aragón, en 1285, por la determinación de Roger de Lauria (1245-1305) y una plaga de

[51] WOOLHOUSE, M.; GOWTAGE-SEQUERIA, S. «Host Range and Emerging and Reemerging Pathogens». *Emerg Infect Dis* 11(12). 2005, pp. 1842-1847.
[52] ZINSSER H. *Rats, Lice and History.* Londres: George Routledge & Sons 1935, p. 154.
[53] DIXON, B. «Ebola in Greece?». *BMJ 313*. 1996, p. 430.

naturaleza incierta que exterminó a un gran número de sus soldados, la mayoría de sus oficiales y finalmente al mismo rey[54].

El asedio por las huestes mongolas en 1346 a Caffa (hoy, Feodosia, Ucrania), un puesto genovés en la costa del mar Negro, nos ofrece un conocido ejemplo del uso de cadáveres para intentar apestar a la población sitiada. Los mongoles sufrieron una epidemia de peste bubónica y, según describió un cronista de la época, Gabriel de Mussis (1280-1356), la transmitieron a la ciudad sitiada arrojando con catapultas los cadáveres de los infectados. Puede ponerse en duda, a la luz de los conocimientos actuales, si semejante acción fue la causa del estallido de la epidemia dentro de la ciudad sitiada. Sin embargo, sí podemos afirmar que el episodio constituyó un hito en la historia de lo que hoy denominamos guerra biológica[55].

El malogrado asedio de Metz (Francia, 1552), que tuvo que posponerse por los problemas de salud de Carlos I de España, se debió a la disentería, el tifus y al escorbuto que se extendió entre los integrantes del ejército imperial y provocó la muerte a 20.000 hombres, situación que hizo imposible tomar la plaza. Esta, defendida por una doble muralla, estaba capitaneada por el duque de Guisa (1519-1563) quien tenía a sus órdenes 6.000 soldados, entre los que apenas se registraron bajas por las estrictas medidas sanitarias y alimentarias que estableció. Además, los médicos que atendían a los nobles, por primera vez fueron puestos a disposición de toda la guarnición[56].

En 1792 Federico Guillermo II de Prusia (1744-1797) y sus aliados austriacos reunieron una fuerza de 42.000 hombres y marchó contra los ejércitos de la Revolución francesa. Pero la disentería decidió a favor de los que portaban la divisa «Liberté, égalité, fraternité», al aniquilar más de una cuarta parte de los efectivos prusianos, lo que les forzó a batirse en retirada a través del Rin[57].

Durante las guerras napoleónicas (1803-1815) sucumbieron por enfermedades ocho veces más soldados británicos que por las heridas en el combate. Lo mismo sucedió en

[54] «Felip III de França». *L'Enciclopèdia.cat.* Barcelona: Grup Enciclopèdia Catalana, [acceso: 4/4/2018]. Disponible en http://www.enciclopedia.cat/EC-GEC-0026338.xml.
[55] BARRAS, V.; GREUB, G. «History of biological warfare and bioterrorism». *Clin Microbiol Infect 20*. 2014, pp. 497-502.
[56] GABRIEL, R. A. *Between Flesh and Steel: A History of Military Medicine from the Middle Ages.* Dulles (Virginia, EE. UU.): Potomac Books 2013, pp. 59-60.
[57] ZINSSER H. *Rats, Lice and History, op. cit.*, p. 160.

la guerra civil estadounidense (1861-1865), en la que más de dos terceras partes del total de las bajas fueron causadas por neumonía, fiebre tifoidea, disentería y malaria[58].

En la guerra de Crimea (1853-1856) fallecieron diez veces más soldados británicos por disentería que por los disparos rusos. Medio siglo después, en la guerra Bóer (1899-1902), las bajas británicas por enfermedad fueron cinco veces mayores que las infligidas por el enemigo. Pero felizmente apenas dos años después, durante la guerra ruso-japonesa (1904-1905), los nipones constataron que la vacunación sistemática de sus efectivos y la rigurosa observancia de las normas higiénicas en las campañas habían logrado que sus bajas por enfermedad fueran menos de una cuarta parte que las producidas por el enemigo. A estas medidas se sumó otro descubrimiento médico importante, a saber, que el piojo era el vector de propagación de la fiebre tifoidea. Avance que modificó drásticamente la epidemiología de los ejércitos europeos durante la Primera Guerra Mundial (1914-1919). El despioje y la vacunación se convirtieron en parte del ritual para ir y, sobre todo, regresar del frente[59].

Sin embargo, semejantes adelantos de la medicina se vieron ensombrecidos al final de la Gran Guerra por la aparición de un viejo microorganismo que provocó una pandemia de gripe erróneamente denominada «española». Sus mortíferos efectos —ni siquiera respetaba a los adultos sanos— se extendieron por todo el planeta, infectando a una elevadísima porción de la población mundial y fulminando entre 20 y 50 millones de seres humanos. Esta epidemia se conoció como «gripe española», no porque la enfermedad tuviera su origen en España, sino porque al ser un país neutral publicó datos sobre su propagación sin censurar[60]. La virosis probablemente llegó a España procedente de Francia y es posible que fuese el resultado del intenso tráfico ferroviario de trabajadores españoles y portugueses hacia y desde Francia. El número de personas que murieron por causa de la gripe en España se estimó oficialmente en 147.114 en 1918; 21.235 en 1919, y 17.825 en 1920. No pudiéndose descartar que la suma total superase los 260.000 fallecidos[61].

[58] CONNOLLY, M. A.; HEYMANN, D. L. «Deadly comarades war and infectious diseases». *The Lancet* (Suppl.) 360. 2002, pp. 23-24.
[59] MCNEILL, W. H. *Plagues and peoples, op. cit.,* pp. 288-292.
[60] Ibíd. p. 309.
[61] TRILLA, A.; TRILLA, G.; DAER, C. «The 1918 “Spanish Flu” in Spain». *Clin Infect Dis* 47(5). 2008, pp. 668-673.

La American Medical Association (AMA) comunicó en 1919 que durante dicha pandemia un tercio de los médicos fallecieron a causa de un cuadro neumónico relacionado con la influenza[62]. Cuando una pandemia o epidemia hace su aparición, los centros sanitarios y su personal enseguida se ven sobrecargados y en no pocas ocasiones se colapsan. No es preciso buscar ejemplos en países lejanos y exóticos, basta con ver las urgencias de nuestros hospitales todos los años cuando la gripe hace su aparición.

Todo lo expuesto hace que un grupo de enfermedades infecciosas hayan recibido el título de «tercer ejército». A este respecto, el microbiólogo Hans Zinsser (1878-1940), profesor de Harvard y coronel médico durante la Primera Guerra Mundial, en su conocida obra *Rats, Lice and History* (1935), dejó escrito, quizá con cierta exageración visto desde la realidad actual, lo siguiente: «Los soldados rara vez han ganado guerras. Pues, con frecuencia, se terminan tras el aluvión de epidemias. Y el tifus —con sus hermanos y hermanas, la peste, el cólera, la fiebre tifoidea, la disentería— han decidido más campañas que César, Aníbal, Napoleón y todos los caudillos de la historia. Las epidemias cargan con la culpa de la derrota, los generales con la notoriedad por la victoria»[63].

Todas estas experiencias han dejado su impronta en una vieja institución como es el Ejército. Lo que ha hecho que adopte, a partir de las primeras décadas del siglo pasado, un papel muy estimable en las campañas de vacunación (figura 2) o prestando su ayuda en las crisis sanitarias (tema que será abordado en otros capítulos de este monográfico).

[62] OLDSTONE M. B. A. *Viruses, Plagues, and History*. Nueva York: Oxford University Press 2010, pp. 307-308.
[63] ZINSSER H. *Rats, Lice and History, op. cit.*, p. 153.

Figura 2. En la foto puede verse al alférez médico Raimundo Arnet Guach supervisando una campaña de vacunación en el Protectorado español en Marruecos en las primeras décadas del siglo pasado (cortesía de Alejandro Arnet).

Los brotes epidémicos no dejan de aumentar

Cada época ha tenido uno o varios patógenos que han brillado sobre todos los demás. Sin duda, en las últimas décadas el VIH ha acumulado un enorme protagonismo. Especialmente porque en los años previos a su aparición la comunidad médica y científica pensaba que la tecnología desarrollada por el ser humano casi había ganado la guerra a los microbios. El novedoso arsenal de antibióticos y vacunas, y las llamativas mejoras de las condiciones de vida hacían de la infección, a diferencia de antaño, algo relativamente fácil de prevenir y curar, al menos en los países más industrializados.

Así, en este ambiente de triunfo sobre los microorganismos, se pensó que había llegado el momento de «cerrar el capítulo de las enfermedades infecciosas» y centrarnos en los principales problemas sanitarios de los países que ya habían realizado la «transición epidemiológica»[64]. Esta mentalidad hizo que los esfuerzos se concentraran en disminuir las muertes prematuras causadas por las enfermedades crónicas, a saber, las cardiopatías, los padecimientos neurológicos, el cáncer o la diabetes. E, influenciado también por esta visión, el presidente Richard Nixon firmó la National Cancer Act, el 23 de diciembre de 1971, para emprender «la guerra contra el cáncer» con una dotación de 1.500 millones de dólares.

A apuntalar la idea de que vislumbrábamos el final del oscuro túnel de la patología infecciosa contribuiría un hito histórico. Por primera vez y gracias a la tecnología, los humanos habíamos conseguido erradicar una enfermedad infecciosa, la viruela, un verdadero azote para nuestra especie. En 1979 se declaró el último caso natural de esta enfermedad. Sin embargo, otra vez la naturaleza nos sorprendió. El primer caso clínico de SIDA emergió en 1981, un año después de que la OMS certificara[65] en su Resolución WHA33.3 de 14 de mayo de 1980, la erradicación de la viruela. Y hubo que esperar hasta 1983 para que dos grupos independientes de investigadores identificarán un microorganismo desconocido hasta entonces como causa de esta nueva infección. Se trataba de un virus que había pasado del mono al hombre. Desde entonces se han desarrollado tratamientos que logran cronificar el padecimiento, no lo curan, pero permiten a los infectados, en general hacer una vida normal. Treinta y cinco años después de aislar el patógeno, no disponemos de una vacuna y la pandemia sigue haciendo sus estragos, aunque de forma más controlada y localizada.

[64] PUERTA, J. L. *Cooperación al desarrollo dirigida a la sanidad: el papel de los organismos internacionales*. Barcelona: Instituto de Salud Global (ISGlobal) 2013, p. 27, [acceso: 17/3/2018]. Disponible en https://www.isglobal.org/publication/-/asset_publisher/ljGAMKTwu9m4/content/cooperacion-al-desarrollo-dirigida-a-la-sanidad-el-papel-de-los-organismos-internacionales.

[65] 33.ª ASAMBLEA MUNDIAL DE LA SALUD. Erradicación mundial de la viruela. Organización Mundial de la Salud, [acceso: 17/3/2018]. Disponible en http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/196590/WHA33_R4_spa.pdf?sequence=1.

Tabla 1.- Estimaciones de Salud Global 2015: 20 causas principales de muerte en el mundo (2015 vs. 2000)										
Año	2015					2000				*Año*
Población	7.344.362.316					6.122.410.060				*Población*
Tasa de mortalidad (x100.000)	% acumulado de muertes	% sobre muertes totales	N. de muertes	Causa de muerte	Orden	Causa de muerte	Número de muertes	% sobre muertes totales	% acumulado de muertes	Tasa de mortalidad (x100.000)
768,5	**100,0**	**100,0**	**56.441.320**	**Todas las causas**		**Todas las causas**	**52.134.566**	**100,0**	**100,0**	**851,5**
119,2	15,5	15,5	8.756.006	Cardiopatía isquémica	1	Cardiopatía isquémica	6.882.843	13,2	13,2	112,4
85,0	26,6	11,1	6.240.611	Ictus	2	Ictus	5.406.516	10,4	23,6	88,3
43,4	32,2	5,7	3.190.350	Infecciones vías respiratorias bajas	3	Infecciones vías respiratorias bajas	3.407.854	6,5	30,1	55,7
43,2	37,8	5,6	3.170.429	Enfermedad pulmonar obstructiva crónica (EPOC)	4	Enfermedad pulmonar obstructiva crónica (EPOC)	2.952.839	5,7	35,8	48,2
23,1	40,8	3,0	1.694.623	Cáncer de tráquea, bronquios y pulmón	5	Enfermedades diarreicas*	2.177.032	4,2	39,9	35,6
21,6	43,7	2,8	1.585.530	Diabetes mellitus	6	Tuberculosis	1.666.860	3,2	43,1	27,2
21,0	46,4	2,7	1.541.880	Enfermedad de Alzheimer y otras demencias	7	VIH/SIDA	1.462.961	2,8	46,0	23,9
18,9	48,8	2,5	1.388.629	Enfermedades diarreicas*	8	Complicaciones de parto pretérmino	1.340.005	2,6	48,5	21,9
18,7	51,3	2,4	1.373.159	Tuberculosis	9	Cáncer de tráquea, bronquios y pulmón	1.255.081	2,4	50,9	20,5
18,3	53,7	2,4	1.342.265	Accidentes de tráfico	10	Anoxia y traumatismos durante el parto	1.120.261	2,1	53,1	18,3
15,8	55,7	2,1	1.161.914	Cirrosis hepática	11	Accidentes de tráfico	1.118.384	2,1	55,2	18,3
15,4	57,7	2,0	1.129.246	Enfermedades renales	12	Diabetes mellitus	957.694	1,8	57,1	15,6
14,4	59,6	1,9	1.059.626	VIH/SIDA	13	Cirrosis hepática	905.418	1,7	58,8	14,8
14,4	61,5	1,9	1.058.277	Complicaciones de parto pretérmino	14	Malaria	858.896	1,6	60,4	14,0
12,8	63,1	1,7	942.138	Cardiopatía hipertensiva	15	Autolesiones	748.276	1,4	61,9	12,2
10,7	64,5	1,4	788.219	Cáncer de hígado	16	Sarampión	739.475	1,4	63,3	12,1
10,7	65,9	1,4	788.089	Autolesiones	17	Cáncer de estómago	739.363	1,4	64,7	12,1
10,5	67,3	1,4	774.065	Cáncer de colon y recto	18	Enfermedades renales	708.738	1,4	66,1	11,6
10,3	68,7	1,3	753.637	Cáncer de estómago	19	Anomalías congénitas	686.583	1,3	67,4	11,2
9,4	69,9	1,2	691.189	Anoxia y traumatismos durante el parto	20	Cáncer de hígado	661.991	1,3	68,7	10,8

Tabla 1. Estimaciones de Salud Global 2016: 20 primeras causas de muerte por enfermedades transmisibles en el mundo (2000 vs. 2016). Fuente: Elaboración propia con datos de la OMS[66].
(•) Se han sumado «Enfermedades infecciosas y parasitarias» (I. A.) e «Infecciones respiratorias» (I. B.)
(*) Causadas por rotavirus, virus tipo Norwalk, Salmonella, Shigella, E. coli.

No solo hemos sido testigos de la pandemia de VIH/SIDA, sino que se han detectado cepas de tuberculosis, malaria y otros patógenos comunes que son resistentes a los antibióticos, llegándose a convertir esta realidad en uno de los capítulos más amenazantes y costosos de la patología infecciosa, tanto en términos humanos como económicos. Asimismo, los brotes infecciosos no dejan de sucederse, aunque su mortalidad haya disminuido (tabla 1). Nunca falta un nuevo o viejo patógeno, muchas veces con el nombre más pintoresco, acechándonos que antes o después encontrará un huésped al que invadir. Y gracias a los medios de transporte actuales se desplazará con toda facilidad y rapidez de un continente a otro, provocando una emergencia sanitaria cuando todavía no se ha extinguido la anterior (véase tabla 2). Las enfermedades transmisibles fueron responsables en 2016 del 15 % de las muertes humanas (casi 8,5 millones) registradas en la Tierra (tabla 1), y del 40 % de las que se produjeron en África Subsahariana.

[66] WORLD HEALTH ORGANIZATION. *Global Health Estimates 2016 summary tables: Global deaths by cause, age and sex, 2000-2016.* Abril 2018, [acceso: 8/5/2019]. Disponible en http://www.who.int/healthinfo/global_burden_disease/en/.

Tabla 2.- Estimaciones de Salud Global 2015: 20 causas principales de muerte en España* (2015 vs. 2000)										
Año	2015					2000				*Año*
Población	46.122.000					40.750.000				*Población*
Tasa de mortalidad (x100.000)	% acumulado de muertes	% sobre muertes totales	N. de muertes	Causa de muerte	Orden	Causa de muerte	Número de muertes	% sobre muertes totales	% acumulado de muertes	Tasa de mortalidad (x100.000)
859,3	**100**	**100**	**396.340**	**Todas las causas**		**Todas las causas**	**360.528**	**100**	**100**	**884,73**
105,8	11,1	11,1	53.101	Cardiopatía isquémica	1	Cardiopatía isquémica	62.318	17,3	17,3	152,93
79,3	19,4	8,3	34.510	Enfermedad de Alzheimer y otras demencias	2	Ictus	37.696	10,5	27,7	92,51
68,6	26,6	7,2	28.192	Ictus	3	Enfermedad pulmonar obstructiva crónica (EPOC)	20.769	5,8	33,5	50,97
45,7	31,4	4,8	22.047	Cáncer de tráquea, bronquios y pulmón	4	Cáncer de tráquea, bronquios y pulmón	17.677	4,9	38,4	43,38
45,0	36,2	4,7	18.355	Enfermedad pulmonar obstructiva crónica (EPOC)	5	Enfermedad de Alzheimer y otras demencias	16.756	4,7	43,1	41,12
42,7	40,6	4,5	17.271	Cáncer de colon y recto	6	Cáncer de colon y recto	13.065	3,6	46,7	32,06
42,2	45,1	4,4	11.240	Infecciones vías respiratorias bajas	7	Infecciones vías respiratorias bajas	10.074	2,8	49,5	24,72
35,7	48,8	3,8	9.664	Diabetes mellitus	8	Diabetes mellitus	9.507	2,6	52,1	23,33
33,9	52,4	3,6	8.605	Enfermedades renales	9	Cáncer de estómago	6.834	1,9	54,0	16,77
27,4	55,3	2,9	7.052	Cáncer de mama	10	Enfermedades renales	6.577	1,8	55,8	16,14
22,6	57,6	2,4	6.562	Cardiopatía hipertensiva	11	Accidentes de circulación	6.355	1,8	57,6	15,60
22,3	60,0	2,3	6.512	Cáncer de prostata	12	Cáncer de mama	6.346	1,8	59,4	15,57
20,6	62,1	2,2	6.285	Cáncer de páncreas	13	Cáncer de prostata	6.120	1,7	61,1	15,02
19,2	64,1	2,0	6.207	Cáncer de estómago	14	Cirrosis hepática	5.918	1,6	62,7	14,52
18,1	66,0	1,9	5.616	Cáncer de vejiga	15	Linfomas, mieloma múltiple	4.741	1,3	64,0	11,63
18,0	67,9	1,9	5.364	Linfomas, mieloma múltiple	16	Cáncer de vejiga	4.395	1,2	65,2	10,79
16,6	69,7	1,7	5.187	Cáncer de hígado	17	Cáncer de hígado	4.338	1,2	66,4	10,65
10,7	70,8	1,1	5.148	Cirrosis hepática	18	Miocardiopatía, miocarditis, endocarditis	3.932	1,1	67,5	9,65
10,5	71,9	1,1	4.711	Miocardiopatía, miocarditis, endocarditis	19	Autolesiones	3.401	0,9	68,5	8,35
10,3	73,0	1,1	3.917	Autolesiones	20	Leucemia	3.210	0,9	69,4	7,88

Tabla 2. Estimaciones de Salud Global 2015: 20 causas principales de muerte en España* (2015 vs. 2000). Fuente: elaboración propia con datos tomados de World Health Organization. Health statistics and information systems. Disease burden and mortality estimates. Cause-specific mortality, 2000–2015. WHO Member States, 2000 y WHO Member States, 2015; disponible en http://www.who.int/healthinfo/global_burden_disease/estimates/en/index1.html

La alta prevalencia de enfermedades transmisibles —especialmente cuando se convierten en endémicas— comparten con las catástrofes naturales, los conflictos armados y las hambrunas una característica común: siempre se acompañan de otros elementos nocivos que acaban creando un círculo vicioso difícil de romper. El potencial de aparición y propagación de un brote infeccioso depende de muchos y variados factores. Pero, como resulta imposible analizar aquí cada uno de ellos, a continuación se listan casi todos los que, con más o menos fuerza y dependiendo del agente infeccioso de que se trate, ejercen su influencia en el inmenso dominio de la patología infecciosa:

- Adaptación y cambios experimentados por los microbios.
- Bioterrorismo.
- Clima.
- Comercio internacional (intensidad).
- Demografía.
- Desarrollo de las instituciones democráticas.
- Deterioro urbano (crecimiento de los lúmpenes).
- Estado de salud de la población.
- Guerras y conflictos.
- Hábitos humanos (alimentación, higiene y prácticas sexuales).
- Índice de desarrollo humano.
- Infraestructuras y saneamientos.
- Medio ambiente.
- Organización y eficacia de la red de salud pública y sanitaria.
- Prioridades políticas.
- Tecnología e industria.
- Susceptibilidad del huésped.
- Uso de la tierra (invasión de los espacios naturales).
- Viajes internacionales (intensidad).

Desde el virus del Nilo Occidental al del Zika, pasando por la interminable pandemia de tuberculosis, todo parece indicar que el número y la variedad de brotes infecciosos han aumentado de manera llamativa en las últimas décadas, mostrando cada vez menos respeto por todo tipo de fronteras naturales o políticas (véase tabla 3). Así, pudimos asistir entre 2014 y 2016 a una pandemia causada por el virus del Ébola que comenzó en Guinea y rápidamente saltó a Liberia y Sierra Leona. Además, se informaron 36 casos repartidos entre Italia, Malí, Nigeria, Senegal, España, Gran Bretaña y EE. UU.[67].

[67] CENTERS FOR DISEASE CONTROL AND PREVENTION. *Outbreaks Chronology: Ebola Virus Disease,* [acceso: 2/4/2018]. Disponible en https://www.cdc.gov/vhf/ebola/outbreaks/history/chronology.html.

Tabla 3.- Estimaciones de Salud Global 2015: 12 primeras causas de muerte por enfermedades transmisibles en el mundo (2015 vs. 2000)										
Año	2015					2000				*Año*
Población	7.344.362.316					6.122.410.060				*Población*
Tasa de mortalidad (x100.000)	%acumulado de muertes	%sobre muertes totales	N. de muertes	Causa de muerte	Orden	Causa de muerte	Número de muertes	%sobre muertes totales	%acumulado de muertes	Tasa de mortalidad (x100.000)
768,5	**100,0**	**100,0**	**56.441.320**	**Todas las causas**		**Todas las causas**	**52.134.566**	**100,0**	**100,0**	**851,5**
121,3	15,8	15,8	8.905.134	**Enfermedades transmisibles**		**Enfermedades transmisibles**	11.798.151	22,2	22,2	192,70
43,4	5,7	5,7	3.190.350	Infecciones vías respiratorias bajas	1	Infecciones vías respiratorias bajas	3.407.854	6,5	6,5	55,66
18,9	8,1	2,5	1.388.629	Enfermedades diarreicas*	2	Enfermedades diarreicas*	2.177.032	4,2	10,7	35,56
18,7	10,5	2,4	1.373.159	Tuberculosis	3	Tuberculosis	1.666.860	3,2	13,9	27,23
14,4	12,4	1,9	1.059.626	VIH/SIDA	4	VIH/SIDA	1.462.961	2,8	16,7	23,90
6,0	13,2	0,8	439.026	Malaria	5	Malaria	858.896	1,7	18,4	14,03
4,3	13,8	0,6	315.149	Meningitis	6	Sarampión	739.475	1,4	19,8	12,08
2,3	14,1	0,3	171.435	Otras enfermedades parasitarias y por vectores	7	Meningitis	437.933	0,8	20,6	7,15
2,0	14,3	0,3	145.074	Hepatitis	8	Otras enfermedades parasitarias y por vectores	257.993	0,5	21,1	4,21
1,9	14,6	0,3	139.844	Sarampión	9	Tetanos	217.482	0,4	21,6	3,55
1,3	14,7	0,2	92.272	Sífilis	10	Hepatitis	131.216	0,3	21,8	2,14
1,2	14,9	0,2	89.372	Encefalitis	11	Encefalitis	122.278	0,2	22,0	2,00
0,9	15,0	0,1	66.422	Tos ferina	12	Tos ferina	74.293	0,1	22,2	1,21

Tabla 3. Estimaciones de Salud Global 2015: 12 primeras causas de muerte por enfermedades transmisibles en el mundo (2015 vs. 2000). Fuente: elaboración propia a partir de datos procedentes de World Health Organization. Health statistics and information systems. Disease burden and mortality estimates. Cause-specific mortality, 2000–2015. 2000–2015 Global summary estimates; disponible en http://www.who.int/healthinfo/global_burden_disease/estimates/en/index1.html
(*) causadas por rotavirus, virus tipo Norwalk, *Salmonella*, *Shigella*, *E. coli.*

En un trabajo reciente de Katherine F. Smith y cols.[68] (figura 3) se han analizado los datos procedentes de 12.102 brotes epidémicos provocados por 215 enfermedades infecciosas diferentes y que habían afectado a 44 millones de individuos en 219 naciones entre 1980 y 2013 (un periodo de 33 años). Estas son algunas de las conclusiones del estudio: el 56 % de los brotes se clasificaron como zoonosis, en el 13 % de los casos la transmisión del patógeno estuvo mediada por vectores. Los patógenos responsables de todos los brotes analizados fueron bacterias (48 %), virus (40 %), parásitos (4 %), protozoos (5 %) y hongos (2 %). La salmonela resultó ser el microorganismo que más brotes provocó (855). Si bien la gastroenteritis vírica —generalmente causada por norovirus— fue responsable del mayor número de casos registrados, más de 15 millones en todo el mundo.

[68] SMITH, K. F.; GOLDBERG, M.; ROSENTHAL, S. y cols. «Global rise in human infectious disease outbreaks». J. R. Soc. Interface. 2014, 11:20140950, [acceso: 8/4/2018]. Disponible en http://dx.doi.org/10.1098/rsif.2014.0950.

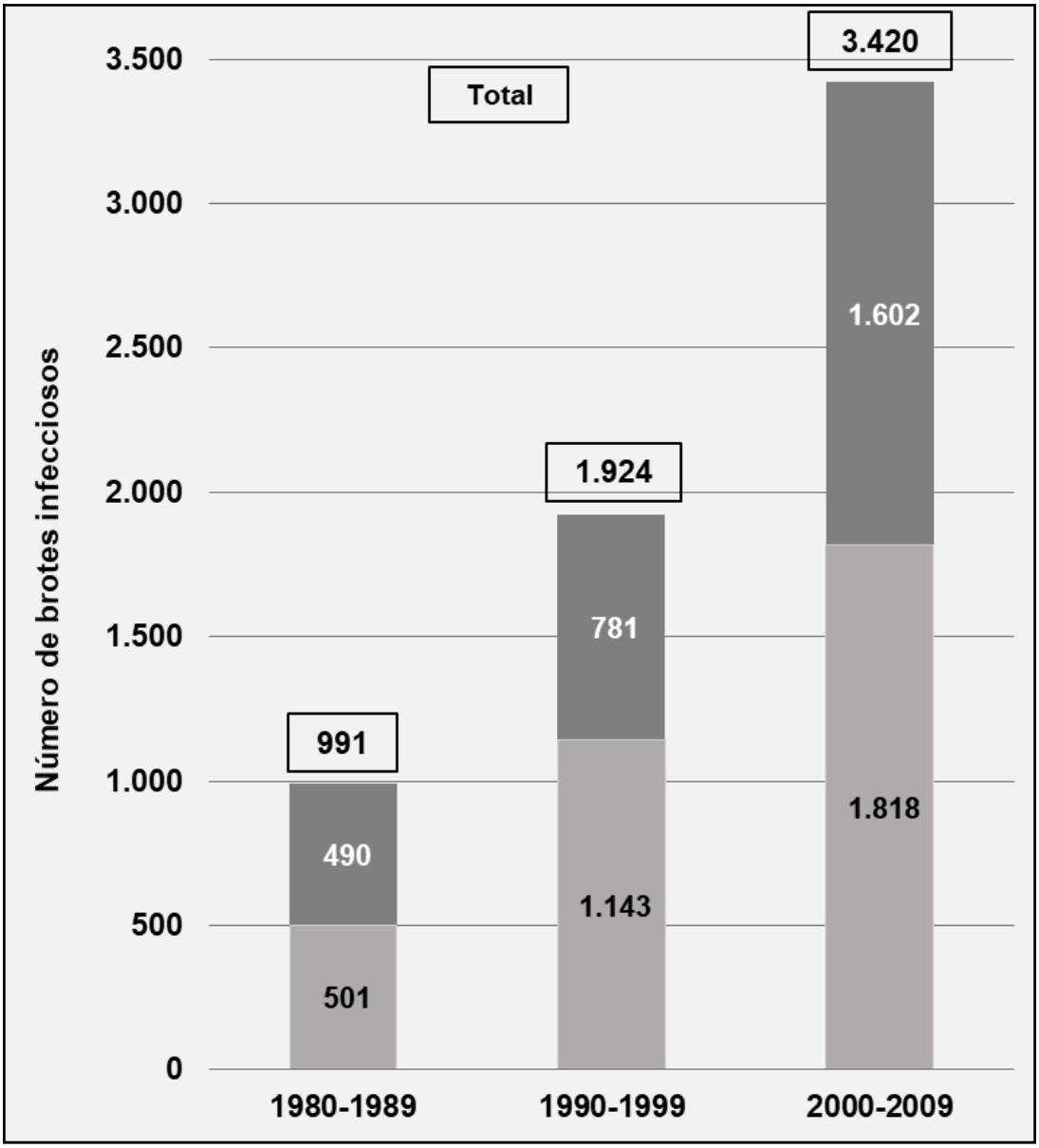


Figura 3. Número de brotes infecciosos registrados en el mundo (1980-2009).
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Smith K. F. y cols.[67].

La probabilidad de que un país padezca, diagnostique y luego notifique un brote depende de la capacidad de su red de vigilancia epidemiológica, sus infraestructuras de comunicación, su orografía y la transparencia en las actuaciones de las autoridades sanitarias y políticas. Después de controlar las distorsiones que producen estos factores en cualquier análisis de este tipo, el estudio de Katherine F. Smith y cols., al que se ha aludido en el párrafo precedente, puso también de manifiesto que el número de brotes y la riqueza de las enfermedades que los provocaban, por país y año, mostraban un aumento estadísticamente significativo ($p<0,0001$), desde 1980. Además, el número total de brotes por zoonosis transmitidas por vectores iba en aumento, observándose que el 80 % de ellos, entre 1980 y 1990, estuvieron causados por el 25 % de las zoonosis potenciales, porcentaje que disminuyó al 22 %, entre 1990 y 2000, y al 21 %, entre 2000 y 2010.

Como ya se ha mencionado, hay identificadas alrededor de 1.400 especies de patógenos capaces de producir enfermedades infecciosas en los seres humanos, 816 (58 %) son zoonosis. Del total, 177 (13 %) se consideran emergentes o reemergentes, teniendo las zoonosis el doble de probabilidades de estar en esta categoría que las que no lo son. Las infecciones emergentes y reemergentes (casi el 45 % son virosis) no están fuertemente asociadas a huéspedes no humanos concretos, siendo lo más probable que puedan servirse de una amplia gama de ellos. Esto les confiere una gran ventaja en términos de supervivencia. De todas las especies de patógenos 208 son virus o priones, de estos, 77 (37 %) se consideran emergentes o reemergentes. Para las bacterias las cifras son 538 y 54 (10 %), respectivamente; para los hongos, 317 y 22 (7 %), respectivamente; para los protozoos, 57 y 14 (25 %) respectivamente; y para los helmintos, 287 y 10 (3 %) respectivamente. Fácilmente se colige que estos números varían según van identificándose nuevos microorganismos nocivos para nuestra salud o de cómo definamos una infección emergente y reemergente. Pues no todas las enfermedades infecciosas se conocen con el mismo detalle que la tuberculosis o el paludismo[69].

[69] WOOLHOUSE, M.; GOWTAGE-SEQUERIA, S. *Host Range and Emerging and Reemerging Pathogens, op. cit.*

Casi el 75 % de las enfermedades infecciosas emergentes en humanos son zoonosis, los patógenos que más comúnmente las producen son los virus ARN, la mayoría procedentes de animales no domésticos, por lo que el comercio existente alrededor de la fauna salvaje cada vez cobra más relevancia en la patología infecciosa. El SARS (síndrome respiratorio agudo grave) surgió como una enfermedad respiratoria y gastrointestinal en el suroeste de China y, en unos meses, se había extendido a 29 países, donde provocó 8.098 casos y 774 muertes. Se observó que las civetas de las palmeras enmascaradas (*Paguma larvata*), que se vendían en los mercados de Guangdong (China), estaban infectadas por el coronavirus (SARS-CoV). De ahí que gran parte de los primeros casos fueran trabajadores de restaurantes que las adquirían vivas y luego las sacrificaban para preparar diversos platos[70]. La caza y la matanza de animales salvajes nos pone en contacto directo con sus tejidos y líquidos corporales, algo que ha sido crucial en el contagio por Ébola, VIH, ántrax, salmonelosis, virus espumoso de los simios (SFV) y otras zoonosis conocidas o aún por conocerse[71].

Que sean sobre todo los virus ARN los microorganismos emergentes y reemergentes que aparentemente han logrado contagiar por primera vez a nuestra especie en las últimas décadas, lo puede explicar el hecho de que en estos virus —a diferencia de los virus ADN— las tasas de sustitución de nucleótidos son mucho más altas. Esta ventaja les permite una adaptación más rápida ante las presiones del ambiente y, por ello mayores posibilidades de invadir con éxito un nuevo huésped[72].

Pero no se puede terminar este apartado sin señalar que algunos especialistas en patología infecciosa han llamado la atención —por lo que acaba de explicarse— sobre el hecho de que en EE. UU. el 56 % de los propietarios de perros compartan con ellos dormitorio e incluso lecho, porcentaje que sube hasta el 75 % en el caso de los gatos[73]. A lo que se añade la creciente tendencia a convivir con animales exóticos, muchos de los cuales son importantes reservorios de diversos agentes patógenos (bacterianos y víricos) para la especie humana[74]. No se pretende cuestionar los beneficios que reportan

[70] XU, R. H. y cols. «Epidemiologic clues to SARS origin in China». *Emerg Infect Dis* 2004, [acceso: 4/4/2018]. Disponible en https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3323155/.
[71] RIPPLE, W. J. y cols. «Bushmeat hunting and extinction risk to the world's mammals». R Soc Open Sci. 2016;3(10):160498.
[72] WOOLHOUSE, M.; GOWTAGE-SEQUERIA, S. *Host Range and Emerging and Reemerging Pathogens, op. cit.*
[73] CHOMEL, B. B.; SUN, B. «Zoonoses in the bedroom». *Emerg Infect Dis 17*. 2011, pp. 167-172.
[74] LEVIN, S. y SINGH, K. Zoonosis, *op. cit.,* p. 2.056.

a muchas personas sus mascotas, desde apoyo psicológico a hábitos tan saludables como hacer ejercicio, solo señalar que debido a que las mascotas pueden introducir una amplia gama de patógenos zoonóticos en nuestro entorno, la convivencia estrecha con ellas no está exenta de riesgos.

Resistencia a los antimicrobianos: ¿nos dirigimos hacia una era posantibiótica?

Desde hace varias décadas la resistencia a los antimicrobianos (RAM), esto es la capacidad de los microbios para soslayar sus efectos, constituye una amenaza creciente para una gama cada vez mayor de enfermedades infecciosas (véase la tabla 4), al hacer dificultoso el tratamiento de los pacientes —en especial de los más vulnerables—, prolongar las estancias hospitalarias y aumentar los costes médicos y la mortalidad[75]. La RAM es un fenómeno natural derivado de la presión evolutiva que experimenta cualquier ser vivo, pero el empleo inadecuado e intensivo de estos compuestos, tanto en humanos como en animales, es un importante catalizador del proceso.

[75] LAXMINARAYAN, R.; MATSOSO, P.; PANT, S. y cols. «Access to effective antimicrobials: A worldwide challenge». *Lancet* 387. 2016, pp. 168-175.

Patógeno	Antibiótico al que es resistente
Prioridad global	
Tuberculosis	MDR-TB* y XDR-TB**
Prioridad altísima	
Acinetobacter baumannii	Resistente a carbapenem
Pseudomonas aeruginosa	Resistente a carbapenem
Enterobacteriaceae	Resistente a carbapenem, resistente a la 3.ª generación de cefalosporinas
Prioridad alta	
Enterococcus faecium	Resistente a vancomicina
Helicobacter pylori	Resistente a claritromicina
Salmonella (spp.)	Resistente a fluoroquinolonas
Staphylococcus aureus	Resistente a meticilina, resistente a vancomicina
Campylobacter (spp.)	Resistente a fluoroquinolonas
Neisseria gonorrhoeae	Resistente a la 3.ª generación cefalosporinas, resistente a fluoroquinolonas
Prioridad media	
Streptococcus pneumoniae	No susceptible a penicilina
Haemophilus influenzae	Resistente a ampicilina
Shigella (spp.)	Resistente a fluoroquinolonas
*MDR-TB («tuberculosis resistente a múltiples fármacos»): Se define así la TB que no responde al menos a isoniacida y rifampicina, los dos medicamentos antituberculosos de primera línea más potentes. **XDR-TB («tuberculosis extensamente resistente a los medicamentos»): Se define así la MDR-TB que, también, es resistente a fluoroquinolonas y medicamentos inyectables de segunda línea contra la TB.	

Tabla 4. Patógenos prioritarios para los programas de I+D de nuevos antibióticos (OMS)[76].

[76] WORLD HEALTH ORGANIZATION. *Antibacterial agents in clinical development. An analysis of the antibacterial clinical development pipeline, including tuberculosis.* Ginebra: World Health Organization 2017, p. 13.

Un número creciente de agentes infecciosos (clásicos) como son los que provocan la neumonía, la tuberculosis, la gonorrea o la salmonelosis, se están haciendo fuertes frente a los antibióticos. El alcance de esta rebelión es poco conocido por la población general, siendo su uso inadecuado el principal responsable de esta situación. La relación entre el consumo de antibióticos y la resistencia a ellos por parte de los microorganismos está bien documentada en escalas espaciales y temporales en hospitales concretos, residencias para ancianos, centros de atención primaria, comunidades y países[77]. Con el paso del tiempo muchos patógenos comunes se han hecho resistentes, con lo que la adecuada selección de un régimen combinado para vencer la resistencia se ha vuelto más problemática.

Un trabajo reciente publicado en PNAS, apoyado en datos facilitados por la plataforma IQVIA MIDAS y procedentes de 76 países, ha evidenciado que el consumo global de antibióticos aumentó en un 65 % entre 2000 y 2015, al pasar de 21.100 a 34.800 millones de DDD (dosis diarias definidas). Es España, en el periodo estudiado, el tercer país —por detrás de Turquía y Túnez, y seguido de Grecia— donde más crecieron las DDD por 1.000 habitantes/día[78].

En los países industrializados, como es nuestro caso, la demanda de antibióticos parece obedecer sobre todo a razones culturales e idiosincrasias que inciden en la práctica clínica[79]. En un informe del Eurobarómetro (2016) sobre el consumo de antibióticos en la población europea, en el que se preguntaba a los ciudadanos si habían consumido estos medicamentos en los últimos 12 meses, un 47 % de los españoles contestaron afirmativamente, lo que nos posiciona en el primer lugar de la UE[80], seguidos por los italianos. Se estima que al año mueren unas 50.000 personas (valor inferior), por causa

[77] KLEIN, E. Y.; VAN BOECKEL, T. P.; MARTÍNEZ, E. M. y cols. «Global increase and geographic convergence in antibiotic consumption between 2000 and 2015». *PNAS*. 2018; 115(15):E3463-E3470.
[78] Ibíd.
[79] BLOMMAERT, A.; MARAIS, C.; HENS, N. y cols. «Determinants of between-country differences in ambulatory antibiotic use and antibiotic resistance in Europe: A longitudinal observational study». *J Antimicrob Chemother* 69(2). 2014, pp. 535-547.
[80] SPECIAL EUROBAROMETER 445 - April 2016. «Antimicrobial Resistance». European Union, 2016, [acceso: 8/6/2018]. Disponible en http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/SPECIAL/surveyKy/2107.

de la RAM solo en Europa y EE. UU., y unas 700.000 en todo el mundo. En el año 2050 la cifra podría llegar a los 10 millones de individuos[81] [82].

España, Inglaterra e Irlanda, por este orden, son los países donde más resistencias se registran a colistina, que se utiliza ampliamente en los rebaños porcinos y en las granjas de aves de corral[83]. Los antibióticos son generosamente administrados en las explotaciones ganaderas para mantener la salud de los animales y promover su crecimiento (a través de un mecanismo aún no bien comprendido), lo que constituye una enorme fuente de resistencias, tanto para el propio ganado como para las personas. Se ha calculado que en 2010 los animales destinados al consumo humano dieron cuenta de, al menos, 63.151 toneladas de estos compuestos en todo el mundo[84]. La cifra llegó, en 2013, a 131.109 toneladas. China, EE. UU., Brasil e India son los campeones de esta particular liga, pues casi gastan las tres cuartas partes del total mundial destinado a la ganadería. Este uso inapropiado, que en muchos países supera el del consumo humano, tiene su razón de ser en el hecho de que se emplean también como un sustituto de bajo coste de las medidas de higiene que igualmente podrían prevenir las infecciones en el ganado[85].

Hay estimaciones sobre las consecuencias que la RAM tiene para la economía que no deben pasarse por alto. Por ejemplo, se ha calculado que su coste anual para el sistema sanitario de EE. UU. estaría entre 21.000 y 34.000 millones de dólares, gasto al que hay que agregar más de 8 millones de días adicionales de hospitalización[86]. Dado que la RAM tiene efectos que transcienden al ámbito sanitario se ha calculado que, si todo sigue

[81] O'NEILL, J. *Antimicrobial Resistance: Tackling a crisis for the health and wealth of nations.* London: Review on Antimicrobial Resistance 2014, p. 5, [acceso: 5/6/2018]. Disponible en https://amr-review.org/sites/default/files/AMR%20Review%20Paper%20-%20Tackling%20a%20crisis%20for%20the%20health%20and%20wealth%20of%20nations_1.pdf.
[82] «When the drugs don't work. How to combat the dangerous rise of antibiotic resistance». *The Economist*. 2016 mar 21, [acceso: 20-3-2018]. Disponible en https://www.economist.com/news/leaders/21699116-how-combat-dangerous-rise-antibiotic-resistance-when-drugs-donu2019t-work.
[83] KLEIN, E. Y.; VAN BOECKEL, T. P.; MARTÍNEZ, E. M. y cols. *Global increase and geographic convergence in antibiotic consumption between 2000 and 2015, op. cit.*
[84] VAN BOECKEL, T. P.; BROWER, C.; GILBERT, M. y cols. *Global trends in antimicrobial use in food animals. Op. cit.*
[85] VAN BOECKEL, T. P.; GLENNON, E. E.; CHEN, D. y cols. «Reducing antimicrobial use in food animals». *Science* 57(6358). 2017, pp. 1350-1352.
[86] WORLD HEALTH ORGANIZATION. «Antimicrobial Resistance». *Global Report on Surveillance 2014*. Ginebra: World Health Organization 2014, p. XIX, [acceso: 5/6/2018]. Disponible en http://www.who.int/drugresistance/documents/surveillancereport/en/.

igual, en el año 2050 podría observarse una caída acumulativa del PIB de los países de la OCDE entre 0,2 y 0,35 billones de dólares[87].

Al descubrimiento de la penicilina en 1928 y la estreptomicina en 1943 le siguió, en las décadas de los años 50 y 60 una gran cantidad de nuevos antibióticos pertenecientes a distintas clases. Sin embargo, tras esa etapa «dorada» pocas clases nuevas han llegado a la consulta del médico. En la década de los años 80 el número total de antibióticos nuevos empezó a disminuir, aumentando entre 2011 y 2016, al aprobarse para su comercialización alguna molécula que inauguró una nueva clase[88]. Pero la mayoría de estos nuevos agentes ejercen su actividad sobre todo frente a bacterias grampositivas, mientras que lo más apremiante es encontrar antiinfecciosos cuya diana principal sean las bacterias gramnegativas, aquellas que la OMS da preferencia en su lista de patógenos RAM (tabla 4).

La escasez de nuevos antimicrobianos en el horizonte capaces de reemplazar a los que ya no cumplen su cometido hace más imperiosa la necesidad de proteger la eficacia de los existentes[89]. Así, en un informe reciente de la OMS podía leerse que el avenimiento de «una era posantibiótica en la que las infecciones comunes y las lesiones menores puedan llegar a ser mortales, lejos de ser una fantasía apocalíptica, constituye una posibilidad muy real en el siglo XXI»[90].

Tuberculosis (TB): la peste blanca que no nos abandona

En el hatajo de grandes asesinos formado por algunas enfermedades infecciosas la TB se lleva los laureles. Hoy constituye la décima causa de todas las muertes en el mundo y la primera entre las provocadas por un solo agente (tabla 1). Además ha demostrado una tenacidad enorme. Alcanzó su máxima incidencia en el siglo XVII, para declinar en el siguiente y volver a aumentar —en gran medida— como consecuencia de las condiciones de vida que impuso en muchas ciudades el avance de la Revolución

[87] O'NEILL, J. *Antimicrobial Resistance: Tackling a crisis for the health and wealth of nations*, [acceso: 5/6/2018], *op. cit.,* p. 9.
[88] WORLD HEALTH ORGANIZATION. «Antimicrobial Resistance». *Global Report on Surveillance 2014*, [acceso: 5/6/2018], *op. cit.,* p. 1.
[89] WORLD HEALTH ORGANIZATION. *Antibacterial agents in clinical development, op. cit.*, p. 12.
[90] WORLD HEALTH ORGANIZATION. «Antimicrobial Resistance». *Global Report on Surveillance 2014*, [acceso: 5/6/2018], *op. cit.,* p. IX.

Industrial. Ni siquiera las clases acomodadas urbanitas estuvieron al abrigo de su visita. Esta triste enfermedad consuntiva ha sido fuente de inspiración literaria y artística[91].

Aún desconocemos si la TB se originó de manera independiente en ambos hemisferios o si fue llevada por los europeos al Nuevo Mundo[92]. Su agente causal, el Mycobacterium tuberculosis, es una bacteria refinada, renuente y resistente descubierta en 1882 por Robert Koch (1843-1910), quien sería galardonado con el Nobel en 1905. Medio siglo después, en 1921, se dispuso de la correspondiente vacuna, conocida como BCG (Bacilo de Calmette y Guérin).

Por fortuna, el bacilo tuberculoso, un viejo compañero de nuestra especie desde hace milenios, solo provoca una enfermedad activa en un 10 % de las personas inmunocompetentes que infecta, esto quiere decir que el *Homo sapiens* ha desarrollado mecanismos inmunológicos para controlar la bacteria y prevenir sus manifestaciones clínicas. Múltiples estudios, anteriores a la aparición de los antibióticos, repararon en que la infección latente (asintomática) por el M. tuberculosis confería una alta protección contra la reinfección[93].

En lo tocante a su epidemiología, la OMS estima que en 2017 la TB entre individuos VIH(-) fue responsable de 1,3 millones de muertes (en el año 2000, de 1,7 millones) y entre personas VIH(+) de otras 300.000 adicionales. Lo que representa más de una tercera parte de las defunciones que tienen lugar en este último grupo. También en 2017, 10 millones de congéneres enfermaron de TB (5,8 millones de hombres, 3,2 millones de mujeres y 1,0 millones de niños), esto es, se registraron unos 130 casos por 100.000 habitantes, lo que viene a representar una disminución del 37 % con relación al 2000. Hubo menos de 10 casos nuevos por cada 100.000 habitantes en la mayoría de los países de ingresos altos, entre 150 y 400 en la mayoría de los 30 países con alta carga de TB, y más de 500 en unos pocos países, entre ellos, Mozambique, Filipinas y Sudáfrica. Muchos de los nuevos casos son atribuibles a la desnutrición, la infección por el VIH, el tabaquismo, el consumo de alcohol y la diabetes.

[91] MCNEILL, W. H. *Plagues and peoples, op. cit.,* pp. 287.
[92] WOLFE, N. D.; DUNAVAN, C. P.; DIAMOND, J. *Origins of major human infectious diseases, op. cit.,* p. 282.
[93] ANDREWS, J. R.; NOUBARY, F.; WALENSKY, R. P. y cols. «Risk of progression to active tuberculosis following reinfection with Mycobacterium tuberculosis». *Clin Infect Dis* 54. 2012, pp. 784-791.

La TB está presente en todos los países y grupos de edad. En términos globales, en 2017, el 90 % de los enfermos eran adultos (≥15 años), el 9 % personas con VIH (el 72 % de estos vivía en África) y dos tercios estaban localizados en ocho países: India (27 %), China (9 %), Indonesia (8 %), Filipinas (6 %), Pakistán (5 %), Nigeria (4 %), Bangladés (4 %) y Sudáfrica (3 %). Estos países más otros 22 configuraban la lista de 30 países con alta carga de TB de la OMS, y acogían al 87 % de los casos mundiales. Mientras que la Región Europea (3 %) y de las Américas (3 %) —de acuerdo con la clasificación de la OMS— albergan solo el 6 %. La gravedad de las epidemias nacionales varía ampliamente entre los países. Anualmente en el planeta la incidencia de TB está cayendo un 2 % y su tasa de mortalidad un 3 %.

Solo una proporción relativamente pequeña (5-15 %) de los individuos con una infección latente por M. Tuberculosis acabarán desarrollando la enfermedad a lo largo de su vida y de estos fallecerán el 16 % (en 2000, este porcentaje era del 23 %). En 2017 había unos 1.700 millones de infectados, algo más de la quinta parte de la población mundial. Además, para ese año se estimó que habrían enfermado de TB un millón de niños, muriendo 250.000 por esta causa (incluidos los que tenían asociado un SIDA). En la TB como en otros padecimientos que veremos a continuación las diferencias entre las cifras estimadas y las registradas se deben a una combinación de dificultades, entre las que destacan el acceso a la atención médica y la falta de un diagnóstico correcto (algo que no debería fallar en un programa bien diseñado)[94].

La iniciativa *End TB Strategy*[95], auspiciada por la OMS, tiene como hitos marcados para el año 2020 lograr que la incidencia y mortalidad anuales de TB disminuyan entre un 4 % y un 5 %, respectivamente, y el porcentaje de fallecimientos se sitúe en un 10 %. Además, una de las metas incluidas en los «Objetivos de Desarrollo Sostenible» para 2030 es acabar con esta epidemia. En 2018 como apoyo a estos esfuerzos se puso en marcha la iniciativa conocida como «FIND. TREAT. ALL. #ENDTB»[96].

[94] WORLD HEALTH ORGANIZATION. *Global tuberculosis report 2018*. Gineva: World Health Organization 2018. pp. 1-4, [acceso: 12/4/2019]. Disponible en https://www.who.int/tb/publications/global_report/archive/en/.
[95] ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. *The End TB Strategy*. World Health Organization, [acceso: 5/4/2018]. Disponible en http://www.who.int/tb/post2015_strategy/en/.
[96] ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. *Joint Initiative «FIND. TREAT. ALL. #ENDTB»*, [acceso: 12/4/2019]. Disponible en https://www.who.int/tb/joint-initiative/en/.

La TB resistente a los antimicrobianos (tabla 4) constituye un problema grave para la salud internacional y una amenaza para la seguridad sanitaria. Según la OMS, en 2017 hubo unos 600.000 nuevos casos de resistencia a la rifampicina, de los cuales 490.000 eran también «resistentes a múltiples fármacos» (*multidrug-resistant TB*, MDR-TB1), situación que se define como la resistencia, al menos, a rifampicina e isoniazida, los dos medicamentos de primera línea para el tratamiento de esta infección. Casi la mitad de estos casos se ubicaron en India, China y Federación Rusa (enumerados de mayor a menor incidencia)[97].

Los pacientes con MDR-TB requieren un tratamiento complejo y prolongado con múltiples medicamentos de segunda línea que son costosos, altamente tóxicos y mucho menos eficaces. En todo el mundo culmina con éxito el tratamiento el 52 % de los enfermos de TB. Por otro lado, la mitad de los pacientes con MDR-TB también desarrolla resistencia a los medicamentos de segunda línea, lo que se conoce como «tuberculosis extensamente resistente» (*extensively drugresistant tuberculosis*, XDR-TB2) y su cura, en el mejor de los casos, se logra en uno de cada tres pacientes. Datos poco halagüeños[98].

Como resultado de nuevos estudios realizados en varios países, la OMS emitió una guía actualizada para el tratamiento de la TB en mayo de 2016 (WHO *treatment guidelines for drug-resistant tuberculosis*, 2016 *update*). En ella se recomiendan regímenes abreviados de 9-12 meses (excepto en embarazadas) que hasta entonces duraban 20 meses, para la TB pulmonar resistente a la rifampicina o la MDR-TB que no sea resistente a los antituberculosos de segunda línea. El coste de este régimen reducido supone unos 1.000 dólares por persona, el anterior variaba entre 2.000 y 5.000 dólares. Pese a esta simplificación y abaratamiento del tratamiento, los pacientes se enfrentan a un sufrimiento prolongado y en no pocas ocasiones a una discapacidad permanente que se ve agravada por las penurias económicas y el estigma social, condicionantes que no favorecen su recuperación[99].

En la actualidad, la MDR-TB es la enfermedad transmitida por vía aérea —dentro del conjunto de las infecciones RAM— más común y mortal a nivel planetario, pues es responsable de 250.000 muertes cada año. Solo se han comercializado dos nuevos

[97] WORLD HEALTH ORGANIZATION. *Global tuberculosis report 2018, op. cit.*, p. 1.
[98] WORLD HEALTH ORGANIZATION. *Global tuberculosis report 2017, op. cit.,* pp. 5 y 40-45.
[99] WORLD HEALTH ORGANIZATION. *Global tuberculosis report 2017, op. cit.,* p. 5.

antibióticos para la MDR-TB en más de 70 años. Y la inversión en I+D para esta infección no dispone de los fondos suficientes[100]. En todo caso, hay que admitir que la situación en la que se halla la TB es en gran medida consecuencia de la falta de supervisión de los pacientes, la deficiente observancia de los regímenes terapéuticos, las interrupciones en el suministro de medicamentos y el consumo de los antituberculosos sin que medie un adecuado control médico, lo que ha provocado, de acuerdo con lo que pronosticó Fleming, la aparición de cepas mutantes quimiorresistentes[101].

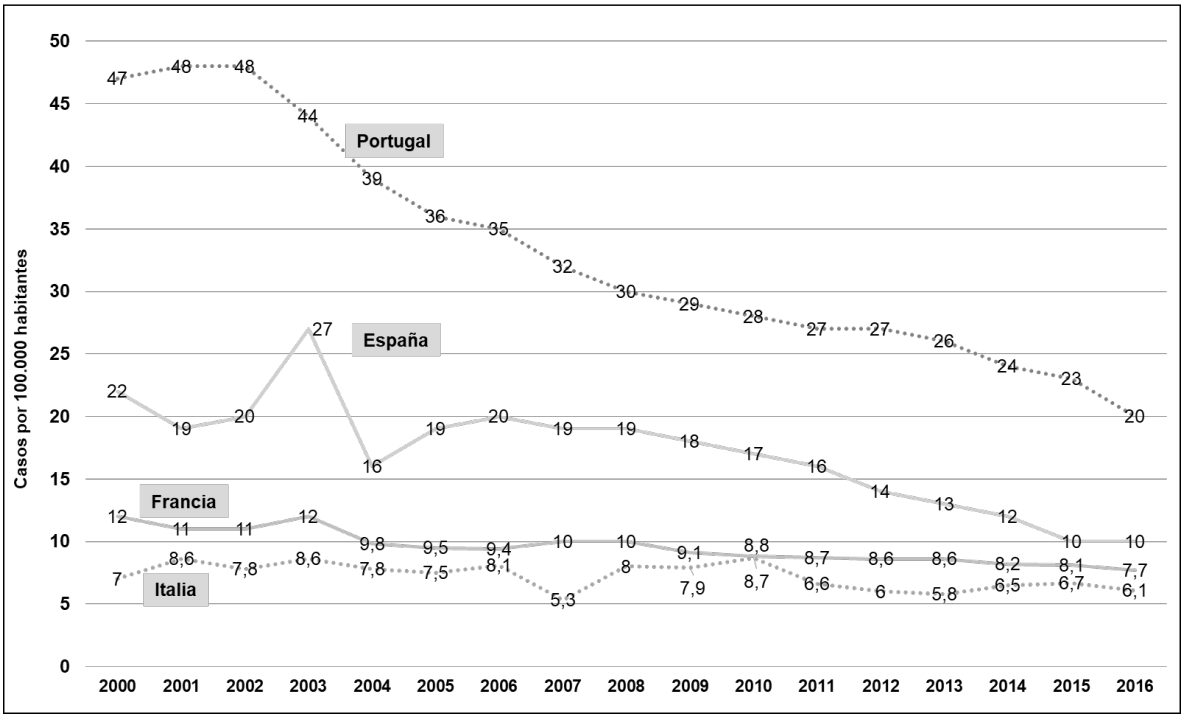


Figura 4. Número de casos de tuberculosis en cuatro países europeos (x 100.000 habitantes). Fuente: elaboración propia a partir de datos del Banco Mundial.

En España se observa un descenso de todas las formas de TB, situándose en la actualidad en unos 10 casos por 100.000 habitantes (figura 4). Sin embargo, dado que la OMS no nos cataloga como un país de baja incidencia, es decir, con menos de 10 casos por 100.000 habitantes, es necesario un mayor esfuerzo para alcanzar ese

[100] WORLD HEALTH ORGANIZATION. *Antibacterial agents in clinical development, op. cit.*, p. 13.
[101] CRAWFORD, D. H. *Deadly companions. How microbes shapes our history*. Oxford: Oxford University Press 2018, p. 200.

objetivo. Además, de acuerdo con el último informe[102] disponible del Centro Nacional de Epidemiología en España:

- Durante 2016, la tasa de incidencia fue de 10,38 casos por 100.000 habitantes, lo que supuso un 2 % de reducción con respecto al año 2015. El mayor número de casos se contabilizó en hombres (62 % del total). La mediana de edad fue de 46 años en hombres y de 39 años en mujeres.
- Los resultados del tratamiento antituberculoso no llegan a los objetivos marcados internacionalmente, es decir, lograr la curación en al menos el 85 % de los casos.
- La información acerca de si existe o no coinfección por el VIH en los tuberculosos es incompleta, especialmente en adultos jóvenes y en mayores de 65 años.
- Los adultos entre 25 y 34 años constituyen uno de los grupos de edad con las tasas de TB respiratoria más elevadas. Habida cuenta de que la mayor transmisión activa se produce en estas edades, y que la mitad de los casos en este grupo proceden de países de alta endemia tuberculosa, es necesario intensificar la detección precoz de TB pulmonar en los adultos jóvenes para cortar las cadenas de transmisión.

La única vacuna comercializada y aceptada contra la TB es la BCG, que deja una cicatriz cutánea característica. Tras más de 95 años de uso y varios miles de millones de personas vacunadas, aún es objeto de debate. No se sabe con exactitud la duración de la protección que confiere, al variar su eficacia entre el 0 % y el 80 %. Además, no evita la enfermedad posprimaria, ni impide que el vacunado se infecte. Sin embargo, ha demostrado su capacidad para proteger frente a la TB primaria de tipo evolutivo, disminuir la frecuencia de las complicaciones precoces y prevenir las formas graves de TB en niños, a los que se administra ampliamente en muchos lugares del mundo. Seguimos sin contar con una vacuna que sea eficaz en los adultos, ya sea antes o después de la exposición al *M. tuberculosis*. En España la BCG no está indicada en la población general. Si bien puede recomendarse a las personas cuya prueba de la

[102] CENTRO NACIONAL DE EPIDEMIOLOGÍA. INSTITUTO DE SALUD CARLOS III. *Informe epidemiológico sobre la situación de la tuberculosis en España*. Año 2016. Madrid, 2019, p. 27, [acceso: 22/4/2019]. Disponible en http://www.isciii.es/ISCIII/es/contenidos/fd-servicios-cientifico-tecnicos/fd-vigilancias-alertas/fd-enfermedades/pdf_2019/RENAVE_TBC_2016.pdf.

tuberculina sea negativa y tengan previsto residir en zonas donde la enfermedad registre una alta prevalencia[103].

El valladar que entorpece el desarrollo de una nueva vacuna contra la TB radica en dar con una que tenga la capacidad de provocar una respuesta que sea más de tipo inmunológico que inflamatorio. Hoy sabemos que el bacilo tuberculoso para propagarse y sobrevivir entre los humanos, al no existir un reservorio animal conocido, tiene que causar —como prerrequisito para su transmisión— un daño pulmonar que altere su morfología. Sin que se sepa a ciencia cierta en qué medida ese daño es causado por el patógeno o por la respuesta inflamatoria («mal modulada») del huésped al intentar defenderse de la agresión[104].

Para el tisiólogo Willem Hanekom: «El mundo del descubrimiento y desarrollo de nuevas vacunas contra la tuberculosis está en su infancia»[105]. Una información actualizada sobre el desarrollo de vacunas y antimicrobianos contra la TB se puede obtener en la página web de la OMS: Global Observatory on Health R&D (Monitoring R&D activities)[106].

VIH: «un trozo de ácido nucleico rodeado de malas noticias»

De esta forma tan lúcida definió[107] los virus Peter Medawar (1915-1987), premio Nobel de Medicina en 1960, y difícilmente se puede encontrar una más adecuada para el VIH. Protagonista de una pandemia que comenzó hace casi 40 años y que no ha dejado de constituir uno de los grandes problemas que enfrenta la salud internacional, habiéndose cobrado ya más de 35 millones de vidas. Asimismo, le cabe el triste honor de ser el mayor asesino de jóvenes de todo nuestro planeta. En 2017 causó más de un millón de fallecimientos (tabla 1), contagió a 1,8 millones personas y se contabilizaron un total de 36,9 millones de infectados (tabla 5). En África subsahariana, la región más masacrada

[103] RUIZ MANZANO, J.; GONZÁLEZ MARTÍN, J.; DOMÍNGUEZ BENÍTEZ, J. A. y cols. «Tuberculosis y otras infecciones causadas por micobacterias no tuberculosas». En Rozman C., Cardellach F. (eds.). Farreras-Rozman. *Medicina Interna*, 18.ª edición. Barcelona: Elsevier España, S. L. U. 2016, p. 2152.
[104] KAUFMANN, S. H.; DORHOI, A. «Inflammation in tuberculosis: interactions, imbalances and interventions». *Curr Opin Immunol* 25. 2013, pp. 441-449.
[105] HANEKOM, W. A. «Tuberculosis Vaccines». En Bloom B. R., Lambert P. H. (eds.). *The Vaccine Book*. Londres: Academic Press 2016, p. 363.
[106] WORLD HEALTH ORGANIZATION. *Global Observatory on Health R&D*, [acceso: 23-4-2019]. Disponible en https://www.who.int/research-observatory/en/.
[107] MICHAEL, B. A.; OLDSTONE, M. D. *Viruses, Plagues, and History: Past, Present and Future*. New York: Oxford University Press, Inc. 2010, p. 10.

por el virus, se registraron 25,6 millones individuos que vivían con el VIH, y fue donde se dieron casi dos tercios de los nuevos casos que se produjeron en el mundo.

El VIH se transmite a través de contactos homosexuales y heterosexuales; por medio de la sangre y los hemoderivados, y por contagio de la madre infectada a su hijo durante el parto, el periodo perinatal o al amantarlo. Después de lustros de concienzudos estudios, no se han encontrado pruebas de que se transmita por contactos casuales, ni de que los insectos sean capaces de inocularlo mediante sus picaduras. Sabemos también que la presencia de otras enfermedades de transmisión sexual favorece o se asocia con su propagación. El sexo oral es un modo mucho menos eficiente para su contagio que el coito anal como receptor. Varios estudios han evidenciado que la incidencia de transmisión de la infección mediante sexo oral entre parejas discordantes (para la infección por el VIH) es muy baja. No obstante, existen trabajos que han documentado la transmisión únicamente por el coito como receptor o el cunnilingus como introductor. Por ello, no se puede afirmar —contrariamente a lo que se publicita— que el sexo oral sea seguro a efectos del contagio por el VIH[108].

Entre nuestros congéneres existen grupos que ameritan una atención especial por tener un mayor riesgo de contagio, independientemente de la prevalencia que tenga el VIH/SIDA en su entorno. Se sabe que el riesgo de contagio por el VIH es 27 veces mayor entre los hombres que tienen relaciones sexuales con hombres; 23 veces mayor entre las personas que se inyectan drogas; 13 veces mayor para las trabajadoras sexuales, y 13 veces mayor para las mujeres transgénero. Todavía son muchos los países en los que confluyen en estos colectivos una serie de condicionantes sociales o jurídicos que a menudo acrecientan su fragilidad, al ver dificultado —entre otras cosas— su acceso a los programas de diagnóstico y tratamiento. En parte esto explica que, de acuerdo con las estimaciones realizadas por los organismos internacionales competentes, solamente el 75 % [55–92 %] de los infectados por el VIH conozcan su estado serológico. O que, en 2017, se observara que el 47 % de los nuevos casos aparecían en personas pertenecientes a estos grupos de riesgo y sus parejas[109 110].

[108] FAUCCI, A. S.; LANE, H. C. «Enfermedades por el virus de la inmunodeficiencia humana: SIDA y procesos relacionados». En Faucci A. S., *et al. Principios de Medicina Interna, op. cit.,* pp. 1142-1143.
[109] WORLD HEALTH ORGANIZATION. HIV/AIDS. *Fact sheet*, [acceso: 3/5/2019]. Disponible en http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs360/en/.
[110] UNAIDS. *Fact sheet - Latest statistics on the status of the AIDS epidemic*, [acceso: 3/5/2019]. Disponible en http://www.unaids.org/sites/default/files/media_asset/UNAIDS_FactSheet_en.pdf.

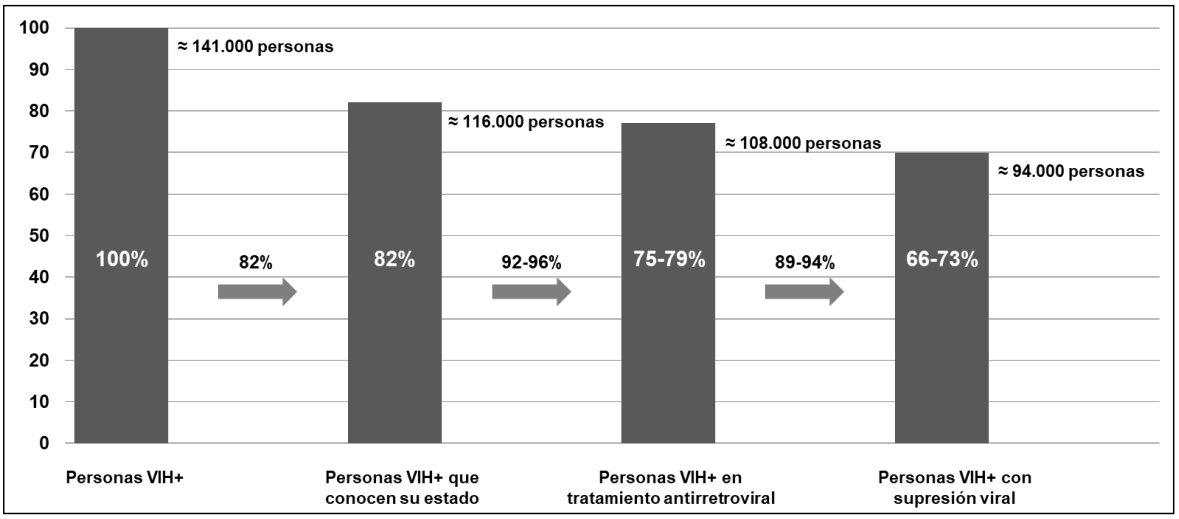
	2000	2005	2010	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2000/17
Personas que viven con VIH*	27,4	30,1	32,4	33,7	34,3	35	35,6	36,3	36,9	35 %
Total de nuevas infecciones por VIH*	2,8	2,5	2,2	2,1	2,0	2,0	1,9	1,9	1,8	-36 %
Nuevas infecciones por VIH en personas ≥15 años*	2,4	2,1	1,9	1,8	1,8	1,8	1,7	1,7	1,6	-33 %
Nuevas infecciones por VIH en personas <15 años*	0,420	0,380	0,270	0,230	0,220	0,200	0,190	0,180	0,180	-57 %
Muertes relacionadas con el SIDA*	1,5	1,9	1,4	1,2	1,2	1,1	1,0	0,990	0,940	-37 %
Personas con acceso a terapia antirretroviral*	0,611	2,1	8	11,4	13,2	15,1	17,2	19,4	21,7	3452 %
Dólares disponibles para VIH en países de ingresos bajos y medios	4.800***	9.400***	15.900**	18.800**	19.500***	19.200***	19.000***	19.100***	21.300***	344 %

* Los datos están expresados en millones de personas y referidos al mundo (excepto cuando se indica otra cosa).
** Millones de dólares de EE. UU. Incluye los países de ingresos bajos y medianos según la clasificación de 2012 del Banco Mundial.
*** Millones de dólares de EE. UU. Incluye los países de ingresos bajos y medianos según la clasificación de 2013 del Banco Mundial.

Tabla 5. Estadísticas mundiales sobre VIH (ONUSIDA).

En España, de acuerdo con los datos facilitados por el Plan Nacional sobre el Sida (figura 5) dependiente del Ministerio de Sanidad[111], de las personas infectadas por el VIH —unas 141.000 en toda España—, casi una quinta parte no conocen su estado serológico; el tratamiento con antirretrovirales (TAR) lo reciben entre el 75 y el 79 % y logran la supresión viral entre el 66 y el 73 % (en países como Namibia y Suazilandia la supresión viral entre las personas que viven con VIH es del 75 % y 69 %, respectivamente[112]). Datos que nos indican que las autoridades sanitarias españolas deberían ser más ambiciosas si quieren alcanzar el «Objetivo 90-90-90», es decir, que en el año 2020 el 90 % de los individuos infectados por el VIH conozcan su estado serológico, el 90 % de los diagnosticados reciban tratamiento antirretroviral (TAR) de manera continuada y el 90 % de los que están en tratamiento logre la supresión viral.

[111] *Cascada de diagnóstico y tratamiento de la infección por VIH en España*. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, [acceso: 19/4/2018]. Disponible en https://www.mscbs.gob.es/ciudadanos/enfLesiones/enfTransmisibles/sida/publicaciones/profSanitarios/CascadaWEBDxTTOVIH22Novbre17.pdf.
[112] EL-SADR, W. M. *et al.* «AIDS in America - Back in the Headlines at Long Last». *N Engl J Med* 380(21). 2019, pp. 1985-1987.

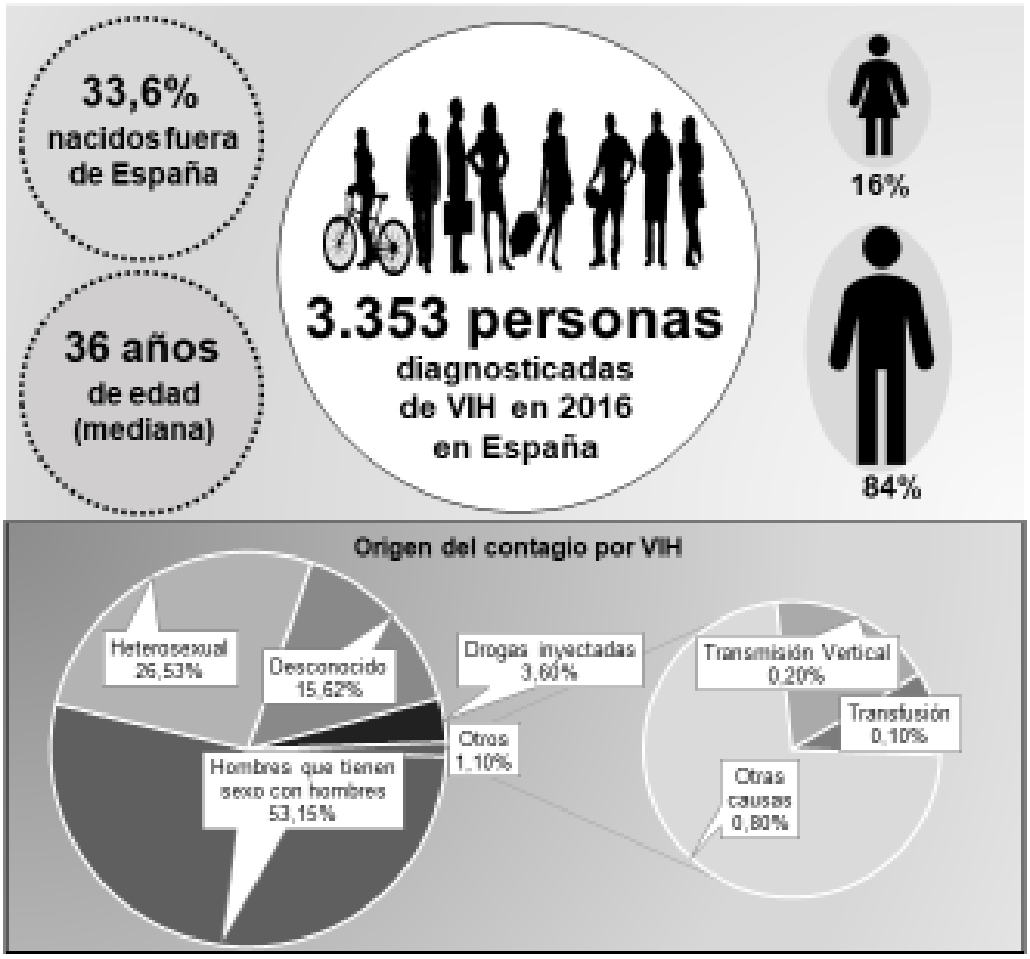


Fuente: Plan Nacional sobre el Sida a partir de las estimaciones realizadas por el Centro Nacional de Epidemiología para el año 2013 y datos procedentes de la Encuesta Hospitalaria de pacientes con infección por el VIH, 2016. Disponible en: https://www.mscbs.gob.es/ciudadanos/enfLesiones/enfTransmisibles/sida/publicaciones/profSanitarios/CascadaWEBDxTTOVIH22Novbre17.pdf.

Figura 5. Cascada de diagnóstico y tratamiento de la infección por VIH en España. Fuente: Plan Nacional sobre el Sida[113].

El perfil epidemiológico de las personas que viven con el VIH en España se resume en la figura 6. Mientras que en la tabla 6 se recoge su incidencia y prevalencia con datos procedentes del Plan Nacional sobre el Sida, ONUSIDA y el Institute for Health Metrics and Evaluation (IHME), con esta información el lector podrá hacerse una mejor idea sobre la situación del VIH/SIDA en España y el nivel de control —sin duda mejorable— que existe sobre esta enfermedad.

[113] MINISTERIO DE SANIDAD, CONSUMO Y BIENESTAR SOCIAL. Plan Nacional sobre el Sida a partir de las estimaciones realizadas por el Centro Nacional de Epidemiología para el año 2013 y datos procedentes de la Encuesta Hospitalaria de pacientes con infección por el VIH, 2016, [acceso: 6/5/2019]. Disponible en https://www.mscbs.gob.es/ciudadanos/enfLesiones/enfTransmisibles/sida/queesSidaVih.htm.



Fuente: Plan Nacional sobre el SIDA. Infografías. Nuevos diagnósticos de infección por VIH en España. 2017. Disponible en: https://www.mscbs.gob.es/ciudadanos/enfLesiones/enfTransmisibles/sida/queesSidaVih.htm#tres.

Figura 6. Perfil epidemiológico del VIH en España (2016). Fuente: Plan Nacional sobre el Sida[114].

[114] MINISTERIO DE SANIDAD, CONSUMO Y BIENESTAR SOCIAL. Plan Nacional sobre el SIDA. Infografías. Nuevos diagnósticos de infección por VIH en España. 2017, [acceso: 6/5/2019]. Disponible en https://www.mscbs.gob.es/ciudadanos/enfLesiones/enfTransmisibles/sida/queesSidaVih.htm.

	INE (1)	Plan Nacional sobre el Sida					Estimación del autor (6)	UNAIDS - AIDSinfo (7) Estimación (valor medio)				IHME (8) Estimación (valor inferior)		
Años	Población española	Nuevos diagnósticos de VIH (2)	Población CCAA participantes (3, 4)	Tasa nuevos diagnósticos de VIH (x 100.000 hab.) (4)	Nuevos diagnósticos de VIH (4)	Fallecidos por VIH/SIDA (5)	Nuevos diagnósticos de VIH	Tasa nuevos diagnósticos de VIH (x 100.000 hab.)	Nuevos diagnósticos de VIH	Total personas diagnosticadas de VIH	Total gasto en tratamiento VIH (mill. dólares)	Nuevos diagnósticos de VIH	Total personas diagnosticadas de VIH	Fallecidos por VIH/SIDA
1981	37.764.458					4								
1982	37.987.108	4				4								
1983	38.160.263	14				11								
1984	38.325.244	52				12								
1985	38.467.025	177				69								
1986	38.571.941	499				189								
1987	38.682.322	1.095				433								
1988	38.764.307	2.274				800								
1989	38.821.377	3.169				1.378								
1990	38.860.827	3.939				2.033		28	11.000	66.000		13.743	84.678	1.907
1991	38.941.622	4.576				2.657		26	10.000	74.000		13.014	96.684	2.521
1992	39.147.940	5.089				3.477		23	8.900	80.000		11.711	106.969	3.288
1993	39.356.082	5.518				4.227		20	7.800	84.000		9.905	115.419	4.009
1994	39.547.353	7.482				5.058		18	7.000	87.000		8.340	121.782	4.672
1995	39.718.895	7.189				5.857		16	6.300	88.000		6.826	126.150	5.341
1996	39.884.246	6.743				5.749		14	5.700	89.000		5.587	130.747	5.146
1997	40.049.974	4.957				3.019		13	5.300	91.000		4.782	131.861	2.910
1998	40.214.066	3.713				1.878		13	5.000	93.000		4.326	133.481	1.884
1999	40.369.667	3.152				1.844		12	4.800	95.000		3.928	135.161	1.852
2000	40.554.387	2.895				1.717		11	4.600	98.000		3.686	136.802	1.690
2001	40.766.049	2.497				1.635		11	4.500	100.000		3.353	138.390	1.599
2002	41.423.520	2.335				1.614		11	4.500	110.000		3.099	142.479	1.589
2003	42.196.231	2.276	14.469.101	10,15	1.468	1.635	4.336	11	4.400	110.000		2.960	147.531	1.584
2004	42.859.172	2.041	17.417.278	9,95	1.733	1.554	4.298	10	4.500	110.000		2.851	151.805	1.501
2005	43.662.613	1.817	17.668.855	9,45	1.670	1.450	4.168	10	4.500	120.000		2.825	155.831	1.408
2006	44.360.521	1.693	17.906.093	10,11	1.810	1.315	4.520	10	4.500	120.000		2.771	159.877	1.292
2007	45.236.004	1.547	24.302.431	11,94	2.902	1.313	5.397	10	4.500	130.000	551	2.751	164.414	1.275
2008	45.983.169	1.349	28.026.013	12,78	3.582	1.215	5.899	10	4.500	130.000	917	2.676	167.902	1.185
2009	46.367.550	1.037	32.732.970	11,34	3.712	1.079	5.301	10	4.600	130.000	947	2.750	169.844	1.053
2010	46.562.483	196	32.843.416	11,69	3.839	1.020	5.497	10	4.600	140.000	981	2.718	171.334	1.002
2011	46.736.257	37	32.853.439	10,99	3.609	953	5.186	10	4.500	140.000	1.080	2.764	173.117	912
2012	46.766.403		37.863.951	10,1	3.824	880	4.774	10	4.500	140.000	978	2.813	173.339	820
2013	46.593.236		46.591.857	9,08	4.229	750	4.279	9	4.400	140.000	919	2.899	172.566	715
2014	46.455.123		46.452.801	9,29	4.315	700	4.345	9	4.300	150.000		3.066	171.871	637
2015	46.407.166		46.407.166	8,66	4.020	633	4.038	9	4.200	150.000		3.245	172.294	679
2016	46.450.439		46.468.116	7,22	3.353	498	3.361	9	4.200	150.000		3.192	173.308	656
2017	46.659.302							9	4.100	150.000				
TOTAL						58.660								53.124

Tabla 6. VIH/SIDA en España (según varias fuentes): nuevos diagnósticos de VIH, total de personas diagnosticadas de VIH y fallecidos por VIH/SIDA.

Fuentes y notas:

(1) Instituto Nacional de Estadística (INE): Principales series desde 1971. Resultados Nacionales. Población residente por fecha, sexo y edad (calculada en 1 de julio de cada año), [acceso: 10/6/2018]. Disponible en http://www.ine.es/

(2) Epidemiological surveillance of AIDS in Spain. National AIDS case registry. Updated to 30 june 2010. Regional AIDS case registries. Centro Nacional de Epidemiología, Subdirección General de Promoción de la salud y Epidemiología - Plan Nacional sobre el Sida. Madrid, p. 5, [acceso: 10/6/2018]. Disponible en https://www.msssi.gob.es/ciudadanos/enfLesiones/enfTransmisibles/sida/vigilancia/Registro_sida_junio2010_ENG_REV.pdf

(3) La «población de CCAA participantes» se refiere al sistema de información sobre nuevos diagnósticos de VIH.

(4) Área de Vigilancia de VIH y Comportamientos de Riesgo. Vigilancia Epidemiológica del VIH y sida en España 2016: Sistema de Información sobre Nuevos Diagnósticos de VIH y Registro Nacional de Casos de Sida. Plan Nacional sobre el Sida - S. G. de Promoción de la Salud y Epidemiología / Centro Nacional de Epidemiología - ISCIII. Madrid, nov. 2017, p. 11, [acceso: 10/6/2018]. Disponible en https://www.msssi.gob.es/ciudadanos/enfLesiones/enfTransmisibles/sida/vigilancia/InformeVIH_SIDA_2017_NOV2017.pdf

(5) Área de vigilancia de VIH y conductas de riesgo. Mortalidad por VIH y sida en España, año 2016. Evolución 1981-2016. Centro Nacional de Epidemiología/ Subdirección General de Promoción de la Salud y Vigilancia en Salud Pública-Plan Nacional sobre el Sida. Madrid, 2018, [acceso: 10/6/2018]. Disponible en https://www.msssi.gob.es/ciudadanos/enfLesiones/enfTransmisibles/sida/vigilancia/MortalidadVIH2016_def.pdf

(6) Se ha hallado el total de casos nuevos aplicado la «Tasa por 100.000 habitantes» (obtenida de las CCAA participantes) al total de la población española en cada año.

(7) AIDSinfo. Epidemiological estimates, Treatment and PMTCT. UNAIDS, [acceso: 10/6/2018]. Disponible en http://www.aidsinfoonline.org

(8) Burden of Disease Collaborative Network. Global Burden of Disease Study 2016 (GBD 2016) Results. Seattle, United States: Institute for Health Metrics and Evaluation (IHME), 2017, [acceso: 10/6/2018]. Disponible en http://ghdx.healthdata.org/gbd-results-tool

A diferencia de lo que sucede con el sarampión o la viruela, que cursan con un cuadro agudo seguido de inmunidad de por vida o la muerte, el VIH se limita —en primera instancia— a integrar su material genético en las células del huésped y a replicarse, aunque los pacientes se encuentran asintomáticos o en un estado de «latencia» clínica. El término es engañoso, pues una cosa es que no haya sintomatología apreciable y otra que no progrese la enfermedad de forma inexorable. Más aún, la «latencia» clínica no debe equiparase a la «latencia» microbiológica, dado que durante la infección aguda por el VIH hay cifras elevadas de viremia plasmática, lo que se traduce en un elevado riesgo de transmisión[115]. Sin embargo, el contagio por VIH a los miembros de nuestra especie tiene una evolución lenta en comparación con la que se observa en los virus que producen fiebres hemorrágicas (Ébola, Marburg, Lassa, fiebre amarilla), gripe, sarampión o poliomielitis. Esto explica que durante mucho tiempo (años) el infectado pueda transmitir la enfermedad de manera desapercibida. A lo que hay que sumar que el alargamiento de la vida de las personas con VIH, merced a la medicación antiviral, aumenta el riesgo de contagios.

Ya se ha señalado que el VIH se transmite pobremente. Algo menos del 5 % de las personas expuestas contraen la infección. Mientras que los virus del sarampión y la viruela infectan a más del 98 %. Pero aún queda algo más que decir sobre el VIH y el virus del sarampión: ambos atacan e invaden las células del sistema inmunológico (que son su diana), induciendo una inmunosupresión que deja al huésped al antojo de otros patógenos y, por ende, de contraer una infección oportunista. Sin embargo, en el caso del sarampión, el sistema inmunológico del huésped generalmente supera la agresión y aniquila el patógeno[116].

[115] FAUCCI, A. S.; LANE, H. C. «Enfermedades por el virus de la inmunodeficiencia humana: SIDA y procesos relacionados». En Faucci, A. S. *et al. Principios de Medicina Interna, op. cit.,* pp. 1152-1153.
[116] OLDSTONE, M. B. A. *Viruses, Plagues, and History, op. cit.,* p. 269.

Los virus de inmunodeficiencia humana (VIH tipo 1 y VIH tipo 2) son virus ARN monocatenarios del género lentivirus y que pertenecen a la familia de los retrovirus. En el *H. sapiens* la infección por estos virus, tras un «periodo ventana», provoca una seroconversión, típicamente en menos de 3-6 semanas, que puede acompañarse de un cuadro agudo que remeda al de muchas virosis. Con el tiempo y sin tratamiento brota la enfermedad clínica: el síndrome de inmunodeficiencia adquirida (SIDA)[117].

Aunque no existen medicamentos que erradiquen la infección (como sucede con la hepatitis C, producida por otro virus ARN), el tratamiento antirretroviral (TAR) permite mantener bajo control al VIH y alargar la esperanza de vida en los contagiados. Hoy, a nivel mundial reciben TAR el 59 % de los adultos, el 42 % de los niños y el 80 % de las mujeres embarazadas o en periodo de lactancia que viven con el VIH[118]. En 2017 había 21,7 millones de personas en programas de TAR. Si se quiere alcanzar en 2020 el «Objetivo 90-90-90» es necesario que otros 7,5 millones de individuos accedan a los servicios de diagnóstico y seguimiento para el control de este padecimiento. La meta siguiente es terminar con el VIH/SIDA como una amenaza para la salud pública en el año 2030 («Objetivos de Desarrollo Sostenible»)[119] [120].

Entre 2000 y 2017 el número de nuevos casos se redujo en un 36 %, las defunciones asociadas al VIH disminuyeron en más de una tercera parte y gracias al TAR se salvaron 11,4 millones de vidas. En la tabla 5 se recoge, a nivel mundial, la evolución que han experimentado algunos parámetros relativos a la pandemia de VIH/SIDA entre 2000 y 2015, periodo en el que han estado vigentes los «Objetivos del Milenio». Es digno de destacar que el número de personas con acceso al TAR se multiplicó por 24 en ese lapso de tiempo. Logro que es fruto de los enormes esfuerzos realizados por los programas nacionales de lucha contra el SIDA, a los que se han sumado la ayuda de la sociedad civil y un conjunto de entidades (públicas, privadas y multilaterales) que tienen la mira puesta en promover el desarrollo de los individuos y los países. Todos estos esfuerzos

[117] FAUCCI, A. S.; LANE, H. C. «Enfermedades por el virus de la inmunodeficiencia humana: SIDA y procesos relacionados». En Faucci A. S. *et al. Principios de Medicina Interna, op. cit*., pp. 1137-1203.
[118] ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. HIV/AIDS. Data and statistics, [acceso: 3/5/2019]. Disponible en http://www.who.int/hiv/data/en/.
[119] ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. Estrategia mundial del sector de la salud contra el VIH, 2016-2021. Hacia el fin del SIDA. 2016, [acceso: 19/4/2018]. Disponible en http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/250574/WHO-HIV-2016.05-spa.pdf?sequence=1.
[120] UNAIDS. *90–90–90: An ambitious treatment target to help end the AIDS epidemic*. Geneva: UNAIDS 2014, [acceso: 19/4/2018]. Disponible en http://www.unaids.org/sites/default/files/media_asset/90-90-90_en.pdf).

habrá que redoblarlos hasta 2030. Es de justicia hacer mención, cuando menos, al programa PEPFAR (*President's Emergency Plan for AIDS Relief*), promovido en 2003 por el presidente George W. Bush y, felizmente, mantenido por sus sucesores en la Casa Blanca[121]. Ya que en sus tres lustros de existencia ha destinado más de 80.000 millones de dólares a la lucha mundial contra el VIH/SIDA[122]. Parte de ellos han ido a subvencionar las actividades del Fondo Global contra el Sida, la Malaria y la Tuberculosis y la institución gemela centrada en las vacunas, Gavi (*Global Alliance for Vaccines and Immunization*).

La extraordinaria capacidad del VIH para mutar y reproducirse en presencia de fármacos antirretrovirales (FAR) conlleva la aparición de resistencias, que terminan por hacer ineficaz el TAR. A este fenómeno también contribuyen los efectos secundarios de los antivirales que, al superponerse a los síntomas de la enfermedad, sobre todo en los estadios finales, producen un enorme malestar al paciente que se traduce en un escaso seguimiento del tratamiento. Esto mismo puede suceder si el TAR se asocia a otros medicamentos por patologías concomitantes, o por motivos de otra índole.

La quimiorresistencia del VIH, como la de cualquier otro microorganismo, supone: a) un aumento de los costes sanitarios por la administración de medicamentos de segunda línea, generalmente más caros y no siempre disponibles en los países de rentas más bajas; b) una carga más para el paciente y su familia; c) la propagación de cepas resistentes, y d) la necesidad de desarrollar nuevos fármacos, empresa que exige recursos (que se detraen de otras prioridades), tiempo (medido en años) y, en no pocas ocasiones, arrostrar fracasos. El grado de resistencia a los FAR como resultado de la generalización progresiva de su uso (véase tabla 5), no se conoce bien debido a la falta de datos fiables en muchos países[123].

En la actualidad existen siete grupos de FAR que actúan sobre diferentes dianas moleculares (hasta hace unos años solo había cuatro) y un potenciador farmacocinético[124]. Cuando se dispone de todo este arsenal y se puede instaurar un «tratamiento antirretroviral de gran actividad» (TARGA; en inglés: *Highly active*

[121] President's Emergency Plan for AIDS Relief (PEPFAR). Disponible en https://www.pepfar.gov.
[122] WEBSTER, P. «PEPFAR at 15 years». *Lancet*, 2018; 392(10143):200.
[123] UNAIDS. *90-90-90: An ambitious treatment target to help end the AIDS epidemic, op. cit.,* p. X.
[124] U. S. DEPARTMENT OF HEALTH AND HUMAN SERVICES. *Aidsinfo*, [acceso: 20/4/2018]. Disponible en https://aidsinfo.nih.gov/understanding-hiv-aids/fact-sheets/19/58/fda-approved-hiv-medicines.

antiretroviral therapy, HAART) o, dicho de forma más inteligible, combinaciones muy potentes de FAR, es posible mantener a raya en casi todas las situaciones al VIH.

Antes de empezar el tratamiento es ineludible realizar un estudio genotípico de las resistencias a los FAR. De acuerdo con el *Documento de consenso de GeSida/PNS sobre TAR* (enero 2018)[125], este debe comenzarse en todos los pacientes con infección por VIH-1, tengan o no sintomatología.

Aún no disponemos de vacunas aprobadas contra el VIH, ni preventivas ni terapéuticas, pero las investigaciones prosiguen en diversas direcciones. Ya que los objetivos de una vacuna terapéutica pueden estar, por ejemplo, orientados a frenar la progresión de la infección; eliminar la necesidad del TAR manteniendo niveles indetectables de VIH, o formar parte de una estrategia más amplia para aniquilar completamente el VIH del organismo infectado[126]. En opinión de Pavlakis y Felber: «Aunque la búsqueda de una vacuna contra el SIDA ha comportado muchos avances científicos, su consecución permanece fuera de nuestro alcance»[127]. En esencia, los tres grandes obstáculos[128] [129] [130] a los que se enfrenta el desarrollo de una vacuna contra el VIH pueden resumirse así:

- Primero. Como ya se ha indicado, el VIH pertenece a la familia de los retrovirus (virus ARN), que se caracterizan por poseer la habilidad única de ocultarse al sistema inmunológico e infectar de por vida las células del huésped. Los retrovirus contienen una enzima, la transcriptasa inversa (o retrotranscriptasa que da nombre a esta familia de virus), merced a la cual, una vez que han invadido una célula usando su ARN, generan un ADN de cadena doble. Este ADN vírico puede integrarse en el ADN celular usando otra enzima, también transportada por el virus, la integrasa. El material

[125] GeSIDA. *Documento de consenso de Gesida/Plan Nacional sobre el Sida respecto al tratamiento antirretroviral en adultos infectados por el virus de la inmunodeficiencia humana* (actualización enero 2018). 2018, p. 23. Disponible en http://gesida-seimc.org/category/guias-clinicas/antirretroviral-vigentes/.
[126] U. S. DEPARTMENT OF HEALTH AND HUMAN SERVICES. «What is a Preventive HIV Vaccine?». *Aidsinfo*, [acceso: 20/4/2018]. Disponible en https://aidsinfo.nih.gov/understanding-hiv-aids/fact-sheets/19/96/what-is-a-preventive-hiv-vaccine-.
[127] PAVLAKIS, G. N.; FELBER, B. K. «A new step towards an HIV/AIDS vaccine». *Lancet* 392(10143). 2018, pp. 192-194.
[128] WALKER, B. D. «AIDS Vaccines». En Bloom B. R., Lambert P. H. (eds.). *The Vaccine Book*. Londres: Academic Press 2016, pp. 401-422.
[129] MOIR, S.; CONNORS, M.; FAUCCI, A. S. «Inmunología de la infección por el virus de la inmunodeficiencia humana». En Mandell, Douglas y Bennett. *Enfermedades infecciosas. Principios y práctica*. Elsevier España 2015, pp. 1599-1614.
[130] GIRARD, M. P; KOFF, W. C. «Human Immunodeficiency Virus Vaccines». En Plotkin S. A. *et al*. *Plotkin's Vaccines*. Elsevier, Inc. 2018, pp. 400-429.

vírico una vez que forma parte del genoma celular del huésped se denomina provirus, quedando allí confinado (indefinidamente) para ser copiado —como «parte» del ADN celular— cuando tenga lugar la división de la célula. El provirus por tanto será heredado por las dos células hijas (tras la división). De esta manera, el VIH crea un reservorio dentro de las células (básicamente linfocitos) del individuo infectado. Y en cualquier momento con el estímulo adecuado, por ejemplo, una infección palúdica, tuberculosa o de otro tipo, el provirus valiéndose de la retrotranscriptasa fabrica una hebra de ARN para generar nuevos virus que brotan de la superficie de la célula del huésped, lo que supone la destrucción de esta. A diferencia del resto de retrovirus humanos, los VIH poseen un marcado poder citolítico. Como en los modelos animales se ha constatado que la formación del reservorio viral latente ocurre escasos días después de la exposición al virus, si se quiere prevenir la infección de por vida, la respuesta inmunológica —promovida por la vacuna— tendría muy poco tiempo para actuar.

- Segundo. El VIH exhibe una variedad genética extrema debido a su elevada cinética de replicación y a los errores que genera la transcriptasa inversa en el proceso de producir ADN a partir de ARN (transcripción inversa). Incluso dentro de un mismo individuo infectado, la diversidad observada supera a la que puede constatarse durante una pandemia de gripe de dimensiones planetarias. Estas propiedades del virus hacen que se adapte con mucha facilidad a ambientes rápidamente cambiantes y salga airoso de las presiones ambientales selectivas de tipo inmunológico o farmacológico.
- Tercero. Otro escollo importante para el desarrollo de una vacuna reside en el hecho de que las glucoproteínas de la envoltura del VIH (que actúa como antígeno), que son la diana principal de los anticuerpos producidos por el huésped, no son de fácil acceso. Pues dichas glucoproteínas se unen a los receptores que están presentes en la superficie de los linfocitos T colaboradores del infectado, siendo esta unión el punto por el que el material genético del virus penetra al interior de las células. Por otro lado, los anticuerpos neutralizantes no solo son difíciles de generar por parte del huésped, sino que requieren años de exposición a las glucoproteínas para que tenga lugar una mutación que sea capaz de actuar con eficacia contra el VIH, algo que solo sucede en una minoría de individuos. Además, la mayoría de los inmunógenos usados en las vacunas probadas hasta la fecha están compuestos por formas

monoméricas de la glucoproteína gp120 (una de las presentes en la superficie del VIH), y no por el trímero nativo que es el que exhiben los virus infectantes, el único capaz de generar una inmunidad humoral efectiva.

Los datos procedentes del primer ensayo de una vacuna contra el VIH se publicaron en 2009 y mostraron cierto grado de protección. El ensayo, denominado «RV 144», se realizó en Tailandia y evidenció en el grupo vacunado una tasa de infección un 31,2 % menor que en el grupo placebo[131]. Aunque el resultado no fue suficientemente bueno como para obtener la autorización de comercialización, proporcionó pistas valiosas para diseñar las estrategias con las que lograr una vacuna eficaz. Sobre el desarrollo de vacunas y antimicrobianos contra el VIH/sida se puede obtener una información actualizada en la página web de la OMS: Global Observatory on Health R&D (Monitoring R&D activities)[132].

Malaria: la «madre de las fiebres»

La malaria o paludismo son términos que proceden, respectivamente, del italiano medieval (*mala aria*) y del latín (*palus -udis*, que significa pantano) y dan nombre a una enfermedad potencialmente mortal causada por un plasmodio (*Plasmodium*). Este parasita los glóbulos rojos y se transmite a las personas por la picadura de mosquitos hembras infectadas del género Anopheles que actúan de vectores, hay unas 40 especies de anofelinos que realizan esta función.

Existen más de 120 especies de plasmodios que pueden infectar mamíferos, aves y reptiles, pero solo seis causan paludismo en el hombre: *Plasmodium falciparum, P. vivax, P. ovale curtisi, P. ovale wallikeri, P. malariae y P. knowlesi*, este último es responsable de una infección principalmente zoonótica (los macacos son su huésped natural), localizada en Malasia y capaz de provocar cuadros clínicos graves[133]. De estos parásitos, dos son los más relevantes para nuestra especie[134]:

[131] RERKS-NGARM, S.; PITISUTTITHUM, P.; NITAYAPHAN, S. *et al.* «Vaccination with ALVAC and AIDSVAX to prevent HIV-1 infection in Thailand». *N Engl J Med* 361. 2009, pp. 2209-2220.
[132] WORLD HEALTH ORGANIZATION. *Global Observatory on Health R&D, op. cit.*
[133] ASHLEY, E. A.; PHYO, A. P.; WOODROW, C. J. «Malaria». *Lancet* 391. 2018, pp. 1608-1621.
[134] BASSAT, Q.; ALONSO, P. L. «Malaria y babesiosis». En Rozman C., Cardellach F. (eds.). Farreras-Rozman. *Medicina Interna*, 18.ª Edición. Barcelona: Elsevier España, S. L. U. 2016, pp. 2261-2262.

- *P. falciparum*. Es el parásito más virulento y el causante del paludismo más prevalente en el continente africano, el subcontinente indio y el sudeste asiático, así como en algunas zonas del Pacífico y amplias regiones del Amazonas. Es también el responsable de la mayoría de las muertes por malaria en todo el mundo.

- *P. vivax*. Es el parásito dominante en la mayoría de los países que no están localizados en el África subsahariana. Constituye la especie más extendida geográficamente y se transmite sobre todo en Asia, Oceanía, Centroamérica, América del Sur y algunos focos residuales de Oriente Medio.

Aunque es posible que hayamos hospedado a estos nocivos parásitos, al menos, hace 50.000 o 100.000 años, diversos estudios han puesto de manifiesto que empezaron a tener trascendencia para el hombre como patógenos hace unos 10.000 años, coincidiendo con el desarrollo de la agricultura y los primeros asentamientos humanos[135]. Desde entonces, han jugado —y continúan jugando— un papel destacado en la historia debido a su innegable impronta en nuestra salud y demografía, a lo que hay que añadir sus efectos sobre la economía, los conflictos militares e incluso el devenir de las naciones. La literatura, tanto antigua como moderna, contiene numerosas alusiones a fiebres «intermitentes» que hoy identificamos con cuadros palúdicos. El primer documento escrito sobre esta patología se encuentra en el clásico libro de medicina china, el *Canon de Medicina Interna del Emperador Amarillo* o *Nei Jing Su Wen*, cuya primera composición se atribuye al emperador Huang-Ti o Emperador Amarillo (a. 2700 a. C.). En este texto se describen algunos de los síntomas de la malaria, cuadro morboso al que se refiere el autor como la «madre de las fiebres» [136] [137]. La historia de la malaria da para escribir mucho, de hecho, existe un importante elenco de libros, monografías y artículos sobre la materia.

El paludismo, aunque es una enfermedad prevenible y curable, constituye aún uno de los principales problemas a los que se enfrenta la salud internacional. La incidencia de la enfermedad depende, por un lado, de las medidas de control y la idoneidad del hábitat para el desarrollo de los vectores; y por otro, del nivel de riqueza y educación, la

[135] HARPER, K.; ARMELAGOS. G. «The Changing Disease-Scape in the Third Epidemiological Transition». *Int J Environ Res Public Health* 2010; 7(2):683.
[136] PUERTA, J. L. «El Canon de Medicina Interna del Emperador Amarillo». *Dendra Méd Rev Human* 8(1). 2009, pp. 100-106. Disponible en www.dendramedica.es.
[137] HOFF, B.; SMITH, C.; CALISHER, C. H. *Mapping Epidemics: A Historical Atlas of Disease*. Franklin Watts 2000, p. 57.

frecuencia con la que sobrevienen desastres naturales y la existencia de conflictos armados. Las vías de transmisión menos comunes son de madre a hijo y por transfusión de sangre (gracias a los cribados que se hacen a los donantes, pero aún constituyen un riesgo no desdeñable en países con recursos escasos)[138].

Se ha estimado[139] que en 2017 hubo 219 millones de episodios clínicos de paludismo en todo el mundo, frente a 239 millones en 2010 y 217 millones en 2016. Pese a esta diferencia de 20 millones de episodios clínicos entre 2017 y 2010, los cálculos para el periodo 2015-2017 pusieron de manifiesto la falta de avances significativos en su reducción. Así, mientras su tasa de incidencia a nivel mundial disminuyó entre 2010 y 2017, al pasar de 72 a 59 episodios clínicos por cada 1.000 personas en riesgo. Durante el trienio 2015-2017 se ha mantenido en 59 episodios clínicos por cada 1.000 personas en riesgo.

La mayoría de los casos de malaria en 2017 tuvieron lugar en las siguientes regiones de la OMS: África (200 millones; 92 %), Asia Sudoriental (5 %) y Mediterráneo Oriental (2 %). Quince países subsaharianos e India soportaron casi el 80 % de la carga mundial de malaria. Concentrándose en cinco países casi la mitad de los episodios clínicos de paludismo en todo el mundo: Nigeria (25 %), R. D. del Congo (11 %), Mozambique (5 %), India (4 %) y Uganda (4 %).

Los 10 países de África con mayor carga declararon aumentos de los casos de malaria en 2017 en comparación con 2016. Siendo Nigeria, Madagascar y la R. D. del Congo donde se estimaron los aumentos más altos, con más de medio millón de episodios clínicos. En contraste, India reportó 3 millones de casos menos en el mismo periodo, una disminución del 24 % en comparación con 2016.

En todo el mundo, las muertes por malaria se estimaron en 435.000 en 2017; en 451.000 en 2016, y en 607.000 en 2010. En la región de África de la OMS se registran más del 90 % de los fallecimientos por esta enfermedad.

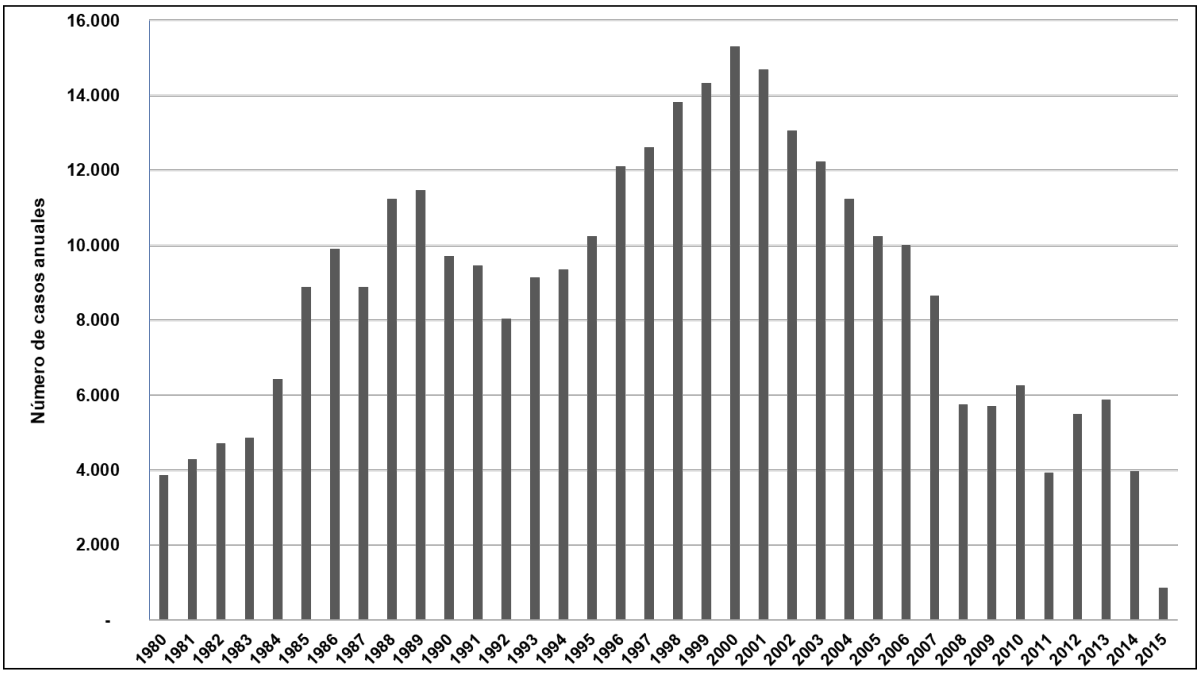
Algunos grupos etarios corren un riesgo mucho mayor que otros de contraer la parasitemia y presentar cuadros clínicos graves, a saber, los lactantes, los niños

[138] ASHLEY, E. A.; PHYO, A. P.; WOODROW, C. J. *Malaria, op. cit.*, p. 1608.
[139] WORLD HEALTH ORGANIZATION. *World malaria report 2018*. World Health Organization 2018, p. XII-XV, [acceso: 3/5/2019]. Disponible en https://www.who.int/malaria/publications/world-malaria-report-2018/en/.

menores de cinco años, las embarazadas y los pacientes con VIH/SIDA. Además, hay que añadir a los turistas y los emigrantes de zonas no endémicas por carecer de la inmunidad natural adquirida (INA) parcial frente al parásito, que se desarrolla con la edad en los individuos que viven en zonas endémicas, y que es el resultado de las repetidas infecciones que padecen a lo largo de su vida. Fácilmente se comprende que en las zonas endémicas sean los niños (que están adquiriendo su INA) y las embarazadas (por una disminución temporal de su INA) los que exhiben cuadros clínicos más floridos y mortales, como les sucede también a los que nunca se infectaron[140]. A nivel global, en los menores de cinco años se concentran dos tercios de las defunciones por esta parasitemia[141]. En las regiones altamente endémicas, junto a la elevada tasa de mortalidad, la malaria supone también para los niños una carga muy pesada por los efectos que tiene sobre su desarrollo, ya que les impide una adecuada escolarización y el ingreso en el mundo laboral. Esto es lo que les sucede a los ciudadanos más pobres de los países menos desarrollados del mundo.

Hasta el final de la Segunda Guerra Mundial la malaria fue endémica en gran parte del sur de Europa (incluida España). Los Balcanes, Italia, Grecia y Portugal se vieron particularmente afectados. Fue en 2015 cuando por primera vez en toda la Región de Europa de la OMS (que comprende países como Armenia, Azerbaiyán o Georgia) no se registró un solo caso de malaria autóctona[142]. En las figuras 7 y 8 puede apreciarse, la evolución de la incidencia casos de malaria importada en la Región de Europa de la OMS y en España.

[140] BASSAT, Q.; ALONSO, P. L. *Malaria y babesiosis, op. cit.,* p. 2263.
[141] WORLD HEALTH ORGANIZATION. *World malaria report 2018, op. cit.,* p. IV, [acceso: 3/5/2019].
[142] WORLD HEALTH ORGANIZATION. *History of malaria elimination in the European Region.* Copenhagen, 20 April 2016, [acceso: 30/4/2018]. Disponible en http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0003/307272/Facsheet-malaria-elimination.pdf?ua=1.



Fuente: Elaboración propia con datos tomados de Centralized information system for infectious diseases (CISID). WHO Regional Office for Europe. Disponible en: http://data.euro.who.int/cisid/.

Figura 7. Número de casos de malaria importada en la región Europa de la OMS. Fuente: elaboración propia con datos de Centralized information system for infectious diseases (CISID)[143].

El tratamiento de la malaria, particularmente la producida por *P. falciparum*, experimentó una importante revolución en la pasada década de los años 90 con la introducción de las artemisininas, compuestos derivados de una planta de uso milenario en China, *Artemisia annua* (ajenjo dulce). La pauta de tratamiento antipalúdico la determina la disponibilidad de medicamentos, el lugar donde ocurrió el contagio, el tipo de parásito, la gravedad de los síntomas y los patrones de resistencia de los medicamentos (que también va en aumento). La cloroquina sigue siendo el fármaco de elección para todas las cepas de *Plasmodium* susceptibles. Sin embargo, la aparición de resistencias limita su uso en todo el mundo, especialmente, en aquellos lugares donde la malaria es endémica[144].

[143] WHO REGIONAL OFFICE FOR EUROPE. Centralized information system for infectious diseases (CISID), [acceso: 6/5/2019]. Disponible en http://data.euro.who.int/cisid/.
[144] GIBBS, L. M.; CREECH, D. A. «Malaria». En Kellerman R. D.; Bope E. T. *Conn's Current Therapy*. Philadelphia: Elsevier 2018, p. 570.

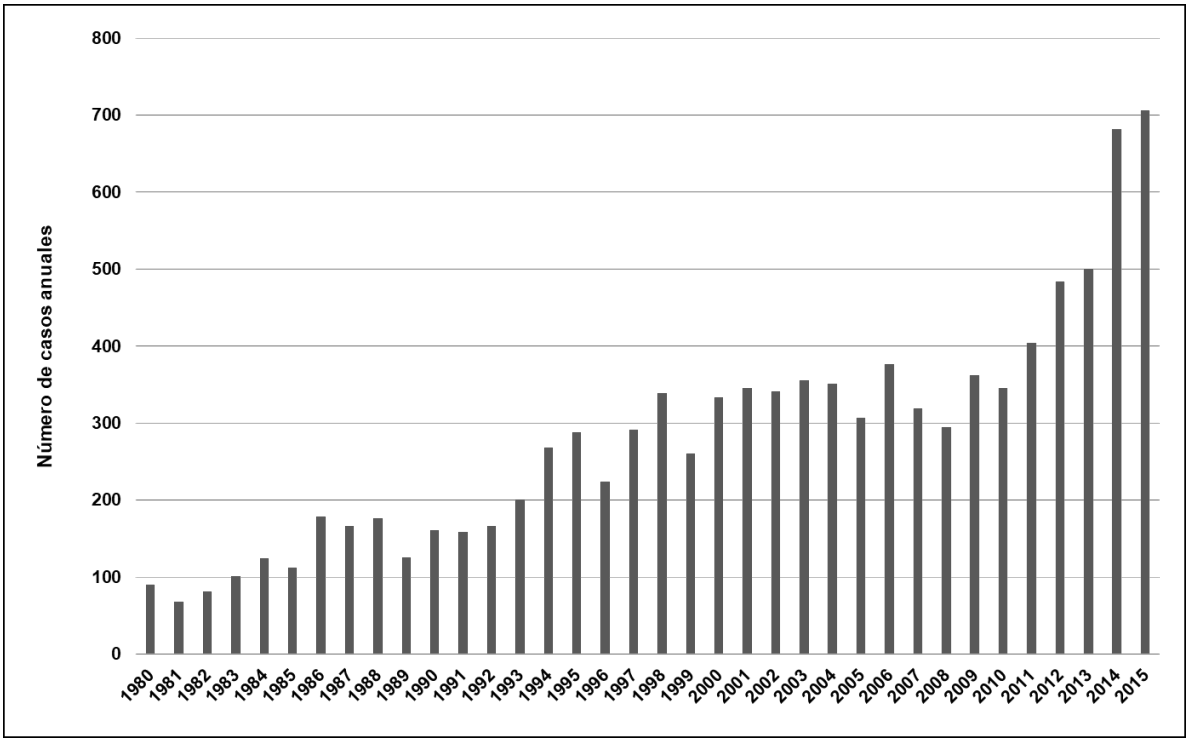


Figura 8. Número de casos de malaria importada en España. Fuente: elaboración propia con datos tomados de Centralized information system for infectious diseases (CISID) 142.

En muchas regiones a la resistencia a los antipalúdicos se ha unido la resistencia a los insecticidas usados para el control de los mosquitos anofelinos y a los piretroides. Esta es la única clase de insecticida actualmente utilizada para impregnar los mosquiteros, pese a ello sigue siendo de gran utilidad su uso. Además, se están desarrollando nuevas moléculas capaces de suplir estas deficiencias[145]. Por otro lado, la técnica conocida como genética dirigida (*gene drive*), con la que se puede provocar una mutación genética que esteriliza a las hembras de los mosquitos transmisores, podría llegar, si los resultados se confirman fuera del laboratorio, a constituir una estrategia para erradicar la malaria[146].

Aún no se dispone en el mercado de una vacuna contra la malaria. La complejidad de los parásitos causantes de la enfermedad hace de su desarrollo una tarea ardua. La

[145] WORLD HEALTH ORGANIZATION. *World malaria report 2017, op. cit.*
[146] KYROU, K.; HAMMOND, A. M.; GALIZI, R. y cols. «CRISPR–Cas9 gene drive targeting doublesex causes complete population suppression in caged Anopheles gambiae mosquitoes». *Nature Biotechnology* 36. 2018, pp.1062-1066.

vacuna candidata más avanzada es la RTS,S/AS01[147]. De hecho, en abril de 2019 se puso en marcha un programa piloto de vacunación con este preparado en la República de Malaui[148]. Sobre el desarrollo de vacunas y antimaláricos se puede obtener una información actualizada en la página web de la OMS, *Global Observatory on Health R&D* (*Monitoring R&D activities*)[149].

¿Es posible anticiparse?: patógenos y vacunas prioritarias

La pandemia de Ébola en África Occidental de 2014 movilizó numerosas y variadas instituciones a nivel mundial que participaron en la empresa común de investigar tratamientos contra este letal virus. El esfuerzo, aparte de contener la pandemia, dio como resultado la vacuna rVSV-EBOV (Recombinant vesicular stomatitis virus–Zaire Ebola virus), que hasta la fecha ha demostrado su eficacia. Pero también se puso en evidencia cierta descoordinación dentro de la comunidad científica y en los programas de I+D de alcance mundial. Estos claroscuros hicieron que la OMS, a petición de sus 194 estados miembros, en mayo de 2015 reuniera una amplia red de expertos para poner en marcha la iniciativa denominada *R&D Blueprint*. Su objetivo es desarrollar un plan estratégico capaz de movilizar y coordinar de manera expedita las distintas iniciativas de I+D cuando se detecte una epidemia o incluso antes de su aparición. De suerte que se pueda disponer, llegado el caso, de pruebas diagnósticas, medicamentos y vacunas que resulten útiles para hacer frente a la crisis[150]. Todo esto se resume, como ha aclarado John-Arne Rottingen, asesor científico del comité de la OMS, en la puesta a punto de «plataformas *plug and play* que funcionen para un gran número de enfermedades [transmisibles] o para todas ellas; es decir, sistemas capaces de generar una rápida respuesta [diagnóstica y terapéutica]»[151].

[147] «RTS, S Clinical Trials Partnership. Efficacy and safety of RTS, S/AS01 malaria vaccine with or without a booster dose in infants and children in Africa: final results of a phase 3, individually randomised, controlled trial». *Lancet* 386*(*9988). 2015, pp. 31-45.
[148] WORLD HEALTH ORGANIZATION. «Malaria vaccine pilot launched in Malawi», [acceso: 4/5/2019]. Disponible en https://www.who.int/news-room/detail/23-04-2019-malaria-vaccine-pilot-launched-in-malawi.
[149] ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. *Global Observatory on Health R&D, op. cit.*
[150] WORLD HEALTH ORGANIZATION. «About the R&D Blueprint». World Health Organization, [acceso: 20/3/2018]. Disponible en: http://www.who.int/blueprint/about/en/#.
[151] NUKI, P.; SHAIKH, A. «Scientists put on alert for deadly new pathogen - 'Disease X'». *The Telegraph*. 10/3/2018, [acceso: 20/3/2018]. Disponible en https://www.telegraph.co.uk/news/2018/03/09/world-health-organization-issues-alert-disease-x/.

El denominado «Grupo asesor científico» se encarga de orientar y revisar el trabajo realizado por los equipos de expertos de la OMS implicados en el *R&D Blueprint*. Además, ese organismo multilateral lleva a cabo una serie de consultas y actividades sobre distintos aspectos de esta iniciativa con diversas instituciones como, por ejemplo, Coalition for Epidemic Preparedness Innovations (CEPI)[152]; Global Research Collaboration for Infectious Disease Preparedness (GloPID-R), y PREDICT (Prevent, Identify, and Respond)[153]. Esta última forma parte del programa *Emerging Pandemic Threats* de la USAID (United States Agency for International Development), que comenzó su actividad en 2009 con el objetivo de fortalecer la capacidad global de detección y descubrimiento de virus zoonóticos con potencial pandémico[154]. De esta colaboración han surgido métodos e instrumentos de trabajo que han permitido al *R&D Blueprint* elaborar una lista de patógenos prioritarios que son revisados periódicamente por el «Grupo asesor científico». Pero, por encima de cualquier otra consideración, lo importante es que está permeando la idea de que es preciso ir avanzando las fases tempranas del desarrollo de ciertas vacunas, aunque no se conozcan los detalles sobre la próxima epidemia, pues el trabajo adelantado redundará en un acortamiento del tiempo necesario para disponer de ellas o de una prueba diagnóstica cuando la crisis haga su aparición.

En las sesiones de trabajo organizadas por el *R&D Blueprint* se dan cita virólogos, bacteriólogos, vacunólogos, expertos en salud pública e infectólogos. La lista de enfermedades infecciosas prioritarias —¡todas víricas, ni una sola bacteriana!— establecida en la segunda reunión celebrada en enero de 2018, fue la siguiente (por orden alfabético)[155]:

- Coronavirus del síndrome respiratorio de Oriente Medio (MERS-CoV) y el síndrome respiratorio agudo grave (SARS).
- Enfermedad por el virus Ébola y enfermedad por el virus Marburg.
- «Enfermedad X».
- Fiebre de Lassa.

[152] *Coalition for Epidemic Preparedness Innovations*. Disponible en http://cepi.net.
[153] PREDICT, [acceso: 21/3/2018]. Disponible en http://www.vetmed.ucdavis.edu/ohi/predict/index.cfm.
[154] *Global Research Collaboration for Infectious Disease Preparedness*. Disponible en https://www.glopid-r.org.
[155] *2018 Annual review of diseases prioritized under the Research and Development Blueprint*. Informal consultation. Ginebra: World Health Organization, 6-7 February 2018, [acceso: 26/3/2018]. Disponible en http://www.who.int/emergencies/diseases/2018prioritization-report.pdf?ua=1.

- Fiebre del Valle del Rift.
- Fiebre hemorrágica Crimea-Congo.
- Nipah y enfermedades por henipavirus.
- Zika.

La misteriosa «enfermedad X» no es otra cosa que un aviso para recordarnos, merced al acervo existente, que una pandemia humana grave —y de dimensiones planetarias— podría provocarla un patógeno desconocido («X») hasta la fecha. Motivo por el que el *R&D Blueprint* está trabajando en la puesta en marcha de un plan transversal de I+D que, en caso de que esto suceda, se den las mejores condiciones para enfrentar esa amenaza llamada «X».

Llegados a este punto, es necesario señalar que los avances en la tecnología de edición del genoma hacen posible la manipulación o la creación de virus completamente nuevos. De ahí que la «enfermedad X» pueda ser también el producto de una acción deliberada o, sencillamente, de un accidente de laboratorio. Por desgracia, ya existen antecedentes de esto último, pues fue lo que provocó, por ejemplo, una pandemia de gripe en la antigua URSS en 1977[156]; y el fallecimiento por viruela registrado en 1978, en el departamento de microbiología médica de la Universidad de Birmingham (GB)[157]. Sin embargo, lo más probable es que de enfrentarnos a algo nuevo sea una zoonosis, que se propague dentro de nuestra especie, convirtiéndose en una epidemia o pandemia, de la misma manera que lo hace el virus de la gripe.

La tabla 7 ofrece, sin ánimo de exhaustividad, una lista de enfermedades transmisibles para las cuales ya existe una vacuna comercializada a nivel internacional y también otra de «vacunas en desarrollo» (*Pipeline vaccines*). En esta última se enumeran aquellas enfermedades transmisibles para las que se está investigando una vacuna bajo la supervisión del Product Development for Vaccines Advisory Committee (Comité Asesor de Desarrollo de Productos para Vacunas, PDVAC) de la OMS. No tiene sentido describir aquí la fase en la que se halla cada una, ya que en la página web de la OMS, Global Observatory on Health R&D (Monitoring R&D activities)[158], puede obtenerse una

[156] ROZO, M.; GRONVALL, G. K. «The Reemergent 1977 H1N1 Strain and the Gain-of-Function Debate». *mBio* 6(4). 2015, pp. 1-6.
[157] HAWKES, N. «Smallpox death in Britain challenges presumption of laboratory safety». *Science* 203(4383). 1979, pp. 855-856.
[158] WORLD HEALTH ORGANIZATION. *WHO vaccine pipeline tracker, op. cit.*

información más detallada y, sobre todo, actualizada del estado de desarrollo en el que se encuentran.

Tabla 7. Ejemplos de vacunas disponibles y en investigación para enfermedades transmisibles (OMS)[159]

Vacunas disponibles	Tipo de agente	Vacunas en desarrollo	Tipo de agente
Cólera	Bacteria	Anquilostoma humano	Nematodo
Dengue	Virus	*Campylobacter jejuni*	Bacteria
Difteria	Bacteria	Chagas	Protozoo
Encefalitis japonesa	Virus	Chikungunya	Virus
Encefalitis transmitida por garrapatas	Virus	Dengue	Virus
Enfermedad neumocócica	Bacteria	Enterovirus 71 (EV71)	Virus
Fiebre amarilla	Virus	*Escherichia coli* enterotoxigénica	Bacteria
Fiebre tifoidea	Bacteria	Esquistosomiasis	Trematodo
Haemophilus influenzae tipo b (Hib)	Bacteria	Fiebre paratifoidea	Bacteria
Hepatitis A	Virus	Herpes simplex	Virus
Hepatitis B	Virus	Leishmaniasis	Protozoo
Hepatitis E	Virus	Malaria	Protozoo
Influenza	Virus	Norovirus	Virus
Malaria	Protozoo	*Salmonella* no tifoidea	Bacteria
Meningitis meningocócica	Bacteria	*Shigella*	Bacteria
Paperas	Virus	*Staphylococcus aureus*	Bacteria
Papiloma humano	Virus	*Streptococcus agalactiae* (estreptococo del grupo B)	Bacteria
Poliomielitis	Virus	*Streptococcus pneumoniae*	Bacteria
Rabia	Virus	*Streptococcus pyrogenes*	Bacteria
Rotavirus	Virus	Tuberculosis	Bacteria
Rubéola	Virus	Vacuna universal contra la influenza	Virus
Sarampión	Virus	Virus inmunodeficiencia humana (VIH-1)	Virus
Tétanos	Bacteria	Virus Nipah	Virus
Tos ferina	Bacteria	Virus sincitial respiratorio	Virus

[159] WORLD HEALTH ORGANIZATION. «Immunization, Vaccines and Biologicals. Vaccines and diseases», [acceso: 16/5/2018]. Disponible en http://www.who.int/immunization/diseases/en/.

Tuberculosis	Bacteria	
Varicela	Virus	

Tabla 7. Ejemplos de vacunas disponibles y en investigación para enfermedades transmisibles (OMS)[160].

Consideraciones y recomendaciones finales

Las grandes amenazas provenientes del reino microbiano hay que verlas en las pandemias actuales provocadas por el bacilo de la tuberculosis, el VIH y el *Plasmodium*; el desafío de las «superbacterias» (*superbugs*) por efecto de la RAM; el apogeo —en los últimos lustros— de las infecciones emergentes producidas por nuevos virus zoonóticos, o la posibilidad de nuevas crisis por microorganismos ignotos hasta la fecha (la «enfermedad X»). Lo que hace ineludible la integración de la medicina, la veterinaria y la investigación biomédica. Para el logro de este objetivo no puede tener más sentido el concepto de *One World, One Health*, al que ya nos hemos referido, pues los grandes problemas sanitarios nos afectan a todos.

Lastimosamente, los esfuerzos encaminados a luchar contra las enfermedades transmisibles, aunque en menor medida que en el pasado, siguen fragmentados. No existe aún un mecanismo que garantice la viabilidad de los proyectos y los oriente hacia los principales riesgos epidémicos globales. Además, los países en los que casi siempre tienen lugar las emergencias sanitarias poseen una capacidad de investigación e inversión muy limitada y unos sistemas sanitarios débiles. Realidad que demanda una mayor colaboración supranacional que asegure la idoneidad y continuidad de los programas en marcha.

En caso de enfrentarnos a una nueva pandemia, la medicina debería estar en condiciones de brindar cierta protección. Sin embargo, lo más probable es que nos sorprenda sin una vacuna para prevenirla o un medicamento capaz de contrarrestar sus efectos. Esto es lo que ha venido sucediendo incluso con enfermedades ya conocidas (tabla 3). El brote de Ébola de 2014-2015 produjo casi 30.000 enfermos y más de 11.000 muertos[161], su agente causal no era un desconocido, se identificó en 1976. Y, aunque

[160] WORLD HEALTH ORGANIZATION. «Immunization, Vaccines and Biologicals. Vaccines and diseases», [acceso: 16/5/2018]. Disponible en http://www.who.int/immunization/diseases/en/.
[161] WORLD HEALTH ORGANIZATION. «Ebola outbreak 2014-2015», [acceso: 4/5/2019]. Disponible en https://www.who.int/csr/disease/ebola/en/.

desde entonces se habían contabilizado más de 25 brotes[162], no existía ninguna terapéutica para combatirlo. En este orden de cosas, no está de más recordar que España recibe anualmente alrededor de 80 millones de personas, lo que nos ha aupado al pódium de los campeones del turismo. A esto hay que añadir que se mueven dentro de nuestras fronteras alrededor de 200 millones de pasajeros aéreos (la UE casi 1.000 millones)[163], los inmigrantes legales (más de 650.000 en 2018) o irregulares (más de 56.800 en 2018) que acogemos y los 17 millones de españoles que todos los años visitan el extranjero[164], viajando algunos de ellos a países más o menos exóticos. Datos que deberían llevar a las autoridades sanitarias españolas a sustanciar planes y medidas más acordes con esta vulnerabilidad.

Parece que las compañías farmacéuticas no encuentran los incentivos necesarios para abordar en solitario proyectos dirigidos a combatir determinados patógenos, especialmente las zoonosis emergentes o la tuberculosis. Sin embargo, son las únicas instituciones con el acervo suficiente para obtener los permisos para la comercialización de medicamentos y vacunas. Dado que desarrollar con éxito una vacuna contra ciertos patógenos requiere por lo general años de trabajo y una inversión de varios cientos de millones de dólares de dudosa recuperación, las farmacéuticas se fueron alejando cada vez más de este nicho terapéutico. La única forma de salvar el escollo ha sido mediante la creación de consorcios en el marco de las «alianzas público-privadas» (PPP, *public–private partnership*), en los que los laboratorios comparten objetivos, conocimientos y riesgos con instituciones académicas, organismos multilaterales, agencias de cooperación y entidades filantrópicas. En el impulso de esta nueva visión y forma de colaboración mucho es lo que se le debe a la Fundación Bill & Melinda Gates, algo que no se puede dejar de mencionar.

Por otro lado, los mortíferos efectos de la RAM son ya patentes en todo el mundo. Las «superbacterias» se cobran no menos de 50.000 vidas anuales en Europa y EE. UU. además de otros muchos cientos de miles en otras zonas del planeta. Habiéndose estimado que provocan, solo en la UE, unas pérdidas de 1.500 millones de euros al año

[162] CENTERS FOR DISEASE CONTROL AND PREVENTION. *Outbreaks Chronology: Ebola Virus Disease, op. cit.*
[163] INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. «España en cifras 2018», pp. 51-52, [acceso: 21/3/2019]. Disponible en http://www.ine.es/prodyser/espa_cifras/2018/.
[164] INSTITUTO DE TURISMO DE ESPAÑA (TURESPAÑA). «Ficha de coyuntura, acumulado 2017», [acceso: 21/3/2019]. Disponible en http://estadisticas.tourspain.es/es-es/estadisticas/fichadecoyuntura/paginas/default.aspx.

por los costes sanitarios adicionales y las pérdidas de productividad añadidas. Además, de acuerdo con algunas estimaciones, se espera que en todo el planeta 300 millones de personas mueran prematuramente por la RAM en los próximos 35 años. La velocidad y el volumen de los viajes internacionales posibilitan, al igual que sucede con otras enfermedades infecciosas, que estos patógenos se propaguen por todas partes. Tamaña mezcla de diferentes microorganismos, particularmente las bacterias, procedentes de tan variadas localizaciones, constituye una gran oportunidad para que intercambien su material genético, surgiendo así nuevas cepas resistentes a un ritmo nunca visto[165] [166].

Asimismo, es oportuno recordar aquí que los programas de vacunación constituyen una de las historias de éxito más impresionantes de la unión de la ciencia con la salud pública. Tal ha sido su éxito en la prevención de enfermedades transmisibles, que paradójicamente en los países más desarrollados se da por sentada nuestra invulnerabilidad a las infecciones que afectaron a las generaciones anteriores. Esta interpretación acientífica de los hechos ha provocado que la cobertura de vacunación haya disminuido en los últimos años y como resultado estemos asistiendo a brotes de enfermedades que son prevenibles mediante la vacunación y que en muchos lugares del planeta habían desaparecido de los titulares de los diarios. Lo que nos debe llevar a recordar, otra vez, que continuamos y continuaremos enfrentándonos a las amenazas que suponen las infecciones y las epidemias, ya sean antiguas o nuevas, y que no podemos tirar por la borda lo que hemos aprendido de nuestras experiencias pasadas de forma tan dolorosa.

En fin, por todo lo que se viene exponiendo a lo largo de estas páginas, es obligada una coordinación intersectorial, internacional y multilateral que sea efectiva. Para que esto se consiga, no ha de cuestionarse —por mor de ideologías trasnochadas— la cooperación entre los diferentes agentes, se ha de asumir que los microorganismos no necesitan visados para atravesar las fronteras, que los recursos (de todo tipo) son limitados y que la unión hace la fuerza. Pues difícilmente, sin observar estas premisas, se podrán establecer las prioridades para la puesta en marcha de programas de I+D que permitan disponer de vacunas (u otras terapéuticas) en el momento adecuado y además

[165] O'NEILI, J. *Antimicrobial Resistance: Tackling a crisis for the health and wealth of nations, op. cit*., pp. 3-4.
[166] EPFIA. *Annual Report 2017. Unlocking tomorrow's cures.* 2018, [acceso: 4/5/2019]. Disponible en https://www.efpia.eu/media/219734/efpia_annual-report_2017_interactive.pdf.

financiarlas con suficiencia, tanto en países ricos como en países pobres. Ya que cuando surgen las crisis por epidemias, los inconvenientes de las actuaciones atomizadas y la falta de fondos se manifiestan de forma dolorosa y palmaria. Como ha explicado Ronald A. Klain, nombrado *Ebola response coordinator* por Barack Obama en 2014, al Congreso estadounidense le llevó casi nueve meses habilitar 1.100 millones de dólares para luchar contra el Zika, una enfermedad que ya se había extendido por EE. UU. Cantidad que tuvo que detraerse de los fondos destinados a combatir la epidemia de Ébola desatada en África, por lo que en sus propias palabras: «Literalmente, hubo que desvestir un santo para vestir otro»[167].

*José Luis Puerta**
Doctor en Filosofía,
médico especialista en medicina familiar y comunitaria,
asesor en la Consejería de Sanidad de Madrid

[167] WALSH, B. «The World Is Not Ready for the Next Pandemic». *Time magazine*. 15/5/2017, pp. 24-30.

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos
1970 – 2020

Documento
Informativo

07/2020 12 de febrero de 2020

José M.ª Martín-Moreno,
Lydia Gorgojo Jiménez

El papel de la OMS y de otras organizaciones supranacionales

El papel de la OMS y de otras organizaciones supranacionales

Resumen

Las pandemias tienen evidente dimensión internacional, al afectar a poblaciones en muchos países sin respetar fronteras. Este capítulo comienza fundamentando la necesidad de colaboración sinérgica coordinada a nivel global. Al revisar el papel de los organismos internacionales, distinguimos la legitimidad otorgada por normativa ratificada por los Estados miembros (*potestas*), de la reconocida en función del prestigio técnico-científico (*auctoritas*). Entre las organizaciones con papel normativo destacan la OMS, la OIE y la FAO, además de la Unión Europea y alianzas intergubernamentales a nivel global. En cuanto a los organismos multinacionales con liderazgo técnico frente a las pandemias, está de nuevo la OMS (a través de la red GOARN y otros instrumentos), el ECDC en la Unión Europea, y los informes encargados por instituciones financieras internacionales, tales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. El capítulo culmina examinando el tema desde la perspectiva de España y su estrategia de seguridad nacional, junto a actividades de cooperación, incluyendo la participación en misiones internacionales de los Equipos Técnicos Españoles de Ayuda y Respuesta en Emergencias (START). Se concluye tratando el papel de los medios de comunicación y redes sociales, y haciendo hincapié en la trascendencia de invertir en investigación y mantener la guardia alta ante potenciales amenazas pandémicas.

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.

Palabras clave

Pandemias, respuesta global a pandemias, protección de la salud, Reglamento Sanitario Internacional, ONG, OMS, OIE, FAO, ECDC, GOARN, MSF, Cruz Roja, Fondo Global, Fundación Gates, Fundación Rockefeller, CEPI, Global Virome Project.

The role of the WHO and other international organizations

Abstract

Pandemics have a clear international dimension, affecting populations in many countries without respecting borders. This chapter begins by grounding the need for coordinated synergistic collaboration at the global level. In reviewing the role of international organizations, we distinguish the legitimacy granted by regulations ratified by the Member States ("potestas"), from that recognized in terms of technical-scientific recognition ("auctoritas"). Among the organizations with a normative role, the WHO, the OIE and the FAO stand out, as well as the European Union and intergovernmental alliances at the global level. As for multinational organisations with technical leadership in the face of pandemics, there is once again the WHO (through the GOARN network and other instruments), the ECDC in the European Union, and reports commissioned by international financial institutions such as the International Monetary Fund and the World Bank. The chapter concludes by examining the issue from the perspective of Spain and its national security strategy, together with its cooperation activities, including the participation in international missions of the Spanish Technical Emergency Response and Assistance Teams (START). We conclude by discussing the role of the media and social networks, the importance of investing in research and of keeping a high guard in the face of potential pandemic threats.

Keywords

Pandemics, global response to pandemics, International Health Regulations, NGOs, WHO, OIE, FAO, ECDC, GOARN, MSF, Cruz Roja, Global Fund, Gates Foundation, Rockefeller Foundation, CEPI, Global Virome Project.

* Este documento es un avance del capítulo 2 del Cuaderno de Estrategia número 203: *Emergencias pandémicas en un mundo globalizado: amenazas a la seguridad,* cerrado a 10 de noviembre de 2019, que será publicado próximamente por el IEEE.

Pandemias: ¿por qué es necesaria una colaboración internacional apropiadamente coordinada?

Una pandemia conlleva, tal y como se explica en detalle en otros capítulos de esta obra, una situación en la que una enfermedad aparece repentinamente con una incidencia elevada (lo que incluye el concepto de epidemia) y que se extiende de forma masiva en la población, afectando a múltiples países traspasando no solo fronteras nacionales, sino incluso continentes y hemisferios, ello con independencia de la letalidad de la propia enfermedad.

Precisamente debido a este carácter transnacional, que no respeta fronteras, las pandemias suponen retos esencialmente «internacionales» o «globales». De forma complementaria a la imprescindible adaptación local, necesitamos articular una colaboración internacional efectiva, y para ello es esencial que exista una adecuada coordinación de acciones.

Las pandemias tienen un origen y unas consecuencias que se pueden caracterizar y controlar en la dimensión de protección de la salud de las funciones esenciales de salud pública[1]. En ese contexto de anticipación y acción, cabe preguntarse cuáles son las principales amenazas pandémicas para las que estamos poco preparados. Para responder a esa cuestión, la Organización Mundial de la Salud (OMS) celebró una consulta informal en Ginebra el pasado febrero de 2018, con el objeto de identificar las enfermedades prioritarias para el Plan de I+D centrado en las enfermedades emergentes graves con potencial para generar una emergencia de salud pública y para las que no existen vacunas o soluciones preventivas y curativas (o las que existen son insuficientes)[2]. Así, la lista de enfermedades prioritarias del Plan de I+D de la OMS, incluye la necesidad prioritaria de llevar a cabo actividades aceleradas de investigación y desarrollo para las siguientes enfermedades:

[1] MARTÍN-MORENO J. M. *et al.* «Defining and Assessing Public Health Functions: A Global Analysis». *Annu Rev Public Health* 37. 2016, pp. 335-355. Disponible en https://www.annualreviews.org/doi/abs/10.1146/annurev-publhealth-032315-021429.
[2] WHO, R. & BLUEPRINT, D. «2018 Annual review of diseases prioritized under the Research and Development Blueprint». Geneva: World Health Organization 2018. Disponible en http://www.who.int/emergencies/diseases/2018prioritization-report.pdf?ua=1. Fecha de la consulta 17/07/2019.

- Fiebre hemorrágica de Crimea-Congo.
- Enfermedad viral del Ébola y enfermedad viral de Marburg.
- Fiebre de Lassa.
- Síndrome respiratorio del Medio Oriente (MERS-CoV) y síndrome respiratorio agudo severo (SARS).
- Nipah y enfermedades henipavirales.
- Fiebre del Valle del Rift.
- Enfermedad del virus del Zika.
- Enfermedad X.

La enfermedad X representa el conocimiento de que una epidemia internacional grave podría ser causada por un patógeno que actualmente no se conoce como causante de enfermedades humanas, por lo que el Plan de I+D busca explícitamente permitir una preparación transversal de I+D que también sea relevante para una «enfermedad X» desconocida en la medida de lo posible. En definitiva, de forma coloquial podemos decir que a lo largo de la historia de la humanidad ha pasado muchas veces y volverá a pasar. Llamémosle peste, cólera, ébola… o llamémosle «X». Dado que la inteligencia es la capacidad de adaptarse, deberemos ser capaces de responder lo que aún ni conocemos[3].

Si examinamos la lista de enfermedades amenazantes, vemos la trascendencia de la carga zoonótica. Se estima que cada año la población de los países en desarrollo sufre la asombrosa cifra de 2.300 millones de infecciones por patógenos zoonóticos[4]. Algunos patógenos se vuelven capaces de propagarse fácilmente de persona a persona, como el SIDA, la gripe o el síndrome respiratorio agudo grave (SARS). Las enfermedades dañan la salud, la nutrición y la seguridad alimentaria, además de tener un impacto económico muy significativo. Los países más pobres son los más afectados, ya que tienden a vivir con ganado o cerca de animales silvestres en lugares donde la incidencia de enfermedades animales es alta y las exigencias de salud pública son bajas. La aparición de las pandemias está, pues, determinada por la acción e inacción humana. El

[3] COUSINS, S. «WHO hedges its bets: the next global pandemic could be disease X». *BMJ.* 361:k2015, 2018. Disponible en https://www.bmj.com/content/361/bmj.k2015.long. Fecha de la consulta 17/07/2019.
[4] JONAS, O. B. *Pandemic risk. Background paper for the World Development Report 2014.* Washington D. C.: The World Bank, 2014. Disponible en https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/16343/WDR14_bp_Pandemic_Risk_Jonas.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Fecha de la consulta 17/07/2019.

hecho de que un país no detenga el contagio antes de tiempo en su fuente animal puede causar una pandemia en la economía globalizada actual, que está interconectada por la circulación de personas y por el comercio ilimitado de productos y servicios.

La creciente interconexión del mundo (a través del comercio, las comunicaciones, los viajes, la información y las finanzas) ha hecho posible el rápido crecimiento económico que ha ayudado a reducir la pobreza y a abrir oportunidades para el mundo en desarrollo[5]. Pero esa misma interconexión también magnifica el potencial de estos riesgos globales y complica su gestión. Además, se sabe que el aumento de los viajes aéreos y del comercio de bienes y servicios puede facilitar el libre paso a los patógenos que causan enfermedades infecciosas, algunos de los cuales pueden viajar alrededor del mundo en menos de 36 horas[4].

Si se produjera una pandemia grave de gripe, la carga total de morbilidad sería de gran importancia, pero otras consecuencias serían aún más costosas. Las economías sufrirían de absentismo laboral, interrupciones en cascada en los mercados de bienes y servicios, y reacciones humanas al miedo y a los rumores, que pueden propagarse más rápidamente que la propia enfermedad. Los documentos de planificación recientemente desclasificados del gobierno de Estados Unidos caracterizan el impacto como una guerra global[6]. Los países pobres, especialmente los más vulnerables o frágiles, pueden ser los menos capaces de hacer frente a la situación.

El riesgo no respeta límites si no se gestiona o ataja adecuadamente. Y es que una vez desencadenadas, las pandemias (como las crisis financieras globales) pueden rápidamente crear un círculo alrededor de un globo terráqueo cada vez más interconectado. De hecho, en un mundo interconectado e interdependiente, las vulnerabilidades que existan en un país suponen también una vulnerabilidad para todos los demás.

[5] GHEMAWAT, P. y ALTMAN, S. A. «DHL Global Connectedness Index 2012: Analyzing Global Flows and Their Power to Increase Prosperity». IESE Business School, 2012. Disponible en https://www.dhl.com/content/dam/flash/g0/gci_2012/download/dhl_gci_2012_complete_study.pdf. Fecha de consulta 17/07/2019.
[6] UNITED STATES NORTHERN COMMAND. «USNORTHCOM CONPLAN 3551-09, Concept Plan to Synchronize DOD Pandemic Influenza Planning». 13 Aug 2009. Disponible en https://www.governmentattic.org/8docs/NORTHCON_CONPLAN_3551-09_2009.pdf. Fecha de la consulta 17/07/2019.

En definitiva, ningún país o grupo que actúe por sí solo puede hacer frente con eficacia a un riesgo que cruza una frontera nacional. Es evidente que los riesgos que se extienden y afectan a múltiples países merecen la atención internacional. Más aún, la acción internacional también puede estar justificada cuando una conmoción de salud pública sufrida por un país es demasiado grande para que ese país lo resuelva por sí solo, incluso cuando las aparentes implicaciones iniciales no traspasen las fronteras nacionales. La gestión de este tipo de riesgos se convierte en un bien público mundial, cuyos beneficios también trascienden las fronteras, lo que constituye una razón fundamental para la acción colectiva de una comunidad internacional que asume la tarea de afrontar el reto y resolver el problema[7].

La comunidad internacional ha de apoyar los esfuerzos nacionales para gestionar los riesgos abordando algunos de los principales obstáculos a la gestión eficaz de los riesgos que van más allá de la capacidad nacional: las lagunas de información, el acceso limitado a los recursos, las externalidades impuestas por las acciones de otros agentes y los sesgos comerciales y de comportamiento. Los organismos de la comunidad internacional contribuyen a fortalecer los pilares clave de la gestión de riesgos: conocimiento, protección, aseguramiento y afrontamiento del reto pandémico[8]. En este capítulo se revisa el papel y el poder de los organismos internacionales civiles (los militares serán objeto de análisis en otro capítulo), distinguiendo entre aquel que es otorgado por normativa ratificada o aceptada por los Estados miembros (la *potestas* de la Roma clásica), de aquel rol que es reconocido en función del prestigio, conocimiento o competencia instrumental (la *auctoritas*, siguiendo el mismo símil).

[7] KAUL, I. *Providing Global Public Goods: Managing Globalization*. New York: Oxford University Press 2003.
[8] «The role of the international community: When risks exceed national capacity». En A WORLD BANK GROUP CORPORATE FLAGSHIP. *The World Development Report 2014*. Washington D. C.: The World Bank 2014. Disponible en https://siteresources.worldbank.org/EXTNWDR2013/Resources/8258024-1352909193861/8936935-1356011448215/8986901-1380046989056/WDR-2014_Complete_Report.pdf. Fecha de la consulta 17/07/2019.

Autoridad formal que ejercen los organismos internacionales intergubernamentales. Bases legales que fundamentan su rol en la prevención y control de pandemias

Como ya se ha mencionado, el carácter transfronterizo y transnacional de las pandemias justifica que las organizaciones intergubernamentales tengan un papel esencial en la preparación y respuesta ante una pandemia.

Partimos de la idea de que la solidez de los sistemas nacionales de salud es la base de una prevención y un control eficaces de las pandemias, por lo que su fortalecimiento es crucial en todos los países y especialmente en los países en desarrollo[9]. Pero, cuando un problema supera fronteras y afecta a múltiples naciones… ¿Quién tiene legitimidad para establecer reglas de juego vinculantes en el flujo entre países, y de impulsar el fortalecimiento de los sistemas de salud cuando la iniciativa no se toma por parte de los Estados miembros? Las Naciones Unidas, la Organización Mundial de la Salud (OMS) y las organizaciones intergubernamentales son la única fuente de reglamentos internacionales jurídicamente vinculantes para la respuesta a las pandemias, cuya importancia no solo no ha disminuido, sino que es cada vez mayor, y proporcionan asistencia técnica y directrices normalizadas a los Estados. De hecho, hemos de recordar que la OMS, de acuerdo con su constitución aprobada por todos los Estados miembros de Naciones Unidas, ha tenido y tiene como responsabilidad fundamental la gestión de la acción mundial contra la propagación internacional de las enfermedades, y que, conforme a los artículos 21(*a*) y 22 de dicha Constitución, la Asamblea Mundial de la Salud está facultada para adoptar reglamentos «destinados a prevenir la propagación internacional de enfermedades», que, una vez adoptados por la Asamblea de la Salud, entran en vigor para todos los Estados miembros de la OMS, excepto aquellos que expresamente los rechacen dentro del plazo estipulado[10].

[9] MARTÍN-MORENO, J. M. y HARRIS, M. «Essential public health functions, health systems and health security: developing conceptual clarity and a WHO roadmap for action». Geneva: World Health Organization, 2018. Disponible en http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/272597/9789241514088-eng.pdf. Fecha de la consulta 17/07/2019.

[10] *Constitución de la Organización Mundial de la Salud*. En OMS «Documentos Básicos». Ginebra: Organización Mundial de la Salud, 2014. Disponible en http://apps.who.int/gb/bd/PDF/bd48/basic-documents-48th-edition-sp.pdf?ua=1#page=7. Fecha de la consulta 17/07/2019.

La OMS tiene asignado un papel clave entre todas las organizaciones intergubernamentales involucradas en la lucha contra las pandemias, y es la única fuente de autoridad estrictamente legal. Pues bien, el papel de los mecanismos internacionales coordinados por la OMS se consolidó de manera significativa desde la aprobación del Reglamento Sanitario Internacional (RSI) de la OMS. El RSI anterior (adoptado en 1969), se centraba básicamente en tres enfermedades cuarentenables (cólera, peste y fiebre amarilla), pero ante la evolución de los problemas globales de salud se vio que ese enfoque era insuficiente, motivo por el que se desarrolló y aprobó en 2005 la versión del RSI actualmente vigente[11]. Complementariamente, y con el objeto de dotar de recursos y presupuesto necesario para la reacción ante eventos que de por sí no son fácilmente predecibles o presupuestables, tuvo lugar la creación del Servicio de Financiación de Emergencias para Pandemias (PEF) del Banco Mundial en 2016[12]. Y aún más recientemente, a finales de 2017, se estableció un fondo de contingencias para emergencias articulado en la nueva iniciativa de emergencias sanitarias de la OMS por el que se crea un programa único, con su propio personal, un presupuesto, un conjunto de reglas y procedimientos y una estructura jerárquica clara[13].

Pero, pese a los avances relativos, todavía queda mucho por hacer para fortalecer la preparación y la respuesta mundial ante futuras pandemias y para aumentar el papel de los mecanismos internacionales en estos esfuerzos. En estos años que nos han precedido ya en el propio siglo XXI, hemos sufrido brotes tan importantes como el síndrome respiratorio agudo grave (SARS) en 2003, los brotes de influenza A H5N1 en 2006 y de influenza A H1N1 en 2009, el síndrome respiratorio del Medio Oriente (MERS) en 2012 o el ébola en 2014.

[11] ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. *Reglamento Sanitario Internacional (2005)*. 2.ª edición. Ginebra: Organización Mundial de la Salud, 2008. Disponible en http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/43983/9789243580418_spa.pdf;jsessionid=015D7D04F5359B9665DE4306801F1791?sequence=1&TSPD_101_R0=898bd415de3663fc5d9718c34b61a4aacjw0000000000000000206562553ffff0000000000000000000000000000005b740fef0093bd3d58. Fecha de la consulta 17/07/2019.

[12] BANCO MUNDIAL Y ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. *Mecanismo de Financiamiento de Emergencia para Casos de Pandemia (MFEP)*. Washington D. C.: The World Bank, 2017. Disponible en http://pubdocs.worldbank.org/en/820321516740215805/Spanish-PEF-Operational-Brief-Dec-2017.pdf. Fecha de la consulta 17/07/2019.

[13] SALAMA, P. «WHO's new emergencies programme bridges two worlds». *Bull World Health Organ,* 95. 2017, pp. 8-9. Disponible en http://www.who.int/bulletin/volumes/95/1/17-030117.pdf. Fecha de la consulta 17/07/2019.

Durante el brote de SARS se hizo evidente el problema de coordinar las acciones de respuesta en diferentes países. Los mecanismos de respuesta vigentes demostraron ser bastante lentos y desorganizados. El brote reveló la necesidad de modificar el RSI.

La revisión del RSI en 2005 permitió a la OMS declarar la emergencia de salud pública de interés internacional (PHEIC, las siglas en inglés derivadas del término *Public Health Emergency of International Concern*) y exigió a los Estados miembros que fortalecieran la capacidad nacional de respuesta a emergencias. La versión revisada del RSI fue examinada en el brote de influenza H1N1 en 2009, cuando se revelaron las debilidades en la respuesta mundial a la pandemia de influenza. La OMS formuló recomendaciones a los Estados miembros para que crearan una reserva más amplia de personal sanitario mundial y establecieran un fondo de contingencia de 100 millones de dólares para futuras pandemias.

Sin embargo, estas recomendaciones no se aplicaron de manera efectiva antes de 2014[14]. La crisis del ébola reveló la importancia de los instrumentos jurídicos y planteó cuestiones jurídicas y éticas, debido, por ejemplo, a la introducción por algunos gobiernos de restricciones al comercio y a los viajes. Ante este brote muchas voces llegaron a cuestionar la credibilidad de la OMS y la eficacia del RSI, y a proponer nuevas medidas de regulación para avanzar con más determinación[15].

Lo que todos los expertos parecen tener claro es que disponemos a nivel global de un buen instrumento, el citado *Reglamento Sanitario Internacional*, actualmente infrautilizado. Para abordar la preparación mundial y la respuesta a las pandemias lo fundamental es aplicar el RSI por parte de los gobiernos, para lo cual es a su vez esencial la integración del RSI en los sistemas de salud, así como el aumento de la coordinación y eficacia de la respuesta de las organizaciones durante las pandemias[16].

Como ejemplo práctico de la más efectiva orientación a la acción del Reglamento como instrumento práctico, en el momento que se estaba redactando este texto la Organización Mundial de la Salud declaró el brote de ébola en la República Democrática

[14] CRAWFORD, R.; RUTZ, D. C.; EVANS D. P. «Between Combat boots and Birkenstocks' - Lessons from HIV/AIDS, SARS, H1N1 and Ebola». *Public Health* 141. 2016, pp. 186-191.
[15] HEYMANN, D. L. *et al.* «Global health security: The wider lessons from the West African Ebola virus disease epidemic». *Lancet* 385 (9980). 2015, pp. 1884-1899.
[16] KLUGE, H. *et al.* «Strengthening global health security by embedding the International Health Regulations requirements into national health systems». *BMJ Glob Health*. 3(Suppl 1):e000656. 2018, 20. Disponible en https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC5783036/pdf/bmjgh-2017-000656.pdf.

del Congo como una emergencia mundial, solicitando apoyo internacional para detener su propagación. Ello basándose en el fundamento del propio Reglamento Sanitario Internacional. Como es lógico este tipo de declaraciones es excepcional, y el brote internacional aludido suponía solo el quinto evento calificado por la OMS como «emergencia de salud pública de interés internacional»[17].

El hecho es que el RSI constituye un régimen jurídicamente vinculante para la protección y la gestión de las amenazas de enfermedades. Es un marco para la respuesta colectiva a las amenazas que afectan a uno o más países, o a eventos de salud pública de importancia mundial. La versión actual del RSI entró en vigor el 15 de junio de 2007 y es vinculante para 196 países de todo el mundo, incluidos todos los Estados miembros de la OMS y es importante revisar y actualizar las buenas prácticas en la implementación del RSI[18].

Y esto nos lleva a hablar de la dimensión propiamente europea, de la que lógicamente España forma parte. Lo cierto es que las políticas de la Unión Europea (UE) en el campo de la prevención y control de pandemias presentan limitaciones objetivas y amplio espacio de mejora. Europa constituye una región diversa cuyos órganos regionales (la Oficina Regional para Europa de la OMS, la Comisión Europea y el Centro Europeo para la Prevención y el Control de Enfermedades) tienen funciones y responsabilidades que en parte se superponen[19]. Además, el marco actual de referencia deja a los Estados miembros de la UE la responsabilidad de preparación y planificación ante situaciones de pandemias y emergencias, no existiendo por el momento una evaluación sistemática de la gobernanza y capacidad nacional. Hasta que dichos aspectos de gobernanza, liderazgo y coordinación no sean debidamente «mapeados» y evaluados, no podremos estar seguros de que en la Unión Europea estemos cumpliendo los requisitos normativos, éticos y funcionales de manera efectiva[20].

---

[17] SCULLY, R. P. «WHO declares international emergency over DRC Ebola outbreak». 18 July 2019, [Internet]. Disponible en https://www.newscientist.com/article/2210430-who-declares-international-emergency-over-drc-ebola-outbreak/. Fecha de la consulta 19/07/2019.

[18] «Best practices in implementing the International Health Regulations». Two-day conference taking place on 7 and 8 June 2018 in Athens, Greece. Disponible en https://eody.gov.gr/en/event/best-practices-in-implementing-the-international-health-regulations/. Fecha de la consulta 17/07/2019.

[19] NICOLL, A. *et al*. *Developing pandemic preparedness in Europe in the 21st century: experience, evolution and next steps*. Bull World Health Organ 90(4). 2012, pp. 311–317. Disponible en https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3324872/.

[20] SPEAKMAN, E. M.; BURRIS, S.; COKER, R. «Pandemic legislation in the European Union: Fit for purpose? The need for a systematic comparison of national laws». *Health Policy* 121(10). 2017, pp. 1021-1024. Disponible en https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0168851017302221?via%3Dihub.

Lo cierto es que en la Unión Europea no ha habido una base normativa que favorezca un planteamiento proactivo, sino meramente reactivo ante este tipo de retos. Solo a partir de 2010, cuando entró realmente en vigor el actual Tratado de Lisboa que incorporó como artículo 168 temas específicos de «salud pública», se permite a las instituciones de la UE emprender acciones directas de salud pública en ámbitos como tabaco, alcohol y «lucha contra las pandemias humanas»[21]. En el lado positivo, contamos con el Centro Europeo para la Prevención y el Control de Enfermedades[22], pero no deja de ser un órgano técnico sin capacidad ejecutiva o de acciones vinculantes. Su papel, fundamentalmente centrado en preparación frente a pandemias de influenza o gripe, lo revisaremos en el siguiente apartado.

La dimensión normativa y que estructura acciones de la UE se articula sobre todo a partir de la jurisprudencia y acciones reactivas derivadas de las decisiones del Tribunal de Justicia de la Unión Europea[23]. En el contexto de la preparación para una pandemia, los aspectos jurídicos se centran en la gestión de las enfermedades transmisibles. Debido a la diversidad de los sistemas sanitarios de la UE y a su complejidad, las decisiones pueden interpretarse de manera muy general y las reglamentaciones son relativamente indefinidas o vagas. Por todo lo anterior, es deseable una mayor determinación y desarrollo legislativo de cara a apoyar las acciones necesarias de salud pública[24].

Volviendo al marco del RSI, hemos de reconocer que se han logrado avances en algunas esferas, como la introducción de centros nacionales de coordinación para conectar con los diferentes sectores gubernamentales, las partes interesadas y la OMS, el aumento de la transparencia en la presentación de informes, la mejora del uso de los sistemas de alerta temprana y el aumento de la cooperación entre las organizaciones que se ocupan de la salud humana y animal. No obstante, sigue habiendo lagunas importantes en

[21] «Tratado de Lisboa» por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (DOC 306 de 17/12/2007), que entró en vigor el 1 de diciembre de 2009. Disponible en https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2007.306.01.0001.01.SPA&toc=OJ:C:2007:306:FULL.
[22] European Centre for Disease Prevention and Control, [Internet]. Disponible en https://ecdc.europa.eu/en/home.
[23] MARTÍN-MORENO J. M. «El marco de la Unión Europea y su influencia actual y potencial en nuestro Sistema Nacional de Salud». En Cabasés J. M.; Martín-Moreno J. M.; Uguet, G. *Sanidad 2020, un futuro incierto*. Madrid: Círculo de la Sanidad 2013. Disponible en http://www.circulodelasanidad.com/Documents#.
[24] COHEN, O. *et al.* «Promoting public health legal preparedness for emergencies: review of current trends and their relevance in light of the Ebola crisis». *Global Health Action* 8(1). 2015, pp. 1-9. Disponible en https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4598337/.

relación con el cumplimiento de lo estipulado en el RSI. En la fecha límite establecida para evaluación inicial (junio de 2012), solo 42 de los 192 Estados miembros de la OMS habían cumplido los requisitos de capacidad básica y para 2016, 65 de los 192 países[25]. La situación está mejorando de forma paulatina, pero de forma mucho más lenta de lo que sería deseable.

A la hora de diagnosticar los motivos por los que existe un déficit en la aplicación del RSI, identificamos como principales factores la falta de recursos y las dificultades para desarrollar servicios de salud pública eficaces. El RSI aparece a todas luces no suficientemente flexible como para adaptarse de forma ideal a las condiciones locales. En ese sentido, es necesario mejorar los criterios y mecanismos para declarar las emergencias de salud pública y para cumplir con el RSI. Además, parece claro que los procedimientos deberían simplificarse para los países con recursos escasos[26].

Asimismo, y según el Informe de la OMS del Comité Evaluador del Funcionamiento del Reglamento Sanitario Internacional de 2011, los mecanismos de la OMS para la prevención y el control de las pandemias no están adaptados a los esfuerzos sostenidos a largo plazo, subrayándose además la falta de sanciones aplicables[27]. El hecho es que la respuesta de la OMS a la pandemia de gripe de 2009 fue ampliamente criticada, incluida la sobreestimación de la amenaza y las acusaciones de conflicto de intereses. A raíz de todo ello, muchos expertos coinciden en la necesidad de un nuevo impulso y de dotar a la OMS de más recursos y ampliar su mandato. La comunidad mundial espera que la OMS desempeñe un papel más importante de liderazgo y coordinación[24].

En línea con lo anterior, es destacable la creación en 2011 del Marco de Preparación para una Gripe Pandémica (conocido como marco de *PIP*, derivado de las siglas en inglés: *Pandemic Influenza Preparedness Framework*) como instrumento internacional

[25] SUTHAR, A. B. *et al*. «Lessons learnt from implementation of the International Health Regulations: a systematic review». *Bulletin of the World Health Organization* 96. 2018, pp. 110-121E. Disponible en https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC5791773/pdf/BLT.16.189100.pdf.
[26] COHEN, O. *et al.* «Promoting public health legal preparedness for emergencies: review of current trends and their relevance in light of the Ebola crisis». *Global Health Action* 8:28871. 2015. Disponible en https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4598337/pdf/GHA-8-28871.pdf.
[27] WHO. «Strengthening response to pandemics and other public-health emergencies: report of the Review Committee on the functioning of the International Health Regulations (2005) and on Pandemic Influenza (H1N1) 2009». Geneva: World Health Organization 2011. Disponible en http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/75235/1/9789241564335_eng.pdf?ua=1. Fecha de la consulta 17/07/2019.

para reforzar el intercambio de virus gripales potencialmente pandémicos y, al mismo tiempo, aumentar la preparación de los países en desarrollo y su acceso a las vacunas y otros suministros relacionados para hacer frente a posibles pandemias. Así, y con el objetivo común de aumentar la preparación del mundo para responder a la próxima pandemia y, específicamente, reducir la incertidumbre respecto de nuestra capacidad colectiva para intercambiar virus y los beneficios que ello puede tener, se reunieron todos los actores involucrados en este tema: la OMS, los Estados miembros, la industria, la sociedad civil y otras partes interesadas[28]. El Marco incluye un sistema de distribución de beneficios del «*Pandemic Influenza Preparedness Framework*» que prevé una contribución de asociación anual a la OMS por parte de fabricantes de vacunas, kits diagnósticos y productos farmacéuticos contra la gripe a través del Sistema Mundial de Vigilancia y Respuesta ante la Gripe de la OMS[29]. A través de este mecanismo, la OMS intenta asegurar la disponibilidad inmediata de los productos necesarios en caso de pandemia de influenza, incluyendo 400 millones de dosis de vacuna pandémica, 10 millones de tandas de tratamiento antiviral y 250.000 kits de diagnóstico. Además, los asociados de la OMS han aportado 125 millones de dólares para mejorar la preparación y la respuesta ante una pandemia de gripe. Se da la circunstancia de que, aunque no es estrictamente un tratado, el Marco del *Pandemic Influenza Preparedness Framework* tiene características de derecho internacional, tales como la responsabilidad colectiva, la colaboración de los socios y los procedimientos de cumplimiento[30]. El Marco tiene por objeto fortalecer la vigilancia de pandemias y promover la equidad mundial. Utiliza las normas y el derecho contractual para hacer cumplir estas normas. De acuerdo con las estipulaciones del marco, los miembros asociados compartieron los virus durante los brotes de H5N1 y H1N1. Pese a todos los avances y beneficios ofrecidos por el aludido marco del PIP, su ámbito de aplicación y financiación es restringido, ya que solo cubre el virus de la gripe con potencial de pandemia humana, y su adaptabilidad a las nuevas tecnologías es asimismo limitada[29].

[28] CONSEJO EJECUTIVO DE LA OMS. *Examen del Marco de Preparación para una Gripe Pandémica de 2016. Informe de la directora general*. Ginebra: Organización Mundial de la Salud, 29 de diciembre de 2016. Disponible en http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/EB140/B140_16-sp.pdf. Fecha de la consulta 17/07/2019.
[29] WORLD HEALTH ORGANIZATION. «Partnership Contribution (PC) Preparedness High-Level Implementation Plan II 2018-2023». Geneva: World Health Organization 2018.
[30] GOSTIN, L. O.; DEBARTOLO, M. C.; KATZ, R. «The Global Health Law Trilogy: Towards a Safer, Healthier, and Fairer World». *The Lancet Online*. 15 may 2017. Disponible en https://ssrn.com/abstract=2981074. Fecha de la consulta 17/07/2019.

Sea como fuere, hay otros factores derivados de luchas políticas y comerciales que influyen en todos esos procesos. Así, tras las tensiones comerciales entre Estados Unidos y China desde 2018, China ha llegado a retener muestras de peligrosos virus de influenza (del tipo de gripe aviar H7N9), impidiendo la caracterización que es imprescindible para el desarrollo de vacunas y tratamientos. Este hecho ha supuesto que algunos científicos hayan llegado a sugerir que existe un obstáculo real para la prevención de una posible amenaza biológica dado que ello supone una brecha en los protocolos básicos acordados para este tipo de situaciones[31]. Según Andrew Weber, responsable de los programas de defensa biológica del Pentágono durante el gobierno de Obama, comenta que «los países no son dueños de sus muestras virales como no lo son de las aves en el cielo», «dado que este virus de influenza es una amenaza potencial para la humanidad, es escandaloso no compartirla de inmediato con la red global de laboratorios de la OMS como los CDC. Muchas personas podrían morir innecesariamente si China se niega a que haya un acceso internacional a las muestras»[32].

Además de lo delicado de lo arriba expuesto, el tema va más allá de la salud estrictamente humana, para convertirse en un desafío para la salud del planeta que en sus diferentes dimensiones afecta al final al ser humano. Así, paralelamente a la OMS, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) tiene un papel fundamental de autoridad en el terreno de la agricultura y alimentación, contribuyendo por sí misma o en colaboración con la OMS y otros organismos internacionales en la prevención y control de pandemias[33]. Digno de particular mención es el sistema de prevención de emergencia de plagas y enfermedades transfronterizas de los animales y las plantas de la FAO (EMPRES), mediante el que se elabora estrategias para la intervención y la gestión mejorada, trabajando para llevar a cabo un

[31] WHO. «Pandemic influenza preparedness framework for the sharing of influenza viruses and access to vaccines and other benefits». Geneva: WHO Press 2011. Disponible en https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/44796/9789241503082_eng.pdf?sequence=1. Fecha de la consulta 21/07/2019.
[32] BAUMGAERTNER, E. «China ha retenido muestras de un peligroso virus de influenza». *The New York Times*/edición en español. 30 de agosto de 2018. Disponible en https://www.nytimes.com/es/2018/08/30/china-virus-influenza/. Fecha de la consulta 21/07/2019.
[33] ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA. «Enfermedades transfronterizas de los animales» [Internet], 2018. Disponible en http://www.fao.org/emergencies/tipos-de-peligros-y-de-emergencias/enfermedades-transfronterizas-de-los-animales/es/. Fecha de la consulta 17/07/2019.

seguimiento y lanzar mensajes de alerta temprana, además de para prevenir las enfermedades animales[34].

De hecho, hemos de reconocer que la escasa capacidad en el sector veterinario de salud pública en los países en desarrollo es uno de los factores que ha socavado la aplicación del RSI (2005) sobre vigilancia, control y notificación de patógenos contagiosos. La comunidad internacional debería ayudar más a los países a garantizar su capacidad de prevención, identificación y control. Por ello es tan importante aplaudir las acciones conjuntas de la Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE) y OMS, incluyendo la mejora en el desarrollo del Sistema de información zoosanitaria mundial (WAHIS), formado por tres componentes básicos: el sistema de alerta precoz para la gestión inmediata de las alertas relativas a las enfermedades de la lista de la OIE y de las enfermedades emergentes; el sistema de seguimiento para la gestión semestral de la información sobre cada una de las enfermedades de la lista; y la información complementaria que proporcionan anualmente las autoridades nacionales sobre las zoonosis en el hombre, las poblaciones animales y las capacidades de los servicios veterinarios en términos de personal, capacidades de los laboratorios y producción de vacunas[35].

La OMS, la FAO y la OIE desempeñaron un papel clave durante el brote de gripe en 2006. El origen zoonótico de esta gripe aumentó el interés por el enfoque sistémico de *One Health* (más abajo explicado), subrayando la importancia de diversos factores en el origen de las pandemias, en lugar de considerar los brotes como un mero problema de salud humana[36].

El trabajo en común debe seguir constituyendo una prioridad para la OIE porque, como recordó el Dr. Brian Evans, *HEALTH is the acronym for Humans, Ecosystems and*

[34] FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. «Emergency Prevention System for Animal Health (EMPRES-AH)» [Internet], 2019. Disponible en http://www.fao.org/ag/againfo/programmes/en/empres/home.asp. Fecha de la consulta 17/07/2019.

[35] ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE SANIDAD ANIMAL. «Sistema de información zoosanitaria mundial (WAHIS)» [Internet]. Disponible en http://www.oie.int/es/sanidad-animal-en-el-mundo/portal-wahis-datos-de-salud-animal/. Fecha de la consulta 17/07/2019.

[36] BOGICH, T. L. *et al*. «Preventing Pandemics Via International Development: A Systems Approach». *PLoS Med*. 2012; 9:e1001354. doi:10.1371/journal. pmed.1001354.

Animals Living Together Harmoniously (HEALTH —del inglés, salud—, son las siglas que corresponden a «ecosistemas, humanos y animales que viven juntos en armonía»)[37].

Un paso importante en la línea de colaboración sinérgica es el que se produjo el 13 de octubre de 2017, cuando la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE) y la Organización Mundial de la Salud (OMS) aprobaron su segundo documento estratégico tripartito en el que reafirman su compromiso de proporcionar un liderazgo multisectorial y de colaboración para hacer frente a los desafíos sanitarios. El alcance de su colaboración se ampliará para abarcar de manera más amplia el enfoque anteriormente mencionado de «una salud» (*«One Health» approach*), reconociendo que la salud humana, la salud animal y el medio ambiente están interconectadas[38]. Un instrumento práctico derivado de esta colaboración es el Sistema Mundial Conjunto FAO-OIE-OMS de Alerta Temprana para las amenazas a la salud y los riesgos emergentes en la interfaz hombre-animal-ecosistemas denominado GLEWS+ (*Global Early Warning System for Major Animal Diseases, including Zoonoses*)[39].

El objetivo último de GLEWS+ es informar sobre las medidas de prevención y control, mediante la detección rápida y la evaluación del riesgo de las amenazas para la salud y de los acontecimientos que puedan ser motivo de preocupación en la interfaz entre los seres humanos y los animales y los ecosistemas. Este objetivo es fundamental para alcanzar la visión de la FAO, la OIE y la OMS de «un mundo capaz de prevenir, detectar, contener, eliminar y responder a los riesgos para la salud animal y la salud pública atribuibles a las zoonosis y a las enfermedades de los animales que repercuten en la seguridad alimentaria mediante la cooperación multisectorial y la creación de asociaciones sólidas»[40].

---

[37] WORLD ORGANISATION FOR ANIMAL HEALTH. «Global Heath Security Agenda: Moving forward to a safer world», 2015» [Internet]. Disponible en http://www.oie.int/en/for-the-media/press-releases/detail/article/global-heath-security-agenda-moving-forward-to-a-safer-world/. Fecha de la consulta 17/07/2019.

[38] WORLD ORGANISATION FOR ANIMAL HEALTH. «OIE, FAO and WHO enlarge their collaboration commitment to face health challenges». 2017. Disponible en http://www.oie.int/en/for-the-media/press-releases/detail/article/oie-fao-and-who-enlarge-their-collaboration-commitment-to-face-health-challenges/. Fecha de la consulta 17/07/2019.

[39] FAO, OIE, WHO. «GLEWS+: The Joint FAO–OIE–WHO Global Early Warning System for health threats and emerging risks at the human–animal–ecosystems interface. Concept Paper». 2013. Disponible en http://www.fao.org/3/a-i3579e.pdf. Fecha de la consulta 17/07/2019.

[40] GLEWS+. «Risk Assessment». Disponible en http://www.glews.net/?page_id=208. Fecha de la consulta 17/07/2019.

Complementariamente a todo lo anteriormente expuesto desde el sector salud, recientemente (sobre todo tras la crisis del ébola del 2014), ha habido voces que han «culpado» a la OMS de no ser capaz de responder adecuadamente a las crisis sanitarias mundiales, y que han llegado a pedir la creación de nuevos mecanismos, o incluso de una nueva organización, que fuera capaz de hacer frente de manera más eficaz a estos retos. La revisión del paradigma de seguridad sanitaria mundial llevó a la conclusión por parte de ciertos grupos de que la seguridad sanitaria mundial era demasiado importante como para dejarla exclusivamente en manos del sector de la salud[41]. Fruto de ello han surgido iniciativas para el fortalecimiento de la protección de la salud mediante acciones internacionales que buscan el desarrollo de capacidades y la coordinación, con esfuerzos multinacionales multisectoriales tales como la iniciativa liderada directamente desde la Organización de Naciones Unidad, denominada *Toward a safer world* (Hacia un mundo más seguro), que se ha propuesto promover la preparación adecuada mediante planes de respuesta ante una pandemia y en la gestión del riesgo de desastres. La iniciativa facilita herramientas prácticas a través del sitio web: www.towardsasaferworld.org. En síntesis, se proponen diversas medidas, tales como: soluciones operativas para integrar la conexión en red superando compartimentos estanco; planificar el mantenimiento de los servicios críticos; aprender de las simulaciones; asegurar adecuadas estrategias de comunicación; y articular enfoques innovadores de financiación en circunstancias adversas[42].

Otras iniciativas internacionales con fuerte base institucional que se han articulado para fortalecer la seguridad sanitaria mundial, entre ellas destaca la denominada «Agenda para la Seguridad Sanitaria Mundial» o *Global Health Security Agenda* (GHSA), creada en 2014 con el objetivo de responder a las amenazas (naturales, accidentales o intencionadas) a la salud pública y a la seguridad, global, regional y nacional[43]. A través de una asociación de casi 50 naciones, organizaciones internacionales y sociedad civil,

[41] KICKBUSCH, I. «Governing the Global Health Security Domain». Geneva: The Graduate Institute of International and Development Studies, 2016. Disponible en http://repository.graduateinstitute.ch/record/293810/files/working%20paper%2012GHP_2015.pdf. Fecha de consulta 17/07/2019.

[42] UNITED NATIONS. «Beyond Pandemics: A Whole-of-Society Approach to Disaster Preparedness. Towards a Safer World initiative». 2011. Disponible en https://www.unicef.org/influenzaresources/files/tasw_book_web_9.10.11.pdf. Fecha de consulta 17/07/2019.

[43] GLOBAL HEALTH SECURITY AGENDA (GHSA). «A growing partnership originally launched in February 2014» [Internet]. Disponible en https://www.ghsagenda.org. Fecha de consulta 17/07/2019.

la GHSA está facilitando la colaboración y los esfuerzos de creación de capacidad para alcanzar objetivos específicos y evaluables en torno a las amenazas biológicas, al tiempo que acelera el logro de las capacidades básicas exigidas por el Reglamento Sanitario Internacional (RSI) de la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Evaluación del Desempeño de los Servicios Veterinarios (PVS) de la Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE) y otros marcos relevantes de seguridad sanitaria mundial. Esta asociación está dirigida y apoyada por un Grupo Directivo de la GHSA compuesto por 10 países miembros, y entre sus principales productos tangibles, desarrolla un instrumento para evaluar capacidades en seguridad sanitaria (11 paquetes de acción), y particular énfasis en la implementación de la herramienta de evaluación externa conjunta (*Joint External Evaluation*) que se describe más abajo.

España es uno de los países que forman parte de esta GHSA, y además de estos Estados miembros a nivel individual, en este consorcio los socios asesores incluyen la OMS, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y la OIE, Interpol, la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (ECOWAS), la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR) y la Unión Europea.

Y como muestra adicional de que el tema está recibiendo creciente atención al más alto nivel de los países, en 2016 se creó la «Alianza para Evaluaciones de País en Seguridad Sanitaria Global e Implementación del Reglamento Sanitario Internacional» (*The Alliance for Country Assessments for Global Health Security and IHR implementation*). El objetivo prioritario de esta alianza es realizar evaluaciones utilizando la herramienta de evaluación externa conjunta, o *Joint External Evaluation* (JEE), en 135 países en dos años[44]. Dicha herramienta constituye un instrumento de recopilación de datos diseñado para evaluar las capacidades de un país en materia de seguridad sanitaria, incluidas todas las capacidades relacionadas con el RSI y la GHSA en todos los sectores pertinentes a nivel nacional. La herramienta cuenta con 19 áreas técnicas organizadas de acuerdo con los siguientes elementos cardinales:

[44] JOINT EXTERNAL EVALUATION ALLIANCE (JEE ALLIANCE). «Global Health Security and IHR Implementation». Originally created in 2016 [Internet]. Disponible en https://www.jeealliance.org/global-health-security-and-ihr-implementation/. Fecha de consulta 17/07/2019.

- PREVENIR y reducir la probabilidad de brotes y otros peligros para la salud pública y eventos definidos por el RSI.
- DETECTAR las amenazas a tiempo puede salvar vidas.
- RESPONDER rápida y eficazmente, utilizando coordinación y comunicación multisectorial, nacional e internacional.

Esta herramienta ayuda específicamente: a determinar la capacidad de partida, incluyendo las lagunas y necesidades; informar del desarrollo de planes de implementación u hojas de ruta; medir el progreso en el trabajo implementado a través de las capacidades centrales del RSI; y destacar las deficiencias y las necesidades para los donantes e instituciones asociadas actuales y futuras, así como para informar la planificación a nivel de país y el establecimiento de prioridades.

Entre las consecuencias prácticas de acciones posevaluación JEE en países concretos, se incluyen desarrollos para fortalecer:

- Sistemas de vigilancia para la rápida detección y notificación de casos.
- Redes de laboratorios para identificar con precisión la causa de la enfermedad.
- Desarrollo de un cuerpo profesional de «detectives de enfermedades» y personal de respuesta rápida para identificar, rastrear y contener brotes.
- Sistemas de operaciones de emergencia para coordinar una respuesta eficaz.

La Alianza para Evaluaciones de País en Seguridad Sanitaria Global e Implementación del Reglamento Sanitario Internacional está constituida inicialmente por 29 países (entre los cuales España no figura por ahora) y un total de 36 miembros, incluyendo la OMS, FAO, OIE, UNISDR, Banco Mundial y Banco Africano de Desarrollo (ADB). La idea es que la evaluación llevada a cabo facilite el compromiso entre los países, las organizaciones internacionales, los donantes y los expertos técnicos que participan en el proceso de evaluación y promueva la transparencia en el intercambio de los resultados. Dirigida por un Grupo Consultivo, la alianza ejecuta sus acciones apoyada por el Secretariado asumido por la OMS.

Apoyo y liderazgo técnico de organismos internacionales a partir de su capacidad y funcionalidad frente a las pandemias

Para iniciar este apartado, es importante volver a señalar que además del papel normativo de la OMS a través del Reglamento Sanitario Internacional, las funciones básicas de la OMS relacionadas con la prevención y el control de las pandemias van más allá de lo estrictamente legal e incluyen: apoyar a los Estados miembros en el desarrollo de la capacidad nacional para responder a las pandemias, apoyar los programas de capacitación, coordinar a los Estados miembros para la preparación y respuesta ante las pandemias y la gripe estacional, desarrollar directrices, fortalecer la bioseguridad y la bioprotección[45].

Pues bien, además del RSI y del ya citado Marco de Preparación para una Pandemia de Influenza, internacionalmente conocido como *Pandemic Influenza Preparedness Framework* (PIP), los principales instrumentos utilizados por la OMS para la prevención y el control de pandemias incluyen la Red Mundial de Alerta y Respuesta ante Brotes Epidémicos (GOARN), la Red de Centros de Operaciones de Emergencias de Salud Pública (EOC-NET), el Fondo para Contingencias en Situaciones de Emergencia (FCE). A nivel estratégico en el control de la pandemia, la OMS se centra en el fortalecimiento de los sistemas nacionales de salud pública, el enfoque de «una salud» (*One Health*) y el fortalecimiento de la asociación mundial.

Con el fin de proporcionar un acceso rápido a los recursos y conocimientos especializados para una respuesta eficaz a las emergencias de salud pública, en el año 2000 la OMS y sus asociados establecieron la Red Mundial de Alerta y Respuesta ante Brotes Epidémicos (GOARN). La red proporciona un marco operativo mundial que abarca una amplia gama de capacidades y conocimientos especializados, y tiene por objeto coordinar el apoyo a los países y desplegar eficazmente equipos de respuesta. GOARN vincula a más de 200 instituciones y redes e incluye a más de 600 socios en todo el mundo[46]. GOARN se centra en las funciones de apoyo técnico y en la mejora de la vigilancia, y desde su creación ha participado en 130 misiones sobre el terreno en 90

[45] WORLD HEALTH ORGANIZATION. «Emergencies preparedness, response». World Health Organization, [Internet]. Disponible en http://www.who.int/csr/en/. Fecha de consulta 17/07/2019.
[46] WORLD HEALTH ORGANIZATION. «Global Outbreak Alert and Response Network (GOARN)». World Health Organization [Internet]. Disponible en http://www.who.int/ihr/alert_and_response/outbreak-network/en/. Fecha de consulta 17/07/2019.

países, desplegando sobre el terreno a más de 2.600 profesionales. La red GOARN ha conseguido ganarse poco a poco la confianza de los Estados miembros y de la comunidad internacional como red mundial efectiva y eficiente, pero a pesar de su relativa eficiencia, durante el brote del ébola quedó claro que necesita fortalecer su liderazgo para responder más rápidamente y ampliar su capacidad[47].

El nuevo programa de Emergencias Sanitarias de la OMS, actualizado en 2017, establece cómo la OMS colabora regularmente con redes asociadas para aprovechar y coordinar los conocimientos especializados de cientos de organismos asociados, especificando que además de GOARN, se articulan entre otras las siguientes iniciativas[48]:

- Grupo de Acción Sanitaria Mundial: más de 300 asociados que están brindando respuesta en 24 países afectados por crisis.
- Equipos médicos de emergencia: más de 60 equipos de 25 países clasificados por la OMS para proporcionar atención clínica después de las emergencias; se prevé que su número aumente pronto a 200.
- Comité Permanente entre Organismos de Naciones Unidas (conocido por sus siglas IASC de *Inter-Agency Standing Committee*): la OMS es un miembro activo del IASC, que es el principal mecanismo para la coordinación entre organismos de la asistencia humanitaria proporcionada en respuesta a emergencias complejas e importantes bajo el liderazgo del coordinador del Socorro de Emergencia.

Complementariamente a lo anterior, ya en el 2012 la OMS estableció la Red de Centros de Operaciones de Emergencias de Salud Pública, en inglés *Public Health Emergency Operations Centre Network* (*EOC-NET*) para identificar y difundir las mejores prácticas y normas para los centros de operaciones de emergencias y apoyar la creación de capacidad de dichos centros en los Estados miembros. La OMS está actualmente colaborando con los socios de *EOC-NET* para desarrollar una guía basada en la

[47] CRAWFORD, R.; RUTZ, D. C.; EVANS, D. P. «Between Combat boots and Birkenstocks' - Lessons from HIV/AIDS, SARS, H1N1 and Ebola». *Public Health* 141. 2016, pp. 186-191.
[48] ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. «Nuevo Programa de Emergencias Sanitarias de la OMS». [Internet]. Disponible en https://www.who.int/features/qa/health-emergencies-programme/es/. Fecha de consulta 17/07/2019.

evidencia para establecer, operar y mejorar los centros de operaciones de emergencias[49].

Además de la capacitación técnica de base, es necesario contar con los suficientes recursos y capacidad de despliegue. Pues bien, considerando las críticas a la OMS en términos de falta de recursos y lentitud en la respuesta a situaciones de emergencia, el Fondo de Contingencias para situaciones de Emergencia (en inglés *Contingency Fund for Emergencies,* siendo sus siglas *CFE)* fue establecido por la Asamblea Mundial de la Salud en 2015, con una meta de financiamiento de US $ 100 millones. Desde la creación del CFE, los Estados miembros han aportado 53 millones de dólares. La característica distintiva de este fondo es que puede movilizarse en 24 horas, mientras que los demás mecanismos de financiación tienen criterios de financiación diferentes y ciclos de desembolso más lentos. Los resultados de las actividades financiadas por el Fondo apuntan a que una pequeña inversión puede reducir significativamente los costos directos de la respuesta a las emergencias, aunque el equipo coordinador afirma que para que este fondo sea eficaz, necesita atraer mayores niveles de financiación, y ser coherente con lo previsto en su creación[50].

Respecto al papel de guía y apoyo de organismos propios de la Unión Europea, debemos mencionar al Centro Europeo para la Prevención y el Control de Enfermedades, conocido por sus siglas en inglés: ECDC (*European Centre for Disease Prevention and Control*)[19]. Aunque se trata de un órgano técnico sin capacidad ejecutiva o de acciones vinculantes, es una referencia importante en la prevención y control de enfermedades infecciosas o transmisibles. El Centro fue creado en 2005, y su sede central se encuentra en Estocolmo, Suecia. Entre sus tareas básicas se incluyen la conformación de redes de laboratorios y la de formar un sistema de alerta y respuesta temprana, lo cual está contemplado en su plan estratégico[51].

[49] WORLD HEALTH ORGANIZATION. «Public Health Emergency Operations Centre Network (EOC-NET)». Geneva: World Health Organization, 2012. Disponible en http://www.who.int/ihr/eoc_net/en/.
[50] WORLD HEALTH ORGANIZATION. «Enabling quick action to save lives the Contingency Fund for Emergencies». Geneva: World Health Organization, 2018. Disponible en http://www.who.int/news-room/feature-stories/detail/enabling-quick-action-to-save-lives-the-contingency-fund-for-emergencies. Fecha de consulta 17/07/2019.
[51] EUROPEAN CENTRE FOR DISEASE PREVENTION AND CONTROL. «ECDC strategic multi-annual programme 2014–2020». Stockholm: ECDC 2014. Disponible en https://ecdc.europa.eu/sites/portal/files/media/en/aboutus/Key%20Documents/Strategic-multiannual-programme-2014-2020.pdf. Fecha de consulta 17/07/2019.

En relación con las pandemias su papel se concentra, sobre todo, en la gripe. Todos los Estados miembros de la UE están trabajando juntos para coordinar la preparación ante cualquier pandemia de gripe. Está previsto que, en caso de que aumente el riesgo de pandemia por influenza, se pondrán en práctica las medidas previstas en los planes nacionales y de la UE de preparación y respuesta. Otras acciones incluyen medidas médicas y no médicas y una estrecha coordinación entre las autoridades nacionales, la Unión Europea y la OMS[46].

Además de lo anterior, la UE tiene el compromiso de mejorar el intercambio de información pertinente y coordinar las medidas de gestión de riesgos. Esto incluirá la cooperación en el almacenamiento de medicamentos antivirales, la capacidad de producir mejores vacunas contra la gripe más rápidamente, la mejora de los planes nacionales y la producción de mejores herramientas de gestión de riesgos[52].

Pasando a revisar el papel de otros organismos, las instituciones financieras internacionales (IFI) como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), pueden ayudar tanto apoyando económicamente, como aportando información estratégica sobre cómo actuar en cada caso. En este último sentido, las IFI pueden proporcionar una base de conocimientos amplia y objetiva a la que puedan recurrir los países y las personas para ayudar a cubrir las lagunas existentes entre los objetivos mundiales y las políticas nacionales sobre una amplia gama de cuestiones[53]. El conocimiento global y la experiencia pueden actuar como una guía y una herramienta para aumentar la conciencia, especialmente cuando los agentes nacionales no reconocen las implicaciones de largo alcance y a largo plazo de sus acciones, para ellos mismos o para otros.

Además, el FMI, el Banco Mundial, y otras IFI, como parte de sus mandatos, agrupan el riesgo entre países y prestan a los países que experimentan un problema pandémico real o potencial financiación externa que permite al país salir de la estela de una crisis y

[52] THE HEALTH AND CONSUMERS DIRECTORATE GENERAL. «Health-EU Portal: Influenza» [Internet]. Disponible en http://ec.europa.eu:80/health-eu/health_problems/avian_influenza/index_en.htm. Fecha de consulta 17/07/2019.
[53] THE WORLD BANK. «The World Development Report 2014». Washington D. C.: The World Bank 2014. Disponible en https://siteresources.worldbank.org/EXTNWDR2013/Resources/8258024-1352909193861/8936935-1356011448215/8986901-1380046989056/WDR-2014_Complete_Report.pdf. Fecha de consulta 17/07/2019.

corregir los problemas subyacentes[54]. Tengamos en cuenta que, a pesar de los esfuerzos de los países por prepararse para potenciales riesgos, las crisis y los desastres ocurren, y cuando eso pasa se gastan importantes recursos en hacer frente a sus consecuencias y recuperación, siendo importante subrayar que para la movilización de recursos mundiales para la preparación, mitigación, afrontamiento y recuperación, la comunidad internacional tiene una serie de herramientas de riesgo compartido para ayudar a los países que se enfrentan a escenarios extremos, tales como pandemias y desastres, tanto antes como después del evento.

Finalmente, merece la pena resaltar que los organismos internacionales generan mejores resultados trabajando de forma sinérgica y coordinada. En este sentido, la asociación global es una de las principales áreas de trabajo para guiar la implementación del RSI. Los principales asociados para apoyar la aplicación del RSI y de las funciones lideradas por la OMS son la FAO, la OIE, el UNICEF, la OIT, la UE, los organismos internacionales de ayuda, los centros de colaboración de la OMS, las ONG y las fundaciones para la salud[55].

Otras fundaciones, alianzas y ONG que trabajan a nivel global para prevenir y controlar pandemias

Durante los anteriores brotes pandémicos se detectó una cierta falta de autoridad y coordinación en la respuesta ante la pandemia por parte de los organismos oficiales internacionales. De forma paralela, las actividades de fundaciones, alianzas y ONG internacionales han contribuido significativamente a rellenar esta laguna, aunque frecuentemente de manera bastante descoordinada y fragmentada. Parece evidente que existe una insuficiente gobernanza mundial para abordar los problemas de salud internacionales, y quizá por ello se ha propiciado un nuevo espacio político generado por la sociedad civil y nuevos actores, como los filántropos internacionales (por ejemplo, Bill Gates) y las asociaciones de salud mundial entre los sectores público y privado, como la

[54] INTERNATIONAL WORKING GROUP ON FINANCING PREPAREDNESS. «From Panic and Neglect to Investing in Health Security: Financing Pandemic Preparedness at a National Level». Washington D. C.: The World Bank 2017. Disponible en http://documents.worldbank.org/curated/en/979591495652724770/pdf/115271-REVISED-FINAL-IWG-Report-3-5-18.pdf. Fecha de consulta 17/07/2019.
[55] WORLD HEALTH ORGANIZATION. «International Health Regulations (2005): Areas of work for implementation». Geneva: World Health Organization 2007. Disponible en http://www.who.int/ihr/finalversion9Nov07.pdf. Fecha de consulta 17/07/2019.

Global Alliance for Vaccines and Immunization (GAVI), que no pertenecen a ningún territorio geográfico específico[56].

Intentando enlazar las instituciones oficiales supranacionales y las propias de la sociedad civil, recordemos que las Naciones Unidas definen a las ONG de la siguiente forma: «Una organización no gubernamental (ONG) es cualquier grupo de ciudadanos voluntarios y sin fines de lucro que se organiza a nivel local, nacional o internacional. Orientadas a las tareas y dirigidas por personas con un interés común, las ONG realizan una variedad de servicios y funciones humanitarias, llevan las preocupaciones de los ciudadanos a los gobiernos, supervisan las políticas y fomentan la participación política a nivel de la comunidad. Proporcionan análisis y conocimientos especializados, sirven como mecanismos de alerta temprana y ayudan a supervisar y aplicar los acuerdos internacionales. Algunos se organizan en torno a cuestiones específicas, como los derechos humanos, el medio ambiente o la salud»[57]. Es este último el que nos ocupa en el examen de la labor de prevención y control de pandemias.

La multitud de ONG de salud está formada por grandes organizaciones internacionales con estructuras burocráticas complejas y presupuestos considerables, junto con organizaciones pequeñas que utilizan modestos recursos financieros para llevar a cabo sus actividades. Un gran número de ONG, sin embargo, están situadas entre estos dos polos y tienen un presupuesto medio. Estas organizaciones son principalmente locales y trabajan en los campos de la salud y la educación. El tamaño de las ONG es un buen indicador para analizar sus actividades y observar el impacto en los sectores y países en los que trabajan. Tras la crisis económica mundial, la mayoría de estas organizaciones experimentaron reducciones en la financiación pública y privada y tuvieron que desarrollar nuevas estrategias para mejorar su sostenibilidad financiera y buscar nuevas fuentes de financiación[58].

[56] EBERWEIN W. D. «Gobernanza Internacional y Organizaciones no Gubernamentales». Buenos Aires: Facultad de Ciencias Económicas de la UBA 2009. Disponible en http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/revcesot/revcesot_n2_01.pdf. Fecha de consulta 17/07/2019.
[57] UNITED NATIONS DPI-NGOS. Department of Public Information (DPI) and link the Organization with non-governmental organizations (NGOs) [Internet]. New York: United Nations 2018. Disponible en https://outreach.un.org/ngorelations/content/about-us-0.
[58] LÓPEZ, A. «ONG: Crisis sin fronteras». *El País*. Madrid, 14 de octubre de 2012 [Internet]. Disponible en https://elpais.com/sociedad/2012/10/05/actualidad/1349466112_373825.html.

Resumiendo, de forma no exhaustiva el tema, las ONG y fundaciones asociadas internacionales que trabajan en prevención y respuesta a pandemias pueden agruparse en las siguientes categorías:

- Organizaciones humanitarias (Médicos sin Fronteras, MSF; Federación Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, FICR).
- Fundaciones (Gates, Rockefeller).
- Asociaciones de financiación público-privada (GAVI, y Fondo Global para el SIDA, Tuberculosis y Malaria).
- Organizaciones de investigación y desarrollo (la denominada *Coalition for Epidemic Preparedness Innovations*, CEPI, y el *Global Virome Project*).

Pues bien, si sabemos que las pandemias se originan principalmente en los países más pobres del mundo, en las regiones con recursos limitados y con problemas sociales, políticos, económicos y culturales, también es cierto que las ONG humanitarias llevan a cabo sus actividades precisamente en estos contextos. Estas ONG suelen ser grandes organizaciones internacionales con importantes recursos financieros, obtenidos tanto del sector público como de donaciones privadas. Las ONG humanitarias trabajan en contextos de emergencia humanitaria, estableciendo cuando es preciso hospitales de campaña y prestando asistencia de emergencia a la población afectada.

Las ONG humanitarias articulan acuerdos de colaboración con los gobiernos donantes y a menudo sustituyen a los Estados en sus funciones relacionadas con la gestión de crisis humanitarias. Sus actividades se centran en la prestación de atención urgente a las víctimas de desastres. Al mismo tiempo, grandes ONG humanitarias llevan a cabo actividades de promoción de la salud en los países beneficiarios, trabajan en el desarrollo de los servicios básicos de salud, la mejora del agua, el saneamiento y la higiene y contribuyen al fortalecimiento de los sistemas sanitarios[59].

Las capacidades operativas y los recursos de las ONG humanitarias pueden superar las capacidades políticas y económicas de los gobiernos locales para prestar servicios públicos básicos. Por lo tanto, en algunos casos las instituciones políticas locales siguen las directrices de las ONG. Esta situación bastante común suscitó preocupación debido

[59] GUÍA DE ONG. «ONG de Salud» [Internet]. Disponible en https://www.guiaongs.org/directorio/salud/.

a la temporalidad de las actividades de las ONG. La presencia de ONG humanitarias en algunas zonas no es permanente. La limitada participación de los gobiernos locales, por un lado, permite a los Estados delegar la responsabilidad de proporcionar servicios básicos de salud a las ONG y dedicar los recursos limitados a otros campos. Por otra parte, la falta de colaboración entre los gobiernos beneficiarios y las ONG puede conducir a una situación en la que los servicios de salud no estén integrados en el sistema local de servicios públicos[60].

Médicos Sin Fronteras (MSF) constituye una de las ONG humanitarias más grandes e influyentes. Es conocida por el papel desempeñado en respuesta a distintos brotes, y en particular al de ébola en 2014. Fundada en 1971 en París por un grupo de periodistas y médicos, MSF viene ofreciendo asistencia médica a la población afectada por conflictos, epidemias, desastres o exclusión sanitaria. Hoy en día, la organización cuenta con más de 42.000 miembros, incluyendo profesionales de la salud, personal logístico y administrativo. Se define como una organización sin fines de lucro, autogobernada y basada en sus miembros[61].

En cuanto a su financiación, alrededor del 90 % de sus fondos proviene de donantes privados y el resto de las donaciones son corporativas. En 2017, el presupuesto anual de MSF era de aproximadamente 1.530 millones de euros, cifra comparable a la de la propia OMS (que asciende a 1.850 millones de euros)[62].

Entre 2015 y 2018, MSF respondió a diferentes brotes de enfermedades infecciosas, pero lo que más ha quedado en la memoria reciente son los esfuerzos de MSF para hacer frente a la epidemia del ébola en los tres países más afectados —Guinea, Sierra Leona y Liberia— y también la respuesta a los casos de Nigeria, Senegal y Malí. Fue la primera ONG internacional en enviar personal a Guinea cuando el ébola emergió allí en marzo de 2014. MSF desplegó a unos 4.000 profesionales y admitió a más de 10.000 pacientes en centros de gestión del ébola. Además, MSF proporcionó apoyo psicológico, promoción de la salud, vigilancia, seguimiento de contactos y llevó a cabo actividades

[60] REY MARCOS, F.; NUSSBAUM, C.; PÉREZ DAZA, A. «Nuevas tendencias en la acción humanitaria». Red de ONGD. Madrid, 2017. Disponible en http://redongdmad.org/wp-content/uploads/2017/06/U.DID-NUEVAS-TENDENCIAS-AH.pdf. Fecha de consulta 17/07/2019.
[61] MÉDECINS SANS FRONTIÈRES. «MSF: Who we are?» [Internet]. Disponible en https://www.msf.org/who-we-are.
[62] MÉDECINS SANS FRONTIÈRES. «MF: «Financial independence and accountability» [Internet]. Disponible en https://www.msf.org/reports-and-finances.

para mejorar la atención sanitaria fuera del ébola. Tras el brote, la organización prestó atención médica a los supervivientes de la enfermedad en una clínica especializada para supervivientes. Durante el brote, MSF asumió un papel de liderazgo y enseñó al personal de otras organizaciones, entre ellas la OMS y los CDC de EE. UU., a tratar a las personas con ébola. También se ha involucrado paulatinamente más en investigación, escalando su papel de manera significativa[63].

MSF no solo es una de las principales ONG que trabajan en el campo de la prevención y respuesta a pandemias, sino que se encuentra entre los principales actores internacionales que trabajan en este tema, siendo reconocida como entidad de carácter consultivo general por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, habiendo sido galardonada con el Premio Nobel de la Paz en 1999, «en reconocimiento por la labor humanitaria de la organización pionera en varios continentes»[64].

Otra ONG humanitaria distinta de gran prestigio y que contribuye a los esfuerzos internacionales contra las pandemias es la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (FICR). Fundada en 1919, e incluyendo a 190 Sociedades Nacionales miembros de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, tiene su Secretaría en Ginebra y más de 60 delegaciones estratégicamente ubicadas para apoyar actividades en todo el planeta, y se considera la organización humanitaria más grande del mundo. La FICR trabaja en diversos aspectos de la prevención y el control de las pandemias, llevando a cabo operaciones humanitarias para ayudar a las víctimas de desastres, combinadas con actividades de desarrollo para fortalecer las capacidades de sus Sociedades Nacionales. La Federación Internacional, junto con las Sociedades Nacionales y el Comité Internacional de la Cruz Roja, forman el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja[65].

Este Movimiento se centra en cuatro actividades fundamentales: la promoción de los valores humanitarios, la preparación para casos de desastre, la respuesta en casos de

[63] HAYDEN, E. C. «Ebola outbreak thrusts MSF into new roles. Relief agency sees its mission expanding after leading response to West Africa epidemic». *Nature* 522. 2015, pp. 18-19. Disponible en https://www.nature.com/news/ebola-outbreak-thrusts-msf-into-new-roles-1.17690. Fecha de consulta 17/07/2019.
[64] «The Nobel Peace Prize 1999: Médecins Sans Frontières». Disponible en https://www.nobelprize.org/nobel_prizes/peace/laureates/1999/. Fecha de consulta 17/07/2019.
[65] THE INTERNATIONAL FEDERATION OF RED CROSS AND RED CRESCENT SOCIETIES (IFRC). «Our vision and mission» [Internet]. Disponible en http://www.ifrc.org/en/who-we-are/vision-and-mission/. Fecha de consulta 17/07/2019.

desastre y la atención de la salud y la comunidad. Con secretaría en Ginebra se encarga de coordinar la respuesta a las emergencias internacionales. Las delegaciones sobre el terreno prestan asistencia y orientación a las Sociedades Nacionales en las operaciones humanitarias y los programas de desarrollo y fortalecen la cooperación regional. Específicamente, la respuesta de la Federación Internacional a las epidemias y pandemias se centra en la concienciación, la promoción de medidas eficaces, la movilización social basada en actividades voluntarias y el apoyo logístico. Las actividades de la Federación Internacional a menudo complementan los esfuerzos de los organismos de las Naciones Unidas. De hecho, la Federación Internacional ha liderado un Programa de Preparación para Pandemias Humanitarias, que incluye: la elaboración de planes y protocolos de preparación para pandemias de gripe para las comunidades, el fortalecimiento de la capacidad de las ONG locales para aplicar esos planes y protocolos, así como el fortalecimiento de la coordinación entre las partes interesadas internacionales y locales en la preparación y respuesta del sector humanitario[66].

Existe otro importante grupo de organizaciones que contribuyen significativamente a la lucha contra las pandemias y que está asociado con el millonario filántropo Bill Gates. El fundador de Microsoft Corporation considera que las pandemias son una de las mayores amenazas para la humanidad[67]: «Veo la amenaza de pandemias mortales justo ahí arriba con la guerra nuclear y el cambio climático. La innovación, la cooperación y la planificación cuidadosa pueden mitigar dramáticamente los riesgos que presenta cada una de estas amenazas». Para implementar su agenda sobre prevención y control de pandemias, Bill Gates trabaja en primer lugar a través de su propia fundación privada, la Fundación Bill y Melinda Gates (BMGF), fundada en 2000. La fundación está controlada por sus tres patronos: Bill y Melinda Gates, y Warren Buffett. El BMGF se centra en la prevención y el control de las enfermedades infecciosas en los países en desarrollo[68]. En 2017, BMGF gastó más de 5.000 millones de dólares en sus programas globales, lo que lo convierte en el actor no gubernamental más influyente y poderoso para hacer

[66] THE INTERNATIONAL FEDERATION OF RED CROSS AND RED CRESCENT SOCIETIES (IFRC). «Biological hazards: epidemics». Disponible en http://www.ifrc.org/en/what-we-do/disaster-management/about-disasters/definition-of-hazard/biological-hazards-epidemics/.
[67] NUDELMAN, M. «BILL GATES: A new kind of terrorism could wipe out 30 million people in less than a year — and we are not prepared». *Business Insider*. 18 Feb 2017. Disponible en http://www.businessinsider.com/bill-gates-op-ed-bio-terrorism-epidemic-world-threat-2017-2?r=US&IR=T&IR=T. Fecha de consulta 17/07/2019.
[68] Bill and Melinda Gates Foundation. «What We Do». [Internet]. Seattle, WA, 2013. Disponible en https://www.gatesfoundation.org/What-We-Do.

frente a las pandemias. Las actividades de la fundación se basan en el entendimiento de que las vacunas, los diagnósticos, los medicamentos y la mejora de la prestación de atención son esenciales para hacer frente a las epidemias[64].

Otra fundación con gran tradición es la Fundación Rockefeller, que viene operando desde 1913 con la misión explícita de «promover el bienestar de la humanidad en todo el mundo», y que de hecho está considerada como una de las instituciones más activas a la hora de internacionalizar la sanidad pública. Sus prestigiosas becas internacionales sirvieron para desarrollar grupos de expertos de carácter internacional en materia de política sanitaria, y ha contribuido de manera específica en España al desarrollo de la educación y diseminación del conocimiento de salud pública[69]. La iniciativa de Redes de Vigilancia de Enfermedades de la Fundación Rockefeller (*Disease Surveillance Networks Initiative*, DSN) fue lanzada en 2007 bajo el nuevo marco estratégico de la Fundación con los siguientes objetivos:

- Mejorar los recursos humanos para la vigilancia de las enfermedades en los países en desarrollo, reforzando así la capacidad nacional para vigilar, informar y responder a los brotes.
- Apoyar a las redes regionales para promover la colaboración en la vigilancia de enfermedades y la respuesta a las mismas en todos los países.
- Construir puentes entre los esfuerzos de monitorizaciones regionales y globales.

Partiendo de esa base, la iniciativa DSN tiene cinco áreas de resultados[70]:

1- Redes. Se formaron, mantuvieron y evolucionaron redes de vigilancia de enfermedades transfronterizas para permitir que los profesionales de la vigilancia de enfermedades colaboraran, compartieran información y aprendieran a hacer frente con mayor eficacia a las amenazas de enfermedades.

[69] WEINDING, P. «La Fundación Rockefeller y el organismo de salud de la Sociedad de Naciones: algunas conexiones españolas». *Rev. Esp. Salud Pública* 74. 2000, pp. 15-26. Disponible en http://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1135-57272000000600002. Fecha de consulta 17/07/2019.
[70] KIMBALL, A. M. *et al.* «Final Evaluation of the Rockefeller Foundation's Disease Surveillance Networks Initiative Global». New York: The Rockefeller Foundation, 2011. Disponible en https://assets.rockefellerfoundation.org/app/uploads/20150903170334/Disease-Surveillance-Network-Global-Evaluation-Report-2011.pdf. Fecha de consulta 17/07/2019.

2- Habilidades técnicas y de comunicación en la vigilancia de enfermedades para abordar con mayor eficacia las amenazas de enfermedades.

3- Métodos mejorados para monitorizar, compartir y reportar información de manera efectiva y eficiente, y para responder a las amenazas de enfermedades.

4- Liderazgo transdisciplinario en «una salud»: los responsables de la formulación de políticas, la salud humana y los veterinarios adoptan un enfoque interdisciplinario, trascendiendo los diferentes campos en los planos mundial, regional y local.

5- Excelencia organizativa, responsabilidad y aprendizaje: el equipo de la Iniciativa DSN aprende de su monitorización y evaluación.

La evaluación de las actividades de la iniciativa DSN ha llevado a renombrar o proponer el formato de «comunidades de políticas y prácticas transnacionales de salud pública» para reflejar esta necesidad de prácticas que superen fronteras, y en la que se consigue el objetivo de contención de las pandemias mediante el intercambio de información[71].

La Alianza para Vacunas GAVI, es otra iniciativa clave para prevenir pandemias y cuenta asimismo con el apoyo de Bill Gates. Creada en 2000, GAVI es una asociación público-privada, con el objetivo de crear un acceso igualitario a vacunas nuevas e infrautilizadas para los niños que viven en los países más pobres del mundo. GAVI se financia a través de contribuciones de gobiernos donantes y de la Fundación Bill y Melinda Gates, así como de mecanismos financieros innovadores como el Servicio Financiero Internacional para la Inmunización, el *GAVI Matching Fund* y el Compromiso Anticipado de Mercado Neumocócico. El presupuesto de GAVI para 2016-2020 es de 9.200 millones de dólares en contribuciones y promesas de los donantes y de 8.500 millones de dólares en ingresos y promesas de los donantes[72]. GAVI actualmente contempla la administración de 13 vacunas que objetivamente salvan vidas: antipoliomielítica inactivada, encefalitis japonesa, sarampión, meningitis A, cólera, pentavalente, neumococo, rotavirus, fiebre tifoidea, fiebre amarilla, virus del papiloma humano. La Alianza proporciona financiación a los países que son adecuados para el apoyo y toman la iniciativa en la identificación de sus propias necesidades de inmunización, solicitando cobertura económica y

[71] THE ROCKEFELLER FOUNDATION. «Containing pandemics by sharing information». New York: The Rockefeller Foundation 2018. Disponible en http://engage.rockefellerfoundation.org/story-sketch/containing-pandemics/. Fecha de consulta 17/07/2019.
[72] GAVI. «About Gavi, the Vaccine Alliance» [Internet]. Disponible en https://www.gavi.org/about/.

documentando y monitorizando la implementación de programas de vacunación. Los programas de GAVI requieren que los países beneficiarios paguen una parte del costo de las vacunas (al menos 20 centavos por dosis), lo que fortalece la adherencia y sostenibilidad de los programas de vacunación e inmunización. Cada vez más países solicitan vacunas financiadas por GAVI y demuestran su voluntad de cofinanciar proyectos para mejorar la salud de su población. La Alianza firma contratos a largo plazo con los fabricantes de vacunas para el suministro de cantidades significativas de vacunas, a un nivel de decenas de millones de dosis al año, a los precios fijos más bajos[73].

Hay que mencionar también que Bill Gates es, además, cofundador y uno de los principales donantes y partícipes de la ambiciosa iniciativa que supone la denominada Coalición para la Innovación en la Preparación para Epidemias (en anglosajón, *Coalition for Epidemic Preparedness Innovations*, CEPI). Fundada hace poco tiempo (en 2017), CEPI es una asociación innovadora entre organizaciones públicas, privadas, filantrópicas y civiles como los gobiernos de Noruega, Alemania, India y Japón, Wellcome Trust y el Foro Económico Mundial[74]. Hasta la fecha, la CEPI también ha recibido financiación de los gobiernos de Australia, Bélgica y Canadá. La CEPI tiene como objetivo recaudar 1.000 millones de dólares, y hasta la fecha ha obtenido 630 millones de dólares. La Comisión Europea ha anunciado una contribución en especie de 250 millones de euros que apoyará las iniciativas pertinentes a través de los mecanismos articulados por la propia CE.

En el breve tiempo que lleva en marcha, la CEPI ha anunciado dos convocatorias de financiación de proyectos. La primera fue para posibles vacunas contra los virus MERS, Lassa y Nipah. La segunda, para el desarrollo de plataformas que puedan utilizarse para el desarrollo rápido de vacunas contra patógenos desconocidos[75].

El objetivo de CEPI es corregir una importante deficiencia del mercado en lo que respecta a las vacunas contra patógenos de baja probabilidad que pueden causar epidemias,

[73] SAXENIAN, H. *et al*. «Overcoming challenges to sustainable immunization financing: early experiences from GAVI graduating countries». *Health Policy Plan* 30(2). 2015, pp. 197-205. Disponible en https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4325534/pdf/czu003.pdf. Fecha de consulta 17/07/2019.
[74] RØTTINGEN, J. A. «Coalition for Epidemic Preparedness Innovations (CEPI)». *Presentation to the WHO*. Geneva, 21 July 2017. Disponible en http://www.who.int/medicines/ebola-treatment/TheCoalitionEpidemicPreparednessInnovations-an-overview.pdf. Fecha de consulta 17/07/2019.
[75] CEPI. «New vaccines for a better world. Approach». Oslo, 2018. Disponible en http://cepi.net/approach.

considerando la baja probabilidad de que se necesite una sola vacuna de este tipo, los altos costos de investigación y desarrollo, los retornos retardados, y la escasa o nula motivación de las corporaciones farmacéuticas para invertir en su desarrollo[76].

Otra asociación de financiación público-privada de enorme importancia es el Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria (en inglés, *The Global Fund*), que trabaja en la prevención y respuesta a las pandemias, y también está financiado en parte por el magnate de Microsoft. El Fondo está diseñado para acelerar el fin del SIDA, la tuberculosis y la malaria como epidemias, y fue fundado en 2002 a partir de una asociación entre los gobiernos, la sociedad civil, el sector privado y las personas afectadas por las enfermedades. El Fondo Mundial recauda e invierte alrededor de 4.000 millones de dólares al año para apoyar programas implementados por expertos locales en los países beneficiarios. Estamos hablando de la organización financiera más grande del mundo que trabaja en el campo de los programas de prevención, tratamiento y atención del SIDA, la tuberculosis y la malaria[77]. Hasta 2017, la organización había desembolsado 36.800 millones de dólares a países y comunidades que necesitaban estos programas. Ha financiado la distribución de 795 millones de mosquiteras tratadas con insecticida para combatir el paludismo, ha proporcionado tratamiento contra la tuberculosis a 17,4 millones de personas, ha prestado apoyo a 11 millones de personas que reciben terapia antirretroviral contra el SIDA y ha salvado 22 millones de vidas (o, mejor dicho, ha evitado 22 millones de muertes prematuras) en todo el mundo[78].

[76] BLOOM, D. E.; CADARETTE, D.; SEVILLA, J. P. «Epidemias y economía: las enfermedades infecciosas nuevas y recurrentes pueden tener amplias repercusiones económicas». *Finanzas & Desarrollo* 55(2). 2018, pp. 46-49. Disponible en https://www.imf.org/external/Pubs/FT/fandd/spa/2018/06/pdf/fd0618s.pdf. Fecha de consulta 17/07/2019.
[77] The Global Fund. «The Global Fund Overview» [Internet]. Disponible en https://www.theglobalfund.org/.
[78] THE GLOBAL FUND. «Results Report 2017». Geneva: The Global Fund, 2018. Disponible en https://www.theglobalfund.org/media/6773/corporate_2017resultsreport_report_en.pdf. Fecha de consulta 17/07/2019.

En realidad, el Fondo Mundial es un mecanismo de financiación más que un organismo de ejecución. Los programas son ejecutados por los países beneficiarios, mientras que la secretaría del Fondo Mundial supervisa los programas. La implementación es supervisada por los mecanismos de coordinación dentro del país, comités a nivel de país que consisten en partes interesadas en el país que necesitan incluir, de acuerdo con los requisitos del Fondo Mundial, una amplia gama de representantes del gobierno, la sociedad civil, el sector privado y las personas que viven con las enfermedades. En 2010-2011, se revelaron los casos de corrupción entre los receptores del Fondo Mundial, y se criticó la forma en que el Fondo manejó el mal uso. Fruto de lo anterior, varios países congelaron sus contribuciones, lo que dio lugar a una reducción drástica de la financiación. Al año siguiente se llevaron a cabo amplias reformas y se recuperó la confianza de los donantes. El Fondo Mundial ha introducido una medida que castiga a los países por no reembolsar el dinero adeudado a la organización. La organización deduce fondos de nuevas subvenciones por una cantidad equivalente al doble de lo que un país debe. Hasta ahora, el Fondo Mundial ha recibido 9 millones de dólares en subvenciones de Bangladés, Guatemala y Nigeria como castigo por su uso indebido en el pasado. Un informe publicado en 2015 por el inspector general del Fondo señala el progreso en la forma en que el Fondo Mundial maneja la corrupción. Concluye que los controles internos en la organización son «adecuados y efectivos, con claras salvaguardias en todo momento». En cualquier caso, y pese a los indudables cambios positivos, se siguieron produciendo casos de corrupción. En 2015, el Fondo Mundial informó del mayor caso individual de uso indebido de subvenciones en la historia de la organización, exigiendo un reembolso de 9 millones de euros en relación con la compra de mosquiteras de calidad inferior en Burkina Faso. De cualquier manera, ese y otros casos han salido a la luz, siendo atajados con absoluta contundencia en una estrategia de jugar duro contra la corrupción[79].

[79] USHER, A. D. «Global Fund plays hard ball on corruption». *Lancet* 387. 2016, pp. 213-214. Disponible en https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(16)00094-5/fulltext. Fecha de consulta 17/07/2019.

Otro proyecto interesante y ambicioso lanzado en el 2018 y que vale la pena mencionar es el «*Global Virome Project» (GPV)* o proyecto mundial de viroma. Se trata de una iniciativa científica global de cooperación, utilizando la capacidad del Big Data para reducir significativamente el riesgo de daño de futuros brotes virales. Y es que la esperanza está puesta en la fuerza que ofrece pasar del conocimiento de cientos de miles de nuevos virus que permitirá a la biotecnología desplazarse del enfoque por terapias y vacunas virales individuales a una perspectiva que apunte a una familia completa de virus. Además, en la medida en que se constituye una fotografía de cada perfil ecológico del virus, es decir qué especies infecta, en qué lugar de la tierra se encuentra, las comunidades humanas y animales que están expuestos, y otros factores clave, podremos destinar las vacunas y los medicamentos a las poblaciones en la línea acertada de cara a atajar la próxima enfermedad emergente. En el ámbito de las amenazas virales emergentes, el proyecto de viroma mundial equivaldrá a lo que el Proyecto Genoma Humano significa en términos de una medicina personalizada y se espera que hará que nuestro enfoque pase de responder a los brotes a prepararnos proactivamente para ellos[80].

En definitiva, la multitud de fundaciones, ONG y otros agentes no gubernamentales internacionales que contribuyen a la prevención y la respuesta a las pandemias es diversa. Algunas organizaciones, como las ONG más pequeñas, tienen recursos limitados y luchan por obtener financiación, mientras que otras entidades no gubernamentales tienen una base financiera y un presupuesto muy sólidos que superan significativamente el presupuesto de las organizaciones internacionales. Además, las ONG de mayor solidez alcanzan el estatus consultivo que se concede por el Consejo Económico y Social (ECOSOC) de la Organización de Naciones Unidas. Pueden así presionar a los Estados miembros y a la OMS para que reconozcan y respondan a una crisis sanitaria como un brote de enfermedad. Sin embargo, las ONG son justamente eso: organizaciones no gubernamentales sin la legitimidad para movilizar una respuesta política, nacional o internacional, pero que pueden catalizar sinergias y esfuerzos positivos[81].

[80] CARROLL, D. *et al*. «The Global Virome Project». *Science* 359(6378). 2018, pp. 872–874. Disponible en http://science.sciencemag.org/content/359/6378/872.long. Fecha de consulta 17/07/2019.
[81] SEHOVIC, A. B. *Coordinating Global Health Policy Responses: From HIV/AIDS to Ebola and Beyond*. London: Palgrave Macmillan 2017.

Local y global: visión desde España a la aproximación de sinergia internacional y reflexiones a modo de conclusión

Las pandemias y epidemias se cuentan entre los principales desafíos para la seguridad de un país. En España está así explícitamente reconocido, junto a la inestabilidad económica, la vulnerabilidad energética, los movimientos migratorios, el cambio climático, y las emergencias y catástrofes[82]. La revisión sobre la capacidad de la respuesta española frente a las pandemias es objeto de análisis en otro capítulo de esta obra, y aquí solo expondremos de forma sucinta que, según el «Índice de Preparación Metabiota» (desarrollado en 2015, y que mide la capacidad nacional para detectar y responder a brotes epidémicos y pandémicos), España se encuentra entre los países mejor preparados para las pandemias, al igual que el resto de países desarrollados, con una puntuación de 1 sobre 5, donde 1 es el más preparado y 5 el menos preparado[51]. Este índice es multidimensional y se construye a partir de cinco subíndices que miden: la infraestructura de salud pública, la infraestructura física y de comunicaciones, la capacidad burocrática y de gestión pública, los recursos financieros para financiar la respuesta a la enfermedad, y la comunicación de riesgos.

Entre las medidas para prevenir y responder a epidemias y pandemias, la Estrategia de Seguridad Nacional no solo sugiere la vacunación, el control fronterizo y la inspección de bienes importados, la implementación de programas de promoción de la salud… sino que cita explícitamente el objetivo de «adoptar planes de preparación y respuesta ante riesgos sanitarios, tanto genéricos como específicos, bajo el principio de coordinación entre la Administración General del Estado y las Administraciones autonómicas y con organismos internacionales, como la Organización Mundial de la Salud o, en el seno de la UE, el Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades». Además, entre las principales líneas de acción definidas para alcanzar este objetivo se cita el «desarrollar los Equipos Técnicos Españoles de Ayuda y Respuesta en Emergencias (conocidos como START, por las siglas en inglés de *Spanish Technical Aid Response Team*) y favorecer su participación en misiones internacionales»[77]. Al mismo tiempo, la fuerte vinculación con los países latinoamericanos y la proximidad geográfica con África,

[82] PRESIDENCIA DEL GOBIERNO. *Estrategia de Seguridad Nacional 2017*. Madrid: Gobierno de España 2017. Disponible en http://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/presidenciadelgobierno/Documents/2017-1824_Estrategia_de_Seguridad_Nacional_ESN_doble_pag.pdf. Fecha de consulta 17/07/2019.

así como la posición de liderazgo de España en el mundo como uno de los países con mayor calidad y acceso a la sanidad, evidencian la responsabilidad y el importante papel de España en los esfuerzos internacionales para responder a las pandemias[83]. En definitiva, emerge como cada vez más necesaria la colaboración y cooperación internacional en los esfuerzos de lucha contra las enfermedades transmisibles, contemplando, además, la asistencia a los países más vulnerables que se considera trascendental para la prevención y el control de las pandemias.

Para concluir, y como se ha expuesto a lo largo de este capítulo, la comunidad internacional ofrece una gama de herramientas normativas y funcionales para la colaboración sinérgica. Además de los instrumentos legales que suponen el Reglamento Sanitario Internacional y las normas de base de la OIE y de la FAO, existen recursos de conocimiento, financieros y de apoyo sobre el terreno que pueden tener una enorme trascendencia. Ello se aporta desde organizaciones diversas, tales como las instituciones financieras internacionales, hasta las de coordinación de la comunidad científica, pasando por la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales globales. Esa amalgama de instituciones trabajando de manera sinérgica ofrece plataformas para intercambio de conocimientos y publicación periódica de evaluaciones de riesgos o información a nivel mundial sobre una variedad de riesgos. Estas plataformas de conocimiento pueden jugar un papel importante en el acercamiento de los intereses nacionales para establecer metas compartidas[84]. Más aún, la comunidad internacional puede proporcionar asistencia técnica para iniciativas destinadas a proteger contra diversos riesgos, promoviendo la capacidad de fortalecimiento de la gobernabilidad, sistemas de alerta y vigilancia de las enfermedades infecciosas, crisis y desastres, y facilitando la metodología para el diseño de políticas proactivas para estrategias de gestión de crisis y desastres. Y al final, las instituciones financieras internacionales están ahí para apoyar el desarrollo de mercados para la deuda e instrumentos de gestión de reservas y de cobertura de los riesgos financieros. Esto puede resultar vital en el caso

[83] GBD 2015 HEALTHCARE ACCESS AND QUALITY COLLABORATORS. «Healthcare Access and Quality Index based on mortality from causes amenable to personal health care in 195 countries and territories, 1990–2015: a novel analysis from the Global Burden of Disease Study 2015». *Lancet* 390. 2017, pp. 231-266. Disponible en http://dx.doi.org/10.1016/S0140-6736(17)30818-8. Fecha de consulta 17/07/2019.
[84] SUBBIAH, A. R.; BILDAN, L.; NARASIMHAN, R. «Background Paper on Assessment of the Economics of Early Warning Systems for Disaster Risk Reduction». Washington D. C.: The World Bank 2008. Disponible en https://econadapt-library.eu/node/1546. Fecha de consulta 17/07/2019.

de Estados de pequeño tamaño, o con mercados segmentados que pueden bloquear las soluciones eficientes o la distribución apropiada en común del riesgo[85].

No podemos dejar de mencionar aquí, desde una perspectiva internacional, a los medios de comunicación y las cada vez más desarrolladas redes sociales. De hecho, es notable su contribución de cara a recopilar, revisar, analizar, sintetizar y diseminar información útil sobre la salud, medio ambiente, seguridad, vulnerabilidad económica y otros riesgos que influyen en el desarrollo y estabilidad, y ofrecer mecanismos de alerta y detección de problemas epidémicos[86,87]. Además de los medios de comunicación, los canales formales e informales de información suponen una herramienta a los sistemas de alerta y emergencias sanitarias que potencian la vigilancia, comunicación y control de posibles amenazas sanitarias. Y es que, durante las situaciones de emergencia, las personas están expuestas a mucha información y lo cierto es que se desconoce la validez de la mayoría de ella. Afortunadamente lo anterior está relativamente contrarrestado por los grupos de expertos y autoridades oficiales que publican lo más anticipado posible las correcciones de los rumores y de la información falsa difundida a través de los medios sociales[88,89]. Además, en diversas revisiones sistemáticas de la literatura disponible, se ha demostrado que el uso de las redes sociales durante una emergencia se asocia de forma positiva con la capacidad de controlar una crisis y fuerza de la respuesta[90]. Aunque parecen existir sesgos y lagunas de información sobre la utilidad de las redes sociales

[85] MAHUL, O.; CUMMINS, D. «Catastrophe Risk Financing in Developing Countries: Principles for Public Intervention». Washington D. C.: The World Bank 2009. Disponible en http://siteresources.worldbank.org/FINANCIALSECTOR/Resources/CATRISKbook.pdf. Fecha de consulta 17/07/2019.
[86] CHUNARA, R.; ANDREWS, J. R.; BROWNSTEIN, J. S. «Social and news media enable estimation of epidemiological patterns early in the 2010 Haitian cholera outbreak». *Am J Trop Med Hyg* 86. 2012, pp. 39-45. Disponible en http://www.ajtmh.org/content/journals/10.4269/ajtmh.2012.11-0597#html_fulltext.
[87] CHRISTAKI, E. «New technologies in predicting, preventing and controlling emerging infectious diseases». *Virulence* 11. 2015, pp. 1-8. Disponible en https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4720248/pdf/kvir-06-06-1040975.pdf. Fecha de consulta 17/07/2019.
[88] SIMON, T.; GOLDBERG, A.; ASINI, B. «Socializing in emergencies: A review of the use of social media in emergency situations». *Int J Inf Manag* 35(5). 2015, pp. 609-619. Disponible en https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0268401215000638?via%3Dihub.
[89] LUNA, S.; PENNOCK, M. «Social media applications and emergency management: A literature review and research agenda. International». *Journal of Disaster Risk Reduction* 28. 2018, pp. 565-577. Disponible en https://doi.org/10.1016/j.ijdrr.2018.01.006.
[90] GRAHAM, M. W.; AVERY, E. J.; PARK, S. «The role of social media in local government crisis communications». *Public Relations Review* 41(3). 2015, pp. 386-394. Disponible en https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0363811115000077.

en el apoyo a situaciones de alerta en salud pública[91], se vaticina que todo ello tendrá enorme influencia en la gestión durante las emergencias sanitarias, entre otras cosas a través de los sistemas de vigilancia, predicción de eventos y herramientas epidemiológicas, ya que las redes sociales e Internet pueden permitir transformar las formas en que se rastrean las emergencias usando datos de interés de las búsquedas como por ejemplo la amplitud de la población involucrada y la velocidad de expansión[92].

Tal y como resulta intuitivo formular, y las evidencias a nivel global así lo avalan, invertir en mejorar el saneamiento, el suministro de agua limpia y la infraestructura urbana puede reducir la frecuencia del contacto humano con agentes patógenos. La susceptibilidad ante infecciones disminuye también si se parte de adecuados niveles básicos de salud, lo cual solo es posible si se favorece la nutrición apropiada y sobre todo si se fortalecen sistemas de salud sólidos y sostenibles[93]. En definitiva, es aquí plenamente válida la expresión: «piensa globalmente, actúa localmente» (en inglés: «*think global, act local*») que tan utilizada ha sido en contextos variados, desde la política a la planificación urbanista, el medio ambiente o… la salud pública. Finalmente, invertir en investigación y desarrollo frente a enfermedades que implican potencial riesgo y ante las cuales no tenemos instrumentos de prevención y control, es una responsabilidad ética y requiere atención proactiva.

[91] CHARLES-SMITH, L. E. *et al*. «Using Social Media for Actionable Disease Surveillance and Outbreak Management: A Systematic Literature Review». *PLoS One.* 10(10):e0139701 [Internet]. 2015. Disponible en https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4593536/.
[92] TEODORESCU, H. N. «Using Analytics and Social Media for Monitoring and Mitigation of Social Disasters». *Procedia Engineering* 107. 2015, pp. 325- 334. Disponible en https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1877705815010413?via%3Dihub.
[93] MUNSTER, V. J. *et al.* «Outbreaks in a Rapidly Changing Central Africa - Lessons from Ebola». *NEJM*. 2018; E-published on August 22, 2018 doi: 10.1056/NEJMp180769. Disponible en https://www.nejm.org/doi/full/10.1056/NEJMp1807691.

Como decíamos en la introducción del capítulo a la hora de describir las enfermedades graves con potencial para generar una emergencia pandémica y para las que actualmente no existen vacunas o tratamientos, hemos de reconocer que no sabemos lo suficiente sobre la «enfermedad X». No sabemos exactamente ante qué nos vamos a enfrentar, y sin embargo hemos de estar preparados, para lo cual la colaboración internacional es esencial. Tenemos el enemigo a las puertas y esta es una batalla en la que no nos podemos permitir bajar la guardia.

*José M.ª Martín-Moreno, Lydia Gorgojo Jiménez**

Catedrático de Medicina Preventiva y Salud Pública,
Facultad de Medicina e INCLIVA, Universidad de Valencia

Profesora de Ciencia Política,
Facultad CC. PP. y Sociología, Universidad de Valencia

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos
1970 — 2020

Documento
Informativo

08/2020 13 de febrero de 2020

María del Mar Hidalgo García

Influencia de factores geopolíticos en la aparición de brotes epidémicos

Influencia de factores geopolíticos en la aparición de brotes epidémicos

Resumen

En la actualidad existen una serie de factores que han hecho saltar las alarmas sobre el incremento de la posibilidad de que un brote local se convierta en una pandemia global. Cada nuevo brote tiene el potencial de tener consecuencias geopolíticas, no solo por las pérdidas de vidas sino también por alterar el comercio y la productividad económica, a nivel nacional, regional e internacional. La gravedad de estos impactos depende de la conexión del país con el resto del mundo, de la mortalidad del brote y de su forma de propagación.

Palabras clave

Pandemias, COVID-19, gripe, salud, enfermedades infecciosas.

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.

Influence of geopolitical factors in the emergence of epidemic outbreaks

Abstract

At present there are a number of factors that have triggered alarms about the increased possibility of a local outbreak becoming a global pandemic. Each new outbreak has the potential to have geopolitical consequences, not only for loss of life but also for altering trade and economic productivity, at the national, regional and international levels. The severity of these impacts depends on the country's connection with the rest of the world, on the mortality of the outbreak and on its form of propagation.

Keywords

Pandemics, COVID-19, Influenza, health, infectious diseases.

* Este documento es un extracto del capítulo 1 del Cuaderno de Estrategia número 203: *Emergencias pandémicas en un mundo globalizado: amenazas a la seguridad,* cerrado a 10 de noviembre de 2019, que será publicado próximamente por el IEEE.

Introducción

Los científicos muestran cierta preocupación por el aumento del número de brotes epidémicos que se está produciendo en los últimos años[1] ya que el número de enfermedades nuevas por década se ha multiplicado por cuatro durante los últimos sesenta años y desde 1980 el número de brotes por año se ha triplicado[2]. Sirvan de ejemplo, los nuevos brotes epidémicos como el de la gripe H1N1 de 2009, el MERS-Cov en Oriente Medio en 2012, la gripe aviar H7N9 en China en 2013, el ébola en el África Occidental en 2013 y el actual en la República democrática del Congo, el zika en Sudamérica en 2015, o el último en sumarse a esta lista: el nuevo coronavirus (COVID-19)[3] . Estos datos hacen pensar que ha comenzado una nueva era en el riesgo de aparición de epidemias mostrando una tendencia que se espera que se intensifique en el futuro[4].

Las epidemias y las pandemias son eventos naturales que han ocurrido y seguirán ocurriendo en el futuro. Los ejemplos mencionados anteriormente constituyen ejemplos de cómo las agencias gubernamentales y las organizaciones internacionales se han visto obligadas a afrontar nuevas amenazas biológicas. Además de los brotes que se originan de forma natural, hay que tener en cuenta que un fallo en los sistemas de bioseguridad, la investigación sobre el uso dual de ciertas tecnologías y la amenaza de bioterrorismo puede afectar no solo a la salud pública sino también a la seguridad de la población y del propio Estado.

La prevención de una amenaza biológica es una tarea que resulta difícil por no decir imposible. Sin embargo, existen una serie de factores que han hecho saltar las alarmas sobre el incremento de la posibilidad de que un brote local se convierta en una pandemia global. Entre estos factores, hay que mencionar, el incremento en el riesgos de que patógenos infecciosos salten de los animales a los humanos, el cambio climático, el incremento de resistencias antimicrobianas, la propagación de enfermedades infecciosas debido al incremento de la movilidad y del comercio mundial, la amenaza de

[1] http://time.com/4766624/next_global_security/.
[2] Ídem.
[3] Nombre final dado por la Organización Mundial de la Salud (OMS) en lugar de «coronavirus de Wuhan» para evitar estigmatizar a esta ciudad y a la población china y en sustitución del otro nombre dado, 2019-nCoV. Por su parte, China había propuesto denominarlo NCP (Novel Coronavirus Pneumonia).
[4] https://www.weforum.org/projects/managing-the-risk-and-impact-of-future-epidemics.

actos de bioterrorismo o la existencia de estructuras de salud públicas débiles, principalmente en países en vías de desarrollo[5].

Cada nuevo brote tiene el potencial de tener consecuencias geopolíticas, no solo por las pérdidas de vidas sino también por alterar el comercio y la productividad económica, a nivel nacional, regional e internacional. La gravedad de estos impactos depende de la conexión del país con el resto del mundo, de la mortalidad del brote y de su forma de propagación.

Factores de riesgo en la aparición de brotes de enfermedades infecciosas a gran escala

Las drásticas medidas que se han tomado a nivel mundial —y en concreto por el gobierno chino— para evitar la propagación del COVID-19 junto con las graves consecuencias económicas que está provocando[6] han materializado la preocupación que existía en los foros de expertos donde se alertaba de que en la actualidad existía un riesgo mayor de que se produjera una pandemia global o algún brote de consecuencias a gran escala como los que ya se habían producido con anterioridad como, el SARS, la gripe aviar, ébola o el zika.

En 2018, la Organización Mundial de la Salud (OMS) publicaba una lista de patógenos emergentes que podrían convertirse en la siguiente epidemia global. En la lista se incluía la denominada de forma genérica «enfermedad X». Con esta denominación, la OMS trataba de alertar sobre la aparición de una posible bacteria o un virus que podría surgir en el futuro y causar una infección generalizada en todo el mundo. Se trataba de una medida de sensibilización para que los desarrollaran medidas para una posible emergencia pandémica.

Según se recoge en el informe *Worldwide Threat Assessment 2019*[7], el mundo permanecerá vulnerable frente a la aparición de una nueva pandemia de gripe o a un brote de alguna enfermedad infecciosa a gran escala que pudiera producir numerosas

[5] https://www.cdc.gov/globalhealth/healthprotection/fieldupdates/winter-2017/why-it-matters.html.
[6] GONZÁLEZ MARTÍN, Andrés. *Efectos de la epidemia en China y los daños colaterales en la economía Iberoamericana*. *Documento Informativo IEEE 03/2020*. Disponible en http://www.ieee.es/contenido/noticias/2020/02/DIEEEI03_2020ANDGON_coronavirus.html (consultado 10/02/2020).
[7] https://www.dni.gov/files/ODNI/documents/2019-ATA-SFR---SSCI.pdf.

muertes y desestabilizar la economía mundial. Por desgracia, con el COVID-19 nos podemos hacer una ligera idea de lo que este informe predecía, y lo que es más preocupante: lo que pueda pasar en el futuro, con este virus o con uno nuevo.

Aunque la comunidad internacional ha realizado progresos para mejorar la seguridad sanitaria global, todavía no son suficientes para abordar el desafío que supone la aparición con mayor frecuencia de enfermedades como consecuencia de la rápida urbanización, la prolongación de las crisis humanitarias, la incursión humana en sitios despoblados, la expansión del comercio, la movilidad internacional, el cambio climático o las nuevas tecnologías en el campo de la biología molecular[8].

Aumento de la población y la urbanización

Se estima que la población mundial alcance los nueve mil millones en 2050. Prácticamente todo este crecimiento se producirá en países en desarrollo de Asia y África, lo que originará una presión sobre los recursos básicos que, a día de hoy, ya son insuficientes. Más de la mitad de la población mundial prevista para 2050 se agrupará en solo nueve países, según el informe: India, Nigeria, Pakistán, República Democrática del Congo, Etiopía, Tanzania, Indonesia, Egipto y Estados Unidos[9].

Este crecimiento contrasta con la inversión de las pirámides de población en los países desarrollados ya que un tercio de estos países tendrá más de sesenta años en el 2050. En los últimos años, la esperanza de vida ha aumentado y se estima que esta tendencia continuará en el futuro pasando de los 72,6 años a 77,1 en 2050[10], lo significa que poblaciones más mayores serán más vulnerables a determinados riesgos, entre ellos, las enfermedades infecciosas[11].

Otra de las grandes tendencias demográficas que caracterizará al siglo XXI será el aumento de la urbanización. El porcentaje de población que vivía en ciudades en 2015, que era del 54 %, pasará a ser del 66 % en 2050. Este cambio tendrá lugar en su mayoría en el hemisferio sur, donde se espera que casi el 37 % del aumento tenga lugar en solo tres países: India, China y Nigeria. La concentración de la población en las

[8] Ídem.
[9] https://population.un.org/wpp/.
[10] https://www.un.org/es/sections/issues-depth/population/index.html.
[11] Informe «Emerging systemic risks in the 21th Century», OECD, 2003.

megaciudades plantea grandes desafíos como por ejemplo la necesidad de proporcionar los servicios básicos tales como el agua, el transporte, el tratamiento de los residuos o la aparición de desigualdades que pueden generar sociedades no inclusivas. Conviene recordar que casi dos tercios de la población que vive en las urbes africanas lo hace en suburbios. En el caso de Sierra Leona, se está urbanizando a un ratio del 3 % cada año y en 2005 más del 97 % de su población urbana vivía en suburbio. Estas condiciones fomentaron la propagación del Ébola[12].

El crecimiento urbano masivo, rápido, mal planificado, no inclusivo y con escasez de recursos que está teniendo lugar en países en desarrollo crea las condiciones idóneas para la propagación de enfermedades infecciosas en especial las trasmitidas por mosquitos como la malaria, el dengue**,** o la fiebre amarilla. Con respecto a esta última, las ciudades con mayor riesgo serán Miami, Bangkok, Hong Kong, Mumbai y Nueva Deli, Sao Paulo y el Cairo, algunas de ellas con más de veinte millones de habitantes[13].

En China, la alta densidad de aves criadas a cielo abierto y la rápida expansión de las ciudades con servicios sanitarios deficientes, son factores que alertan sobre la posible aparición de un nuevo brote de la gripe aviar.

Conflictos y desplazamientos de población

Las circunstancias geopolíticas también condicionan el comportamiento de las enfermedades. Por ejemplo, la razón por la que la mal llamada «gripe española» se propagó tan rápidamente se debió al movimiento de población sin precedentes que tuvo lugar durante la I Guerra Mundial.

En el Informe *Worldwide Threat Assessment* 2019, se recogen los puntos de desplazamientos humanos críticos por su repercusión en la propagación de enfermedades infecciosas como el cólera, el sarampión, el ébola o la difteria. Myanmar, Siria, Yemen, República Democrática del Congo y Venezuela constituyen puntos críticos de desplazamientos humanos, lo que hace que, a su vez, sus países vecinos se

[12] https://www.weforum.org/agenda/2015/01/the-pandemic-risk-in-todays-cities/.
[13] https://www.telegraph.co.uk/global-health/science-and-disease/worlds-largest-cities-risk-yellow-fever-outbreak/.

conviertan en puntos críticos en la aparición de enfermedades. Tal es el caso de Bangladés, Jordania, Brasil, Líbano, Turquía, Uganda, Ruanda, Perú, Somalia y Yibuti.

La migración de los rohinyá y la crisis de Venezuela son dos ejemplos que ponen de manifiestos el carácter transfronterizo de las epidemias y de la necesidad de abordar la seguridad sanitaria de forma colectiva.

En el primer caso, la migración de los rohinyá, principalmente hacia Bangladés constituye un ejemplo reciente de los riesgos a la salud a los que se enfrentan los refugiados. Durante las últimas décadas cientos de miles de rohinyá han huido de la violencia en Myanmar para refugiarse en los países colindantes. En los campos de refugiados es frecuente la aparición de brotes de enfermedades como el cólera, la diarrea, el tifus y, posiblemente, la Hepatitis E como consecuencia de la falta de higiene, la contaminación del agua y la falta de alimentos. Los análisis de agua llevados a cabo en algunos asentamientos de Bangladés, indican que un 92 % del agua está contaminada por *Escherichia coli*. El movimiento constante de la población y la falta de registros oficiales incrementan las dificultades para llevar a cabo de forma adecuada las campañas de vacunación[14].

Por otro lado, la crisis de Venezuela ha provocado que se incremente el riesgo de propagación de ciertas enfermedades como la difteria, la malaria, el sarampión y la tuberculosis en países vecinos como Brasil, Colombia y Trinidad y Tobago[15].

Durante los próximos, es probable que la tendencia migratoria continúe en ascenso. Los fenómenos migratorios son multicausales pero muchos de ellos están provocado por la pobreza extrema, los conflictos, la degradación del medio ambiente y el uso insostenible de los recursos naturales. Por lo que respecta al continente africano, la tendencia de estos movimientos humanos es que se desarrollen dentro del propio continente. Pero si el aumento de la población joven que tendrá lugar en los próximos años no encuentra los medios y la estabilidad suficiente para poder vivir en sus países, en el 2050 la migración sur norte será la tendencia dominante[16]. Estos desplazamientos pueden contribuir a aumentar el riesgo de propagación de enfermedades infecciosas. En el caso

[14] CHAN, Emily Y. Y. and col. «Medical and health risks associated with communicable diseases of Rohingya refugees in Bangladesh 2017». *International Journal of Infectious Diseases* 68. 2018, pp. 39-43.
[15] https://www.dni.gov/files/ODNI/documents/2019-ATA-SFR---SSCI.pdf.
[16] https://afrobarometer.org/publications/updata-ing-narrative-about-african-migration.

de Europa, las regiones del sureste, el centro y del este estarán expuestas a un mayor riesgo porque se encuentran en las principales de rutas de migración que conectan Oriente Medio y norte de África con Europa. La polio podría emerger en países como Bosnia-Herzegovina, Ucrania y Rumanía ya que durante los últimos años la proporción de vacunaciones ha caído considerablemente. De hecho, en 2015 se produjeron dos casos de polio en 2015[17]. También la OMS ha identificado el Líbano como un área de alto riesgo de aparición de cólera debido a los casi dos millones de refugiados que huyen del conflicto sirio.

Las situaciones de conflictos generan graves problemas para la salud de la población. La falta de suministros como agua y alimentos, la falta de personal médico y la destrucción de instalaciones sanitarias aumentan la vulnerabilidad de las poblaciones para sufrir enfermedades infecciosas. A su vez, las enfermedades pueden afectar a los conflictos actuales, pero raramente constituyen un factor decisivo en su desarrollo o finalización.

En las situaciones de emergencia que se alargan en el tiempo, se produce un aumento tanto de la morbilidad como de la mortalidad debido a la falta de servicios sanitarios, la falta de programas de control, la destrucción de las infraestructuras, la aparición de malnutrición y la ausencia de vacunas. Estas situaciones hacen que las poblaciones que se encuentran en lugares de conflicto presenten una mayor vulnerabilidad frente a las enfermedades. A finales de 2009 en Siria se había conseguido reducir la extensión de la leishmaniosis gracias a los programas de control del vector. Sin embargo, la aparición del conflicto en 2011 hizo que estos programas se interrumpieran y que apareciera una reemergencia de la enfermedad con una dispersión rápida por el país debido a la huida de la población hacia zonas más seguras[18].

En el conflicto de Siria han emergido enfermedades asociadas a condiciones higiénicas deficitarias como el cólera. También la falta de medios sanitarios y la falta de cumplimiento del calendario de vacunas como consecuencia del conflicto han incrementado, desde 2013, la aparición de otras enfermedades como la polio.

[17] http://www.young-diplomats.com/diseases-plays-key-role-geopolitics/.
[18] TABBAA D.; SEIMENS A. «Population displacements as a risk factor for the emergence of epidemics». *Veterinaria Italiana*, 49 (1), 2013, pp. 19-23.

La situación de conflicto de Yemen ha provocado un aumento preocupante en el número de víctimas por cólera. Aproximadamente una tercera parte de los casos reportados durante este año son de niños menores de 5 años y según la OMS se teme se vuelva a producir un brote de cólera como el padecido hace dos años cuando se registraron más de un millón de casos[19].

Las condiciones de los campos de refugiados también favorecen la propagación de enfermedades. En algunos casos, la gente solo cuenta con un 10 % del espacio vital requerido, y aunque se produzcan mejoras es difícil acabar con las epidemias. En algunos campos más del 70 % de las pruebas realizadas en el agua que utilizan los refugiados han detectado algún tipo de contaminación[20].

También los patógenos que presentan una resistencia a los medicamentos pueden desarrollarse más fácilmente en situaciones de conflicto debido a la falta de un diagnóstico adecuado, la administración de medicamentos caducados o la interrupción de tratamiento debido a los desplazamientos repentinos. Además, en estas situaciones de conflicto y caos proliferan las farmacias privadas que administran medicamentos de dudosa calidad y la prescripción por parte de personal no cualificado como consecuencia de la falta de implementación de regulaciones[21].

Un aspecto muy importante y grave que conviene resaltar en la relación entre los conflictos y las enfermedades infecciosas es la violencia contra la asistencia sanitaria que, desgraciadamente, se da en algunos de los conflictos armados actuales. Además de constituir uno de los mayores problemas humanitarios en términos de número de personas afectadas, directa o indirectamente, también es un desafío relacionado con la falta de reglas que determinan el devenir de los conflictos del siglo XXI[22].

La violencia contra el personal sanitario conduce, con frecuencia al éxodo de este personal, originando los llamados «desiertos médicos». También conduce a la

[19] https://news.un.org/es/story/2019/03/1453571.
[20] https://elpais.com/elpais/2019/03/27/planeta_futuro/1553689823_565564.html.
[21] TABBA D.; SEIMENS A. «Population displacements as a risk factor for the emergence of epidemics». Veterinaria Italiana, 49 (1), 2013, pp. 19-23.
[22] RODRÍGUEZ- VILLASANTE and col. *Asistencia de salud en peligro (Health care in danger). Documento de trabajo 02/2018*. Disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_trabajo/2018/DIEEET02-2018_Asistencia_Salud_en_peligro_CruzRoja.pdf.

destrucción o cierre de hospitales originando un daño irreversible en los sistemas de salud de los países en conflicto.

El 27 de febrero de 2109, el personal de Médicos sin Fronteras (MSF) tuvo que abandonar sus actividades en Butembo y Katwa en la provincia de North Kivu, epicentro de epidemia de Ébola en la República Democrática del Congo como consecuencia de un ataque al centro de tratamiento de Ébola. Los asaltantes incendiaron las instalaciones y vehículos. Aunque el fuego fue controlado, el personal de esta ONG se vio obligado a retirarse y dejar el cuidado de los pacientes. Cuando se produjo el ataque había 57 pacientes en el centro de ellos 15 tenían confirmado la infección por Ébola[23]. Este incidente venía precedido por otro acontecido en el distrito de Katwa tres días antes en un centro de tratamiento de víctimas de Ébola. En esta ocasión los miembros de MSF tuvieron que ser evacuados.

Destrucción de los hábitats naturales

La ausencia de una adecuada gestión de agua y el uso insostenible de los recursos hídricos incrementará la vulnerabilidad de las poblaciones frente a la aparición de enfermedades infecciosas. Si los patrones de consumo de agua continúan como en la actualidad, en 2025, dos terceras partes de la población mundial estarán en riesgo de sufrir estrés hídrico. En la actualidad alrededor de 1.400 millones de personas no tienen acceso al agua potable y 3.000 millones no se benefician del agua producida en las plantas potabilizadoras. A nivel mundial, el agua contaminada afecta a las salud de 1.200 millones personas y contribuye al fallecimiento de 15 millones de niños cada cinco años[24].

La destrucción de las zonas forestales para destinar el terreno a actividades agropecuarias, puede provocar la aparición enfermedades al entrar en contacto con nuevos animales. Es el caso, por ejemplo, de la fiebre Lassa. Se trata de una enfermedad viral que se contagia a través de las heces de roedores. Al destruir los bosques los roedores entran en zonas habitadas buscando comida. La fiebre Lassa está tomando

[23] https://www.msf.org/medical-activities-suspended-after-ebola-treatment-centre-attack.
[24] Informe *Emerging sistemic risks in the 21th Century*. OECD, 2003.

una importancia creciente en el oeste de África, en concreto en Nigeria en donde se están produciendo más casos de los esperados[25].

El cambio climático

El cambio climático está considerado un multiplicador de riesgos a nivel mundial y uno de los principales desafíos a los que se enfrenta la humanidad en las próximas décadas. Entre sus impactos directos sobre el ser humano, su repercusión en la salud es uno de los más críticos. Los factores climáticos, especialmente la temperatura, las precipitaciones y la humedad juegan un papel muy importante en la trasmisión de enfermedades.

El cambio climático tendrá un impacto negativo en la salud de las poblaciones en muchos países. El aumento de las temperaturas fomentará la aparición de enfermedades asociadas a la temperatura así como la aparición de enfermedades vectoriales. El incremento en la gravedad y frecuencia de los fenómenos meteorológicos adversos como las sequías, huracanes, lluvias torrenciales supondrán un aumento en el número de víctimas así como la propagación de enfermedades relacionadas con el agua y la generación de situaciones de inseguridad alimentaria. Además las emisiones que contribuyen al calentamiento global también afectan a la calidad del aire causando problemas respiratorios a la población, problemas cardíacos e incluso determinados tipos de cánceres. El Banco Mundial estima que la degradación de la calidad del aire produce alrededor de 5,5 millones de muertes al año[26].

Desde el punto de vista de la salud, existen países que son más vulnerables por los impactos del cambio climático.

Según la OMS durante el periodo 2030-2050, el cambio climático provocará un incremento adicional en el número de víctimas. En concreto: 38.000 personas por

[25] ADETOLA*, O. O.; ADEBISI**,** M. A. **«***Impacts of Deforestation on the Spread of Mastomys natalensis in Nigeria»*. World Scient i f ic News, 130. 2019, pp. 286-296.
[26] Informe *Geographic hotspots for World Bank Action for Climate Change anh Health*, 2017. Disponible en http://documents.worldbank.org/curated/en/209401495434344235/pdf/113571-Working-Paper-PUBLIC-Final-WBG-Climate-and-Health-Hotspots.pdf. Fecha de consulta: 27 de febrero de 2018.

exposición al calor, 48.000 debido a diarreas, 60.000 debido a la malaria, 95.000 por malnutrición infantil con un impacto que alcanza la cifra de 4-12 billones dólares[27].

Según los informes del IPCC (*International Panel of Climate Change*) existe un riesgo creciente de que la variabilidad climática altere el comportamiento de los vectores implicados en la propagación de ciertas enfermedades infecciosas como los mosquitos o moscas. Esta alteración se puede producir tanto en la distribución geográfica como en la biología del patógeno. En EE. UU. se estima que las principales enfermedades vectoriales se han duplicado e incluso se han triplicado desde 2005. La malaria, el dengue, el Chikungunya, la Leishmaniasis, la enfermedad de Lyme y el zika son ejemplos de enfermedades vectoriales susceptibles de ser alteradas por el cambio climático[28].

Según la Organización Mundial de la Salud (OMS), las enfermedades vectoriales como la malaria, el zika, el dengue o la fiebre amarilla causan más de un millón de muertes cada año[29]. En la actualidad se conocen alrededor de cien enfermedades trasmitidas por mosquitos, incluyendo el dengue, la chikunguya y la malaria. La más preocupante de ellas es la malaria, principalmente en África Subsahariana. Durante las próximas décadas es probable que se extienda desde el oeste al centro y este de África. Solo en África se espera que en 2050, 45-65 millones de personas se encuentren en riesgo de contagio en África como consecuencia del cambio climático[30].

El dengue también es motivo de preocupación y está considerada como enfermedad emergente. Se trata de una enfermedad viral trasmitida por los mosquitos Aedes y predominantemente urbana. Desde el punto de vista epidemiológico, alrededor del 300-500 millones de personas viven en zonas de riesgo. Aunque inicialmente se daba en regiones subtropicales —de hecho, se llama fiebre tropical— el dengue se ha extendido a Europa. En 2014, el mosquito se hallaba presente en dieciocho regiones de Francia[31]. Se prevé un incremento de los casos de dengue debido al calentamiento y al

[27] Informe *Quantitative risk assessment of the effects of climate change on selected causes of death, 2030s and 2050s*. World Health Organization 2014.
[28] https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/27081888.
[29] https://ec.europa.eu/research/eic/index.cfm?pg=prizes_epidemics.
[30] Informe *Risk Expands, But Opportunity Awaits. Emerging Evidence on Climate Change and Health in Africa*. USAID, 2017 Disponible en https://www.climatelinks.org/sites/default/files/asset/document/2017.11.30_USAID%20ATLAS_Emerging%20Evidence%20on%20Climate%20Change%20and%20Health%20in%20Africa_ENG.pdf.
[31] https://www.pasteur.fr/en/geopolitics-mosquito.

aumento de humedad. En 2050, un 56 % de la población estará en riesgo y África con su rápida urbanización será uno de los puntos en donde ejercerá una mayor influencia.

Debido a las altas temperaturas se espera un auge de las enfermedades diarreicas en las próximas décadas con una mayor incidencia en los niños menores de cinco años. También las altas temperaturas y las sequías reducirán el rendimiento de las cosechas llegando a situaciones de hambruna a más de 10 millones de niños en 2050.

En el caso del sudeste asiático, debido a las sequías y a las inundaciones, el cambio climático incrementará el número de casos de diarrea y de desnutrición, principalmente en Bangladés, Bután, India, Maldivas, Myanmar y Nepal[32]. Además, es probable que un incremento en la frecuencia y duración de las olas de calor, así como un aumento de la humedad durante el verano, generen un aumento de la mortalidad y de la morbilidad principalmente en individuos más mayores y pobres que habitan en las poblaciones urbanas.

En América Latina, los riesgos que afecten a la salud como consecuencia del cambio climático están relacionados con el incremento de las olas de calor en las megaciudades y la proliferación de enfermedades transmisibles como la malaria, el dengue y el cólera. También se estima que aumentarán los casos de enfermedades transmitidas por roedores como la leptospirosis y el síndrome pulmonar por hantavirus como consecuencia del incremento de las inundaciones y de las sequías. Por otro lado, el incremento de los incendios forestales, como consecuencia de un clima más cálido y seco y un aumento de la deforestación, afectará a la salud de la población por la inhalación del humo generado por la combustión de la biomasa, como ya está sucediendo en Brasil[33].

[32] Informe UNFCCC *Climate change, impacts, vulnerabilities and adaptation in developing countries*.
[33] Ídem.

Las inundaciones y las lluvias torrenciales pueden aumentar la incidencia de la fiebre del valle del Rif que afecta a las ovejas pudiendo producir situaciones de inseguridad alimentaria. La aparición del brote de esta enfermedad que tuvo lugar en el este de África en 1997, en la que se vieron involucrados cinco países y afectó a 90.000 personas, está relacionada con la influencia de la corriente del Niño. Miles de personas se vieron obligadas a abandonar sus hogares para asentarse cerca de las zonas ganaderas. Este hecho junto el aumento de los mosquitos como consecuencia de las lluvias provocó el mayor brote documentado de este virus[34].

Otra enfermedad que puede tener una importante repercusión en los próximos años es la meningitis meningocócica asociada a la aridez y los vientos con polvo en suspensión. Conviene recordar que el continente africano es un 10 % árido y que la península ibérica recibe corrientes de aire del norte de África.

Las altas temperaturas también pueden aumentar la población de caracoles y por consiguiente de la esquistosomiasis por lo que se espera un auge de esta enfermedad en 2050.

Las previsiones climáticas señalan que en el África Oriental la temperatura media estará entre 25-30 ºC y se producirá un incremento de la precipitaciones. Estas condiciones serán mucho más favorables para el desarrollo de vectores de la malaria. Este cambio conlleva un desarrollo del parásito en menor tiempo, mayor estabilidad de las poblaciones adultas y un aumento en la frecuencia de las picaduras, por lo que se pueden producir, por ejemplo, un aumento en la prevalencia de la malaria[35]. En Asia, el principal impacto del cambio climático sobre la salud será el incremento de casos de malaria, de dengue y de otras enfermedades vectoriales.

El Ártico también es una zona que está sufriendo las consecuencias del cambio climático. Su temperatura de eleva más del doble que el resto del planeta. Este aumento de temperatura está provocando la pérdida de masa de hielo, cambios en la cubierta de nieve, el permafrost, subidas del nivel del mar y cambio en los patrones de precipitaciones.

[34] http://www.fao.org/emergencies/resources/documents/resources-detail/en/c/370027/.
[35] https://climateandsecurity.files.wordpress.com/2019/07/implications-of-climate-change-for-us-army_army-war-college_2019.pdf.

Desde el punto de vista de la salud, el calentamiento del Ártico plantea dos desafíos. Por un lado, el aumento de presencia humana y de especies animales en zonas que estaban aisladas previamente puede provocar la introducción de enfermedades infecciosas en las poblaciones locales que no presentan la suficiente inmunidad[36]. Por otro lado, pueden existir virus y bacterias desconocidos bien conservados en el permafrost debido al frío, a la ausencia de oxígeno y a la oscuridad[37].

Un mundo más complejo e interconectado

En el mundo actual los riesgos son más complejos e impredecibles, fruto de la globalización, la hiperconectividad y la movilidad tanto de personas como de bienes, servicios e información.

El incremento del comercio mundial derivado de la globalización ha generado que el mundo sea más vulnerable a una pandemia. El turismo internacional aumenta año tras año, así como el comercio de alimentos y animales, incluyendo la importación de mascotas. Por otro lado, este aumento de tráfico aumenta la dispersión de los mosquitos que pueden ser trasladados en el interior de los aviones o con los alimentos, por lo que se incrementa la posibilidad de trasmisión de enfermedades vectoriales.

El brote de SARS que se produjo en 2002 es un ejemplo de cómo las nuevas enfermedades se pueden propagar de forma rápida. La enfermedad se inició en el sureste de China en noviembre de 2002 y comenzó a propagarse a nivel internacional en febrero de 2003. La OMS estableció la alerta global en marzo pero para esa fecha la enfermedad ya se había propagado desde China a Taiwán, Singapur, Vietnam y Canadá. En agosto de 2003, cuando la enfermedad estuvo bajo control, se habían identificado 8.422 casos en 29 países con un total de víctimas mortales de 908. Además de la extensión geográfica alcanzada, el SARS también puso de manifiesto el impacto macroeconómico ya que las pérdidas se estimaron en unos 100.000 millones de dólares.

[36] WAITS A. and col. «Human infectious diseases and the changing climate in the Arctic». *Environment International*. Volume 121, Part 1. December 2018, pp. 703-713.
[37] https://www.scientificamerican.com/article/as-earth-warms-the-diseases-that-may-lie-within-permafrost-become-a-bigger-worry/.

Al igual que sucedió con el virus del Ébola, es posible que emerjan otros patógenos y a la vista de la experiencia, es necesario virar de una respuesta reactiva a una gestión proactiva ya que hacer frente a una amenaza de este tipo cuando ya ha aparecido puede resultar muy caro e insostenible. En este sentido, cabe mencionar la aparición de iniciativas que buscan reforzar la necesidad de realizar un enfoque proactivo como la *Coalition for Epidemic Prepareness Innovations* (CEPI) y la *US Global Health Security Agenda*.

El 90 % de los distritos de República Centroafricana, Chad, Somalia y Sudán del Sur presentan las poblaciones más susceptibles y con las peores capacidades de respuesta. Por lo que respecta a la generación de una epidemia, hay que tener en cuenta el tiempo de viaje desde el lugar de aparición del brote a la ciudad más cercana. En el caso de África existen grandes variaciones de conectividad que van desde las ciudades altamente pobladas del norte y del oeste a las zonas asiladas del Sahara o las extensiones de selva del centro. Según este factor el potencial de diseminación de un brote de ébola o del virus de Marburg en Congo es un 14 % y un 15 % menor, respectivamente. En el caso de la RDC este factor es de 21 % y un 18 %, también respectivamente. Por el contrario el oeste de África tiene un mayor potencial epidémico, con Nigeria, un 29 % para el ébola y un 19 % del virus de Marburg, Guinea, un 28 % y un 27 %) y Sierra Leona un 25 % de ébola. Esta tendencia también se da en regiones altamente pobladas como es el caso de Uganda (19 % y 23 %).

En lo relativo a la capacidad de dispersión internacional, Sudáfrica presenta un potencial mayor (81 %) de la fiebre hemorrágica de Crimea- Congo. Nigeria también presenta uno de los mayores potenciales de dispersión global del continente africano, en concreto, un 30 % para la fiebre hemorrágica del Crimea-Congo, 59 % del virus del Ébola, 425 del virus de Marburg, y un 18 % de la fiebre Lassa[38].

Por otro lado, la gestión política de SARS para evitar su propagación demostró cómo una enfermedad emergente o reemergente puede conducir a la toma de medidas disruptivas para el libre movimiento de personas, bienes y servicios, como el control de fronteras o la regulación de movimientos migratorios[39]. Con más de 3.000 millones de pasajeros

[38] PIGOTT, D. and col. «Local, national and regional viral haemorrhagic fever pandemis potential in Africa: a multistage analysis». *Lancet* 2017:390:2662-72.
[39] COLIN McINNES; KELLEY LEE. «Health, security and foreign policy». *Review of International Studies,* 32, 2006, pp. 5-23.

anuales en vuelos internacionales cada año, los humanos se han convertido en la principal fuente de propagación de enfermedades vectoriales como el dengue, chikungunya, el zika o la fiebre amarilla[40].

La desinformación

También los medios de comunicación y las redes sociales juegan un papel muy importante a la hora de gestionar cualquier crisis, incluida la aparición de enfermedades infecciosas hasta el punto de que pueden ser considerados como una herramienta más de la salud pública. Una mala estrategia de comunicación puede convertir una crisis en un desastre mucho mayor, por lo que los responsables de comunicación deben actuar de forma inmediata frente a crisis sanitarias para no agravar las consecuencias y contrarrestar la información falsa que se difunda. Las *fake news* pueden hacer tanto o más daño que la propia crisis sanitaria, ya que pueden tanto contribuir a aumentar las situaciones de pánico en la población como a dañar la imagen de un país lo que puede suponer cuantiosas pérdidas económicas[41].

Aunque la mayoría de los brotes con poca incidencia pasan desapercibidos a nivel internacional, la población exige estar informado de forma rápida, fiable y transparente. Durante la gestión del ébola, la OMS fue criticada por la lentitud y la falta de transparencia lo que puede favorecer la aparición de rumores, noticias falsas con el potencial de crear una crisis sanitaria.

Las redes sociales son muy difíciles de controlar y por este motivo es necesario que la OMS ejerza el papel de liderazgo a la hora de comunicar la aparición de un brote con consecuencias globales.

Los nuevos medios de comunicación proporcionan múltiples métodos para propagar la alarma y el miedo entre la población de una forma cada vez más rápida. En 2021, más del 90 % de la población mundial estará cubierta con redes de telefonía de banda ancha[42].

[40] http://www.who.int/bulletin/volumes/96/5/17-205658.pdf?ua=1.
[41] https://www.nytimes.com/2019/06/17/opinion/pandemic-fake-news.html.
[42] https://www.ericsson.com/en/networks/offerings/4g-evolution/mobile-broadband-for-everyone-3g.

Esta importante relación entre los profesionales de la salud y los medios de comunicación se puso de manifiesto en la gestión del SARS en 2003. En aquella ocasión la OMS y los medios de comunicación establecieron una colaboración que permitió alertar a la población y ayudar al personal sanitario en el reconocimiento de los síntomas. Según los expertos en comunicación de la OMS esta colaboración marcó un antes y un después.

La globalización y la interconexión del planeta también suponen un aumento de los riesgos económicos y sociales.

El brote de ébola en África Occidental de 2014 que afectó, principalmente a Guinea, Liberia y Sierra Leona, ocasionó un impacto sin precedentes tanto por su mortalidad y morbilidad como su propagación a nivel local e internacional. El virus afectó a 60 veces más individuos que en brotes precedentes debido a que el brote se produjo en regiones consideradas no endémicas, la falta de infraestructuras y a una alta movilidad de población[43].

Las desigualdades de género

A nivel global las mujeres sobreviven una media de 4,6 años más que los hombres[44]. Es evidente que entre hombres y mujeres existen diferencias que son complejas y que se manifiestan tanto a nivel del conjunto del organismo, como a nivel los órganos e incluso a nivel celular. Estas diferencias anatómicas y hormonales confieren una predisposición distinta de los hombres y las mujeres frente a las enfermedades infeccionas e incluso es conocido que el cromosoma X condiciona muchas de las respuestas del sistema inmunitario[45].

También existen diferencias desde el punto de vista del conocimiento científico en el tratamiento de hombre y mujeres ya que muchos de los ensayos clínicos se realizan con hombres y, por lo tanto, los resultados pueden no ser extrapolables a las mujeres. Un caso extremo se presenta en las mujeres embarazadas que, sistemáticamente, están excluidas de los ensayos clínicos. En este caso las vacunas y otros agentes

[43] PIGOTT, D. and col. «Local, national and regional viral haemorrhagic fever pandemic potential in Africa: a multistage analysis». *Lancet* 2017:390:2662-72.
[44] MANANDHAR M. and col. «Gender, Health and the 2030 agenda for sustainable development». *World Health Orga*, 96. 2018, pp. 644-653.
[45] Informe *Addressing sex and gender in epidemic-prone infectious diseases*. WHO, 2007.

farmacológicos pueden tener efectos diferentes en mujeres embarazadas frente a las que no lo están.

Cuando un hombre y una mujer se exponen a una misma enfermedad, las consecuencias sobre la salud pueden ser muy diferentes en función del sexo. En parte, estas diferencias pueden ser atribuidas a las diferencias biológicas, al metabolismo, a los ciclos reproductivos o a las hormonas sexuales, pero también hay un componente muy importante que hay que tener en cuenta a la hora de abordar estas diferencias y es que la salud es también una cuestión de género ya que influye tanto en la exposición como en el tratamiento frente a una enfermedad infecciosa.

El género se refiere a los roles, comportamientos, actividades, atributos y oportunidades que cualquier sociedad considera apropiados para los niños y niñas, y para los hombres y las mujeres. El género también se refiere a los procesos sociales a través de los cuales se establecen las relaciones entre las personas. Estos procesos se suceden a nivel interpersonal, institucional y en la sociedad en general. En todos estos niveles, el género es importante y constituye un factor de la salud que puede cambiar a lo largo de la vida de una persona. El género interacciona con otros condicionantes de la salud y el bienestar como la desigualdad, discriminación o la exclusión social. Estos condicionantes a su vez están relacionados con cuestiones étnicas, clases sociales, nivel de discapacidad, edad, localización geográfica e identidad sexual.

Las consecuencias sociales y económicas de una determinada enfermedad también son diferentes entre hombre y mujeres. Por ejemplo, la desfiguración producida por ciertas enfermedades como la lepra, afectan más a mujeres que a los hombres en la perspectiva a contraer matrimonio en los países en desarrollo.

Desde el punto de vista de los comportamientos relacionados con la salud también se observan diferencias entre hombres y mujeres, ya que algunos se relacionan con la masculinidad, como fumar o consumir alcohol o sustancias dañinas o una menor asistencia al médico. Sin embargo, estos patrones están cambiando ya que se ha observado un incremento en el número de mujeres que fuma y bebe. En cuanto a la asistencia al médico es importante destacar que la mujer se ve privada de acceso a los servicios médicos simplemente porque no tiene la independencia económica para pagarlos.

Por lo que respecta a la transmisión de enfermedades, también es necesario tener en cuenta las cuestiones de género. Por citar algunos ejemplos, los hombres son más susceptibles de sufrir la gripe H5N5 a través del trabajo relacionado con la matanza de aves y las industrias de procesado. Por lo que respecta a la malaria, las mujeres tienen una mayor predisposición a sufrirla debido a sus tareas relacionadas con la búsqueda de agua o tareas en el campo debido a una mayor probabilidad de sufrir picaduras de mosquitos. Lo hombres, por el contrario, tienen un mayor riesgo por sus trabajos en el exterior como la explotación en minas, estanques o yacimientos. El embarazo y la lactancia son periodos en los que existe una mayor vulnerabilidad frente a las enfermedades infecciosas debido a que el sistema inmunitario se ve sometido a numerosos. Las mujeres embarazadas tienen una menor respuesta inmune frente a enfermedades como la malaria o la lepra[46].

A estas diferencias de comportamiento y físicas entre hombres y mujeres, hay que añadir que los sistemas de salud no son neutrales desde el punto de vista de género. Los últimos brotes de ébola y del virus del Zika han puesto de manifiesto que los sistemas de salud a nivel global presentan carencias para comprender y responder de forma efectiva a factores estructurales, sociales y comerciales asociados al género y a la hora de planificar la resiliencia a largo plazo de los sistemas de salud[47]. De forma general, las mujeres tienen un menor acceso a los servicios de salud. Por ejemplo, en Kolkata, India, se observó que los niños con diarrea eran tratados antes que las niñas. Y un caso parecido sucedió en Bangladés en donde el tiempo entre la aparición de los síntomas y la admisión en el hospital era mucho mayor para las niñas. En el caso de los ancianos las mujeres tienen un menor acceso a los servicios sanitarios debido a una menor cuantía de sus pensiones. También las normas de género pueden afectar a la toma de medidas preventivas por parte de las mujeres, principalmente cuando están solas en casa y no pueden aceptar los medicamentos distribuidos por hombres.

En cuanto al ébola, durante la epidemia que ocurrió entre 2013 y 2016, se observó que las mujeres tenían un mayor riesgo de infectarse debido a sus tares en el cuidado de los enfermos mientras que los hombres se exponían a un mayor riesgo por su participación

[46] Informe *Addressing sex and gender in epidemic-prone infectious diseases*. WHO, 2007.
[47] MORGAN, Rosemary, *et al*. «How to do (or not to do)… gender analysis in health systems research». *Health Policy and Planning*. Volume 31, Issue 8. October 2016, oo. 1069-1078. https://doi.org/10.1093/heapol/czw037.

en los rituales funerarios. Por otro lado, en la respuesta del sistemas de salud ante la emergencia de la epidemia del virus Zika no se tuvieron en cuenta los distintos roles y relaciones con el género principalmente en todo lo relacionado con el acceso limitado a la educación sexual. Las mujeres embarazadas son más susceptibles a la infección por este virus y además, este actúa con más severidad[48]. El ébola y el zika son dos ejemplos claros de cómo la respuestas frente a las crisis sanitarias deben tener en cuenta los diferentes roles por cuestión de género.

El auge de los movimientos antivacunas

El aumento de los casos de sarampión en EE. UU. y Europa ha hecho saltar las alarmas sobre la repercusión que pueden llegar a tener la desinformación que se está generando sobre las vacunas. La propagación a través de las redes sociales de que la vacuna del sarampión puede causar autismo en los niños está haciendo que muchos padres no vacunen a sus hijos.

El auge en las redes sociales de los movimientos antivacunas es un fenómeno muy complejo en el que intervienen aspectos sociales y técnicos. Sociales por su vinculación con los movimientos antisistema y el auge del individualismo y técnicos porque se ha observado la utilización de algoritmos que difunden la información contra las vacunas de forma preferente al realizar ciertas búsquedas en internet[49].

El miedo y la reticencia a las vacunas no son fenómenos nuevos. Son tan antiguos como la propia aparición de las vacunas en el siglo XVIII. Los movimientos antivacunas están aumentando a nivel mundial durante los últimos años y han hecho saltar las alarmas de la OMS. Según esta organización, los movimientos antivacunas son una de las principales amenazas a la salud ya que Internet ofrece un espacio en el que cualquier persona puede difundir cualquier tipo de información. La OMS alerta de que se trata de un problema mundial complejo que evoluciona rápidamente y que debe vigilarse de forma permanentemente. Según esta organización, la reticencia a la vacunación *se* entiende como «la tardanza en aceptar la vacunación o el rechazo a las vacunas, pese

[48] Informe *Gender Issues Influencing Zika Response in the Dominican Republic*. https://www.usaidassist.org/sites/default/files/gender_issues_affecting_zika_response_in_dr_june2019.pdf.
[49] Ejemplo. Bol. Com cuyos algoritmos favorecen la aparición de libres antivacunas. (www.Diggitmagazine.com), Facebook y Youtube.

a la disponibilidad de los servicios de vacunación. La reticencia a la vacunación es compleja, tiene características específicas en cada contexto y varía según el momento, el lugar y al vacuna. Incluye factores como el exceso de confianza, la comodidad y la seguridad».

Cada país tiene que analizar cuáles con las causas que provocan la reticencia de la vacunación y plantear estrategias en función del entorno, del contexto y del grupo de población reticente. Entre las estrategias que se proponían en 2015, para afrontar este problema, destacan las propuestas por el Grupo de Expertos en Asesoramiento Estratégico sobre Inmunización (SAGE)[50]:

- La participación de los líderes religiosos y de otras personas influyentes en las tareas de promoción de la vacunación en la comunidad.
- La movilización social.
- Los medios de comunicación.
- Facilitar el acceso a la vacuna.
- Hacer que la vacunación sea obligatoria con imposición de sanciones.
- Utilizar recordatorios y hacer un seguimiento.
- Formar a los profesionales sanitarios en técnicas de comunicación.
- Ofrecer incentivos no financieros.
- Informar mejor sobre la vacunación y sensibilizar al respecto.

[50] https://www.who.int/immunization/sage/meetings/2015/october/SAGE_YB_October2015.pdf.

La influencia de las nuevas tecnologías

La arquitectura de seguridad internacional establecido en la actualidad para el control efectivo de las armas biológicas y que consiste, principalmente en estructuras estales como la Convención para la Prohibición de Armas Biológicas y Toxínicas (CABT) o los acuerdos institucionales entre ministerios y agencias estatales no se corresponde con la realidad tecnológica de la actualidad.

Los avances tecnológicos presentan numerosas ventajas para un mejor desarrollo del ser humano. Sin embargo, estos mismos avances pueden servir para alcanzar fines no lícitos conduciendo a un uso no deseado de los mismos. El desarrollo de nuevas tecnologías está teniendo una repercusión muy positiva en el sector de la salud generando tratamientos más personalizados, tratamientos menos invasivos y una mayor facilidad para acceder a los resultados e informes por parte del paciente. Sin embargo, estas ventajas también llevan asociados riesgos, entre los que se podrían destacar los derivados de los ciberataques, las impresoras 3D, la inteligencia artificial, el auge de la robótica o la tecnología CRISPR.

Desde el punto de vista de los sistemas de control para evitar la proliferación de armas biológicas, las impresoras 3D presentan tres tipos de aplicaciones que despiertan una preocupación especial: la bioimpresión, la producción de material de laboratorio y la impresión de sistemas de dispersión. Según informe realizado por el SIPRI[51], de entre las aplicaciones positivas de las bioimpresoras utilizadas en medicina, la impresión de tejidos para las pruebas farmacológicas es la que resulta ser más relevante desde el punto de vista del desarrollo de armas biológicas, principalmente porque estos tejidos sintéticos pueden utilizarse para ver la reacción frente agentes biológicos que de otra forma sería muy difícil poder valorar. Sin embargo, y a pesar de que existe esa posibilidad, la realidad es que dichas pruebas se pueden realizar más fácilmente en animales.

La inteligencia artificial podría usarse para encontrar nuevas formas de trasmisión o de mayor virulencia de un agente biológico o en el diseño de patógenos que afectaran específicamente a un grupo de individuos determinados.

[51] https://www.sipri.org/sites/default/files/2019-03/sipri2019_bioplusx_0.pdf.

La buena noticia es que aunque las biotintas e impresoras sean accesibles, el conocimiento que se requiere para su manejo es menos accesible para un actor que pretenda utilizar esta tecnología con fines malintencionados. Por lo tanto, la convergencia entre la biotecnología y la fabricación aditiva produce solo un riesgo moderado.

Ninguna de estas tecnologías es fácil de supervisar ya que se desarrollan en sectores civiles y privados y, por lo tanto, existe una mayor dificultad para ser controlados por los gobiernos, escapando de los sistemas de control de armamentos. Por este motivo, es necesario avanzar en el compromiso del sector de la biotecnología con las instituciones relacionadas con el ámbito de la seguridad para afrontar los riesgos asociados al uso dual de estas tecnologías.

El gran desafío de la biología sintética: su uso dual

El uso dual de la biología sintética constituye una gran preocupación debido a la dificultad que existe para prevenirlo debido a la falta de unos códigos de conducta en la comunidad científica, la circulación de información y personas gracias a la globalización e Internet, y la falta de sistemas de verificación, argumentada porque gran parte de la investigación se realiza bajo un sistema de patentes.

Estas carencias ponen de manifiesto que, por ejemplo, la modificación genética puede suponer un gran desafío a la seguridad internacional. La modificación genética de los patógenos de origen natural y de bajo riesgo puede aumentar su virulencia o incrementar su resistencia a los tratamientos y vacunas tradicionales. También se puede modificar su transmisibilidad o su espectro de huéspedes.

En 2005, el Centro para Control y Prevención de Enfermedades reconstruyó el virus de la gripe H1N1 responsable de la epidemia que azotó a España en 1918 causando la muerte a unos 50 millones de personas en el mundo[52]. El propósito de la secuenciación del genoma de este virus era estudiar las propiedades que lo hicieron tan virulento y evaluar la efectividad de las acciones actuales en material de salud pública para hacer frente a un virus de características similares desde el punto de vista del diagnóstico temprano, el tratamiento y la prevención.

[52] https://www.cdc.gov/flu/about/qa/1918flupandemic.htm.

Esta reconstrucción de los ocho segmentos genéticos del virus de la gripe de 1918 sacó a la luz numerosos interrogantes relativos a la bioseguridad. En primer lugar, surge la duda de si este tipo de experimentos violan los principios de la CABT. Esta convención permite el desarrollo de microorganismos con fines profilácticos, de protección u otros con fines pacíficos. En este sentido, la respuesta del Centro de investigación deja claro que debido a la posibilidad de que se desarrolle una pandemia de características similares a la de 1918 es necesario investigar para conocer qué fue lo que provocó su virulencia y mejorar la preparación por si se repitiera. Y estas actividades con fines pacíficos sí están contempladas dentro de la Convención. En segundo lugar, cabría la posibilidad de que esta información pudiese ser utilizada por grupos terroristas para desarrollar una pandemia y causar una desestabilización mundial. Este argumento está basado en que la genética inversa —que es la técnica utilizada para reconstruir el virus— tiene un uso muy común y por lo tanto de fácil acceso. Su uso con fines ilícitos obliga a poner en la balanza los beneficios derivados de su aplicación frente a los riesgos que conlleva un uso dual.

Este y otros casos, como la reconstrucción del virus de la viruela equina en enero de 2018[53] suscitan dudas sobre si las regulaciones actuales ofrecen garantías frente a este tipo de investigación dual. En el caso de la reconstrucción del virus de la viruela equina, surgen dudas sobre la posibilidad de reconstruir también el virus de la viruela, enfermedad declarada como erradicada por la OMS en 1980 y que ha causado 300 millones de muertes en el siglo XXI. En la actualidad, solo existen dos repositorios oficiales del virus de la viruela: los CDC (Centros para el Control y Prevención de Enfermedades) en Atlanta (EE. UU.) y el VECTOR (Centro Estatal de investigación de virología y biotecnología) situado en Novosibirsk (Rusia). Este carácter restrictivo podría verse disminuido si existen posibilidades de reconstrucción.

Existe una gran preocupación por el impacto potencial que tendría un brote de viruela en la actualidad, debido a que una gran parte de la población no está inmunizada y solo existen reservas limitadas de vacunas en un número también limitado de países. Ante esta situación, la aparición de un brote accidental o intencionado podría provocar una catástrofe a nivel mundial[54]. Este riesgo y otros similares existen, y por lo tanto, sería necesario

[53] NOYCE, R. S.; EVANS, D. H. «Synthetic horsepox viruses and the continuing debate about dual use research». *PLoS Pathog.* 2018, 14(10):e1007025.https://doi.org/10.1371/journal.ppat.1007025.
[54] INGLESBY, T. «Horsepox and the need for a new norm, more transparency, and stronger oversight for experiments that pose pandemic risks». *PLoS Pathog*. 2018, 14(10): e1007129. https://doi.org/10.1371/journal.ppat.1007129.

implicar a la comunidad científica en su responsabilidad con la seguridad nacional e internacional. Es necesario el establecimiento de normas éticas, un mayor control del personal investigador y una mayor transparencia y normativa en la investigación que no supongan un aumento de los riesgos pandémicos. Por otro lado, también se podría contemplar la posibilidad de que estos estudios no fueran publicados si se considera que el riesgo es elevado[55].

Otra técnica que ha hecho saltar las alarmas por la repercusión que su uso dual puede tener desde el punto de seguridad es la *Clustered Regularly Interspaced Short Palindromic Repeats* (CRISPR/Cas9)[56]. Se trata de una tecnología con un gran potencial para reducir la trasmisión, mejorar la resistencia, el diagnóstico y el tratamiento de muchas enfermedades.

La CRISPR/Cas9 es una técnica de edición genética multifuncional que puede usarse para «editar» o «corregir» el genoma de cualquier célula, incluyendo, a las células humanas. De forma muy simple, la CRISP/Cas9 actúa como unas tijeras moleculares que son capaces de cortar, de forma precisa y controlada, cualquier molécula de ADN. Esa capacidad de cortar el ADN es lo que permite modificar su secuencia, eliminando o insertando nuevo ADN. Se trata de una técnica con muchas posibilidades clínicas pero con también presenta grandes desafíos desde el punto de vista ético. Su potencialidad para manipular virus, bacterias y toxinas, su bajo coste y su uso creciente ha provocado una preocupación sobre su posible uso para hacer armas biológicas más efectivas. Hasta la fecha los programas de armamento biológico se han centrado más en la investigación molecular de agentes conocidos para poder ser utilizados como armas, lo que incluye, por ejemplo su dispersión. Sin embargo, esta capacidad de introducir modificaciones genéticas abre la puesta a un amplio espectro de amenazas. De ahí la importancia de establecer unas pautas sobre el uso apropiado de esta tecnología partiendo de la generación de un comportamiento ético de los profesionales asociado a una adecuada biocustodia de los agentes biológicos modificados para evitar sus consecuencias no deseadas[57].

[55] NOVOSSIOLOVA, T. and MARTELLINI M. *Biosafety and Health* http://dx.doi.org/10.1016/j.bsheal.2019.08.001.
[56] En español «Repeticiones palindrómicas cortas agrupadas y regularmente interespaciadas».
[57] CIQUE, A. «Retos y desafíos de la biología sintética». Disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2015/DIEEEM35-2015_Biologia_Sintetica_AlbertoCiqueMoya.pdf.

Conclusión

Las epidemias y pandemias son una de las mayores amenazas a las que se enfrenta la humanidad en la actualidad. Un brote infeccioso podría causar millones de muertes a nivel mundial, desestabilizar gobiernos, paralizar el comercio y el transporte mundial y afectar negativamente a la economía mundial. Cada nuevo brote presenta el potencial de tener consecuencias geopolíticas significativas.

Como se ha podido comprobar con el caso del SARS, ébola y zika, o el más reciente COVID-19, la aparición de un brote en cualquier lugar del mundo tiene repercusiones globales dependiendo de la forma de propagación, su mortalidad y de cómo esté conectado el país de origen con el resto del mundo.

En la actualidad existen una serie de factores de riesgo que facilitan la aparición de brotes de enfermedades infecciosas a gran escala. Entre estos factores hay que destacar, la globalización, los conflictos, los movimientos de la población, la desinformación en las redes sociales, el cambio climático y los avances tecnológicos en el ámbito de la biología molecular y la biotecnología.

María del Mar Hidalgo García
Analista principal del IEEE

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos
1970 – 2020

Documento
Informativo

09/2020 18 de febrero de 2020

Francisco Márquez de la Rubia

El nuevo USMCA: el libre comercio a los ojos de Trump

El nuevo USMCA: el libre comercio a los ojos de Trump

Resumen

La reciente aprobación por parte del Congreso de los EE. UU. y la firma por parte del presidente Trump del nuevo tratado de libre comercio entre los Estados norteamericanos, USMCA, que sustituye al TLCAN (NAFTA, por sus siglas en inglés) supone la entrada en vigor del acuerdo, que será además de un potente instrumento para impulsar las economías de los firmantes, un espaldarazo a la política exterior de la actual Administración estadounidense y a su rechazo al multilateralismo. Este documento repasa los elementos novedosos del acuerdo y aborda su significado en términos de política exterior.

Palabras clave

TLCAN, NAFTA, USMCA, Trump, libre comercio, bilateralismo, multilateralismo.

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.

The new USMCA: Free trade in the eyes of Trump

Abstract

The recent approval by the U.S. Congress and the signing by President Trump of the new free trade agreement between the North American states, USMCA, which replaces NAFTA, means the entry into force of the agreement, which will be not only a powerful instrument for boosting the signatories' economies, but also an endorsement of the foreign policy of the current US administration and its rejection of multilateralism. This document reviews the novel elements of the agreement and reflects on its meaning in terms of foreign policy.

Keywords

NAFTA, USCMA, Trump, free trade, bilateralism, multilateralism.

Introducción

En octubre de 2018, el IEEE publicó un documento titulado *Bilateralismo comercial en la era Trump: TTP, TLCAN (USMCA)*[1] que analizaba la deriva negociadora en materia de tratados internacionales de libre comercio de la Administración Trump, cogiendo como ejemplos las decisiones tomadas en torno al Tratado Transpacífico (TTP) o a la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, por sus siglas en inglés) entre EE. UU., México y Canadá, un pacto firmado en 1994 que regulaba el comercio de más de 1,2 billones de dólares entre las tres naciones. Hace solo unas semanas, el Congreso de los EE. UU. aprobó la versión definitiva del ahora llamado USMCA[2] —en los meses anteriores ya lo había hecho la cámara legislativa de México y se espera la aprobación de Canadá en las próximas semanas—[3].

Analizamos ahora sucintamente lo más relevante de este acuerdo y su significado en las decisiones de política internacional de EE. UU.

Un documento esencial para examinar el tratado es el informe publicado por la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos sobre el mismo[4]. Según los datos manejados por dicha Comisión, se estima que el USMCA aumentará el PIB real de EE. UU. en 68.200 millones de dólares (0,35 %) y el empleo en 176.000 puestos de trabajo (0,12 %). El modelo estima que el USMCA tendrá un impacto positivo en el comercio de EE. UU. tanto con los firmantes del USMCA como con el resto del mundo. Las exportaciones de Estados Unidos a Canadá y México aumentarán en 19.100 millones de dólares (5,9 %) y 14.200 millones de dólares (6,7 %). Las importaciones de EE. UU. de Canadá y México aumentarán en 19.200 millones de dólares (4,8 %) y 12.400 millones de dólares (3,8 %) respectivamente. El modelo estima que el acuerdo probablemente tendrá un impacto positivo en todos los sectores de la economía de los EE. UU. El sector industrial experimentará las mayores ganancias porcentuales en producción, exportaciones, salarios y empleo; mientras que, en términos absolutos, los servicios experimentarán las mayores ganancias en producción y empleo.

[1] Disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2018/DIEEEA39-2018TRUMP_FMAR.pdf.
[2] Unites States-Mexico-Canada Agreement.
[3] Disponible en https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/united-states-mexico-canada-agreement/agreement-between.
[4] Disponible en https://www.usitc.gov/press_room/news_release/2019/er0418ll1087.htm.

Pero ¿qué es exactamente lo que cambia el acuerdo EE. UU.-México-Canadá?

- *Nuevo nombre.* Adiós TLCAN o NAFTA. El nuevo acuerdo será conocido como el USMCA. Trump quería un nuevo nombre y así lo hizo público en su campaña para romper con el tratado anterior. Sugirió USMC en honor al Cuerpo de Marines de los EE. UU. (*United States Marine Corps*), pero finalmente la nueva denominación USMCA ganó la partida[5].
- *Grandes cambios en el sector del automóvil.* El objetivo del nuevo acuerdo es que más vehículos y más piezas de repuesto se fabriquen en los propios países firmantes. Para que un vehículo pueda disfrutar de aranceles cero, debe poder acreditar que el 75 % de sus componentes se fabrican en Canadá, México o Estados Unidos. Esto representa un aumento considerable partiendo del actual requisito del 62,5 %. Asimismo, se introduce una nueva regla que establece que un porcentaje significativo (al menos el 30 %) del trabajo realizado en cada vehículo debe ser realizado por trabajadores que ganen al menos 16 dólares por hora, o alrededor de tres veces lo que gane un trabajador mexicano en el sector de la automoción. Y este porcentaje se elevará gradualmente hasta el 40 % para todos los vehículos en el 2023. Esta nueva norma, si bien ayudará a elevar los salarios de algunos trabajadores norteamericanos, también podría provocar un incremento del precio final de algunos automóviles, sobre todo de los de tamaño más pequeño que podrían terminar siendo producidos en Asia, no en América del Norte, ya que resultarían demasiado caros en el marco de la estipulaciones del USMCA.
- *Cambios importantes que afectan directamente a los trabajadores mexicanos*. La USMCA requiere que México cambie sus leyes para facilitar la sindicación de sus trabajadores. La administración Trump presionó mucho para conseguir esto, porque una medida así debería provocar que los salarios aumentasen en México, haciendo de esta manera menos atractiva para las empresas la deslocalización de la producción que estaba desangrando el tejido industrial norteamericano. La USMCA también estipula que los camiones mexicanos que cruzan la frontera de EE. UU. deben cumplir con unas normas de seguridad más estrictas. Se creará un comité para

[5] «USMCA like YMCA or United States Marine Corps with an A at the end» Mr. Trump said, «I like the way it sounded». Disponible en https://www.nytimes.com/2018/10/02/us/politics/usmca-nafta-name-acronym.html.

supervisar la aplicación en México de esta normativa laboral (incluso con la presencia de «agregados laborales» con base en México). Se establecen duras sanciones en caso de incumplimiento.

- *La considerada «gran victoria» de Trump*. Canadá abre su mercado lácteo a los EE. UU. Trump había planteado una batalla casi personal[6] sobre lo injusto que le parecía que Canadá aplicara aranceles muy altos a los productos lácteos de los EE. UU. Canadá tiene un complejo sistema regulador en cuanto a la producción en este sector con el objetivo de asegurarse el mantenimiento de precios; y en la sostenibilidad de las pequeñas empresas el Gobierno canadiense interviene el sector y restringe la cantidad de productos lácteos que se pueden producir en el país y la cantidad de productos lácteos extranjeros que pueden entrar en el mismo[7]. Esto de alguna manera se rompe en el nuevo USMCA. Canadá mantiene la mayor parte de su complejo sistema en vigor, pero los granjeros de EE. UU. podrán vender más productos lácteos (Clase 7), desde leche en polvo hasta helados. El USMCA también permite un incremento en las ventas de huevos, pollos y pavos.
- *Aumento de la protección de la propiedad intelectual*. Este nuevo capítulo del tratado tiene más de 60 páginas y contiene estipulaciones mucho más estrictas para las patentes y las marcas registradas, especialmente en el sector de la biotecnología, los servicios financieros e Internet. Estas actualizaciones parecían del todo necesarias dado que el acuerdo original se negoció hace 25 años. El texto original del USMCA establecía que los llamados fármacos biológicos obtendrían 10 años de protección de propiedad intelectual (Canadá actualmente mantiene esa protección en 8 años). Los demócratas en el Congreso han conseguido eliminar esa disposición. De manera similar, el USMCA concede a cualquier empresa farmacéutica tres años adicionales de protección de propiedad intelectual si se encuentra un nuevo uso para un medicamento más antiguo.

- *Aumento de las medidas medioambientales*. La última versión del capítulo sobre medioambiente incluye numerosas novedades, especialmente en lo que respecta a

[6] Disponible en https://www.npr.org/2018/07/10/627271410/why-president-trump-hates-canadian-dairy-and-canada-insists-on-protecting-it.
[7] Disponible en https://www.theatlantic.com/international/archive/2018/06/trump-canada-dairy/562508/.

la protección de las ballenas y de otras especies marinas, así como medidas contra la contaminación ambiental y la sobrepesca. En particular, México acuerda mejorar la vigilancia para poner fin a la pesca ilegal, y los tres países acuerdan dejar de subvencionar la pesca de especies sobreexplotadas. También se han mejorado los sistemas de verificación de clientes para asegurar que desde México solo se exporten productos capturados legalmente.

- *Medidas contra la manipulación de las divisas*. Esta era una reivindicación importante para la Administración de Trump que a menudo denuncia que otros países están devaluando sus monedas para poder vender sus productos a bajo precio en el mercado global —y reducir así la competencia de los productos americanos—. El USMCA establece que Canadá y México acuerdan «tipos de cambio determinados por el mercado» y que los tres países se intercambiarán actualizaciones periódicas (normalmente mensuales) sobre cualquier intervención del gobierno en los mercados de divisas. Canadá y México ya habían mejorado sus sistemas de información en este sentido, pero esto se interpreta como una clara señal (para China) de lo que Trump desea conseguir en otras negociaciones.
- *Aranceles en el sector automovilístico*. México y Canadá obtienen la seguridad de que Trump no le aplicará aranceles a la importación de automóviles. Trump había amenazado repetidamente con aplicar altos aranceles a los automóviles y piezas de vehículos que importa EE. UU. Junto con el nuevo acuerdo comercial, su Administración ha rubricado las denominadas «cartas adjuntas» que permiten a las dos naciones tener la seguridad de no ser objeto de nuevos aranceles a la automoción en el futuro.
- *El acuerdo debe ser revisado dentro de seis años*. Si todas las partes están de acuerdo en ese momento en que sigue siendo positivo, entonces el acuerdo continuará durante un período total de 16 años, con la posibilidad de renovarlo después por otros 16 años.

¿En qué se puede considerar que cada país ha conseguido sus objetivos?

En primer lugar, las tres naciones (y muy especialmente México) estaban interesadas en conseguir un acuerdo de la forma que fuera. El volumen de comercio intranorteamericano así lo exigía. Sin embargo, cada nación había centrado sus objetivos de forma diferenciada: Canadá celebra haber mantenido el llamado proceso de arbitraje especial, regulado en el capítulo 19, que permanece intacto. El primer ministro canadiense, Justin Trudeau, había manifestado repetidamente que quería mantener ese capítulo del TLCAN y lo consiguió. EE. UU. presionaron mucho para eliminarlo, pero finalmente se mantuvo. El capítulo 19 permite a Canadá, EE. UU. y México impugnar mutuamente los derechos antidumping y compensatorios ante un tribunal especial («paneles») compuesto por representantes de cada país. Este es un proceso mucho más ágil y sencillo que intentar denunciar una práctica comercial determinada ante un tribunal de los Estados Unidos[8]. A lo largo de estos últimos años, por ejemplo, Canadá ha utilizado con éxito el capítulo 19 para denunciar a EE. UU. en relación con sus restricciones a la importación de madera. Sin embargo, destaca el hecho de que el capítulo 11, que ofrecía a los inversores un procedimiento especial para impugnar decisiones gubernamentales, ha desaparecido (en su mayor parte) excepto para algunas industrias clave, como la petrolera que presionó mucho para poder tener la posibilidad de denunciar al Gobierno mexicano si este cambiara las normas o intentara nacionalizar de nuevo su sector energético.

EE. UU. difícilmente podrá conseguir compensar con el nuevo USCMA los puestos de trabajo que se perdieron en los últimos años: casi 6 millones tras la firma del TLCAN en 1994 y la entrada de China en la Organización Mundial del Comercio en 2001[9]. El nuevo acuerdo promete reemplazar hasta 170.000, según el estudio de la Comisión de Comercio Internacional mencionado anteriormente, pero esto ahora no parece tan importante cuando la economía estadounidense, en expansión por 11º año consecutivo, ha llevado la tasa de desempleo a su mínimo en 50 años y al mercado de valores a un máximo histórico. El limitado impacto sobre el empleo en el sector industrial de acuerdos como el USCMA pone de relieve el papel que desempeñan en el impacto sobre los datos

[8] Disponible en https://scholar.smu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2982&context=til.
[9] Durante la campaña de 2016, Trump culpó a los «desastrosos acuerdos comerciales apoyados por Bill y Hillary Clinton» de la pérdida de un tercio de los puestos de trabajo en la industria de EE. UU. y prometió traerlos de vuelta. Disponible en https://www.usitc.gov/publications/332/pub4889.pdf.

laborales otros elementos clave que afectan al comercio, como el valor del dólar estadounidense y las propias políticas de gasto de Trump.

En realidad, y para los tres países, el principal beneficio del nuevo tratado es la eliminación de la incertidumbre. Muchas de las disposiciones del USMCA reflejan el compromiso de abstenerse de hacer más restrictivas las actuales prácticas en cuanto al comercio y la inversión. Estas disposiciones probablemente beneficiarán a las empresas estadounidenses al reducir la incertidumbre de dichas empresas, lo que potencialmente reducirá sus costes comerciales, y de igual forma lo harán para las empresas y los inversores de México y de Canadá.

El presidente Trump logra ante la opinión pública norteamericana un importante triunfo en un año electoral. Cumple su promesa de «mejorar» los supuestos tratados internacionales perjudiciales para los EE. UU. que las administraciones demócratas (en particular sus denostados Clinton y Obama) habían fomentado y que constituían una seña de identidad en los últimos años de la política exterior estadounidense. Trump no renuncia a tratados importantes para su economía como era el NAFTA/TLCAN, pero incorpora su forma particular de entender las relaciones internacionales, haciendo explícito el peso de los EE. UU. en las negociaciones bilaterales y renegociándolos de esta manera.

La actual negociación de aranceles con China tiene el mismo sello y el mensaje es idéntico: asegurar el empleo para los norteamericanos y evitar la deslocalización industrial. Trump insistía inicialmente en que quería un acuerdo integral que abordara todas aquellas áreas en las que se podían identificar (según los EE. UU.) prácticas comerciales injustas y que atentaban contra los intereses norteamericanos. A medida que las conversaciones se prolongan, sin embargo, los objetivos son ya más limitados y aplazan los temas más espinosos a momentos posteriores.

Pero el presidente Trump se anota en su haber (además del nuevo USMCA) el haber culminado un beneficioso acuerdo con Corea del Sur que protegía al sector del automóvil, así como haber cerrado un nuevo acuerdo comercial con Japón. El bilateralismo como alternativa al multilateralismo de Obama funciona, ese es el mensaje.

El nuevo USCMA es una versión actualizada del TLCAN en el cual todas las partes obtienen mejoras y que en cualquier caso hubiera sido necesario hacer en un tratado con 26 años de vigencia. Aun así, EE. UU. podía haber evitado el periodo de incertidumbre que ha supuesto la renegociación bajo las amenazas de retirada del presidente Trump. En un discurso de la campaña a las elecciones presidenciales de 2016, en el que expuso su agenda comercial, Trump prometió conseguir un mejor trato para los trabajadores estadounidenses: «No quiero decir un poco mejor», dijo sobre renegociar el TLCAN, «Quiero decir mucho mejor»[10].

No está tan claro que ese objetivo se haya conseguido.

*Francisco Márquez de la Rubia**
TCOL. CGA. ES.
Director de programa OTAN Act.

[10] Disponible en https://www.realclearpolitics.com/video/2016/06/28/donald_trumps_seven-point_plan_to_reform_nafta_and_wto_cheaters.html.

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos
1970 – 2020

Documento
Informativo

10/2020 20 de febrero de 2020

José Luis Pontijas Calderón

Novedades en el panorama europeo de seguridad y defensa

Novedades en el panorama europeo de seguridad y defensa

Resumen

En los últimos días, dos asuntos diferentes relacionados con la seguridad y la defensa europeas han saltado a la palestra: el discurso del presidente francés, Emmanuel Macron, sobre disuasión nuclear y la decisión adoptada por el Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores de la Unión Europea de cancelar la Operación Sophia en el mar Mediterráneo.

Palabras clave

Disuasión nuclear, Francia, Emmanuel Macron, Estados Unidos, Europa, Unión Europea, EUFORMED, Sophia.

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.

Some news in the European security and defence landscape

Abstract

In recent days two different issues related to European security and defense have jumped to the fore: the speech of French President, Emmanuel Macron, on nuclear deterrence and the decision taken by the Council of Foreign Affairs Ministers of the European Union to cancel the Operation Sophia in the Mediterranean Sea.

Keywords

Nuclear deterrence, France, Emmanuel Macron, United States, Europe, European Union, EUFORMED, Sophia.

Introducción

En los últimos días, dos asuntos relevantes relacionados con la seguridad y la defensa del viejo continente han llamado la atención. Por un lado, el pasado 7 de febrero el presidente de la República Francesa, Emmanuel Macron, pronunció un discurso sobre el papel de Francia en la disuasión nuclear europea. Por otro lado, el 17 de febrero, el Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores de la Unión Europea decidió cancelar la Operación marítima Sophia que se ha estado desarrollando en el Mediterráneo, sustituyéndola por otra diferente, con un mandato modificado sustancialmente.

Discurso del presidente Macron

El tema del discurso del presidente francés no es algo nuevo, ya que enlaza con una larga tradición de discursos sobre disuasión nuclear y cómo Francia la entiende, la vienen realizando todos los jefes de Estado galos como hito importante dentro de sus respectivas presidencias, si bien, desde De Gaulle, ninguno lo había hecho en la Escuela de Guerra.

El citado discurso no varía radicalmente el punto de vista con el que Francia enfoca la disuasión nuclear francesa y el rol que debe jugar en la seguridad europea. La novedad consiste en la forma en la que el presidente entiende que dicho rol enlaza con la deficitaria cultura estratégica europea contribuyendo a impulsarla.

Así, Francia entiende que en el mundo actual, Europa debe actuar en común para enfrentarse a los desafíos colectivos que suponen un entorno cada vez más inestable, un orden internacional liberal cada vez más débil y un peso relativo europeo en disminución. Si bien la prioridad principal francesa continuará siendo la lucha contra el terrorismo, París no se puede permitir el lujo de concentrarse solo en dicha amenaza, dado el enorme impacto que la competición chino-estadounidense está provocando en las relaciones internacionales. Dicha competición corre el riesgo de acabar desembocando en escaladas militares convencionales e incluso nucleares en diversas zonas del globo, lo que podría arrastrar a Europa. Ello hace que «la seguridad europea se merezca algo más que descansar plácidamente en la comodidad de la relación transatlántica»[1]. Además, el enfrentamiento que ahora mismo se está produciendo en

[1] Discurso disponible en https://www.elysee.fr/front/pdf/elysee-module-15162-fr.pdf.

torno a la tecnología asociada al 5G pudiera exacerbar la competición estratégica global, además de facilitar lo que el presidente ha denominado el «autoritarismo digital», ya que dicha tecnología facilitará un mayor control de la población.

Por otro lado, a pesar de manifestar que la solidaridad dentro de la Alianza Atlántica es de la máxima importancia, no deja de advertir sobre los peligros que para Europa puede suponer un exceso de confianza en la misma; por lo que, además de la OTAN, el otro pilar fundamental de la seguridad en el viejo continente es la defensa en el marco de la Unión Europea.

Por lo tanto, Macron llama a renovar la ambición y audacia europeas a la hora de definir sus intereses, así como la búsqueda de la libertad de acción. Esta última referida no solamente al ámbito de la defensa, sino también al económico y al digital. Para ello, llama a definir claramente los intereses europeos, solicita a Rusia que se convierta en un actor constructivo en la seguridad europea y propone poner en marcha una agenda sobre control de armamento en el ámbito internacional.

Con respecto a la disuasión nuclear, si bien especifica claramente que el proceso de decisión sobre su uso continuará siendo independiente, esto es totalmente compatible con la inamovible solidaridad con el resto de los socios europeos. De hecho, declara con razón que, ya por existir, la disuasión nuclear francesa tiene una clara dimensión europea. Para reafirmarlo realiza una oferta novedosa, ofreciendo un diálogo estratégico (a aquellos que deseen realizarlo) sobre el papel que debe desempeñar la fuerza nuclear francesa, con la posibilidad de participar en ejercicios llevados a cabo por la misma. De esta manera, París considera que contribuye a reforzar la cultura estratégica europea común, asunto que ya ha sido objeto de otros discursos del presidente francés.

En definitiva, Francia vuelve a poner sobre la mesa propuestas dirigidas a impulsar la seguridad europea y su cultura estratégica que, preservando la relación transatlántica, evitan sobrevalorarla en una búsqueda de mayor autonomía y que se hacen eco de la sensibilidad de aquellos países europeos que reclaman una relación con Rusia que rebaje la tensión.

La cancelación de la Operación Sophia

El otro asunto que ha llamado la atención ha sido la decisión que, el 17 de febrero, han tomado los ministros de Exteriores de la Unión, quienes han cancelado la Operación militar Sophia[2]. Dicha operación se lanzó el 7 de octubre de 2015 con la misión de evitar el tráfico ilegal de inmigrantes en el sur del Mediterráneo central y prevenir la pérdida de vidas humanas, siendo posteriormente ampliada a la formación de guardacostas libios[3]. Pero los desacuerdos entre las naciones participantes sobre en qué país se debían desembarcar los rescatados por los navíos implicados en la operación, así como el efecto llamada que sobre las mafias de tráfico de inmigrantes tenía el despliegue naval, llevaron a la paradoja de que los medios militares navales fueran retirados por los Estados miembros.

Ante esta situación, se ha decidido clausurar la operación y sustituirla por otra (cuyo nombre todavía desconocemos a fecha de 18 de febrero) con un nuevo mandato. Dicho mandato relega a segundo plano las misiones de luchar contra el tráfico de migrantes, rescate marítimo y formación de guardacostas libios para concentrarse en la lucha contra el tráfico de armas en las aguas frente a la costa este de Libia. Para ello, deberá disponer de medios navales, aéreos e incluso satelitales.

Evidentemente, la zona de despliegue de la nueva misión (próxima a Egipto) pretende frenar el abastecimiento de armas proveniente fundamentalmente del este, tanto de Emiratos, como de Turquía u otros proveedores que apoyan a uno u otro bando. Pero el nuevo mandato tiene una particularidad a la que han contribuido de manera decidida países como Italia, Hungría o Austria: en caso de que el despliegue naval europeo provoque un efecto llamada sobre las redes de traficantes de seres humanos, los medios navales serán retirados del área para evitar que se conviertan en un instrumento de dichas redes. De esta manera, se consigue desbloquear la situación producida por las sensibilidades de aquellos Estados miembros preocupados por la inmigración ilegal.

[2] Información disponible en https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/fac/2020/02/17/.

[3] Información sobre la operación disponible en https://www.operationsophia.eu/about-us/.

Así pues, la nueva misión naval de la Unión Europea en el Mediterráneo pierde una parte sustancial de su lado humanitario en beneficio del ámbito de la seguridad. El tiempo y los resultados, directos e indirectos, nos dirán si dichos cambios han sido beneficiosos para la Unión y cuántos se han visto afectados por el conflicto libio.

José Luis Pontijas Calderón
Coronel de Artillería
Doctor en Economía Aplicada (Univ. Alcalá de Henares)
Analista del IEEE Área de Seguridad Euroatlántica

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos
1970 — 2020

Documento
Informativo

11/2020 21 de febrero de 2020

Pilar Requena

Recensión: «Siria, análisis de un conflicto» de Alejandro Menéndez García

Recensión: «Siria, análisis de un conflicto» de Alejandro Menéndez García

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.

El conflicto de Siria ha entrado ya en su décimo año y, por el momento, no se vislumbra cuál y cómo será su final definitivo, aunque parece claro que el presidente Bashar al-Asad continuará en el poder, a pesar de que su caída era el objetivo de las revueltas que estallaron en enero de 2011 en el marco de la llamada Primavera Árabe.

La duración del conflicto y su cada vez mayor complejidad llevaron a Alejandro Menéndez García a escribir una segunda y una tercera parte de su primer pequeño ensayo *Siria. Análisis de un conflicto* publicado en 2015. No se trata de un libro académico ni escrito para académicos, sino más bien de una obra de divulgación dirigida al gran público, incluso al poco conocedor de lo ocurrido en el país árabe. Bien es cierto que sirve también a los más informados o versados en el tema para ponerse al día o para consultar datos y acontecimientos.

Se compone de tres breves libros o informes de fácil lectura, pero que aportan mucha información por su declarado objetivo de acercar y explicar a sus lectores «los movimientos, las luchas y los intereses de las grandes potencias en Oriente Medio y particularmente en Siria como modelo de guerra donde diferentes potencias, ya sea directamente o por delegación, miden sus fuerzas en busca de una supremacía regional».

Empieza la primera parte —lo que es de agradecer— con una descripción geográfica, humana y económica del país y una explicación de su historia reciente, todo ello muy necesario para poner este conflicto en su contexto antes de sumergirse en la exposición y análisis de los bandos enfrentados y en el desarrollo de la contienda en los diferentes frentes. Continúa con la exposición de los intereses de las diversas potencias extranjeras en Siria, bien como aliados o como enemigos del régimen de Damasco. El autor recuerda que la guerra de Siria «es un campo de batalla donde diferentes potencias extranjeras tienen intereses y actúan directamente en el conflicto».

Resulta muy clarificador el destacar cómo el interés geopolítico de la zona aumenta en 2009, cuando «el presidente sirio Bashar al-Asad propuso la creación de un área de comercio denominada «Cuatro Mares» para unir comercialmente los mares Caspio, Negro, Rojo y Mediterráneo. La propuesta fundamental era la construcción de un gasoducto que uniría Irán, Irak y Siria», escribe Alejandro Menéndez, «sin embargo, el proyecto nunca pudo realizarse debido al estallido de las revueltas contra el régimen de Al-Asad en el año 2011, pero podría llevarse a cabo si el régimen sirio sale victorioso de la guerra». Está claro que estos intereses geopolíticos proporcionan al régimen de Damasco poderosos aliados, pero también poderosos enemigos en esta contienda.

Otro hecho interesante al que se refiere el autor son las dificultades, por no decir la imposibilidad, para conseguir un acuerdo en el marco de la ONU y advierte que «este conflicto puede estar marcando el comienzo de una pérdida de influencia de las Naciones Unidas en la gestión de las crisis internacionales a nivel político y militar (no así a nivel humanitario), para regresar a un nuevo marco geopolítico en el que las diferentes potencias gestionan las crisis internacionales, repartiéndose sus zonas de influencia y llegando a acuerdos en foros distintos a las Naciones Unidas».

En los detalles y descripciones a la hora de narrar ofensivas, batallas, frentes, es decir, el desarrollo militar del conflicto, se percibe la condición de militar del autor de esta obra que cuenta con formación en geografía, historia, geopolítica, seguridad e inteligencia y con una amplia experiencia en zona de operaciones al haber participado en múltiples misiones en el extranjero.

Entre las conclusiones de la primera parte de su ensayo, se puede destacar su afirmación de que «la evolución de la guerra en Siria ha provocado la aparición de un enemigo, el Estado Islámico, que amenaza la seguridad internacional y que debe ser derrotado. Los variados y enfrentados intereses de las diferentes potencias internacionales en Siria limitan seriamente la posibilidad de llevar a cabo una operación de paz o intervención terrestre».

Ante la continuación del conflicto, poco más de un año después de la primera, Alejandro Menéndez publica la segunda parte de *Siria. Análisis de un conflicto*. En ese corto intervalo de tiempo han sucedido muchas cosas, entre las que analiza la intervención rusa, la recuperación del régimen de Al-Asad, la fragmentación y radicalización de la oposición, el declive del llamado Estado Islámico o los triunfos de los kurdos. Y destaca, como era de esperar, la intervención rusa en apoyo del régimen de Damasco como el hecho que ha marcado de forma decisiva ese último año, ya que «su impacto en el campo de batalla ha dado un giro total a la dinámica del conflicto».

Sigue con la descripción, profundizando más en esta segunda parte, de los diferentes actores internos y externos que continúan manteniendo una lucha abierta en busca de una casi imposible victoria lo que deja patente que «este gigantesco pulso, de imprevisibles consecuencias, ha convertido a Siria en el campo de batalla de la mayor lucha geopolítica desde el fin de la Guerra Fría».

Además de una descripción de lo sucedido en los diferentes frentes y del análisis de los múltiples intervinientes en el conflicto, el autor dedica sendos capítulos a los que califica como los dos generales estrella del régimen: Suheil al-Hassan e Issam Zahreddine; a las principales milicias presentes en el conflicto y a su proliferación; así como a la lucha y el desgaste de Hezbolá que «ha proporcionado al ejército sirio un aliado eficaz que ha combatido de manera muy destacada en numerosos frentes. Sin embargo, los éxitos militares de Hezbolá en esta guerra también han causado una significativa sangría en los recursos humanos de la organización libanesa», cuyo valedor, Irán, y su intervención en la contienda también son analizados de forma pormenorizada.

No olvida tampoco la importancia de las tribus, ya que «la guerra civil en Siria ha afectado profundamente a las tribus árabes provocando no solo ya la adhesión de las tribus hacia alguno de los bandos enfrentados sino además una división interna en muchas de las tribus que se han dividido de manera probablemente irreconciliable y que puede modificar su estructura tribal en el futuro». Y desempeñar también un rol importante en el futuro del país.

El autor se pregunta también si las Fuerzas Democráticas Sirias son la última apuesta de Washington y explica su papel en la contienda frente a una oposición cuyo rostro islamista ha quedado claro conforme se iba desarrollando el conflicto porque «si inicialmente la guerra de Siria puso el foco mediático sobre una oposición "moderada" al régimen sirio personalizada únicamente en el Ejército Libre de Siria, la duración y evolución del conflicto ha puesto de manifiesto la poca importancia de este grupo (a pesar del apoyo exterior), en beneficio de otros grupos de corriente islamista que han asumido progresivamente el peso de los combates en la lucha contra el régimen sirio. Dejando de un lado al Estado Islámico y a Al-Nusra, suficientemente conocidos por su capacidad y tamaño, otros grupos, como Ahrar al-Sham o Jaysh al-Islam, se han convertido también en protagonistas de una guerra donde han mostrado al exterior el verdadero rostro islamista de la oposición». Estos grupos islamistas han sido, sin duda, decisivos para la forma en que se ha desarrollado esta contienda todavía inconclusa.

Parte de las conclusiones de esta segunda parte hacían vislumbrar, ya que sería necesaria una tercera, que «la fragmentación de la oposición en numerosos grupos, la amplia mayoría de ellos de tendencia islamista, han favorecido los intereses de Damasco y han convencido a gran parte de la comunidad internacional de la necesidad de mantener a Asad como factor de estabilidad en la zona y dique necesario para detener la expansión islamista. Sin embargo, los actores externos que han estado financiando y apoyando a estos grupos islamistas, no quieren darse por vencidos e intentarán limitar esa victoria del régimen sirio y alargar el conflicto todo lo que sea posible».

La tercera parte ha aparecido este pasado mes de enero cuando todavía continúa el conflicto y su final sigue abierto, a pesar de no ocupar ya los titulares de los grandes medios de comunicación. «Los últimos tres años de guerra en Siria», escribe Alejandro Menéndez en su prólogo, «han sido tan intensos y tan sangrientos como los anteriores, pero a diferencia de los primeros cinco años de guerra, donde el desgaste de los contendientes sin avances significativos era la tónica general, esta vez sí se han resuelto muchas de las luchas e incógnitas que permanecían abiertas, de tal manera que podemos afirmar que después de casi nueve largos años, la guerra en Siria ha entrado en su fase final».

Pero también advierte que eso no significa «que el final de la guerra esté próximo, más bien puede suceder lo contrario, ya que están perfectamente establecidas las bases para una larga inestabilidad y un crónico conflicto de baja intensidad en el que las luchas geopolíticas de las diferentes potencias regionales sustituyan en protagonismo al conflicto interno sirio una vez eliminados muchos de los contendientes del mismo».

El autor se centra en esta ocasión en el triunfo del régimen sirio en casi todos los frentes gracias al apoyo ruso e iraní, en cómo las diferentes facciones de la mal llamada oposición «moderada» han sido vencidas, en la derrota (que no destrucción) del Estado Islámico, en el ascenso de Al Nusra como único actor independiente o en la intervención turca y su lucha contra los kurdos y la israelí para eliminar el ascenso iraní o la retirada parcial estadounidense; e incluye acertadamente un capítulo sobre Líbano y las consecuencias del conflicto para este país vecino de Siria.

Todo ello, muestra con claridad lo difícil que será conseguir un acuerdo entre todas las partes involucradas, cada una de ellas con sus propios intereses que ponga fin a esta sangrienta contienda que el próximo año, si no acaba, cumplirá una década y cuya resolución de una u otra manera marcará el futuro de Oriente Medio durante el siglo XXI.

El régimen sirio ha mostrado tal resiliencia que ha conseguido sobrevivir, sin duda, también gracias a la ayuda rusa e iraní y ha recuperado ya gran parte del territorio perdido. Una de las razones podría estar, como señala el autor, en que «la base social del régimen sirio es sólida, especialmente entre las minorías alauí, cristiana, drusa y chií. Un sector importante de la mayoría suní también se alinea con el régimen». El Ejército Libre Sirio era en realidad una débil coalición de grupos de variado tamaño, composición e ideología, muchos de ellos islamistas. «Esta falta de cohesión en el bando rebelde contrastaba con el nuevo ejército sirio que, desde el año 2015 y con apoyo ruso, iba recuperándose lentamente y transformándose en una fuerza completamente diferente a la existente en el año 2011», señala Alejandro Menéndez.

Además de exponer los intereses y objetivos de Israel e Irán, continúa en esta tercera parte con su análisis sobre las razones y los intereses geoestratégicos de las diferentes potencias implicadas, sobre todo las regionales, y dedica un capítulo especialmente a la batalla de Raqqa, la que fuera la «capital» del autoproclamado califato del Estado Islámico, y recuerda que «si por algo se ha caracterizado la guerra de Siria ha sido por la proliferación de diferentes grupos islamistas y yihadistas de variados orígenes, composición y apoyo exterior» y señala que la organización terrorista Jabhat al-Nusra se ha destacado sobre los demás por su capacidad de adaptación, sus cualidades en el combate, en el control del terreno y su habilidad e inteligencia política para atraer a su órbita de intereses a la población civil y a otros grupos rebeldes sirios.

Concluye esta tercera parte con una serie de consideraciones finales que, sin duda, dejan abierta la puerta a la aparición de una cuarta dado que «comenzando el año 2020, en pleno invierno, los principales focos de la guerra siria están más activos que nunca. El ejército sirio sigue empeñado en su ofensiva contra Idlib intentando recuperar más terreno y consolidar el que ya posee. Israel y Estados Unidos amplían su campaña de bombardeos contra objetivos iraníes en Siria y en Irak. El Estado Islámico derrotado, pero no destruido, está resurgiendo de sus cenizas, ampliando sus ataques y atentados. La retirada parcial estadounidense de Siria y el acoso turco a los kurdos podrían facilitar que el Estado Islámico pudiera establecer nuevas zonas de control territorial en un futuro cercano. Mientras tanto, Turquía continúa con sus planes expansionistas y en el otoño de 2019 lanzó su tercera gran operación contra los kurdos en la que ha vuelto a ocupar una parte significativa del norte de Siria. Por su parte, los kurdos se encuentran totalmente solos, abandonados parcialmente por Estados Unidos, acosados implacablemente por Turquía y con la insurgencia del Estado Islámico cada vez más activa… Rusia sigue dominando la escena…. Irán continúa con su agenda de expansión y consolidación en Irak y Siria. De seguir así, el choque con Israel y Estados Unidos será inevitable porque tarde o temprano, el régimen iraní se cansará de recibir ataques y responderá…».

Si hay algo que queda claro después de la lectura de *Siria. Análisis de un conflicto* es que si alguien pensó que sería fácil derribar al régimen de Al-Asad, se equivocó por completo. Este ensayo en tres partes ayuda a entender los orígenes del interminable conflicto y su desarrollo, los contendientes y los intereses geopolíticos de las potencias implicadas. Lo hace con un lenguaje claro y gran profusión de datos, inteligible también para los profanos en la materia a pesar de la complejidad, las dimensiones y las consecuencias de esta guerra.

Como dice el autor ya en el prólogo de la primera parte, «el lector podrá comprobar que lejos de una película simple de buenos y malos, en Siria se está desarrollando una gigantesca partida de ajedrez, en la que numerosas potencias y actores se están jugando sus intereses geopolíticos, sin tener en cuenta la destrucción del país ni los centenares de miles de personas que han muerto o han tenido que abandonar sus hogares. Una sangrienta partida de ajedrez, que a día de hoy (septiembre de 2015), tiene un difícil e incierto resultado…».

*Pilar Requena**

Periodista, profesora de Relaciones Internacionales

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos
1970 – 2020

Documento
Informativo

12/2020 25 de febrero de 2020

Alberto Cique Moya

Cuando los cisnes negros transmutan en coronavirus (y se convierten en desafíos a la seguridad)

Cuando los cisnes negros transmutan en coronavirus (y se convierten en desafíos a la seguridad)

Resumen

La aparición y desarrollo del nuevo coronavirus constituye un claro ejemplo de evento «cisne negro». Esto es debido a que se trata de un suceso extraño, con un gran impacto social y que se explica gracias a la «predictibilidad retrospectiva». Aunque es difícil predecir cuál será el comportamiento de la epidemia en un futuro, nadie duda de los graves daños económicos que tendrá a nivel global. Los interrogantes que plantea la enfermedad, unido a las dudas de la difusión de la información, están contribuyendo a modular una percepción del riesgo y a generar un estado de alarma en la población. De ahí que el establecimiento de políticas de comunicación, junto con la potenciación de los sistemas de salud pública a nivel local, regional y nacional de los países menos favorecidos, gracias a la ayuda internacional, nos permitirán prepararnos frente a lo improbable.

Palabras clave

Cisne negro, coronavirus, epidemias, percepción del riesgo, preparación.

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.

When black swans transmute into coronaviruses (and become security challenges)

Abstract

The emergence and development of the new coronavirus is a clear example of 'black swan' event. This is because it is a strange event, with a great social impact and that is explained by 'retrospective predictability'. While it is difficult to predict what the behaviour of the epidemic will be in the future, no one doubts the serious economic damage it will have globally. The questions posed by the disease, coupled with doubts in the dissemination of information, are helping to modulate a perception of risk and to generate a state of alarm in the population. Hence, the establishment of communication policies, together with the empowerment of public health systems at the local, regional and national levels of the least favoured countries, through international aid, will allow us to prepare ourselves in the face of the unlikely.

Keywords

Black swan, coronavirus, epidemics, risk perceptions, preparedness-

Introducción

A nadie se le escapa que vivimos en un mundo turbulento y cambiante donde la incertidumbre es la realidad a la que nos enfrentamos de forma continua, estando gobernados por lo imprevisto.

Aun a riesgo de ser tachado de simplista, este incompleto resumen conceptual del enfoque filosófico de Taleb es aplicable, sin ninguna duda, a la epidemia del nuevo coronavirus (2019-nCoV) que estamos viviendo.

Lo que sí sabemos es que nos enfrentamos a un acontecimiento fortuito de gran repercusión y frente al cual las experiencias obtenidas de escenarios previos, así como las consecuencias posibles resultan por el momento imposibles de predecir y de calcular[1].

- Por definición, este tipo de evento se considera una rareza que no cumple las expectativas habituales por lo que puede colegirse que el SARS-CoV-2 entraría de lleno dentro de esa «rareza» en parte debido a las incertidumbres que rodean su origen[2,3,4,5].
- Otro aspecto que determina que la aparición y desarrollo de la epidemia del nuevo coronavirus sea considerado como un suceso «cisne negro» es que produzca un impacto importante a nivel social, potenciando sin ninguna duda los desafíos establecidos en la Estrategia de Seguridad Nacional 2017.
- Otra particularidad es el importante impacto que dicho suceso produzca a nivel social tal y como se encuentra reflejado en la Estrategia de Seguridad Nacional 2017.
- La última característica, pero no menos importante, es que a pesar de su rareza, el ser humano inventa explicaciones plausibles acerca de su origen cuando no hay

[1] TALEB, Nassim Nicholas. *El cisne negro, el impacto de lo altamente improbable*, Ed. Paidos 2011.
[2] FUNDEU BBVA. «COVID-19, nombre de la enfermedad del coronavirus». 12/2/20. Disponible en https://www.fundeu.es/recomendacion/covid-19-nombre-de-la-enfermedad-del-coronavirus/. Fecha de la consulta 17/2/2020.
[3] COHEN, Jon. «Mining coronavirus genomes for clues to the outbreak's origins». Disponible en https://www.sciencemag.org/news/2020/01/mining-coronavirus-genomes-clues-outbreak-s-origins. Fecha de la consulta 17/2/2020.
[4] SHIELD, Charli. «Coronavirus: From bats to pangolins, how do viruses reach us?». Disponible en https://www.dw.com/en/coronavirus-from-bats-to-pangolins-how-do-viruses-reach-us/a-52291570. Fecha de la consulta 17/2/2020.
[5] RICAR, Paul; CASTELNAU, Brigite. «The Pangolin Is Now a Potential Suspect in Spreading The Wuhan Coronavirus to Humans». Disponible en https://www.sciencealert.com/the-pangolin-is-now-a-suspect-in-the-coronavirus-outbreak. Fecha de la consulta 17/2/2020.

evidencia científica que lo avale, para así hacer que el evento sea una consecuencia lógica y, por tanto, predecible de lo que está sucediendo; lo que, en palabras de Taleb, constituye la predictibilidad retrospectiva: no podemos predecirlo antes de que suceda, pero una vez que ocurre, pensamos que «era lógico que ocurriera»[6]. En este sentido, no podemos olvidar, aunque se trate más adelante con mayor profundidad, los avisos de la Organización Mundial de la Salud sobre la necesidad de prepararnos frente la pandemia que está por llegar. Sin olvidar, aunque sea desde lo anecdótico, el tratamiento que desde la ficción se ha dado sobre estos temas[7,8,9].

Sin embargo y teniendo en cuenta la información de la que se dispone, a pesar de lo anterior, todavía es pronto para encontrar explicaciones más o menos científicas sobre las condiciones ideales que propiciaron que el virus diera el salto al ser humano.

Para recapitular, se podría destacar que al final lo que no sabemos es más importante que lo que sabemos, hecho que está íntimamente relacionado con la epidemia que estamos sufriendo al tratarse de un evento inesperado, impredecible y desconocido; factores que dificultan estimar cuál será su comportamiento futuro.

De ahí que se pueda establecer que la mejor manera de acabar con los cisnes negros, independientemente de su origen, se basa en la preparación de la sociedad en su conjunto, ya que dedicar recursos a mejorar la respuesta será sin duda más eficiente que pensar en qué, cómo y cuándo ocurrirá[10].

[6] SALVADOR, Lluis. «El cisne negro. El impacto de lo altamente improbable, de Nassim Nicholas Taleb». Disponible en https://lecturaserrantes.blogspot.com/2010/04/el-cisne-negro-el-impacto-de-lo.html. Fecha de la consulta 17/2/2020.
[7] LA VANGUARDIA. «Los Simpsons casi predijeron la expansión del coronavirus de Wuhan». Diario *La Vanguardia*. Disponible en https://www.lavanguardia.com/cribeo/fast-news/20200127/473156349788/los-simpsons-casi-predijeron-expansion-coronavirus-wuhan-serie.html. Fecha de la consulta 17/2/2020.
[8] BBC. «Coronavirus: "Contagion", la película que la neumonía de Wuhan convirtió en un hit (y cuánto se parece la ficción a la realidad)». *BBC*. Disponible en https://www.bbc.com/mundo/noticias-51371643.. Fecha de la consulta 17/2/2020.
[9] ARANA, Ismael. «Los mercados chinos, una cuna para toda clase de virus». Diario *La Vanguardia*. Disponible en https://www.lavanguardia.com/vida/20200202/473258679943/coronavirus-china-wuhan-kwoloon-hong-kong-epidemia.html. Fecha de la consulta 17/2/2020.
[10] ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. «El Plan de Preparación y Respuesta frente al nuevo coronavirus necesitará US$ 675 millones» (comunicado de prensa). Disponible en https://www.who.int/es/news-room/detail/05-02-2020-us-675-million-needed-for-new-coronavirus-preparedness-and-response-global-plan. Fecha de la consulta 17/2/2020.

El impacto social derivado de un brote

En estos momentos, nadie puede albergar ninguna duda de que todas las economías, pero fundamentalmente la china, resultarán afectadas en mayor o menor medida. Se considera que «el impacto de esta enfermedad podría ser de tres a cuatro veces mayor que el golpe de 40.000 millones de dólares del SARS». De esta forma, debemos destacar cómo el impacto a nivel social se verá incrementado a merced de las previsiones económicas, influenciado entre otros factores por la reducción del consumo, el cierre de fábricas con el consiguiente desabastecimiento o la reducción en el suministro de productos manufacturados o de materias primas que están perturbando los mercados, alterando el comercio e incluso del turismo[11,12,13,14,15].

Todavía es pronto para determinar cuál será el impacto sanitario a nivel global, aunque sí está clara la importancia del impacto social no solo en los lugares más afectados por la epidemia, sino en los más alejados, donde incluso llegan a observarse comportamientos sorprendentes. Estos se consideran derivados en un sentido amplio de la ignorancia, ya que lo que se teme incita al miedo en la población desinformada o mal informada, llegándose incluso a fomentar el odio a lo extraño. Razón por la cual, resulta vital no solo informar, sino «educar» a la población para reducir este tipo de conductas indeseables[16,17,18].

[11] FINANZAS.COM. «Coronavirus: más de 144.000 millones de impacto en la economía global». Disponible en https://www.finanzas.com/macroeconomia/coronavirus-mas-de-144-000-millones-de-impacto-en-la-economia-global_14029421_102.html. Fecha de la consulta 17/2/2020.
[12] DINERO .«Impacto económico del coronavirus». Disponible en https://www.dinero.com/noticias/impacto-economico-del-coronavirus/15221. Fecha de la consulta 17/2/2020.
[13] RUSIA TODAY. «Un 'cisne negro' más grave que la crisis financiera de 2008: ¿Contagiará el mortal coronavirus a la economía mundial? Disponible en https://actualidad.rt.com/actualidad/341865-china-coronavirus-impacto-economia-global. Fecha de la consulta 13/2/2020.
[14] WREDE INSA. «¿Infectará el coronavirus la economía mundial?». Disponible en https://www.dw.com/es/infectar%C3%A1-el-coronavirus-la-econom%C3%ADa-mundial/a-52257830. Fecha de la consulta 13/2/2020.
[15] GÜELL, Orion. «La OMS reprocha a los países que cierren fronteras con China». Diario *El País*. Disponible en https://elpais.com/sociedad/2020/02/04/actualidad/1580845013_453997.html. Fecha de la consulta 13/2/2020.
[16] BRUNAT, David. «Cuarentena voluntaria en el Chinatown español: "No quieren contagiar a sus hijos"». Disponible en espana/2020-02-07/coronavirus-espana-usera-chinos-cuarentena_2444636/. Fecha de la consulta 17/2/2020.
[17] DE HARO, Fernando. «La crisis del coronavirus vista desde Usera». Disponible en https://www.cope.es/programas/la-tarde/noticias/crisis-del-coronavirus-vista-desde-usera-20200205_613098. Fecha de la consulta 17/2/2020.
[18] RTVE/AGENCIAS. «El racismo y la xenofobia contra los chinos se expanden más rápido que el coronavirus». Disponible en http://www.rtve.es/temas/racismo-y-xenofobia/9730/. Fecha de la consulta 17/2/2020.

En este sentido, la generación de estados de opinión interesados puede contribuir más si cabe a generar un estado de alarma colectiva donde las autoridades deben trabajar no solo para evitarlas, sino para controlarlas. Establecer estrategias y políticas de comunicación siempre será más efectivo que la inacción.

El punto anterior se encuentra íntimamente relacionado con la percepción del riesgo y la modulación más o menos interesada del mismo. Todo ello obliga a mantener un espíritu crítico acerca de la información disponible, basado en un análisis racional de la situación e intentar no resultar influenciado por las corrientes de opinión reinantes. En este mundo interconectado, donde cualquiera se puede convertir en un generador y líder de comunicación, resulta casi imposible reconocer dónde acaba la verdad y dónde empieza la mentira, más si cabe cuando se trata de temas relacionados con la salud[19,20].

Nos enfrentamos a la proliferación de *fake news* o *deep fake news* que modulan, en función de las noticias e imágenes obtenidas a través del acceso a las redes sociales[21], estados de opinión donde la percepción del riesgo se ve magnificada por el desconocimiento del agente causal en lo relacionado con su infectividad, transmisibilidad y letalidad. A ello se le añaden las dudas acerca del comportamiento de las autoridades chinas en lo referente a la gestión de la crisis sanitaria actual. Todo esto contribuye, sin ninguna duda, a la generación y difusión de teorías conspiratorias que pueden hacer mella en el ciudadano[22,23,24].

En relación con la percepción del riesgo ante un brote de enfermedad, resulta como poco sorprendente de qué manera el mundo asistió con temor a la epidemia de ébola de 2014, pero podría parecer que no es consciente de la actual epidemia de la República

[19] ACAÑIZARES, María Jesús. «La teoría conspirativa del independentista Roger Español sobre el coronavirus». Disponible en https://cronicaglobal.elespanol.com/politica/independentista-atribuye-coronavirus-conspiracion-internacional_314582_102.html. Fecha de la consulta 17/2/2020.
[20] REDACCIÓN MÉDICA. «Cavadas, cuestionado por sus colegas por el coronavirus: "Meter miedo mola"». Disponible en https://www.redaccionmedica.com/virico/noticias/cavadas-cuestionado-por-sus-colegas-por-el-coronavirus-meter-miedo-mola--8564. Fecha de la consulta 17/2/2020.
[21] REDACCIÓN MÉDICA. «Facebook e Instagram borran "teorías de la conspiración" sobre coronavirus». Disponible en https://www.redaccionmedica.com/secciones/sanidad-hoy/facebook-e-instagram-borran-teorias-de-la-conspiracion-sobre-coronavirus-2774. Fecha de la consulta 17/2/2020.
[22] RUIZ-TAGLE, Javier. «Las teorías conspiranoicas sobre el coronavirus chino». Disponible en https://www.eleconomista.es/internacional/noticias/10323592/01/20/Las-teorias-conspiranoicas-sobre-el-coronavirus-chino.html. Fecha de la consulta 17/2/2020.
[23] CHIENTAROLI, Natalia. «María Neira, directora de Salud Pública de la OMS: "Las decisiones basadas en el pánico no nos llevan a ningún sitio"». Disponible en https://www.eldiario.es/sociedad/Maria-Neira-Salud-Publica-OMS_0_995301218.html. Fecha de la consulta 17/2/2020.
[24] GÜELL, Oriol. «Detectados los primeros contagios de pacientes asintomáticos». Diario *El País*. 1/2/20.

Democrática del Congo. Llevando más allá este razonamiento, valga de ejemplo que el mundo no es consciente de los 6,7 millones de casos de sarampión que se produjeron en 2017 que provocó el fallecimiento de 110.000 personas debido a una enfermedad prevenible mediante vacunación, es decir, 300 muertos al día (cifra que presumiblemente puede ser superior dada de la fragilidad de los sistemas de vigilancia de muchos países)[25].

A la generación de este estado de «alarma contenida» contribuye, sin ninguna duda, la difusión de imágenes por redes sociales donde se puede ver como en China se realizan fumigaciones masivas, como se persigue en la calle y en los domicilios a «posibles» infectados o enfermos por parte de personal armado o como se somete a la población a procedimientos masivos de «descontaminación».

Estas actuaciones abonan el terreno para la proliferación de noticias que explican lo no explicado mediante información sin evidencia científicamente probada, para así cumplir el tercer criterio establecido por Taleb. Todo esto contribuye indudablemente a la generación de estados de opinión que favorecen la creación de estados de alarma entre la población y que potencian el impacto social de la epidemia.

Aderezado lo anterior por la idea cada vez más extendida de falta de información en un contexto de «ocultamiento de la realidad» que contribuye más si cabe a modular la percepción del riesgo asociado a la epidemia y que colabora en la generación de un clima de contestación social[26,27,28,29,30,31].

[25] COMITÉ ASESOR DE VACUNAS. «El sarampión en el mundo: en 2019 tres veces más casos que en 2018». Asociación Española de Pediatría. Disponible en https://vacunasaep.org/profesionales/noticias/sarampion-OMS-en-2019-se-triplican-los-casos-de-2018. Fecha de la consulta 17/2/2020.
[26] VIDAL, Macarena. «La cuarentena contra el coronavirus en China, vista desde abajo». Diario *El País*. Disponible en https://elpais.com/sociedad/2020/02/08/actualidad/1581175979_519273.html. Fecha de la consulta 13/2/2020.
[27] ROMERO, Iván. «Coronavirus, así viven la cuarentena algunos de los confinados en un crucero con infectados». Disponible en https://cnnespanol.cnn.com/video/coronavirus-crucero-japon-vida-cuarentena-a-bordo-pasajeros-videos-pkg-digital/. Fecha de la consulta 13/2/2020.
[28] BERNABÉ, Daniel. «Coronavirus, nuestras sociedades frente al espejo». Disponible en https://actualidad.rt.com/opinion/daniel-bernabe/342164-coronavirus-sociedades-frente-espejo. Fecha de la consulta 17/2/2020.
[29] DIARIO SANITARIO. «Cuidado con la "infodemia" que rodea al coronavirus». *Diario Sanitario*. Disponible en https://diariosanitario.com/coronavirus-informacion/. Fecha de la consulta 17/2/2020.
[30] VIDAL, Macarena. «Crece la ira en China por cómo se gestionó la epidemia». Diario *El País* 1/2/20.
[31] CRESPO, Ignacio. «La explicación científica del coronavirus: no es el apocalipsis». Diario *La Razón*. Disponible en https://www.larazon.es/ciencia/20200201/rjm24bypmnee5ijdpsd627igb4.html. Fecha de la consulta 17/2/2020.

Por otro lado, no podemos dejar de citar los desafíos, por no decir los interrogantes, que conllevaría el establecimiento de medidas de distanciamiento social de acuerdo con los planes vigentes en los países de nuestro entorno en comparación a lo que se puede ver en las imágenes de televisión o en las crónicas desde el terreno, donde se intenta reflejar una imagen de normalidad dentro de la emergencia por parte de la población y las autoridades, que han demostrado una capacidad logístico-operativa sin precedentes[32,33,34,35].

La predictibilidad retrospectiva aplicada al coronavirus

Profundizando en esa «rareza» a la que se hacía mención en párrafos anteriores: ¡Al fin y al cabo estamos hablando de biología en su sentido más laxo! y podría considerarse que el coronavirus tenía una pequeña probabilidad de aparición al no observarse ningún elemento definitorio que hiciera pensar que un nuevo virus iba a desarrollarse en un entorno urbano. Todo ello sin tener en cuenta los hábitos culturales y el modo de vida, así como los estándares de seguridad alimentaria que, sin ninguna duda, constituyen factores predisponentes relativos a la generación de un brote de una enfermedad infecciosa de tipo zoonótico en un entorno dado[36,37].

Haciendo hincapié en lo anteriormente expresado, hay que tener en cuenta que, a pesar de los avances conseguidos en la preparación y respuesta frente a las amenazas

[32] MINISTERIO DE SANIDAD Y CONSUMO. «Preparación y respuesta ante una pandemia de gripe». Plan Nacional de Preparación y respuesta ante una pandemia de gripe - mayo 2005. Disponible en https://www.mscbs.gob.es/ciudadanos/enfLesiones/enfTransmisibles/docs/PlanGripeEspanol.pdf. Fecha de la consulta 13/2/2020.
[33] MINISTERIO DE SANIDAD Y CONSUMO. «Medidas no farmacológicas para responder a la pandemia de gripe - Fases 4, 5 y 6 - Anexo III». Plan Nacional de Preparación y respuesta ante una pandemia de gripe – Sep. 2007. Disponible en https://www.mscbs.gob.es/ciudadanos/enfLesiones/enfTransmisibles/docs/AnexoXIII_MedidasNoFarm.pdf. Fecha de la consulta 13/2/2020.
[34] REDACCIÓN. «Primer ministro chino demanda en Wuhan máximos esfuerzos para la prevención y control epidémicos». Disponible en http://spanish.xinhuanet.com/2020-01/28/c_138737878.htm. Fecha de la consulta 17/2/2020.
[35] LÓPEZ MAGALLÓN, Enrique. «Wuhan: un hospital en 10 días por el coronavirus». Disponible en https://www.dw.com/es/wuhan-un-hospital-en-10-días-por-el-coronavirus/g-52140385. Fecha de la consulta 17/2/2020.
[36] CLARIN. «Coronavirus, gripe aviar y SARS: por qué China es el epicentro de misteriosas nuevas enfermedades». Diario *Clarín.* Disponible en https://www.clarin.com/mundo/coronavirus-gripe-aviar-sars-china-epicentro-misteriosas-nuevas-enfermedades_0_-f_-Ewwd.html. Fecha de la consulta 17/2/2020.
[37] HIDALGO GARCÍA, María del Mar. «Influencia de factores geopolíticos en la aparición de brotes epidémicos». *Documento Informativo IEEE 08/2020*. Disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_informativos/2020/DIEEEI8_2020MARHID_pandemias.pdf. Fecha de la consulta 17/2/2020.

biológicas, independientemente de su origen[38], se puede decir sin temor a equívoco que el mundo no está preparado para lo que nos está sucediendo a pesar de las continuas advertencias que conminaban a los Estados en sus diferentes niveles organizativos para prepararse frente a lo improbable a tenor de los antecedentes: ya sea la enfermedad por virus Ébola (EVE), el Síndrome Respiratorio Agudo Grave (SARS, por sus siglas en inglés), la gripe aviar y porcina (H5N1 y H1N1, respectivamente) o el MERS-CoV, entre otras enfermedades, que sorprendieron» cuando surgieron y se desarrollaron como epidemias/pandemias en función de su gravedad e impacto.

En este sentido, y recordando las palabras pronunciadas por el presidente Obama en 2014 refiriéndose a la enfermedad por virus Ébola como «una amenaza a la seguridad global», instando a todas las naciones, tal y como en la actualidad está haciendo la OMS en relación con SARS-CoV-2, a dar una «respuesta global» frente a este tipo de incidentes ya que, aunque todavía es aventurado hablar de consecuencias futuras, todas las alarmas están activadas ante la posible extensión de la epidemia en países con débiles sistemas de salud pública[39]. De igual forma, el director general de la Organización Mundial de la Salud, Tedros Adhanom Ghebreyesus, indicó que «todos los países tienen que prepararse para la llegada de casos de SARS-CoV-2, para tratar a los enfermos con dignidad y compasión y para prevenir la transmisión y proteger a los trabajadores sanitarios»[40,41].

Ahondando en este aspecto, cuando se habla de epidemias/pandemias, inconscientemente nos retrotraemos a la mal llamada «gripe española», a la viruela o a la peste para recordar los estragos que han hecho, estas y otras enfermedades, a lo largo de historia. Pero quizá desconozcamos, o peor aún, no hagamos caso a los que

[38] MARTÍN-MORENO, José María y GORGOJO JIMÉNEZ, Lydia. «El papel de la OMS y de otras organizaciones supranacionales». *Documento Informativo IEEE 07/2020*. Disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_informativos/2020/DIEEEI07_2020MARGOR_OMS.pdf. Fecha de la consulta 17/2/2020.
[39] BBC. «Obama says Ebola outbreak a "global security threat"». Disponible en https://www.bbc.com/news/world-us-canada-29231400. Fecha de la consulta 17/2/2020.
[40] NFOBAE. «La OMS advirtió que "todos los países deben prepararse para la llegada del coronavirus" porque es "imposible" predecir el futuro del brote». Disponible en https://www.infobae.com/america/mundo/2020/02/15/la-oms-advirtio-que-todos-los-paises-deben-prepararse-para-la-llegada-del-coronavirus-porque-es-imposible-predecir-el-futuro-de-brote/. Fecha de la consulta 17/2/2020.
[41] A. A. «El coronavirus llega a África: ¿estamos ante la verdadera explosión mundial del virus?». *El Confidencial*. Disponible en https://www.elconfidencial.com/mundo/2020-02-14/el-coronavirus-llega-a-africa-estamos-ante-la-verdadera-explosion-de-la-epidemia_2454388/. Fecha de la consulta 17/2/2020.

nos dicen que lo peor está todavía por llegar[42]. Así Bill Gates auguraba en 2017 que «un patógeno de transmisión respiratoria podría matar a más de 30 millones de personas en el mundo en menos de un año». Incidiendo más aún si cabe, decía que «creía que una enfermedad que apareciera podría matar a 30 millones de personas y que debíamos prepararnos frente a ella tal cual lo hacíamos para la guerra»[43,44].

Esta percepción, a tenor del informe emitido por el *Global Preparedness Monitoring Board* en 2019 parece haberse recrudecido, ya que «el mundo está en grave riesgo de ser devastado por epidemias regionales o pandemias que no solo causarán pérdidas de vidas, sino que alterarán la economía y provocarán el caos social», lo cual parece pudiera entrar dentro de lo premonitorio y, sin ninguna duda, supone una amenaza a nuestra seguridad[45,46].

Teniendo en cuenta lo expuesto, al igual que los Estados Unidos han desarrollado una estrategia de bioseguridad, donde se incluyen las amenazas biológicas en su sentido más amplio, resulta necesario que España desarrolle su estrategia propia de bioseguridad para hacer frente a los desafíos que supone la amenaza biológica, sea cual sea el origen de la misma, bien para hacer frente a una enfermedad emergente o reemergente, bien para dar respuesta una enfermedad de origen accidental derivada de un fallo de bioseguridad en una instalación donde se almacenen o manejen agentes biológicos pero también, sin ninguna duda, para dar respuesta a un brote de origen intencionado en un contexto de bioterrorismo o de guerra biológica en su sentido más amplio[47].

---

[42] LORIA, K. «Disease experts reveal their biggest worries about the next pandemic». Disponible en https://www.businessinsider.com/disease-dangers-pandemic-influenza-ebola-2017-5?IR=T. Fecha de la consulta 17/2/2020.

[43] BILL GATES, BILL & MELINDA GATES FOUNDATION. «Bill Gates: A new kind of terrorism could wipe out 30 million people in less than a year - and we are not prepared». *Business Insider*. Disponible en https://www.businessinsider.com/bill-gates-op-ed-bio-terrorism-epidemic-world-threat-2017-2?IR=T. Fecha de la consulta 17/2/2020.

[44] LORIA, Kevin. «Bill Gates thinks a coming disease could kill 30 million people within 6 months». *Science alert*. Disponible en https://www.sciencealert.com/bill-gates-warns-a-new-disease-could-kill-30-million-people-in-6-months. Fecha de la consulta 17/2/2020.

[45] GLOBAL PREPAREDNESS MONITORING BOARD. «A world at risk: annual report on global preparedness for health emergencies». World Health Organization. 2019. Disponible en https://apps.who.int/gpmb/assets/annual_report/GPMB_annualreport_2019.pdf. Fecha de la consulta 17/2/2020.

[46] SARUKHAN, Adelaida. «¿Es el nuevo coronavirus la enfermedad X?». Disponible en https://www.isglobal.org/healthisglobal/-/custom-blog-portlet/-es-el-nuevo-coronavirus-la-enfermedad-x-/3098670/0#. Fecha de la consulta 17/2/2020.

[47] CASTRO TORRES, José Ignacio; HIDALGO GARCÍA, Mar. «La nueva estrategia de bioseguridad estadounidense: previsiones para un futuro incierto». *Documento informativo 05/2018*. Disponible en

Por ello, se determina como imperiosa la necesidad de potenciar los sistemas de salud pública, así como establecer y/o fortalecer los sistemas de vigilancia epidemiológica a nivel local, regional y nacional, que contribuyen sin ninguna duda a reducir las posibles consecuencias derivadas de la aparición y desarrollo de un brote de enfermedad, más si cabe cuando tiene carácter transmisible y los tratamientos y vacunas no están disponibles, resultando vital la colaboración internacional para fortalecer la respuesta a nivel global[48,49].

Pero esa preparación y respuesta frente a lo improbable sin la colaboración del país que sufra un brote de una enfermedad transmisible, de acuerdo con lo establecido en el Reglamento Sanitario Internacional (RSI2005), puede constituir el camino al fracaso tanto a nivel nacional como global. Lo cual «podría parecer» lo que viene sucediendo durante los últimos años si se confía en la actitud colaboradora que las autoridades chinas están manteniendo con la Organización Mundial de la Salud, fundamentalmente tras la aparición del virus H5N1[50,51,52]. Aunque esto lamentablemente entra en contradicción con las noticias relativas al conocimiento previo de un brote de una enfermedad desconocida algunas semanas antes de la declaración del brote, así como la gestión informativa de la muerte el doctor Li Wenliang[53,54].

---

http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_informativos/2018/DIEEEI05-2018BiosegMMHG-NCT.pdf. Fecha de la consulta 17/2/2020.

[48] GALA, Ángela. «Capacidad de respuesta a emergencias epidémicas: recomendaciones para la autoevaluación nacional». Rev. *Panam Salud Publica* 20056;18(2):139-245.

[49] CIQUE MOYA, Alberto. «Preparación y respuesta frente a enfermedades epidémicas: a propósito del ébola». *Documento de Opinión 103/2014*. Disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2014/DIEEEO103-2014_EnfermedadesEpidemicas_Ebola_AlbertoCiqueMoya.pdf. Fecha de la consulta 17/2/20.

[50] EFE. «Un acuerdo refuerza la colaboración entre China y la OMS sobre el virus de la gripe aviar». Diario *El País*. Disponible en https://elpais.com/internacional/2006/03/06/actualidad/1141599602_850215.html. Fecha de la consulta 13/2/20.

[51] SIETE DÍAS MÉDICOS. «La OMS y China refuerzan su colaboración en la batalla contra el brote por coronavirus». Disponible en http://www.sietediasmedicos.com/actualidad/actualidad-sanitaria/item/8251-la-oms-y-china-refuerzan-su-colaboracion-en-la-batalla-contra-el-brote-por-coronavirus#.XkUsFuRYaUk. Fecha de la consulta 17/2/2020.

[52] EL MUNDO. «La OMS cree que la gripe aviar empezó en abril de 2003». Diario *El Mundo*. Disponible en https://www.elmundo.es/elmundosalud/2004/01/29/medicina/1075368325.html. Fecha de la consulta 17/2/2020.

[53] TRIANA, Javier. «Convulsión en China por la muerte del doctor Li Wenliang por coronavirus». Diario *La Vanguardia*. Disponible en https://www.lavanguardia.com/internacional/20200208/473359381724/coronavirus-china-wuhan-muerte-doctor-li-wenliang.html. Fecha de la consulta 1/2/2020.

[54] AP. «Xi Jinping sabía de la gravedad del coronavirus dos semanas antes de reconocerlo en público». Diario *La Vanguardia. Disponible en*

En relación con lo anterior, la potenciación de los sistemas de salud pública y de vigilancia epidemiológica no solo resultan necesarios para el ámbito civil, sino que resultan vitales en el ámbito militar, ya que durante el desarrollo de las operaciones, normalmente en escenarios donde los sistemas de salud pública establecidos están deteriorados o son inexistentes, conocer la situación epidemiológica resulta clave para el éxito de la misión ya sea por el beneficio de los propios efectivos desplegados como por el apoyo a la población cuando así sea determinado.

De esta forma desde la Jefatura de Sanidad Operativa de Estado Mayor de la Defensa, en coordinación con otros organismos y estructuras, se trabaja para lograr una estandarización de procedimientos que permita el adecuado empleo de las capacidades sanitarias operativas, colaborando en la determinación de las necesidades prioritarias de inteligencia sanitaria y en el desarrollo de la doctrina sanitaria conjunta de aplicación en este tipo de escenarios.

Sin olvidar que es preciso integrar la colaboración de estructuras cívico-militares en entornos epidémicos al objeto de mejorar la respuesta. Situación que, sin ninguna duda, se está produciendo en la actualidad en el brote de coronavirus en diferentes países del mundo, donde la participación de las Fuerzas Armadas constituye, sin ninguna duda, un beneficio para la sociedad en su conjunto[55,56,57,58].

Conclusión

Podría decirse que SARS-CoV-2 está en una fase donde todas las hipótesis están abiertas, resultando muy aventurado en estos momentos predecir cómo se comportará la epidemia en un futuro.

---

https://www.lavanguardia.com/internacional/20200216/473598545663/coronavirus-covid-19-xi-jinping.html. Fecha de la consulta 17/2/2020.

[55] COLLMAN, Jeff. «Force Health Protection: The Mission and Political Context of the Longitudinal Health Record». *Military Medicine* 2009;174(5):12-20.

[56] ARMED FORCES HEALTH SURVEILLANCE BRANCH. «Health surveillance, Analysis and Insight for Action». Disponible en https://health.mil/Military-Health-Topics/Combat-Support/Armed-Forces-Health-Surveillance-Branch. Fecha de la consulta 17/2/2020.

[57] EUROPA PRESS. «Xi ordena a los militares chinos que ayuden a combatir el coronavirus». Disponible en https://www.europapress.es/internacional/noticia-xi-ordena-militares-chinos-ayuden-combatir-coronavirus-20200129132309.html. Fecha de la consulta 17/2/2020.

[58] KALNINS INTS/REUTERS. «El Pentágono destina instalaciones militares con capacidad para 1.000 personas para cuarentenas tras ocho casos de coronavirus en EE. UU.». Disponible en https://actualidad.rt.com/actualidad/341763-pentagono-instalaciones-militares-cuarentenas-casos-coronavirus-eeuu. Fecha de la consulta 17/2/2020.

Vivimos en un mundo donde estamos gobernados por lo imprevisto, de ahí que la principal lección aprendida de esta epidemia es que debemos hacer un esfuerzo de preparación frente a lo improbable para poder dar respuesta a los desafíos que se generen sea cual sea el origen de los mismos.

Potenciar los servicios de salud pública a nivel local, regional y nacional, así como la colaboración internacional, constituye la base de la respuesta frente a un brote de enfermedad que tendrá una aparición multifocal de forma prácticamente sincrónica en este mundo globalizado en el que vivimos.

El acceso a información no contrastada y verificada contribuye a la generación de estados de opinión contra los cuales es difícil luchar. Razón por la cual, resulta vital establecer políticas y estrategias de comunicación específicas para luchar contra la desinformación, toda vez que esta puede ser interesada.

*Alberto Cique Moya**
Coronel Veterinario - Cuerpo Militar de Sanidad
Jefatura de Sanidad Operativa - EMAD

ieee.es

Instituto Español de Estudios Estratégicos

2013

Documentos

ANÁLISIS

índice

Documentos

ANÁLISIS

275 *Valores militares, valores de empresa*

292 *El año del 'Joker': cuando la protesta se hizo global*

312 *Las maras centroamericanas, un problema de casi tres décadas*

327 *¿Arderá el Mediterráneo... sur?*

346 *La revolución de Heráclito, todo fluye y nada permanece en el orden global multipolar*

359 *¿Qué hace Turquía en Libia?*

374 *El extraño caso de la doctora Qiu, el paciente saudita y la muerte del profesor Plummer*

392 *«Silenciar las armas» en África: un desafío tan urgente como complejo*

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

01/2020 8 de enero de 2020

Federico Aznar Fernández-Montesinos

Valores militares, valores de empresa

Valores militares, valores de empresa

Resumen

Las Fuerzas Armadas no se diferencian sustancialmente en los valores de las sociedades a las que pertenecen, por más que existan diferencias en cuanto a las actitudes. Esto las hace ser más proactivas por lo que su comportamiento tiende a una mayor congruencia. La preparación con la que cuentan sus miembros y su experiencia les dota de una gran capacidad de liderazgo, cautela en la toma de decisiones, resistencia al estrés e integridad y les hace de una gran utilidad en el mundo de la empresa civil a todos los niveles. Todo ello, y pese a su importancia, no se ha trasladado suficientemente al ámbito empresarial de nuestro país.

Palabras clave

Fuerzas Armadas, empresa, valores, actitudes, liderazgo.

*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.

Military values, company values

Abstract

The Armed Forces do not differ substantially in the values of their societies, but there are differences in attitudes. This makes them more proactive, therefore their behaviour tends to be more congruent. The training that their members have and their experience gives them a great leadership capacity, caution in decision-making, resistance to stress and integrity. These characteristics makes them very useful in the world of civil enterprise. All this, despite its importance, it is not well known in the business environment of our country.

Keywords

Armed Forces, company, values, attitudes, leadership.

«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, / fama, honor y vida son / caudal de pobres soldados; / que en buena o mala fortuna / la milicia no es más que una / religión de hombres honrados».

P. Calderón, Comedia famosa. Para vencer a amor, querer vencerle, Valencia 1650

Introducción. Los valores militares como valores civilizacionales

El texto con que se abre este ensayo es un poema de uno de los grandes clásicos de nuestro Siglo de Oro, un soldado de los tercios llamado Calderón de la Barca. Todos los militares lo conocen de memoria; era tradicional recitarlo en momentos de singular esfuerzo físico, a paso ligero y ya exhaustos. Estamos ante una metodología para asegurar el correcto afincamiento de la enseñanza que se predica en las peores circunstancias provocando, de paso, el desfonde definitivo del corredor. Es un desiderátum que sintetiza inmemorialmente los valores de la milicia.

Los términos *meiyi, chuugi, gi, yu, jin, rei, makoto* sintetizan los valores preconizados por el *bushido*. Estamos hablando, con los matices propios a toda traducción, de honor, lealtad, rectitud, valor, benevolencia, cortesía y honestidad. Como puede verse, todos estos términos se encuentran incluidos en el célebre desiderátum de Calderón ya en el siglo XVII.

Así, los valores y actitudes representados por el *bushido* se encuentran verbalizados en el texto de Calderón porque, unos y otros, obedecen a un tipo ideal que, para mayor abundamiento y en tanto que tal, resulta transformable como aspiración a la sociedad general y en el momento actual. Se trata del «viejo código», un código que no solo no es viejo, sino que, en realidad, nunca ha existido. Se trata de un ideal por definición inalcanzable y sobre el cual existe un consenso en la comunidad. Y es en ese punto donde converge con la sociedad civil. La diferencia está en las actitudes, como veremos, en la proactividad.

Bu-shi-do significa literalmente militar-caballero-camino o «el camino del guerrero» o mejor aún su práctica. Estamos ante lo que es una etnomentalidad propia de un grupo social específico[1]. El *do* japonés viene a ser la forma en la que el espíritu es utilizado en la propia ejecución del arte. Se trata de internalizar unos principios, a través de mente y cuerpo —al igual que se hace en el régimen militar; el ejemplo que ofrece la recitación de los versos de Calderón a la carrera es palmario— para combinarlos posteriormente con la realidad y que el producto obtenido salga del interior, de su ser, como una prolongación de sí mismo. No estamos propiamente ante un código escrito, sino ante un conjunto de máximas, dichos y escritos de un guerrero famoso o sabio ilustre que sirven como principios inspiradores y objeto de reflexión[2], de la misma manera que tampoco hay una definición del *ethos* militar: «No se trata de mostrar lo que se encuentra en el interior de uno, porque ese interior se muestra con las acciones cotidianas»[3]. No está en los grandes actos, que se asumen, sino en el incesante perfeccionamiento de los pequeños. Supone una ética y una práctica específica de la casta, una ideología estructurada y centrada sobre el comportamiento moral. Incorpora pensamiento, carácter y acción, lo físico y lo espiritual: «saber y obrar son la misma cosa»[4].

En esta lógica, el honor samurái no viene concedido de fuera, sino que surge de dentro, de la propia identidad y tiene en ella su principal juez. Es una «postura interna» que expresa la frase *jubun ga miteru,* (yo me estoy viendo). La evaluación externa del honor queda subordinada a su evaluación interna. Su concepción íntima y personal de lo que es el honor le va a permitir así escapar a cualquier norma. Por eso son guerreros y no soldados, ya que sometidos a la más feroz disciplina pueden escapar de ella.

El *ethos* militar occidental también, en cierta medida, hace lo propio como una suerte de cláusula de salvaguardia. En cualquier caso, hay una clara convergencia con lo militar y en todo lo militar. Así, podemos hablar de una comunidad de valores, no solo a escala nacional, sino internacional o incluso civilizacional, pues todas las civilizaciones utilizan prendas militares de corte occidental, convirtiendo a lo militar hasta en un puente entre culturas. Esa tendencia a la imitación del más fuerte ya viene observada por Ibn Jaldun en el siglo XIV. Esto mismo puede concluirse de lo que Clausewitz denominaba el

[1] NITOBE, Inazo. *El Bushido, el alma del Japón*. 1940, traducción del general Millán Astray. Gráficas Ibarra.
[2] Ibídem.
[3] TSUNETOMO, Yamamoto. *Hagakure* en Hitoshi Oshima. *La vía del samurái.* Ed. La esfera de los libros, 2007, p. 226.
[4] Ibídem, p. 115.

«isomorfismo de las estrategias militares», la tendencia de las partes a parecerse entre sí, y tiene múltiples corolarios.

Valores militares y actitudes

Lo militar supone un código moral y, como tal, aporta unas referencias y señala un camino, sirve para interpretar la realidad y es, a su vez, una guía de acción. Tiene elementos comunes con la religión —recordemos nuevamente la descripción que hace Calderón de la milicia como una «religión de hombres honrados»— si bien sus metas son señaladas por la comunidad a la que sirven y, en principio, no incorporan la dimensión trascendente específica de la religiosidad. Lo militar es un humanismo. Es un hacerse que comienza muy pronto. Como reseñaba para la revista *Fortune* el general David Petreus*:* «Dígame dónde en el mundo de los negocios un joven de 22 o 23 años tiene responsabilidad sobre unas 35 o 40 personas en misiones a vida o muerte». De este modo, un joven oficial que lleva de 5 a 10 años consigue alcanzar un puesto de gestión y esto le permite adquirir desde muy pronto el hábito de mandar y la carga de la responsabilidad que lleva asociada, algo que los directivos hacen tarde y a su costa; no hay substituto para la experiencia. Es un proceso de internalización y, al mismo tiempo, de maduración[5].

El término «valores» deriva del vocablo latino *valere* que significa «ser fuerte». Son los principios morales que regulan el comportamiento del ser humano en una organización y reflejan su función generadora de homogeneidad y autoestima. Pueden definirse como concepciones grupales acerca de lo que se considera deseable, que influyen sobre las personas a la hora de elegir las formas, medios y fines para la acción «las ideas sobre cómo deben ser las cosas y sobre cómo debe actuarse»[6]. Los valores dotan de cohesión a las organizaciones estableciendo el marco de las decisiones del día a día y dotan de un plus a las estrategias. Valores, actitudes y comportamientos están correlacionados y deben ser congruentes entre sí. Asimismo, las actitudes son mediadoras entre valores y

[5] PINTADO RODRÍGUEZ, César. «¿Por qué tienen éxito los directivos exmilitares?». *Observatorio CISDE*, 30 de mayo de 2013. Disponible en https://observatorio.cisde.es/archivo/por-que-tienen-exito-los-directivos-ex-militares/.
[6] MARTÍNEZ PORRAS, José María. *El factor humano en la empresa*. Bilbao: Ediciones Deusto 2000.

comportamientos. Los valores están en la cúspide, son una guía que controla las normas y estas los comportamientos.

Los grupos de militares son grupos culturalmente homogéneos. Los lazos entre militares son más fuertes que los que existen entre estos y la sociedad civil, con lo que los cambios en esta llegan, aunque con un cierto retraso. A este retardo al permear entre uno y otro cuerpo se le suman los procesos internos. Las Fuerzas Armadas se comportan como una nevera espiritual, esto es, preservan temporalmente los valores del pasado.

La aproximación militar a los problemas cuenta con sus propios parámetros, así como de un sistema de medida autóctono. Hasta los procedimientos con los que se deben adoptar decisiones se encuentran estandarizados. A consecuencia de su lógica de luces y sombras, se genera una lectura autónoma del relato bien distinta de la propia de un diplomático o de un economista. Y es que la cultura militar incorpora su propio sistema de valores, actitudes y comportamientos, un conjunto relativamente estable en el tiempo que se verbaliza creando conceptos que enriquecen y facilitan la cohesión del grupo al hacer más eficaz la comunicación interna. Cabe, pues, plantear este hecho como decisivo en la medida en que la organización militar expresa preferencias por determinadas conductas, metas o estrategias. Es una cultura corporativa.

Una cultura corporativa consiste en las creencias, en la filosofía de una organización sobre la gestión de sus asuntos, es decir, las razones por las cuales hace las cosas de la manera en que las hace. Se manifiesta en los valores y principios de sus miembros, en sus principios éticos, en las políticas y máximas que se establecen, en el estilo de hacer las cosas, en las tradiciones que conserva la organización, en las actitudes y sentimientos de las personas y en las historias que cuentan, en las presiones que ejercen los compañeros, en la política interna de la organización y en la «química» que rodea el ambiente laboral, etc.[7].

El modelo heroico, la virtud pura puesta en práctica aun con peligro físico es un ejemplo indudable. Una cultura heroica es una cultura muy marcada, basada en actitudes, con grandes surcos de los que no es posible sustraerse, lo que orienta y limita el espectro de decisiones posibles haciéndolas previsibles y muy coherentes entre sí. No es tan importante el hecho como sí lo es la intención, aunando de este modo lo ideal con la

[7] RIPOLL CANTERO, José María. *La cultura corporativa en la Armada*. Documento de Trabajo para el III Curso de Estado Mayor de las FAS. ESFAS, 2002.

praxis, constituyéndose por ello en una moralidad, en un ejemplo y, por tanto, nuevamente, en un camino.

La cultura militar es así una cultura muy fuerte como conviene para gestionar un conjunto tan grande, diverso y complejo como lo son los ejércitos. La cultura establece el marco de relaciones y complementa las instrucciones de los superiores jerárquicos. Es la argamasa del sistema.

Los valores de una institución no son los que esta predica, sino los que en ella se practican. Su credibilidad, un factor crítico no ya para su éxito, sino para su propia existencia, se encuentra en el espacio que se sitúa entre lo uno y lo otro, entre prédica y práctica. En el caso de las Fuerzas Armadas esta demanda representa su máximo valor.

La cultura heroica cuenta con una dimensión física cercana a la hermosura. El héroe desarrolla su acción sobre el terreno, en contacto con la realidad. El heroísmo es siempre táctico, no es estratégico pues lo estratégico es utilitarista, está directamente al servicio de un bien superior. Desde esta perspectiva, no hay héroes físicos en los despachos y eso es un problema. Sin embargo, la progresión profesional hacia los niveles directivos lleva aparejada un imprescindible cambio de funciones y responsabilidades.

El uniforme implica un compromiso público lo que a su vez señala una actitud pública al tiempo que los refuerza pues apunta a una realidad permanente; el solo hecho de llevar uniforme compromete públicamente, liga a un ideal, obliga a una conducta, muestra un sincero compromiso con un credo. El uniforme es la convergencia entre principios, pensamiento y actuación. Llevar uniforme es una responsabilidad. Es solo un símbolo, pero pretende ser una actitud; no es una mera estética sino una propuesta ética.

La idea de servicio público que prestan las Fuerzas Armadas resulta una concepción capital. El «acto de servicio» se convierte en la justificación de cualquier acción y hasta de la propia pérdida de la vida. El nombre de los guerreros más emblemáticos, los samuráis, deriva del verbo *saburau* que viene a significar «servir como ayudante». Pero ellos eran guerreros no militares basados en la disciplina. El objeto del acto queda fuera de quien lo lleva a cabo, no se encuentra completamente alineado con sus intereses, es extrínseco y tiene su recompensa emocional, si no la gloria sí «la satisfacción del deber cumplido». Su inutilidad para quien lo lleva a cabo le dota de un plus de belleza al tiempo que ennoblece a su agente.

El meollo de la cuestión no se sitúa así en los valores, sino en los comportamientos, en la praxis, en la realidad que es la que muestra las actitudes. Por eso los valores a su vez generan unas actitudes congruentes con ellos: capacidad de decisión, imperturbabilidad, laconismo, inmediatez, previsión, paciencia, autodominio, entre otras.

Estas actitudes, materializadas en un carácter más resuelto, hacen, por ejemplo, a los militares más proclives al liderazgo en la medida en que este es también y ante todo una actitud y un compromiso, así como un reflejo de la capacidad de decidir. Decisión, valor y liderazgo están interrelacionados. No en vano términos como «militancia» encarnan como parte de su significado una conducta o actitud activa y comprometida orientada en pro de una cierta causa. Las Fuerzas Armadas se convierten de este modo en auténticas escuelas de liderazgo y decisión.

Lo militar encarna un ideal, por eso en el ámbito militar no hay tanta diferencia entre el deber ser y el ser, entre pensamiento y acción, entre ética y comportamiento. De ahí la manifiesta incapacidad de los militares para reconocer la vileza o para comprenderla, en la medida en que encarnan un divorcio entre la realidad y su prédica y no están acostumbrados en su entorno a esta práctica.

Pero estas ventajas comparativas también incorporan sus defectos. El laconismo propicia un menosprecio por la comunicación, un elemento clave del siglo XXI; la inmediatez hace el análisis menos profundo, aun en un entorno de complejidad; la imperturbabilidad dota de un alto componente inercial y dificulta las políticas de cambio y adaptación; la vocación de ejercicio y la ejemplaridad entra en colisión con el beneficio privado que a veces concurre. En cualquier caso, la existencia de un honor específicamente militar delata por sí sola la existencia de una subcultura militar.

Es más, desde un punto de vista antropológico podríamos incluir el *ethos* militar dentro de lo que Max Weber describía como la ética protestante en su gran clásico *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*[8]: frugalidad, búsqueda del reino de Dios en la Tierra, disciplina, ascetismo, trabajo duro, entre otros. Aunque existe una discrepancia notable referida al individualismo y al beneficio personal, toda vez que la militar, como hemos visto, es una ética de servicio. Por ello encuentra, como ya hemos mencionado, sus razones y legitimidad fuera, no en el individuo ni tampoco en su beneficio material.

[8] Muchos autores han criticado la obra por su simplismo y maximalismo arguyendo, por ejemplo, que el capitalismo tuvo su origen en la Italia del siglo XIV; esto es, que el capitalismo es anterior a la Reforma.

Esto hace a quienes han adquirido este *ethos,* en general, personas poco aptas para actividades como el comercio en pequeña escala. Pero tales dificultades se solventan cuando se integra en corporaciones y empresas, en las que dan muestra de su capacidad de trabajo en equipo. Y es que, como decía el general Patton en una célebre arenga, «un Ejército es un equipo. Vive, duerme, come y lucha como un equipo. Todo este asunto de la heroicidad individual es un montón de estiércol».

Las Fuerzas Armadas canadienses han identificado una matriz de desarrollo profesional en la que se asocian cuatro niveles de liderazgo (junior, intermedio, avanzado y sénior) con cinco elementos cuyas características requeridas van en progresión: experiencia (de táctica a estratégica), capacidades cognitivas (de analíticas a creativas/abstractas); capacidades sociales (de interpersonales a interinstitucionales); capacidades de cambio (de abierto al cambio de paradigma hasta su dirección) e ideología profesional (de internalización hasta su gestión)[9].

Cada una de estas etapas supone un salto de las aptitudes necesarias que no tienen que ser las mismas que en la etapa anterior. Como puede verse el estilo de decisión, tan de cliché, tipo «ordeno y mando», por más que a veces sea imprescindible por las circunstancias, es sustituido en la práctica; y más cuanto más altos son los niveles de decisión, por un estilo directivo, como sucede en cualquier empresa.

Valores militares y cultura empresarial

Todos los arquetipos metodológicos generados por las Fuerzas Armadas han generado una riquísima cultura que también cuenta con utilidad en el ámbito civil y, por tanto, son dignos de estudio cuando no sirven de inspiración, constituyéndose en una perspectiva antropológicamente relevante. Es esta la idea que subyace en lo que se denomina *benchmarking* que, a nivel empresarial, describe un estudio comparativo realizado en demanda de las mejores prácticas del mercado con vistas a su implantación en la empresa.

[9] VV. AA. *Leadership in the Canadian Forces. Leading the Institution.* Canadian Defense Academy, 2007. www.cda.cfii-ilfc@forces.gc.ca.

Pero la recíproca también es cierta, esto es, la validez para el mundo militar de la aproximación civil. Como Sócrates explicaba a su discípulo Nicomedes, quien dirige bien y exitosamente un coro o un negocio también puede dirigir bien tropas[10]. Existen así importantes espacios comunes para los que cada área de trabajo ha encontrado diferentes soluciones y metodologías que permanecen desconocidas para el resto. Solo se aprende de lo que no se conoce; y cuanto menos se conoce mayor es la oportunidad de aprender.

No obstante, y por una cuestión de percepción de la milicia y de lo militar, tal vez fruto de un cierto obscurantismo de la cultura profesional para quienes se sitúan al margen de ella y de la propia imagen de los militares, se ha dificultado, especialmente en España, que este caudal de conocimientos y experiencia fluya, haciendo que quede estancado y, en parte, se pierda. El trasvase entre el mundo empresarial, la sociedad civil y el mundo militar aún no se ha producido del todo.

El problema es que estamos ante una suerte de adanismo que menosprecia la experiencia ajena al tiempo que hace clara expresión de su desinterés por las cuestiones militares al ignorarlas. Bismarck expresaba claramente su parecer al respecto: «Solo los tontos aprenden de su propia experiencia, yo prefiero aprender de la experiencia de los demás». Despreciar lo desconocido, la actitud prejuiciosa, no es precisamente timbre de gloria, especialmente para el investigador social. El afán por conocer y explorar ha sido y será siempre la base de cualquier progreso y los fundamentos de la academia.

El mundo militar está imbricado en el civil; por tanto, es lógico transponer las enseñanzas obtenidas del mundo militar al civil en su relación bidireccional; y más en aspectos como el liderazgo. Se establece así una inevitable relación dialéctica y bascular que ha hecho que, no solo inventos para la guerra (como el radar, Internet, la comida enlatada o hasta los *Cheetos*), sino también términos e ideas surgidas del mundo militar y parte de su cultura, hayan sido plenamente incorporadas al mundo civil, y se discuta hoy hasta su sello de propiedad y significado. De hecho, las diferencias entre los liderazgos ejercidos por civiles y militares no son muy profundas, pudiéndose obtener no pocas referencias para su uso compartido.

[10] Ibídem.

La palabra «estrategia» proviene del término *stratos aegon* y que, pese a sus raíces griegas, es un neologismo, un término inventado en 1771 por el teniente coronel francés Joly de Maïzeroy[11]. La palabra viene a significar literalmente «la conducción de ejércitos», el arte de quien conduce los ejércitos, del general. Es siempre una visión más allá del teatro de operaciones.

Por desarrollar otro ejemplo menos conocido de contribución al mundo civil y que ha sido fuente de inspiración al mundo empresarial es el término logística y sus fundamentos fueron introducidos por el barón de Jomini en el siglo XIX como un derivado del término *logistikos* («saber calcular»). Los ejércitos británicos desde 1307 desarrollaron una importante logística para independizarse de inversores particulares. El francés Le Telier introdujo un sistema de carruajes, contratos estandarizados para proveedores y métodos de cálculo de suministro[12].

La revolución industrial y de los transportes la hicieron más compleja. Mientras que, en 1870, en la guerra franco-prusiana la munición formaba menos del 1 % del total de los suministros; en los primeros meses de la Primera Guerra Mundial la proporción de la munición con respecto a otros suministros se invirtió y al final de la Segunda Guerra Mundial las subsistencias constituían entre el 8 y el 12 %[13]. La complejidad de la logística y la capacidad de organización requerida alcanzaron límites inusitados.

La profecía de Comte, según la cual los ingenieros desplazarían a la nobleza, tuvo su cumplimiento cuando el ejército, antes compuesto por campesinos y encuadrado por nobles, pasó a encontrarse integrado por obreros y a estar dirigido por técnicos[14]. Las grandes teorías de ordenación empresarial, como el taylorismo y el fordismo, se desarrollaron estudiando las fortalezas y debilidades de la organización militar.

También la instrumentación de la metodología militar al servicio de la religión ha sido una práctica muy exitosa que queda magistralmente escenificada primero con la Orden del

[11] Escribía Joly de Maïzeroy en su obra *Teoría de la Guerra:* «La conducción de la guerra es la ciencia del general, lo que los griegos denominaban estrategia, ciencia profunda, vasta, sublime, que encierra a otras muchas, pero cuya base fundamental es la táctica… Para formar proyectos, la estrategia combina tiempo, lugar, medios, intereses diversos».
[12] ÁLVAREZ, Paris. «La uberización de las Fuerzas Armadas». *El confidencial*. 19/12/2012. Disponible en https://blogs.elconfidencial.com/espana/tribuna/2019-10-12/la-uberizacion-de-las-fuerzas-armadas-155_2280399/.
[13] VAN CREVELD, Martin. *Los abastecimientos en la guerra.* Madrid: Ediciones Ejército 1985, p. 382.
[14] ARON, Raymond. «Guerra y paz entre las naciones». *Revista de Occidente*. Madrid 1963, p. 363.

Temple, cuya fiabilidad y saber hacer la convirtió más allá de sus funciones militares y religiosas, nada menos que en fundadores de la banca moderna; y más tarde en la Compañía de Jesús, una orden sacerdotal y de apostolado. Esta última agrupación fue fundada por un controvertido soldado español, como su nombre y no pocas de sus prácticas y ejercicios delatan. Se adelantó a la contrarreforma y se convirtió en uno de los pilares de la Iglesia. Su éxito, a juicio de Chris Lowney, un exjesuita venido en ejecutivo de JP Morgan, en su obra *El liderazgo al estilo de los jesuitas* se explica como «una dedicación incondicional a un modo exclusivo de trabajar y de vivir, a una vida que integraban los principios del liderazgo, es decir, el conocimiento de sí mismo, el ingenio, el amor y el heroísmo»[15]. Su poder, como en el caso de los templarios, provenía de la entrega espiritual y física de sus miembros. Un compromiso sin límites que unido al alineamiento de valores, cultura y objetivos aseguraba un éxito sin paliativos en todos los ámbitos que desarrollasen.

Las Fuerzas Armadas obedecen al mismo modelo trascendente, por eso su concurrencia con templarios, franciscanos y jesuitas no es casual; existen múltiples elementos en común, porque sí los objetivos temporales los separa, hasta cierto punto, la vocación de servicio los une. El liderazgo, así visto, queda sintetizado en el «servir a los demás» que enunciara San Francisco de Asís. Se trata del llamado «liderazgo sirviente» cuyo afán y razón se encuentran fuera, convirtiéndose así en una actuación generosa, ejemplar y sin afán de protagonismo.

El fin de la Segunda Guerra Mundial, especialmente en el mundo anglosajón, llevó al retorno de muchos soldados que se incorporaron a sus quehaceres empresariales con un bagaje de conocimientos militares, entre ellos ideas estratégicas. De ahí la influencia y extensión de conceptos militares a este ámbito de modo paralelo al desarrollo de la sociedad civil y de los grandes conglomerados comerciales e industriales, a cuyo desarrollo contribuyó su especial preparación[16].

[15] LOWNEY, Chris. *El liderazgo al estilo de los jesuitas*. Barcelona: Editorial Granica 2004, p. 231.
[16] ADAIR, John. *Effective Strategic Leadership.* Pan Books, 2003.

Otro buen ejemplo se refiere al concepto de liderazgo estratégico; este ha tenido un desarrollo espectacular en el mundo de la dirección empresarial, generando una amplia literatura tendente a explicar sus alcances, formas de operación y su relación con los procesos de planificación estratégica y toma de decisiones. Pero es un liderazgo infrecuente del que, sin embargo, en el mundo militar se sabe mucho. No en vano es el «arte del general».

En esta línea, distintos estudios realizados en el ámbito de empresas estadounidenses demuestran la mayor rentabilidad y eficacia de los ejecutivos militares. También han acreditado una mayor resiliencia frente a prácticas impropias y una mejor gestión del estrés[17].

Las mismas funciones y atributos que un líder militar precisa: la capacidad de decisión, la gestión de asuntos complejos, el control del marco, la gestión de grandes masas humanas, ver y comprender los cambios, el campo de batalla o la logística se pueden aplicar igualmente al mundo de la empresa. Los parámetros de los escenarios en los que desarrolla su actividad las Fuerzas Armadas, por ejemplo, son igualmente válidos para las empresas como se recoge hasta en artículos de la célebre revista *Fortune*[18] y números de *Harvard Bussiness Review* dedicados al liderazgo.

En 2005, *Korn Ferry International* y *The Economist* publicaron un informe titulado «Military Experience and CEOs: Is There a Link?» que demostraba que directivos con un bagaje militar se mantenían más en sus puestos con una media de 7,2 años frente a una media de 4,5. Es más, el 8 % de todos los CEO del listado de empresas incluidas en el S&P 500 cuentan con formación militar, cuando solo el 3 % de la población estadounidense ha hecho el servicio militar[19].

Los investigadores Efraim Benmelech y Carol Frydman elaboraron un informe a partir de los datos biográficos de los principales ejecutivos de las 800 mayores empresas de Estados Unidos entre 1980 y 1991; así como de cerca de 1.500 empresas

[17] KELLOGG INSIDE. «¿Por qué los ejecutivos con experiencia militar rinden más bajo presión?». Disponible en https://mba.americaeconomia.com/articulos/reportajes/por-que-los-ejecutivos-con-experiencia-militar-rinden-mas-bajo-presion.
[18] MAGGAN, Lon E. «Leadership Challenges for the future» en SALAS, Eduardo; BURKE, C. Shawan; STAGL, Kevin C.; «Developing Teams and Leaders: Strategies and principles» en DAY, David V.; ZACCARO, Stephen J.; HALPIN, Stanley M. *Leader development for transforming organizations: growing leaders for tomorrow.* Nueva York: Lawrence Erlbaum Associates Inc., Publishers 2004, p. 24.
[19] PINTADO RODRÍGUEZ, César. «¿Por qué tienen éxito los directivos exmilitares?». *Observatorio CISDE,* 30 de mayo de 2013. Disponible en https://observatorio.cisde.es/archivo/por-que-tienen-exito-los-directivos-ex-militares/.

norteamericanas entre 1992 y 2006. En dicho informe, se concluye que los CEO con experiencia militar son discretos y prudentes en sus decisiones —lo cual fue considerado un hallazgo sorprendente, ya que la investigación psicológica previa sostenía que el servicio militar puede conducir a la «agresividad, exceso de confianza y una mayor toma de riesgos»—, cuentan con grandes dotes de liderazgo y carisma, tienen una gran visión estratégica, saben trabajar muy bien en equipo y en un ambiente de diversidad y responden muy bien en ambientes de estrés. Por ello, cada vez más empresas de formación ofrecen cursos en entrenamiento militar para ejecutivos[20].

No en vano y de igual forma, las Fuerzas Armadas españolas son una empresa, un gran conglomerado de 120.000 miembros con más de 7.000 millones de euros de presupuesto que provee de seguridad. Y es que, como señalaba el general de Ejército Félix Sanz Roldan, siendo JEMAD —y sin dejar de repetirlo en el curso de Estado Mayor—, antes de ser director del CNI «disponemos de un instrumento de *management* que, estoy prácticamente seguro, no tiene ninguna otra empresa con el mismo número de empleados. Y ese manual son las Reales Ordenanzas. Algunos de sus artículos son *per se* un manual de gestión y paradigma de lo que tiene que ser un buen jefe, y eso sirve tanto para el director general de una multinacional, como para quien dirige un equipo de tres personas en una cadena de montaje. Además, contienen un código ético que es la clave para que funcione bien la institución»[21].

En EE. UU., numerosas grandes compañías (General Motors, Verizon, Johnson&Johnson, FedEx, etc.) buscan candidatos con formación militar. Y es que, según un estudio de la Oficina Nacional de Investigación Económica, haber sido militar implica capacidad para gestionar recursos escasos y capacidad de resistencia al estrés. La integridad y la referencia moral es, sin duda, una aportación importante a la empresa.

Todos estos conocimientos y habilidades se ven altamente potenciados cuando además se reciben cursos y formación (MBA y similares) que sirvan para su precisa adaptación

[20] «¿Qué puede enseñar un «boina verde» a un futuro directivo de empresa?». *Revista Ares.* 8/5/2017. Disponible en https://www.ares-resvol.es/que-puede-ensenar-un-boina-verde-a-un-futuro-directivo-de-empresa/.
[21] Citado por IGLESIAS, Víctor. «Fuerzas Armadas y empresa: dos modelos no tan distintos». Disponible en http://www.infodefensa.com/es/2017/08/08/opinion-fuerzas-armadas-empresas-modelos-distintos.php

al mundo de la empresa, contribuyendo de paso a su correcta sistematización y potenciación[22]. Se trata de conseguir una adecuada gestión del talento.

Por tanto, la recíproca desde el ambiente civil al militar también es real. Toda la información que aseguraría el éxito de una empresa es, a su vez, una referencia sumamente útil para el ámbito de la defensa y seguridad. La transferencia de esta cultura se ha hecho particularmente necesaria en la perspectiva militar.

Así, por ejemplo, las Fuerzas Armadas ya no lideran la tecnología, toda vez el papel y potencia de la sociedad civil en su desarrollo. Distintos estudios apuntan hacia la dirección en la que el plazo de obsolescencia de la tecnología se ha reducido a siete años, lo que obliga al acortamiento de los programas armamentísticos que, en muchos casos, se prolongan durante más de 20 años; e implica necesariamente una mayor relación con el mundo de la investigación civil. En el caso del liderazgo, las Fuerzas Armadas también se retroalimentan de la experiencia civil en su propio beneficio.

En este sentido Ignacio de la Torre señala cómo «Silicon Valley pasó por una colaboración muy profunda entre el ejército americano donde se aprovecharon las investigaciones militares» de modo que para hacer algo parecido «sería hacer un *mix* en España entre universidad, empresas y Fuerzas Armadas como en Stanford»[23].

Otro tanto pasa con el concepto de «responsabilidad social corporativa» que recíprocamente resulta aplicable a las Fuerzas Armadas. Las organizaciones, junto al logro de sus objetivos, generan un beneficio con su proceder que se extiende al conjunto de la sociedad, creando ligazones y dependencias. La responsabilidad social hace referencia a la actitud de una organización ante las demandas de tipo social planteadas por el conjunto de la sociedad como consecuencia de sus actividades; con ello la empresa consigue legitimidad, un elemento de gran trascendencia pública[24].

En esta línea, muchas Fuerzas Armadas de distintos países han adoptado una estrategia de este corte desarrollando conceptos y prácticas como la sostenibilidad, la igualdad de

[22] PINTADO RODRÍGUEZ, César. «¿Por qué tienen éxito los directivos exmilitares?». *Observatorio CISDE*. 30 de mayo de 2013. Disponible en https://observatorio.cisde.es/archivo/por-que-tienen-exito-los-directivos-ex-militares/.
[23] Disponible en https://valenciaplaza.com/ignacio-de-la-torre-arcano-hace-falta-aumentar-el-dialogo-entre-la-universidad-y-la-empresa-privada.
[24] NAVAS LÓPEZ, José Emilio; GUERRAS MARTÍN, Luis Ángel. *La Dirección Estratégica de la Empresa. Teoría y aplicaciones.* Biblioteca Civitas: Economía y empresa, tercera edición, 2002, p. 100.

género y la optimización de recursos en sus operaciones y misiones militares. De hecho, se han utilizado para promover incluso procesos de integración social[25].

Por ejemplo, el papel de las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos en la integración racial es paradigmático; y se hizo de un modo paulatino: primero admitiendo ciudadanos de color; después integrándolos en unidades comunes e interraciales; a continuación, promoviendo suboficiales y oficiales de color; y hasta haciendo un JEMAD (el general Colin Powell) posteriormente secretario de Estado. De esta manera, se establecían las bases para que, por último y como colofón de todo el proceso, se posibilitase la elección de un presidente de color. El apoyo a las políticas de integración de la mujer por parte de las Fuerzas Armadas en España, hecha además con propio beneficio, también merece se citado.

La aplicación de técnicas y prácticas socialmente responsables en el ámbito de las Fuerzas Armadas contribuye a relegitimar el despliegue de sus actuaciones. Desde esta perspectiva, el liderazgo de las Fuerzas Armadas en sostenibilidad ambiental y económica visibiliza la progresiva importación del modelo de responsabilidad social desde la esfera privada[26].

Conclusiones

Las Fuerzas Armadas están dotadas de sólidos valores que la convierte en una poderosa cultura corporativa. Esta es, además, un puente entre mundos -—los militares de distintos países y culturas se entienden muy bien entre sí— y alcanza hasta dimensiones civilizacionales. La clave de lo militar no se asienta tanto en los valores como en las actitudes que sirven a su implementación y determinan comportamientos altamente congruentes.

Al mismo tiempo y por ello, no son un cantón aparte por más que puedan actuar como una suerte de nevera espiritual de sus respectivas sociedades en la medida en que existe

[25] RUIZ-RICO RUIZ, Catalina. «Las Fuerzas Armadas ante el actual modelo de responsabilidad social». *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos,* n.º 6, 2015. Disponible en http://revista.ieee.es/index.php/ieee/article/view/166/319.
[26] RUIZ-RICO RUIZ, Catalina. «Las Fuerzas Armadas ante el actual modelo de responsabilidad social». *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, n.º 6, 2015. Disponible en http://revista.ieee.es/index.php/ieee/article/view/166/319.

un cierto retardo en la transferencia de valores con aquellas. Las Fuerzas Armadas son escuelas de liderazgo y decisión que provocan la maduración de sus miembros antes que en el resto de la sociedad al asignarles capacidad de decisión en entornos de los que no se disponen todos los datos. Los militares son resilientes frente a situaciones de crisis y están dotados de sólidos valores, si bien el concepto de beneficio personal tiene un muy difícil encaje en su cultura. El encauzamiento de estos talentos a través de una enseñanza específica (tipo MBA) puede servir no solo a su correcta y deseable adaptación, sino a su potenciación.

Y es que, como nos demuestran autores que arrancan desde el mismísimo Jenofonte —que triunfó en la carrera de las armas y en los negocios— los principios y experiencias militares pueden trasponerse y adaptarse al mundo civil, al ámbito de los negocios, exitosamente.

No en vano, las Fuerzas Armadas no dejan de ser grandes corporaciones. Por ello, la incorporación de militares a las empresas civiles y a todos los niveles, como resulta común en los países anglosajones, no debería resultar extraña. En estos países son frecuentes además los cursos de gestión del talento en los que se traslada la experiencia militar al mundo de la empresa, toda vez que su especial cualificación resulta muy apreciada y se juzga compatible con los valores de la empresa. Sin embargo, en España, donde perduran los clichés que asocian lo militar exclusivamente a una suerte de «ordeno y mando» —a veces imprescindible— tales casos aún no resultan frecuentes. Hay todavía mucha pedagogía por hacer.

*Federico Aznar Fernández-Montesinos**
Analista del IEEE

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

02/2020 15 de enero de 2020

Andrés González Martín

El año del 'Joker': cuando la protesta se hizo global

El año del 'Joker': cuando la protesta se hizo global

Resumen

En 2019, las movilizaciones de protestas se han extendido por todas las regiones del mundo. No es fácil encontrar otro momento histórico en el que la calle haya tenido tanta influencia y en tantos sitios. Realmente, aunque no seamos conscientes del todo, la calle se ha convertido en un nuevo escenario de poder capaz de deslegitimar a cualquier institución —en Estados democráticos o no— con un simple discurso de impugnación estructurado por la gramática del desafío, en no pocas ocasiones violento.

El fenómeno no es nuevo, pero nunca hasta ahora había sido tan general y contagioso. El ciclo de protestas se ha iniciado y se propaga con facilidad. Los motivos que provocan la explosión social son locales, pero subyacen elementos comunes que aderezan el guiso. Muchas de estas revueltas no han tenido detrás organizaciones y estructuras consolidadas, sino que han surgido con cierta espontaneidad y sin un liderazgo claro. El potencial movilizador de las redes sociales, junto con su carácter funcional como estructura básica de mando y control, ha sido una de las claves del éxito.

Palabras clave

Movilizaciones de protesta, manifestaciones violentas, crisis de representación, fragmentación, desafección, desencanto, *Joker*.

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.

The Year of the Joker: When the protest went global

Abstract

Protest mobilizations have spread this 2019 throughout all regions of the world. It is not easy to find another historical moment in which the street has had so much influence, in so many places. Even if we are not fully aware, the street has become a new power capable of delegitimizing any institution, in democratic States or not, with a simple discourse of contestation structured by the grammar of the challenge, not infrequently violent.

The phenomenon is not new, but never has it been so general and contagious. The cycle of protests has begun and spreads easily. The reasons that cause the social explosion are local but underlie common elements that season the stew.

Many of these revolts have not had consolidated organizations and structures behind. They have emerged with some spontaneity and without clear leadership. The mobilizing potential of social networks, to which we can add its functional character as a basic command and control structure, has been one of the keys to success.

Keywords

Mobilizations of protest, violent demonstrations, crisis of representation, fragmentation, disaffection, disenchantment, Joker.

Introducción

En el recién terminado 2019, son muchos los acontecimientos que podríamos destacar como relevantes. Decidir cuál de ellos es el más eminente no resulta fácil y, por supuesto, depende de la posición del observador. Ahora bien, más allá de un acontecimiento concreto, si buscásemos un fenómeno especialmente singular que merece destacarse de este pasado año, no pocos coincidirían en señalar que sería la generalización de las protestas, acompañadas de desórdenes y violencia, por todos los rincones del mundo.

Las movilizaciones de los descontentos chalecos amarillos en Francia fueron las primeras. Empezar por este país merece la pena. Es un reconocimiento a su historia de inconformismo revolucionario que a lo largo de varios siglos ha inspirado a muchas otras naciones. André Glucksmann, después de su militancia maoísta, tenía completamente asumido que la reacción incendiaria es un comportamiento profundamente francés. La violencia y el rechazo al otro, para Glucksmann, asume una función integradora en la cultura francesa. La protesta y la contestación son mecanismos de asimilación que han funcionado en la construcción de una nueva identidad, incluso entre los inmigrantes. Las segundas y terceras generaciones de inmigrantes son impulsivas, a diferencia de sus padres y abuelos, porque son franceses, aunque no entiendan nada de lo que es Francia, ni Europa, ni el resto del mundo[1].

Más allá de Francia, la antorcha de los incendiarios ha prendido en 2019 por todas partes. No es fácil encontrar otro momento histórico en el que la movilización en la calle haya tenido tanta fuerza y en tantos sitios. Realmente, aunque no seamos conscientes del todo, la calle se ha convertido en un nuevo escenario de poder capaz de deslegitimar a cualquiera o a todas las instituciones —en Estados democráticos o no— con un discurso de impugnación estructurado por la gramática del desafío, en no pocas ocasiones violento.

Podemos poner en foco en muchos países, repartidos por todas partes: Bolivia, Colombia, Líbano, Chile, España, Irak, Irán, Guinea, Hong Kong, Reino Unido, Ecuador, Camerún, Argelia, Sudán del Sur, India y Egipto. La lista podría continuar, el fenómeno no es nuevo, pero nunca hasta ahora había sido tan general y contagioso. El ciclo de

[1] Disponible en https://www.abc.es/cultura/abci-andre-glucksmann-chirac-y-sindicatos-franceses-tienen-igual-mentalidad-destructora-incendiarios-200511130300-612272050570_noticia.html.

protestas se ha iniciado y se propaga con facilidad. Los motivos que provocan la explosión social son locales, pero subyacen elementos comunes que aderezan el guiso.

En más o menos proporción, en estos movimientos entran en juego enérgicos reproches contra el ritmo de cambio local frente a la globalización, la desigualdad, la falta de oportunidades o su desigualdad, el estancamiento social y económico, la corrupción política, el insuficiente reconocimiento de cuestiones identitarias y, en no pocas ocasiones, la ruptura de la relación, la confianza y los intereses de las élites y del conjunto de la sociedad.

Evidentemente, en un plano más práctico, es necesario tener en cuenta el potencial movilizador de las redes sociales, junto con su carácter funcional como estructura básica de mando y control. Muchas de estas revueltas no han tenido detrás organizaciones consolidadas, sino que han surgido con cierta espontaneidad y sin un liderazgo claro. Esta forma de actuar permite eludir la atribución de las acciones, mientras otros explotan políticamente sin desgaste la sacudida social y sus consecuencias.

La década de las protestas es solo un aviso

Las protestas no son algo nuevo, pero las de 2019 han sido, en no pocas ocasiones, inesperadas. Han sorprendido por su intensidad, así como por su rápida y contagiosa difusión. La prensa más prestigiosa del mundo ha dedicado artículos a lo que Wikipedia califica ya como la «ola global de protestas de 2019»[2]. Incluso el secretario general de Naciones Unidas, António Guterres, ha destacado la importancia de las movilizaciones en ciudades de todo el mundo durante este año, animando a los líderes políticos a redirigir el creciente déficit de confianza de los ciudadanos que demandan «igualdad de condiciones, incluyendo sistemas sociales, económicos y financieros que funcionen para

[2] Disponible en https://www.washingtonpost.com/graphics/2019/opinions/global-opinions/2019-was-the-year-of-the-street/ https://foreignpolicy.com/2019/12/23/2019-a-year-of-global-protest/. https://www.france24.com/en/20191227-2019-protests-around-the-world-forced-out-leaders-and-put-others-on-the-defensive https://www.bbc.com/news/world-50123743.
https://www.theguardian.com/world/2019/oct/25/protests-rage-around-the-world-hong-kong-lebanon-chile-catalonia-iraq.
https://edition.cnn.com/2019/12/08/asia/hong-kong-protest-march-intl-hnk/index.html.
https://www.nytimes.com/2020/01/01/world/asia/hong-kong-protest.html.

todos, junto con el respeto a sus derechos humanos y una voz real en las decisiones que los afectan»[3].

El año 2019 ha sido singular en este sentido. Ahora bien, sería un error pensar que las movilizaciones y la violencia que las acompaña son consecuencia de un contexto singular propio del momento y, por lo tanto, pasajero. Toda esta década ha sido un periodo de protestas, la que viene arrastrará aún más. La gente en la calle ha descubierto su capacidad de ejercer poder y lo seguirá haciendo con más frecuencia, por lo que la década de las protestas es solo un aviso de lo que está por venir[4].

Mientras el mayo francés de 1968 sacudía al mundo, Samuel Huntington lanzaba un ataque frontal a la llamada «ecuación optimista», que asociaba la modernización económica y social a la creación de sistemas políticos estables y democráticos[5]. Huntington postulaba que la modernización es en realidad causa de inestabilidad. La rápida urbanización, los avances en educación y empleo, la dispersión de las fuentes de información y de comunicación generan expectativas crecientes que nunca pueden todas ser satisfechas. El resultado es un estado de frustración manifiesta en diferentes grupos sociales que se siente desoídos. En definitiva, es la mismísima prosperidad la que explicaría las protestas.

La paradoja anunciada por Huntington tendría relación con 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 sociales[6]. Cuanto mejor marcha la economía, más protestas

[3] Disponible en https://news.un.org/en/story/2019/10/1050031.

.@antonioguterres urged leaders everywhere «to listen to the real problems of real people". He also stressed that the world "needs action and ambition to build a fair globalization, strengthen social cohesion, and tackle the climate crisis». Disponible en pic.twitter.com/ibfg5l8tFN.

— UN Spokesperson (@UN_Spokesperson) October 25, 2019.

[4] «So while 2019 already qualifies for a place in the annals of street protest, it is possible that the really world-shaking year may turn out to be 2020». Disponible en https://www.ft.com/content/9f7e94c4-2563-11ea-9a4f-963f0ec7e134.

[5] HUNTINGTON, Samuel. *El orden político en las sociedades en cambio*. Barcelona: Paidós 2014.

[6] 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 ésta, aumenta más, en términos porcentuales, su demanda).

surgen reclamando mejores servicios sociales. Las actuales revueltas podrían, por lo tanto, no ser consecuencia de la pobreza, sino de las expectativas frustradas, políticas, económicas o de aspiraciones.

Iberoamérica es un claro ejemplo de ello. Desde el comienzo del siglo XXI, se ha producido una significativa reducción de la pobreza y de la pobreza extrema, una reducción de la desigualdad de los ingresos, un relevante incremento del gasto social, una continua mejora de la inclusión laboral y social, aunque el ritmo de avance se ha ralentizado desde 2015. Sin embargo, las notables mejoras que nadie cuestiona no han servido para proteger a la región de los reproches, al contrario, en esta parte del mundo el malestar ha arraigado profundamente.

La desigualdad de ingresos, medida por el índice de Gini en Iberoamérica, se redujo de 0,538 en 2002 al 0,465 en 2018. El indicador apunta a una reducción de la desigualdad de los ingresos del 13,6 % en 16 años. El problema de la evolución de este indicador es que su reducción mantiene un ritmo decreciente. Por otra parte, el índice de Gini no refleja la desigualdad en la distribución del patrimonio y de las oportunidades que, en muchas ocasiones, es la razón del bloqueo social y la desesperanza[7].

En el año 2011, la revista *Time* identificó como personaje del año al detractor, al manifestante, en inglés *the protester*, fue el año de las llamadas Primaveras Árabes. Incluso en regímenes autoritarios parecía que muchos estaban dispuestos a decir que ya era suficiente y la frustración rompía la continuidad de la función del sistema con una asíntota que se perdía en un infinito desconcertante. A pesar de la represión, los disidentes árabes decidieron seguir adelante y algunos interpretaron estos movimientos como una movilización espontánea que reclamaba libertad. El tiempo nos enseñó que nuestra percepción del descontento era demasiado simple. Detrás de la hostilidad de los manifestantes había demasiados complejos factores que no se supieron o quisieron identificar adecuadamente para situarlos en el contexto de cada país. Los cambios colosales que se anticiparon no fueron los previstos y la presupuesta conciencia democrática colectiva fue solo un espejismo en el desierto.

[7] Disponible en https://www.cepal.org/es/publicaciones/44395-panorama-social-america-latina-2018.

Figura 1. Portada de la revista *Time* 2011 personaje del año. Fuente: Revista *Time*.

Figura 2. Portada de la revista *Time* 2019 personaje del año. Fuente: Revista *Time*.

En la misma línea, The Brookings Institution en 2014 anunciaba el creciente y decisivo protagonismo de las protestas en la plaza pública. Fue el año en el que las manifestaciones y los disturbios en Ucrania, conocidos como el «Euromaidan», consiguieron derrocar al presidente electo Víktor Yanukóvich, del Partido de las Regiones, que los nacionalistas ucranianos identificaban con Moscú[8]. También ese año hubo manifestaciones multitudinarias de disconformidad en Venezuela, en Brasil y en Turquía. En cualquier caso, lo que parecía evidente es que se iniciaba una década marcada por las protestas en las calles, a veces violentas y otras no tanto. En 2019, el mundo ha llegado a un sorprendente desborde de las predicciones. Las tensiones en las calles de Hong Kong, en Chile, Colombia, Francia, España, Reino Unido no entraban dentro del pronóstico.

La OTAN también identificó la progresiva transcendencia de las convulsiones sociales. La Alianza publicó en 2013, para posteriormente actualizarlo en 2015 y 2017, su análisis de previsiones estratégicas, donde resaltaba el peligro interno de desafección, polarización, descontento y fractura tanto política como social. El escenario previsto suponía una creciente confrontación entre los diferentes grupos políticos y sociales en

[8] Disponible en https://www.brookings.edu/blog/social-mobility-memos/2014/03/07/the-decade-of-public-protest-and-frustration-with-lack-of-social-mobility/

las propias sociedades occidentales y también en las del mundo en desarrollo, donde el desacuerdo sería una constante más o menos explícita que podría traducirse en desórdenes internos[9].

En 2018, el Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE) publicó el *Panorama de tendencias geopolíticas* que analizaba diferentes factores y su evolución e influencia en el horizonte del 2040. El estudio del factor geopolítico dedica un apartado a los fundamentos sociopolíticos de la cultura, creencias y las ideas resaltando su condición de operadores multiplicadores de otras tendencias; pues establece un marco interpretativo persistente que predispone a interpretar los acontecimientos, sus efectos y sus proyecciones futuras dentro de su propio paradigma.

Este documento apuntaba también que la amplificación de «las voces individuales por medio de la tecnología y la desconfianza en las élites erosionarán la influencia de las instituciones, de los partidos políticos, sindicatos y grupos cívicos, impulsando una crisis de representación»[10]. Precisamente esta crisis de representación explica la espontaneidad de muchos de estos movimientos sociales de protesta, su carácter transversal, su falta de un liderazgo identificado y la ausencia de estructura del movimiento: una situación que provoca un grave problema de interlocución.

Oscar Hahn Garcés, poeta, ensayista y crítico chileno, declaraba recientemente que «lo asombroso de la crisis chilena es que nadie sabe quién o quiénes conducen los movimientos de protesta»[11]. Algunos partidos políticos chilenos han intentado reconducir la protesta para liderarla, pero la calle se mueve por sí misma y no se considera representada por las estructuras políticas que encauzan en una democracia la participación de la ciudadanía. Hahn Garcés va aún más lejos al entender que las protestas no solo son reivindicativas, también tienen un carácter acusatorio contra la élite política del conjunto de los partidos a los que consideran responsables de la situación.

Desde Perú, el escritor Alonso Cueto Caballero apunta en la misma dirección al señalar que «la diferencia de la crisis actual de las anteriores es que no tiene líderes. Es un

[9] Disponible en https://www.act.nato.int/images/stories/media/doclibrary/171004_sfa_2017_report_hr.pdf.

[10] Disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Nacional/2019/panorama_de_tendencias_geopoliticas_2040.pdf.

[11] Disponible en https://elcultural.com/que-esta-pasando-en-america-latina.

movimiento dirigido desde las redes sociales»[12]. Cueto añade una interesante reflexión al destacar que detrás de las quejas no existe un proyecto. No son movimientos revolucionarios o reformistas con una propuesta de cambio institucional que pretendan instaurar un nuevo orden político. La movilización y la violencia que la acompaña es de esta manera un subproducto posmoderno que pretende deconstruir. Su objetivo es solo destructivo, sin saber todavía si por debajo de las movilizaciones hay interés alguno por construir algo nuevo. El malestar se moviliza por el resentimiento, la indignación, la rabia, la rebeldía, el rechazo a un estado de cosas sin saber, sin importar no saber hacia dónde conduce el impulso de su queja y los efectos que puede tener para cada uno de ellos.

La relación entre las redes sociales y la falta de proyecto, que apunta Cueto, no es casual. Cada día más, la comunicación se ve afectada por la interferencia de las máquinas y sus formatos. Esta circunstancia hace necesario una adaptación del mensaje al medio. Los nuevos lenguajes de los medios digitales son más favorables a lo emocional y a lo intuitivo que a la reflexión analítica, lo que significa un mayor peso de lo simbólico y una disminución de la importancia de lo racional. Estamos viviendo un cambio en el ambiente cultural provocado por las nuevas tecnologías que impone una readaptación a los nuevos soportes. Los nuevos lenguajes son simples, el eslogan sustituye al discurso y se busca un impacto emocional inmediato que se sostiene en el tiempo con más mensajes breves y conmovedores que generan adición.

El auge de la cultura digital permite una relación más directa e inmediata, donde la imagen es más fuerte que las reflexiones más profundas. La literalidad del lenguaje pierde peso frente al lenguaje figurativo. Las relaciones son más inmediatas y directas, parecen —solo lo parecen— ser más personales. De esta manera, el protagonista del mensaje llega a ser tan relevante como el mensaje mismo. Realmente protagonista y mensaje son parte de lo mismo, ambos construyen una relación interactiva y movilizadora, aunque al mismo tiempo, más frívola e infantil.

En los años 50, los estudios sociológicos del comportamiento anticipaban la transformación del hombre viejo, hasta entonces guiado desde dentro por la conciencia, en un hombre nuevo guiado desde fuera que sustituye el giróscopo interior, equilibrado

[12] Disponible en https://elcultural.com/que-esta-pasando-en-america-latina.

por los principios, por un radar social que le guía por los ecos que emiten otros[13]. El desarrollo de las nuevas tecnologías potencia esta tendencia anunciada hace 70 años.

Frente a la seguridad de los principios emerge la inseguridad autorreferencial inspirada por un grupo externo, que cada cual elige sobre la marcha sin ningún tipo de compromiso. El rechazo de los mecanismos tradicionales de socialización, entre ellos la prensa escrita, se transforma en vacío y en miedo a ser marginado. El miedo a la marginación se convierte en un principio de validez absoluta porque todos los demás principios se han descartado.

Figura 3. Última portada del año 2019 de *El País Semanal*. Fuente: *El País*.

En esta situación las protestas no tratan de enfrentarse exclusivamente a la pobreza, la desigualdad, la marginalidad social o la represión, sino de combatir el miedo a ser desechado por la nueva cultura del descarte que reside también en las redes[14]. El miedo al descarte provoca una angustia vital, consecuencia de la convicción de que ningún Estado, sociedad o grupo puede asistir con garantías al individuo, obligado siempre a buscar el reconocimiento en las señales que vienen del exterior. La amenaza de

[13] RIESMAN, David; DENNEY, Reuel y GLAZER, Nathan. *The Lonely Crowd: A Study of Changing American Character*. New Haven: Yale Univesity Press 1950. Editado en España con el título *La muchedumbre solitaria.* Barcelona: editorial Paidós 1981.

[14] Disponible en http://www.vatican.va/content/francesco/es/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si.html.

exclusión aterroriza cuando no existe una conciencia que guía la conducta coherente con un proyecto vital personal.

En este contexto, el ideario del miedo es la respuesta al despertar del desencanto. La protesta y la violencia son «una búsqueda desesperada de los invisibles de sus propios mecanismos de representación»[15]. Es una poción mágica que otorga protagonismo y forma a los que se sienten aislados, lo sean o no. El desencanto es previo a los motivos de la protestas y es consecuencia de un desmoronamiento de los vínculos personales y sociales de una muchedumbre solitaria. Es el desencanto de la muchedumbre solitaria quien permite entender el carácter transversal y esquivo al liderazgo de las movilizaciones que encuentra en la misma protesta su causa y su identidad.

Tres variables explicativas

Explicar esta tendencia de movilización creciente nos invita a buscar un soporte de referencia que nos ayude a entender lo que de original tienen estas revueltas. La comunicación en red es un instrumento necesario, pero no es causa suficiente para llevarnos tan lejos.

En el pensamiento vigente destacan, como consecuencia del relativismo posmoderno, tres dimensiones relevantes en expansión, asociadas a una nueva antropología poshumanista, que pueden ayudar a mirar, ver y comprender lo que está pasando.

1.- La liberación total del individuo de cualquier pauta ética, creencia o proyecto para afirmar, sin necesidad de justificación coherente, su autonomía y autosuficiencia. El resultado es una constante y progresiva desregulación y privatización de las decisiones de los ciudadanos, que se traduce en una gradual fragmentación social. El progreso se interpreta como una autoafirmación del individuo. En estas circunstancias los vínculos sociales solo pueden constituirse sobre la base del rechazo a otros.

[15] Disponible en https://elpais.com/elpais/2019/12/27/ideas/1577471767_306511.html.

La identidad huérfana, de una mera agregación de individuos, se construye sobre un rechazo. El anti y el post son el elemento esencial de las nuevas filiaciones, forjando de esta manera pequeñas comunidades desarticuladas capaces de encontrarse y colaborar solamente cuando se activa el conflicto. Un conflicto contra una concepción del otro autogenerada que imposibilita una negociación en tanto que no tiene nada que ver con la realidad y las circunstancias e intereses concretos del otro, sino con una autoafirmación vacía de la propia voluntad de rechazar. El resultado es un conflicto permanente cerrado en un bucle por mucho que se intente apelar al diálogo.

El individualismo como autoafirmación excluyente del compromiso creativo no ha eliminado la crítica, sino que ha convertido a la crítica en un elemento central de la autoafirmación. La crítica es fruto de la desafección, no de un proyecto. La nueva dinámica hace todo mucho más fácil. La crítica se vuelve superficial, no entra en el fondo del problema, realmente lo que se produce es una sustitución de la crítica por la protesta, renunciando a la reflexión informada, al análisis de las diferentes opciones, a la elección de una línea de acción, a su planeamiento y conducción orientada al bien común. La crítica del hombre unidimensional no tiene dientes para masticar, ni estómago para digerir y alimentar al cuerpo social. Es solo un grito de rabia.

2.- La insatisfacción y la desconfianza con el legado cultural y social heredado. Consecuentemente, brota no solo el desapego a los vínculos compartidos, sino en ocasiones un profundo rechazo que genera un sentimiento profundo de desafección. Nace una generación de desheredados voluntarios que rechazan el testamento de sus padres y abuelos.

Héctor Abad Faciolince, escritor colombiano, destaca que estas protestas actuales consideran que no hay mérito alguno en lo conseguido por las generaciones anteriores. «Todo lo que hay es basura y debe ser destruido»[16]. A lo que añade un interesante apunte al incluir como objetivo del furor a los que miran desconcertados sin comprender lo que sucede. Yendo un poco más allá de sus palabras, podríamos pensar que solo el odio o el resentimiento merecen salvarse porque no hay espacio para el sentimiento de frustración y no queda margen para la valoración, la reflexión o la negociación. De la

[16] Disponible en https://elcultural.com/que-esta-pasando-en-america-latina.

misma manera, tampoco queda margen para la sorpresa, la indiferencia o el intento de imparcialidad.

3.- La pérdida de confianza en el futuro. El colapso y decadencia de la ilusión moderna se traduce en la convicción de que el camino que transitamos no tiene un sentido de cambio histórico alcanzable. Se impone una forma de pensar marcada por el desencanto.

La figura y las palabras de la activista Greta Thunberg son un modelo del nuevo tipo de desafió que se deriva de la pérdida de confianza en los líderes políticos actuales. En la Cumbre del Clima celebrada en Madrid, la joven Greta, con un tono menos agresivo que en otras ocasiones, siguió acusando a la clase política del mundo de su grave inacción con un discurso de impugnación ácidamente crítico. «El mayor peligro no es la inacción. Es cuando los políticos hacen como que actúan y en realidad no hacen nada»[17].

Hablar solo de desconfianza sería insuficiente. Las palabras de Greta son también un reflejo de su convicción de la complicidad de los políticos del mundo con los oscuros intereses económicos de algunos sectores poderosos. La única solución pasa por el «despertar de la sociedad», porque sin la presión popular los políticos no harán nada. Su mensaje mesiánico coloca al pueblo como único posible protagonista del cambio. El pueblo es donde reside la esperanza de salvar al mundo de la destrucción. Por eso, «no tenemos que esperar, tenemos que empezar ahora mismo el cambio nosotros, los pueblos». No hay nada que esperar de las instituciones nacionales o internacionales, es la calle quien tiene que tomar la iniciativa y el poder para dirigir el destino del planeta.

Times, tan sensible como es habitual, ha decidido nombrar personaje del año a Greta Thunberg que, sin necesidad de taparse la cara, no deja de ser otra foto del *protester* de 2011. Manifestaciones sociales que se legitiman como solidarias se revelan, no pocas veces, como excluyentes y polarizadoras, es decir, «solidarias contra». En contextos fluidos, donde se repudia el valor de los relatos, es más fácil fijar la identidad del oponente que del propio grupo[18]. El resultado es una identidad de la protesta desligada de una solidaridad creativa.

[17] Disponible en https://www.abc.es/sociedad/abci-greta-thunberg-ataca-politicos-mayor-peligro-hacen-como-actuan-y-realidad-no-hacen-nada-201912110959_noticia.html.

[18] Disponible en https://www.cidob.org/ca/publicacions/series_de_publicacio/notes_internacionals/n1_221/repensar_la_solidaridad_en_los_tiempos_del_miedo.

Fragmentación, desafección y desencanto

Fragmentación, desafección y desencanto estallan por todas partes o esperan en el subsuelo su momento de hacerlo, sin necesidad de que exista de por medio un movimiento sísmico de grandes dimensiones. El inicio puede originarlo cualquier cosa, un incremento del precio del transporte público o del combustible o del impuesto del tabaco o de las tasas de las autovías. El detonante no tiene que ser un mecanismo explosivo, no hay relación racional entre la causa inicial y el despertar de las desaprobaciones que de repente toman el espacio público y lo sacuden con fuerza.

La ruptura con el pasado y el futuro del hombre instalado en la protesta activa o pasiva, le impide mirar más allá del hoy. El fin de semana es el objetivo que ocupa toda su actividad, su ambición y creatividad; y lo atrapa en una rutina cotidiana que le impide pensar que las cosas podrían ser de otra forma o deberían ser de otra forma. Su bienestar, su forma de vida, sus intereses individuales de hoy son sus valores. Identificar intereses y valores es perder toda perspectiva histórica, pues supone renunciar a uno de los primeros, sino el primero, de los principios de moralidad que es el reconocimiento de nuestras propias limitaciones y también las de nuestra sociedad para con ellas empezar un camino de superación.

Los intereses siempre estarán en tensión con los valores, su justa administración es conflictiva y exige un inteligente dominio estratégico de los tiempos. Las movilizaciones son tormentosas. De repente, sobre la copa de los árboles aparece una oscura nube gris y la fragmentación, la desafección y el desencanto se transforman en un tsunami exigentemente infantil de reparación inmediata de todos los presuntos agravios acumulados durante una vida, que puede terminar en una violenta rabieta que se lleve todo por delante.

Ortega, en *La rebelión de las masas*, se adelantó con acierto anticipando el peligro. «Si la impresión tradicional decía: Vivir es sentirse limitado y, por lo mismo, tener que contar con lo que nos limita, la voz novísima grita: Vivir es no encontrar limitación alguna, por lo tanto, abandonarse tranquilamente a sí mismo. Prácticamente nada es imposible, nada es peligroso y, en principio, nadie es superior a nadie».

Fragmentación, desafección y desencanto desembocan en la ruptura de la confianza y la relación entre el hombre de la calle y el experto, lo que supone la pérdida del valor acumulado por el conocimiento. Esta situación pone en riesgo al sistema político y social, además de amenazar el valor del saber porque rompe en una nueva dirección el peso de la autoridad. A pesar de los avances tecnológicos, quizá precisamente por ellos, la calle quiere tomar el mando sin saber para qué.

Los ciudadanos de hoy se sienten cada vez más incapacitados para evaluar las decisiones políticas de los gobiernos con su acelerada creciente complejidad. El resultado es una política donde el ciudadano no puede ejercer con eficacia y responsabilidad su función, produciéndose, por una parte, frustración y, por otra, una banalización de los debates políticos que giran menos entorno a los contenidos y más entorno a la imagen que proyecta el candidato. Con el paso del tiempo la frustración y la banalidad se transforman en un oscuro resentimiento, alimentado por la corrupción, la desigualdad y la deserción de las élites al renunciar a ejercer su papel.

La tendencia demagógica y populista de despreciar la opinión del experto termina separando a la gente común de los que tienen el conocimiento, lo que favorece que el elitismo cierre filas en su pequeño círculo para desengancharse del resto de la sociedad. La masa multiplica las presiones divergentes sobre los gobiernos, instituciones y sobre la propia sociedad civil. El resultado es la destrucción de la capacidad de activar cambios sistémicos ineludibles. Contrariamente, los distintos apremios refuerzan la inercia, postergando la toma de decisiones. Las partes con poder de impulsar los cambios se camuflan en un debate continuo sin interés por abordar los graves desajustes y anomalías. Consecuentemente, aumenta el peligro interno de implosión. El corto plazo gana siempre.

Mientras tanto, la política del espectáculo, las campañas de imagen y los políticos seductores generan unas expectativas crecientes entre los ciudadanos que poco tiene que ver con una evaluación completa de la realidad. La carga de frustración que genera el incumplimiento de las expectativas ficticias alimenta la tendencia de desenganche del hombre de la calle de la autoridad del argumento y del argumento de la autoridad.

Las personas más preparadas de la sociedad pierden de vista su obligación de poner al servicio del bien común sus capacidades. El conocimiento se privatiza y olvida su función social, realimentando el proceso. Cuando un inspector de Hacienda deja su trabajo y su servicio al Estado para aceptar el contrato de una compañía privada se está rompiendo una relación de confianza. El mercado al contratar los servicios de los mejores expertos, con dinero de por medio, puede privatizar el saber y debilitar la función cívica de servir al bien común asociada a la mejor preparación. La dinámica se realimenta. La retirada de la confianza del hombre común desincentiva a los más aptos a servir con su preparación al conjunto de la sociedad y viceversa. Esta tendencia se mantendrá y la brecha entre las élites y el ciudadano de a pie crecerá aumentando la desigualdad, la frustración y las protestas.

El año de *Joker*, el antihéroe posmoderno

Sin duda una de las películas del año ha sido *Joker*. En España, la web FilmAffinity sitúa a *Joker* como la cuarta película mejor valorada de la historia por parte de los espectadores[19]. Los norteamericanos son más comedidos, pero en el portal de IMDb le conceden un nada despreciable noveno puesto[20]. El éxito de público la ha convertido en la película para mayores de 18 años más comercial de todos los tiempos[21]. La película, dirigida por Todd Phillips, ha consagrado como actor a Joaquin Phoenix por su excelente interpretación de un antihéroe posmoderno que destruye su dramática vida para reconstruirla como comedia por medio de la violencia.

Es una película de franquicia, de la saga del hombre murciélago[22], pero lo que pretende es no serlo, a mi juicio sin conseguirlo del todo. No pretendo hacer una crítica cinematográfica, pero sí resaltar su relación, nada parece ser casual, con los movimientos de protesta generalizados de los que venimos hablando. *Joker* es un

[19] Disponible en https://www.elmundo.es/cultura/cine/2019/10/07/5d9afc97fc6c83f21a8b45dd.html.
«La cinta dirigida por Todd Phillips cuenta con una puntuación de 8,7 y solo se ve superada por *El Padrino*, *El Padrino parte II* y *Doce hombres sin piedad*».

[20] Disponible en https://cinemania.20minutos.es/noticias/joker-entra-en-el-top-ten-de-las-mejores-peliculas-de-la-historia-en-imdb/.

[21] Disponible en https://www.religionenlibertad.com/cultura/554109673/cara-oculta-joker-mente-perversa-enferma-victima-pinza-progre-libertaria.html.

[22] *Batman*.

hombre marginado, despreciado por todos, solitario e incomprendido que, durante toda su vida, no ha dejado de sufrir ultrajes. Sin buscarlo, por casualidad, por accidente descubre que su profundo dolor desasistido, abandonado y olvidado por una sociedad insolidaria tiene cura. La medicina que cura su angustia, dando salida a un resentimiento que se descubre como odio a través del propio tratamiento, es la violencia y la muerte. La fatalidad del personaje no es intranscendente; irracionalmente se convierte en un modelo para otros tantos olvidados. Los jóvenes sin futuro, las personas sin hogar, los desempleados, los subempleados, los solitarios, los indignados, los drogadictos, los padres de familia que ven a sus hijos condenados a la pobreza; en definitiva, los olvidados por una sociedad que descubren que su sufrimiento puede sanarse de la misma manera. El resultado es explosivo. Emerge de forma inadvertida una acción colectiva destructiva, anárquica que no pretende afirmar nada ni proponer nada relacionado con el bien común, sino que se desquita con el saqueo, el robo, la violación, la devastación y el asesinato. «Es la demencia del individuo como metonimia de la locura social»[23]. Locura social provocada por un pensamiento vigente esquizofrénico[24] que si no se trata tiene más probabilidad de volverse violento.

El resultado es el contagio de un determinado sector de la sociedad que se siente abandonado por sus conciudadanos y por el Estado. El éxito de las primeras convocatorias violentas y el miedo que se huele en la proximidad de los más acomodados excita a los menos decididos a sumarse a la revuelta y convertirse en protagonistas. Toda la ciudad, pacífica y ordenada, hasta el momento, comienza a arder y ni siquiera los más poderosos están a salvo.

Inevitablemente el espectador, aun sin quererlo, termina siendo de alguna manera cómplice de *Joker*, bien porque lo justifica o bien porque lo comprende. La denuncia social que subyace en el drama personal y colectivo que moviliza la violencia se impone sobre cualquier otra consideración y la compasión por el que sufre termina admitiendo la sobrerreacción absurda de una destrucción nihilista. Todo esto lo consigue solo una

[23] Disponible en https://elpais.com/cultura/2019/10/02/actualidad/1570049103_377573.html.

[24] Las personas con esquizofrenia pueden tener delirios, alucinaciones, lenguaje o comportamiento desorganizado y capacidad cognitiva alterada. Pueden escuchar voces o ver cosas que no están allí. Pueden pensar que otras personas están leyendo sus mentes, controlando sus pensamientos o intentando hacerles daño. Estos comportamientos pueden asustar y desconcertar a las personas con la enfermedad y hacer que se aíslen de los demás o se pongan sumamente agitados. También puede hacer que sea aterrador o desconcertante para las personas que los rodean.

película con su grandioso ejercicio de energía visual y sonora. No hay vínculo personal con el espectador, todo es ficción; pero, sin embargo, este puede sentir la llamada de su propia frustración que palpita, invitándole a sumarse a la barbarie. Los más inocentes solo pueden terminar reconociendo que no hay pecado que uno no pueda cometer.

El movimiento con el que sintoniza el espectador es autodestructor y suicida. Los incendiarios queman los coches, las casas, las escuelas, los hospitales, los centros deportivos, las tiendas, las pequeñas y medianas empresas de los barrios donde ellos mismos viven. Los incendiarios están de acuerdo, hay consenso, aunque el mundo que están destruyendo es el mundo en el que ellos viven. Un comportamiento perfectamente irracional cuando no suicida. Los incendiarios se matan metafóricamente, a través de su muerte social pero mientras lo hacen se sienten vivos. La destrucción de oportunidades no crea oportunidades, pero parece que consuela y a algunos cura de su propio espanto. Se impone la lógica del odio como motor de la historia. «Yo soy, luego yo destruyo. Destruyo, luego existo»[25].

Esta película dará mucho que hablar y será fuente de inspiración para muchas revueltas que están por venir. En Chile y muchos otros lugares hay manifestantes con caretas de payaso; menos mal que aún nos queda *Batman*.

Conclusiones

2019 ha sido un año marcado por movimientos de protestas sociales que se han extendido por todo el mundo. Los politólogos llevan tiempo estudiando el fenómeno, pero nunca como hasta ahora había tenido tanto interés en este asunto. En este año pasado todas las regiones y todo tipo de sistema político se han visto afectados por revueltas en las calles.

En Francia, el movimiento de los chalecos amarillos ha sido noticia, pero no una sorpresa. La agitación forma parte de la tradición política francesa desde su revolución de 1789. El mayo francés de 1968 sigue siendo un recuerdo personal luminoso para muchos de sus protagonistas y de sus espectadores. Sin embargo, en la República Popular China, ni siquiera en Hong Kong, encaja fácilmente un nivel de movilización

[25] Disponible en https://www.abc.es/cultura/abci-andre-glucksmann-chirac-y-sindicatos-franceses-tienen-igual-mentalidad-destructora-incendiarios-200511130300-612272050570_noticia.html.

popular de protesta tan amplio, violento y sostenido en el tiempo como el de este año. Tampoco otros Estados sometidos a regímenes políticos autoritarios como Irán o Irak han podido escapar de las masivas demostraciones de desaprobación popular asociadas con la violencia y la represión. La geografía de las protestas ha sido global.

No pocas de las movilizaciones se han caracterizado por su falta de estructuras, organizaciones o líderes. La naturaleza de estas movilizaciones imposibilita una solución negociada por lo que se prolongan en el tiempo, mientras que las instituciones intentan, siguiendo su propia dinámica, buscar una salida a la situación, sin saber en qué medida quién o qué conecta con la calle. Detrás del malestar no hay una estrategia de reforma o revolución, la protesta parece ser en sí misma un objetivo desarticulado. En este caso, lo que se pondría en evidencia es una ruptura de los mecanismos institucionales y las élites con los disconformes que habrían perdido la esperanza de ser escuchados y atendidos.

Los jóvenes son los grandes agitadores del desencanto. El mundo de hoy tiene la juventud con más títulos y horas de clase de la historia, pero también la más desalentada. Tradicionalmente, se había considerado la escuela y la universidad como uno de los más poderosos mecanismos de socialización y ascenso social, pero no parecen seguir funcionando con la misma eficacia. La violencia por la violencia de jóvenes universitarios en las calles nos invita a pensar muchas cosas. Es posible que estemos descubriendo que escolarizar y educar no son sinónimos. Camino del CESEDEN, en la estación de metro de Gregorio Marañón leo casi todos los días una de sus citas, que he aprendido de memoria por su carácter perturbador: «La Universidad no serviría de nada si no dejara huella profunda de ética intelectual y social en los que pasan por sus aulas».

Desde el Estado, la dirección política de las crisis ha fracasado en demasiadas ocasiones. Las reformas y remodelaciones políticas adoptadas para apaciguar las revueltas no han funcionado. El carácter transversal de los reproches no permite identificar con facilidad cómo abordar la presión que, por otra parte, se incrementa con el paso del tiempo, la cobertura de los medios y las críticas que dentro del propio sistema surgen contra las decisiones que se adoptan.

Los sistemas de inteligencia e información no han anticipado el estallido de las movilizaciones y tampoco han sabido ofrecer opciones de respuesta. Las fuerzas de orden público se han visto desbordadas; los desórdenes han terminado incendiando y destruyendo instalaciones públicas y privadas, lo que ha provocado elevadas pérdidas económicas. La prolongación de las perturbaciones del orden público ha sido tan fuerte como para terminar afectando a la actividad y a las decisiones empresariales.

Comenzamos el nuevo año con una mala noticia, la cólera no va a ceder. No hemos hecho otra cosa que inaugurar una era marcada por el descontento y la pasión. «O crux ave, spes unica, hoc passionis tempore, auge piis justitiam, reisque dona veniam»[26].

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

[26] Himno Vexilla regis (Las banderas del rey): «Salve, oh Cruz, única esperanza. En este tiempo de pasión aumenta en los justos la gracia y concede el perdón a los reos».

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

03/2020 29 de enero de 2020

María Luisa Pastor Gómez

Las maras centroamericanas, un problema de casi tres décadas

Las maras centroamericanas, un problema de casi tres décadas

Resumen

El fenómeno de las maras que nació en California en los años 80 y se exportó a Centroamérica tras las deportaciones de EE. UU. de los años 90 sigue vigente, particularmente en El Salvador, Honduras y Guatemala, sin que ninguno de los planes puestos en marcha para su erradicación haya dado resultado. El alto grado de violencia y las elevadas tasas de homicidios son los causantes de muchos de los desplazamientos forzados que los ciudadanos tienen que realizar huyendo de las maras, por lo que urge que los Estados incrementen la seguridad y desarrollen planes de reinserción para los pandilleros que deciden abandonar la vida delictiva.

Palabras clave

Maras, Triángulo Norte, EE. UU., El Salvador, violencia, homicidios.

*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.

The Central American gangs, a problem of almost three decades

Abstract

The gangs that born in California (USA) in the 80s and grew up in Central America after the US deportations of the 90s are still in force, particularly in El Salvador, Honduras and Guatemala, in spite of the official plans implemented for its eradication. The high degree of violence and homicide rates are at the back of many of the forced displacements that citizens must make running away from the gangs. Therefore, it is urgent that the states increase security and develop reintegration plans for gang members that wish to give up the criminal life.

Keywords

Gangs, North Triangle, USA, El Salvador, violence, homicides.

«Uno de niño hace cosas que no tiene que hacer,
pero cuando se hace adulto y tiene hijos,
la mente madura y eso que hiciste ya no querés hacerlo.
Todo ser humano tiene derecho a cambiar,
no toda la vida va a andar haciendo cosas ilícitas»[1].

Introducción

En las últimas décadas, la historia de Centroamérica ha estado marcada por la violencia, llegando a alcanzar una de las tasas de homicidio y criminalidad más altas del mundo. Según el último informe sobre homicidios publicado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC)[2], en América, con solo el 13 % de la población mundial, se registró el 42 % de todas las víctimas del mundo.

La Organización Mundial de la Salud (OMS) estima que cuando en un país la tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes es mayor de 10 personas se vive una verdadera epidemia de homicidios. A excepción de Costa Rica y Nicaragua, el resto de las naciones centroamericanas vive tal epidemia debido a que sobrepasan con creces ese rango, particularmente las tres del denominado Triángulo Norte —El Salvador, Honduras y Guatemala—, siendo especialmente altas las tasas de El Salvador, de 62,1 por cada 100.000 en 2017, aunque en los últimos meses ha descendido a 30, seguido de Honduras, de 41,7[3].

Estos países han pasado de la violencia política de la época de las guerras civiles en los años 80, a la violencia de la posguerra, ahora de carácter social, marcada por el surgimiento de nuevos y peligrosos actores, como son las pandillas o maras[4] y el crimen organizado. Se trata de delincuentes y criminales cuyos fines no son ideológicos y/o políticos, sino particulares o grupales, sobre todo económicos, en el caso del crimen organizado, e identitarios y sociales en el caso de las pandillas o maras. Esta nueva delincuencia se ha ido extendiendo como un cáncer por toda esta área hasta convertirla en una de las zonas más inseguras del mundo y constituye la raíz de los múltiples desplazamientos tanto internos —71.500 en El Salvador entre 2006 y 2016, y 174.000

[1] Palabras del portavoz de una mara durante una entrevista al periódico digital *El Faro*.
[2] UNODC *Global Study on Homicide 2019*. Disponible en https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/global-study-on-homicide.html.
[3] Ibídem.
[4] El nombre de «mara» procede de «marabunta», término que a raíz de la película *Cuando ruge la marabunta* pasó a formar parte del argot juvenil de los salvadoreños en California, por lo que se volvió un símbolo importante de identidad.

en Honduras entre 2004 y 2014— como externos que se han producido en la última década, por parte de una población cuya única salida en muchos casos es la huida.

La violencia afecta indiscutiblemente a los tres países del Triángulo Norte, aunque no todos sufren los mismos problemas por igual, sino que existen matices. Guatemala tiene «una economía creciente y el país se encuentra menos afectado por el fenómeno de las maras, aunque tiene más crimen organizado, su Estado es más débil, existe más corrupción entre la clase política y los militares y policías están más penetrados por el crimen. Honduras se encuentra severamente afectada tanto por las maras como por el crimen organizado y tiene penetración criminal en policías y militares. El Salvador tiene menos problema político y hay poca penetración criminal en las instituciones de seguridad, pero a cambio, es el país donde se encuentra el problema más grave de maras y el que tiene más difícil el desarrollo de su economía»[5].

En ese sentido, el contenido de este artículo estará más centrado en la problemática que afecta a El Salvador, aunque prácticamente todo lo que se expone sobre las pandillas de este país es aplicable a Honduras y Guatemala, tanto en su origen como en su posterior evolución. Pero veamos cómo surgió y se propagó este fenómeno.

Conociendo a las maras

El origen

En Centroamérica existían pandillas callejeras antes de las guerras civiles, pero el fenómeno de las maras tal y como se entiende en nuestros días nació en los años 80 en Los Ángeles (EE. UU.), ciudad por entonces conocida como la meca de las pandillas que se convirtió en el destino preferido de muchas familias del Triángulo Norte que huían de la guerra y de las amenazas de grupos paramilitares. Aunque los conflictos civiles de Centroamérica cesaron de manera formal tras la firma de los acuerdos de paz de los años 90, la incertidumbre política y económica continuó azotando la región, al igual que la migración hacia el norte, a donde muchos individuos siguieron llegando de forma ilegal.

Entre 1980 y 1990, la población inmigrante centroamericana en los Estados Unidos se triplicó y, en ese contexto migratorio, sus hijos sufrieron exclusión social e incluso

[5] VILLALOBOS, Joaquín. «Los muros del Triángulo Norte». *Revista NEXOS*. 1 agosto 2019. Disponible en https://www.nexos.com.mx/?p=43589.

violencia étnica. Para defenderse, esa diáspora se unió primero a las pandillas chicanas, de las que extrajeron muchos conocimientos; y posteriormente formó sus propias agrupaciones en Los Ángeles, siendo las más relevantes la Mara Salvatrucha (MS13) y la pandilla Barrio-18 (la 18th Street Gang), en referencia a la calle donde nació.

En los años 90 del siglo pasado, EE. UU. comenzó a percibir a los inmigrantes como potenciales amenazas para la seguridad nacional y puso en marcha una política de deportaciones masivas. En 1996, se promulgó la Ley de Reforma de la Inmigración Ilegal y Responsabilidad de los Inmigrantes de 1996 (IIRIRA, por sus siglas en inglés), que contribuyó de modo notable a la criminalización de los inmigrantes y a incrementar el número de expulsiones con la introducción de diversos mecanismos legales. Como resultado, se calcula que EE. UU. deportó entre 1998 y 2005 a los países del Triángulo Norte alrededor de 46.000 pandilleros, a los cuales se les sumaron unos 200.000 deportados comunes[6].

Los retornados reprodujeron en El Salvador, Guatemala y Honduras el modo de actuación que habían aprendido en las peligrosas calles y en los centros de reclusión de Los Ángeles. Rápidamente se les sumaron otros jóvenes en los países receptores que ya estaban asociados a pandillas callejeras y se produjo una hibridación de las pandillas ya existentes como la mara Mao Mao, Chancleta, Gallo o Morazán, en el caso concreto de El Salvador, con los rasgos que aportaron las maras de corte californiano, todo ello posibilitado por el legado de violencia que habían dejado las guerras.

Las deportaciones tuvieron lugar en un momento de especial debilidad de los pequeños Estados del istmo centroamericano, por entonces se encontraban en proceso de transformación para adaptarse a la nueva realidad de la posguerra y cumplir con los acuerdos de paz. Estos últimos exigían, entre otras medidas, la democratización de las instituciones y la creación de una nueva policía civil que se estaba gestando y que todavía no había tenido tiempo de entrar con efectividad. Esta situación creó un vacío de autoridad que fue hábilmente utilizado por los pandilleros retornados, quienes se transformaron en un fenómeno tribal masivo de carácter antropológico que poco a poco se fue extendiendo por todo el Triángulo Norte y que, desde entonces, mantiene

[6] IZCARA PALACIOS, Simón Pedro; ANDRADE RUBIO, Karla Lorena. «Causas e impactos de la deportación de migrantes centroamericanos de Estados Unidos a México». *Estudios fronterizos*. Vol. 16, n.º 31. Mexicali ene./jun. 2015. Disponible en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-69612015000100010.

subyugada y atemorizada a una gran parte de la población. Como señala Óscar Martínez sobre la MS13 en el prólogo del libro del antropólogo Martínez D'aubuisson[7]: «La Mara Salvatrucha es la historia del fracaso de unos países que no supieron qué hacer con unos muchachos que no sabían qué hacer con sus vidas».

El ingreso en las pandillas

El fenómeno de las maras es esencialmente urbano y prolifera sobre todo en barrios pobres y marginales, donde hay poca vigilancia y control del Estado. Las maras se nutren de jóvenes, en su mayoría varones, que proceden de familias desestructuradas o desarticuladas por la guerra, que abandonaron sus estudios antes de cumplir los 16 años y que huyen de su casa, sin ni siquiera completar el segundo ciclo en el sistema escolar. Siete de cada diez proceden de hogares con ingresos mensuales inferiores a los 250 dólares. Para estos chicos, sobre todo para los más jóvenes, las pandillas se convierten en un espacio alternativo de socialización y solidaridad en medio de un entorno adverso y hostil que con el tiempo se ha ido haciendo más violento, hasta alcanzar un perfil criminal.

Los jóvenes aspirantes acceden a la pandilla después de tener que soportar algunas pruebas duras como fuertes agresiones a modo de ritual de ingreso. Una vez dentro, los nuevos miembros aceptan toda una serie de rígidas normas y valores, y se ven obligados a desarrollar fuertes lazos de pertenencia, unión, lealtad y solidaridad con la nueva «familia», los cuales debilitan el vínculo con la propia familia y con la sociedad. El ingreso en la pandilla es en principio un proceso irreversible, porque los cabecillas no permiten el abandono, a menos que se haga a través de la inserción en alguna iglesia evangélica, como se verá más adelante.

Existen múltiples razones para solicitar el ingreso en una mara. Muchas giran en torno a la excitación, sobre todo de los más jóvenes, de pertenecer a una pandilla, por el entusiasmo de «vacilar» con sus compañeros y, sobre todo, desarrollar la autoestima y adquirir reconocimiento en la comunidad. También los hay que ingresan para protegerse de enemigos, para vengar la muerte de un amigo cercano o como una forma de obtener recursos económicos, drogas o mujeres. Algunos, los menos, afirman haberse integrado

[7] MARTÍNEZ D'AUBUISSON, Juan José. *Ver, oír y callar.* Un año con la mara Salvatrucha 13. España: Ed. Pepitas de calabaza 2017.

en la organización porque fueron forzados a hacerlo. Por lo que respecta a las mujeres, estas se suelen unir un poco más tarde, a los 18 años, muchas veces por huir de problemas familiares y en un 12,3 % de los casos porque les obligaron a entrar en a la pandilla[8].

Una de las cargas más comunes de los jóvenes es la paternidad temprana. El 40 % se convierten en padres antes de terminar la escuela o antes de los 18 años, lo que a su vez reduce las posibilidades de encontrar un empleo estable. La necesidad de recursos para mantener a la familia se convierte en un problema urgente, lo que unido a la falta de oportunidades profesionales puede empujarlos a unirse a la pandilla para sacar adelante a sus familias.

Dentro de la pandilla, los miembros van ascendiendo por una escala organizacional a medida que van cometiendo homicidios y ganándose el respeto en la banda. Cuando los miembros son menores de edad son muy activos, pero ya entre los 26 y los 35 años, los mareros tienden a ver menos beneficios en la pertenencia a una mara. Por el contrario, los porcentajes de encuestados que quieren abandonar esa vida —lo que se denomina estar en proceso de «calmarse»— aumentan significativamente a medida que la persona crece, forma una familia propia y se enfrenta a las dificultades causadas por la violencia entre pandillas, la persecución de las fuerzas policiales y los años de cárcel.

La lógica de las maras y la importancia del «otro»

En la etapa de Los Ángeles, los miembros de la Mara Salvatrucha estuvieron unidos con los de Barrio-18, una antigua pandilla que les apadrinó y durante un tiempo funcionaron como estructuras hermanas, lo que permitió a las clicas[9] de la MS13 «crecer y apoderarse de territorios importantes bajo la sombra de sus mentores. Así surgieron, entre otras, las clicas Normandie Locos Salvatrucha y la Hollywood Locos Salvatrucha,

[8] CRUZ, José Miguel; *et al*. «La nueva cara de las pandillas callejeras: El fenómeno de las pandillas en El Salvador». Universidad Internacional de la Florida, EE. UU., 2017.
[9] La célula más básica de una mara es la *clica* en el caso de la MS13 o tribu para Barrio 18. Las clicas son semiautónomas y no están necesariamente atadas a una estructura formal, lo que les otorga cierto nivel de independencia en sus actuaciones. Varias clicas pueden constituir lo que la MS13 llama un *programa* y Barrio 18 denomina *cancha*. Los programas responden a un consejo directivo denominado *ranfla* o *mesa*. Estos consejos están conformados por los miembros más experimentados y respetados de las pandillas, y la mayoría se encuentran encarcelados. En la parte superior de la jerarquía se encuentran los *palabreros*, líderes de programas o de la ranfla nacional, que trabajan desde las prisiones o fuera de ellas y son responsables de coordinar todas las actividades delictivas, de las cuales la extorsión es una de las más importantes.

las cuales pusieron sus símbolos en las paredes de los barrios y, a fuerza de machete, balas y barbarie volvieron su nombre temido y respetado»[10].

Pero la alianza de la MS13 con Barrio-18 se rompió, en 1988, a raíz de una pelea en una noche de fiesta pandillera en King Boulevard y desde ese día la guerra —-«la causa» en el argot pandillero— entre «los chicos de las letras» y «los chicos de los números» se volvió incontenible, hasta llegar a un odio exacerbado que ha traspasado las fronteras de Mesoamérica y se ha convertido en alimento principal y razón de ser y actuar de estos grupos. «Para estos jóvenes el honor está en la barbarie, la valentía en el sacrificio y solo "la causa" hace que la vida merezca la pena»[11].

Los pandilleros se sumergen en una guerra feroz entre bandas rivales, en una interminable espiral de venganza y ajustes de cuentas, o en blanco de una fuerte represión por parte de la policía —la tercera pata de esta ecuación—, de la propia pandilla, o incluso de nuevas facciones, como ha ocurrido por ejemplo en Barrio-18, que desde hace ya un tiempo se encuentra dividida en dos agrupaciones rivales: Barrio-18 Revolucionarios y Barrio-18 Sureños.

Figura 1. «Ver, oír y callar». Fuente: Comisión Española Ayuda Refugiado (CEAR), https://www.maraslaserie.com/

Dentro de esta lógica de guerra, cada acción de la MS13 provoca una reacción en Barrio-18 y viceversa. Se trata de una especie de juego en el que se ponen en marcha acciones o retos de bravura que consisten en golpear al contrario y esperar la respuesta. Cada golpe trae consigo su revés, cada vez más fuerte. La guerra de pandillas es una lucha a

[10] MARTÍNEZ D`AUBUISSON. *Op. cit.*, p. 19
[11] Ibídem, pp. 63-64.

muerte, un juego, macabro, pero un juego, que consiste en matarse mutuamente —una vez tú, una vez yo— y del que depende el estatus y la vida del pandillero. Como en el ajedrez, cada pieza movida implica una jugada en respuesta, si no todo pierde sentido[12]. Dependiendo del número de homicidios que cometa un pandillero y de la barbarie que se aplique, así como de la importancia que hubiera tenido el contrario en el otro grupo, así será el grado de respeto que obtenga el pandillero dentro de su propia mara[13].

El modus vivendi *de los pandilleros*

Las pandillas son grupos que elaboran sus propias normas y criterios de membresía y tienen una lógica territorial obsesiva. El marco territorial —normalmente un barrio marginal o una colina— es el lugar donde desarrollan sus actividades y creen que es de su propiedad. Los mareros luchan por mantener el control de su espacio físico y lo defienden a ultranza; incluso imponen restricciones de tránsito a sus habitantes, a menudo en función de la limitación territorial que tengan establecida con la pandilla contraria. Las maras se hacen con el apoyo local de miembros de las familias de pandilleros y de «halcones», una especie de espías que son sus ojos y sus oídos en los barrios y les proporcionan toda la información.

Las maras se han establecido en el territorio como un poder alternativo al Estado que exige «tributación». Desde allí, llevan a cabo el tráfico de drogas o narcomenudeo y la extorsión a pequeños negocios y a residentes de las zonas en las que tienen influencia. A estos les cobran la «renta» o «piso». La extorsión también se aplica a los transportistas, a los vendedores ambulantes, a quienes reciben remesas de familiares en el exterior o ingresos por un trabajo o cuando la mara percibe deslealtad en una persona. Las pandillas imponen a la población códigos tácitos de conducta y, si los habitantes del barrio no los cumplen, sufren violencia. Si la víctima no accede a la extorsión o se retrasa en el pago, entonces viene el secuestro de algún miembro de la familia como mecanismo de presión, o la muerte. Negarse a colaborar también es muerte, así como cruzar accidentalmente el territorio de una pandilla[14].

[12] Ibídem, p. 109.
[13] Ibídem.
[14] VILLALOBOS, art. cit.

Los mareros imponen las reglas en las colonias. Las personas pueden ver y escuchar, pero jamás hablar o denunciar lo que pasa bajo el peligro de ser torturados o, en el peor de los casos, asesinados. De noche, para entrar a los barrios, los vehículos deben apagar las luces y, si no lo hacen, les pueden disparan. Si alguna persona quiere movilizarse entre comunidades, debe solicitar un permiso y pagar 5 dólares por ello. A todo el mundo se les pide el documento de identidad e incluso se les imponen normas en la vestimenta. Llevar por ejemplo en un barrio dominado por MS13 una camiseta con el número 18 o al contrario, puede ser causa de muerte.

Con el transcurso de los años, las maras han entrado en el negocio del tráfico y venta de drogas, actuando muchas veces como un aparato de seguridad local para los pequeños cárteles de la droga, y han adquirido patrones de comportamiento más violentos. De ese modo, al dinero obtenido de las extorsiones, con tarifas que van desde los 100 hasta los 5.000 dólares mensuales, se suman las ganancias de la venta de estupefacientes al por menor o el narcomenudeo, así como las derivadas de encargos de sicariato o del cobro a las prostitutas.

Con el tiempo, los cabecillas de las pandillas han hecho un capital. Así quedó evidenciado en la Operación Jaque, en junio de 2016, cuando fueron capturados 77 pandilleros de la MS13, incautados 25 autobuses, 54 vehículos y confiscadas más de 20 propiedades en manos de testaferros. También los pandilleros poseen negocios legales que han logrado construir para lavar el dinero de procedencia ilícita, réditos con los que han ido comprando moteles, bares, restaurantes y talleres, como señaló el que fuera hasta hace pocos meses director de la Policía Nacional Civil (PNC) salvadoreña, Howard Cotto.

Abandonar la pandilla

Como ya se ha expresado anteriormente, salirse de una pandilla es un proceso difícil. Sin permiso es muerte segura y conseguir la anuencia de los líderes conlleva una dura y larga negociación. Cuando un miembro está en proceso de «calmarse», deja de participar en la vida de la pandilla y en las actividades de la organización de una manera progresiva, pero siguen siendo considerados miembros. Esta es la manera aceptada de

abandonar, pero la progresión hacia el desistimiento del grupo tiene que ser constantemente negociada con el poder de la pandilla[15].

Muchos casos de abandono se producen bajo el camino de la conversión religiosa y de la integración a una iglesia evangélica, experiencia que proporciona un espacio de protección que permite a los aspirantes desertores restablecer vínculos con la comunidad, construir sus familias y buscar oportunidades educativas y laborales sin el acoso de la pandilla. Sin embargo, este camino tampoco es sencillo, ya que los pandilleros dispuestos a dejar la pandilla son vigilados muy de cerca por la mara, que ejerce un control incesante para comprobar que el compromiso del expandillero con la fe religiosa que abraza y con los valores asociados a una vida piadosa son absolutos[16].

Otros desafíos a la hora de abandonar una mara incluyen la carencia total de habilidades para trabajar en un puesto estable, la falta de oportunidades para la formación, la amenaza constante de antiguos rivales de pandillas, el hostigamiento de la policía y de las fuerzas de seguridad, y la discriminación social por sus actos pasados y su apariencia[17], ya que uno de los rasgos más visibles de los mareros hasta ahora eran los tatuajes, casi imposibles de borrar, si bien esa tendencia ha cambiado y, en la actualidad, prefieren no llevarlos con el fin de pasar más desapercibidos.

Consecuencias de la violencia

Más allá de la pérdida de vidas humanas, la actuación delictiva que afecta a la región tiene consecuencias devastadoras para la legitimidad de las instituciones, las economías nacionales y la cohesión social. La violencia frena el desarrollo de sus sociedades, en tanto que reduce la esperanza de vida, destruye su capital productivo y pone en riesgo la estabilidad macroeconómica. Los estudios sobre el impacto socioeconómico de la violencia son divergentes, pero todos coinciden en que la carga es muy elevada[18] y detrae importantes recursos de los Estados, al tiempo que asfixia a los particulares.

[15] CRUZ, art. cit.
[16] Ibídem.
[17] Ibídem.
[18] ALVARADO, Nathalie; *et al. Crimen y violencia, un obstáculo para el desarrollo de las ciudades de América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), noviembre 2018. Disponible en https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Crimen-y-violencia-Un-obstaculo-para-el-desarrollo-de-las-ciudades-de-America-Latina-y-el-Caribe.pdf.

En Honduras, por ejemplo, las pequeñas empresas generan entre el 60 % y el 70 % del empleo y se estima que pagan 200 millones de dólares anuales en extorsiones. Solo en Tegucigalpa se cerraron, en los años 2016 y 2017, 1.500 pequeñas tiendas que representaban el 30 % de estos negocios en la capital hondureña. En El Salvador, el 72 % de las pequeñas empresas son víctima de extorsiones, lo que reporta pérdidas diarias de 20 millones de dólares, centenares de trabajadores del sector del transporte público, uno de los sectores que ha sufrido más extorsiones, han sido asesinados. En Guatemala, las extorsiones han aumentado en un 72 % en los últimos cuatro años y las pequeñas empresas representan el 85 % del empleo[19].

Figura 2. Número de solicitudes de asilo de los países del Triángulo del Norte de Centroamérica al resto del mundo. Fuente: ACNUR, Mapa del Triángulo Norte de Centroamérica (Guatemala, Honduras, El Salvador).

[19] VILLALOBOS, art. cit.

Las respuestas de los distintos Gobiernos

Entre 2003 y 2019, los Gobiernos centroamericanos han puesto en marcha diversas estrategias para luchar contra la actuación de las pandillas, desde el desarrollo de los planes de «mano dura» y encarcelamientos masivos —los planes «mano dura» y «mano superdura» de 2003-2004 en El Salvador, o el plan Escoba en Guatemala— que fueron calificadas de fracaso por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), a la apertura en El Salvador de un diálogo del Gobierno con las maras, lo que se denominó «la tregua», la cual estuvo vigente de 2012 a 2014.

Con el «manodurismo», el número de encarcelamientos creció, pero los homicidios se incrementaron, pasando de 2.172 en 2003 a 3.825 en 2005, lo que indica que no se lograron los objetivos perseguidos. Por lo que se refiere al diálogo salvadoreño, la iniciativa fracasó por varios motivos. Los pandilleros no interpretaron la tregua como una estrategia sofisticada para reducir las muertes, sino como una debilidad del Estado; esto provocó, no solo que no se amedrentaran, sino que se crecieran al comprobar el poder que tenían e incrementaran su capacidad de intimidación a la hora de consolidar el control territorial[20]. Además, la tregua les proporcionó a las dos grandes maras un tiempo extra de paz que utilizaron para reorganizarse internamente.

Finalizada la tregua, los homicidios crecieron de forma desmesurada. El año 2015 cerró con 6.657 homicidios, lo que supone una tasa de 103 asesinatos por cada 100.000 habitantes, en parte como respuesta a la drástica persecución que el Gobierno del presidente Sánchez Cerén (2014-2019), exguerrillero del Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN), inició a su llegada al poder contra estos grupos. Un triste récord que convirtió a este país —sin guerra— en el más violento del mundo, según fuentes de UNODC.

Sánchez Cerén les declaró nuevamente la guerra a las pandillas; puso en marcha el Plan Salvador Seguro y una serie de «medidas extraordinarias» para perseguir a las pandillas y ordenó el retorno al penal de máxima seguridad de Zacatecoluca de los líderes pandilleros que habían sido trasladados a cárceles con menor nivel de seguridad durante

[20] FARAH, Douglas. «Pandillas de Centroamérica, más peligrosas que nunca». *Insight Crime*. 28 de enero de 2016. Disponible en http://es.insightcrime.org/analisis/pandillas-centroamerica-mas-peligrosas-nunca.

la tregua[21]. El plan comprendía la creación de un batallón de élite antipandillas dentro de la policía; y tres batallones de reacción inmediata en el ejército de apoyo a la PNC.

Según cifras UNODC, en 2017, solo había cuatro países del mundo con tasas de homicidios superiores a 40 por cada 100.000 habitantes, todos en América: El Salvador (62,1), Venezuela (57), Jamaica (57) y Honduras (41,7). En 2019, sin embargo, la situación ha mejorado en El Salvador, reduciéndose esa tasa a 30 aproximadamente y, en cambio, ha sido México el que se ha colocado a la cabeza, tras el auge que ha experimentado en los últimos dos años llegando, según informaciones recientes, a una tasa de homicidios de 85,4 por cada 100.000 habitantes.

La nueva Administración salvadoreña de Nayib Bukele, que tomó posesión en junio de 2019, puso en marcha un nuevo plan —el Plan de Control Territorial— destinado a recuperar los territorios controlados por las pandillas y cortar sus fuentes de financiación. De momento, el nuevo plan se ha materializado en mayor presencia de las fuerzas de seguridad y militares, así como traslados de presos, con el fin de cortar las comunicaciones de los penales hacia el exterior e impedir que sigan liderando las actividades criminales desde las cárceles, así como desmantelar la organización que con el tiempo han ido tejiendo los pandilleros en el interior de las cárceles.

Consideraciones finales

Ante la situación que viven los países del Triángulo Norte, no es extraño que sus habitantes se vean en la necesidad de abandonarlos y buscar refugio en otros lugares. Según una encuesta de la Universidad Centroamericana de El Salvador, el 63,8 % de los salvadoreños desearía irse del país, y una encuesta de la Red Jesuita también de 2019 en Honduras dice lo mismo del 42 % de los hondureños[22].

[21] AGUILAR, Jeannette. *Las políticas de seguridad pública en El Salvador*, *203-2018*. El Salvador: Ed. BÖLL, enero 2019, p. 57. Disponible en https://sv.boell.org/sites/default/files/las_politicas_de_seguridad_publica_en_el_salvador_2003-2018.pdf.
[22] AGUILAR, art. cit.

Aunque la mayor parte de los migrantes lo hace en primer lugar por motivos económicos y/o de falta de empleo, el crimen y la violencia se identifican como la segunda causa migratoria en el 41 % de los casos, particularmente en El Salvador (48 %) y Honduras (43 %) y menos en Guatemala, donde priman las razones económicas, por lo que los Gobiernos tendrán que adoptar medidas para proteger a la población.

El presidente Bukele, por ejemplo, ha solicitado en los últimos meses al Congreso 91 millones de dólares para proyectos sociales que ejecutará la dirección de la Unidad de Reconstrucción de Tejido Social en comunidades con presencia de pandillas. Asimismo, en El Salvador se ha aprobado recientemente una ley de ayuda a las personas internamente desplazadas como consecuencia de la violencia, un texto que se ha redactado con el apoyo técnico de ACNUR y establece mecanismos para que los afectados reclamen propiedades que tuvieron que abandonar en su huida[23]. En Honduras, donde se estima que 247.000 personas han sido desplazadas por la violencia dentro de su propio país, el legislativo está considerando la aprobación de una legislación similar[24].

Finalmente, y puesto que está visto que hay pandilleros que quisieran dejar las maras, pero no ven otro futuro posible, sería conveniente apoyar proyectos para la reinserción como el que ha llevado a cabo la empresa *League Collegiate*. Esta compañía no solo no discrimina a los empleados por sus tatuajes o su historial criminal y les proporciona empleo, sino que les ofrece oportunidades educativas y ayuda con los problemas que les pudieran surgir.

*María Luisa Pastor Gómez**
Analista del IEEE

[23] DIAZ, Diana. «Una nueva ley ayudará a los desplazados internos de El Salvador». *New UN*. Disponible en https://news.un.org/es/story/2020/01/1467771.
[24] Ibídem.

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos
1970 — 2020

Documento
Análisis

04/2020 19 de febrero de 2020

Pedro Sánchez Herráez

¿Arderá el Mediterráneo… sur?

¿Arderá el Mediterráneo… sur?

Resumen

Las dos orillas del mar Mediterráneo se encuentran íntimamente vinculadas; las diferencias en diversos parámetros socioeconómicos han motivado que las miradas entre ambas orillas tengan un componente distinto, relativo a la seguridad caso de norte a sur, relativo al desarrollo de sur a norte. La Primavera Árabe que recorrió, entre otras zonas, la orilla sur mediterránea, pese a las expectativas iniciales, ha dejado esencialmente un rastro de secuelas negativas, a modo de un incendio que asolaría la zona. Y parece que se está gestando una nueva revuelta. En un mundo en plena reconfiguración, nuevas potencias y actores ofrecen modelos y alternativas, ya distintas al «modelo europeo», opciones que aparentemente permiten completar mejor el vacío vital existente tras dicha revuelta. Un breve panorama de esta situación —en ambas orillas del Mediterráneo— y una reflexión final conforman el presente documento.

Palabras clave

Mediterráneo, Magreb, norte de África, Primavera Árabe, Europa, Hirak.

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.

Will the "southern" Mediterranean burn?

Abstract

The two Mediterranean shores are intimately linked; the differences in various socioeconomic parameters have motivated that the views between both sides have a different component, related to the security from North to South, relative to the development from South to North. The Arab Spring that toured, among other areas, the southern Mediterranean shore, despite initial expectations has essentially left a trail of negative sequels, as a fire that ravaged the area. And it seems that a new revolt is brewing. In a world in full reconfiguration, new powers and actors offer models and alternatives, already different from the 'European model', options that apparently allow to better complete the vital void existing after such revolt. A brief overview of this situation —on both shores of the Mediterranean— and a final reflection make up this document.

Keywords

Mediterranean, Maghreb, North Africa, Arab Spring, Europe, Hirak.

Introducción: la mirada entre orillas

De manera recurrente, en el Mediterráneo, independientemente de su división en parte oriental y occidental, las miradas entre las dos orillas —norte y sur— son constantes. Si bien ambas forman parte de una misma realidad, y con un amplísimo bagaje histórico y cultural compartido, el devenir de cada una de las riberas ha tenido también sus profundas diferencias, de tal modo que la mirada «norte-sur», esa percepción generalizada casi a nivel global de «arriba y abajo», de mayor riqueza y estabilidad en el norte que en el sur, se cumple en el caso mediterráneo, en esas orillas visualizadas como Europa y como norte de África.

El norte de África, esa orilla sur mediterránea —y que se encuentra a su vez vinculada e influida profundamente por el Sahel, el área sur del Sahara—, incluye la mayor parte de los países magrebíes (Marruecos, Argelia, Túnez y Libia, pues Mauritania no tiene costa con el *Mare Nostrum*) y a Egipto, esa gran nación puente entre occidente y oriente, entre África y Asia, pero parte plena y muy significativa de esa ribera sur.

Si bien cualquier historia de largo recorrido es compleja, y el Mediterráneo es asiento de culturas milenarias, dichas naciones, salvo Egipto que lo hace en 1922, alcanzan su independencia (referida a la Edad Contemporánea) entre los años 50 y 60 del siglo pasado, en algunos casos tras una dura guerra como fue el caso de Argelia. Y, tras esa independencia, disputas internas, disputas entre los nuevos países, movimientos panárabes y movimientos panislamistas pretendiendo unir toda la región bajo diferentes banderas, entre otras cuestiones, constituyeron y siguen constituyendo serias dificultades en la búsqueda del crecimiento económico y de la plena consolidación como Estados. Fue complejo durante la Guerra Fría, cuando las dos grandes potencias buscaban aliados —o negárselos al adversario— en esta zona del planeta; y, desde 1989, en ese nuevo orden mundial que aún hoy se está gestando y que aparentemente tiende a ser más multipolar —o no—, sigue siendo complejo. Complejo para todos y, también, especialmente, para la orilla sur.

Por ello, las miradas dirigidas en el sentido norte-sur del Mediterráneo se han relacionado con una cierta preocupación por una zona muy próxima y de una relativa inestabilidad, y, en sentido sur-norte, al menos en los aspectos de riqueza y estabilidad, como un referente.

Además, la atención constante ha centrado en que no «ardiera el sur» y que la inestabilidad o la conflictividad que pudiera generarse en dicha ribera no se extendiera, como un fuego de verano, por toda la cuenca mediterránea.

Pero, pese a la atención y a los potenciales medios y recursos empleados, no siempre se consigue evitar lo no deseado... Y a veces ocurre.

Estalla el incendio

Un entorno complejo y cambiante, tanto a nivel global —basta recordar la situación generada en todo el planeta por la crisis económica iniciada en el 2008— como regional, las tensiones se van exacerbando, pendientes de la chispa que haga aparecer el fuego.

Y la chispa se produce.

¿2011, Primavera Árabe…

Cuando Mohamed Bouazizi se quemó «a lo bonzo» en Túnez en diciembre de 2010, se desataron una serie de revueltas que fueron extendiéndose por toda la región. Con este hecho luctuoso como catalizador, la orilla sur del mediterráneo, además del resto del mundo árabe, ardió, pues decenas y cientos de miles de personas salieron a las calles a manifestarse y protestar, en demanda de mejoras políticas, sociales, económicas, pidiendo democracia, trabajo, etc.

La llamada Primavera Árabe estalló por un cúmulo de circunstancias que, en muchos casos, se realimentaban, pues los eslóganes más repetidos y coreados por las multitudes en sus demandas hacían referencia a «dignidad, democracia, justicia social» y «pan, libertad y justicia social»[1].

Y dicha «primavera» fue catalogada inicialmente, por una amplia mayoría de voces y analistas, como una explosión de libertad, como el inicio de una nueva era esperanzadora, plena de cambios y de mejoras, si bien una minoría señalaba la posibilidad de que, finalmente, no suponía más que una grave alteración del orden que acabaría llevando, por uno u otro camino, a una situación peor que la de origen. En

[1] THE NATION. *The Middle East´s working class revolutions?* 24 de agosto de 2011. Disponible en https://www.thenation.com/article/archive/middle-easts-working-class-revolutions/. (Nota: Todos los vínculos de Internet del presente documento se encuentran activos a fecha 14 de febrero de 2020).

múltiples foros se sucedieron los debates y argumentaciones entre los llamados «posibilistas» frente a los «pesimistas», respectivamente, si bien a tenor de los acontecimientos posteriores, quizá hubiera sido más adecuado plantearlo en clave de «posibilistas frente a realistas».

Sin realizar un repaso detallado de lo acontecido, simplemente indicar que, salvo en Túnez, donde se han producido reformas —aunque el país continúa con una situación política un tanto frágil y existen serios diferendos sociales—, y también, en cierta medida, en Marruecos; Argelia presenta protestas constantes, Libia se encuentra fracturada por una guerra civil con presencia de multitud de actores foráneos y Egipto ha pasado a ser regido por una dura dictadura militar donde, tras los desórdenes y pese a las esperanzas, la situación no ha mejorado sustancialmente o incluso ha empeorado. De hecho, el término acuñado para el periodo que vino a continuación es el de «Invierno Árabe»[2].

Pero, dado que se mantienen las protestas, si bien en un perfil más bajo, como modo de mostrar el descontento y el desencanto con la situación vital, con las cuestiones que tienen que ver con el vivir de cada día[3]… ¿estamos a las puertas de una nueva Primavera Árabe?

…2020, camino de la 2.0?

De nuevo, las visiones y análisis al respecto se encuentran divididos: si para unos la Primavera Árabe no ha terminado, sigue estando presente, luchando por alcanzar sus objetivos y pendiente de que una nueva chispa inflame la región, para otros ha comenzado una nueva primavera, una nueva etapa cuya llamarada se está gestando en la actualidad.

Se indica, a efectos de marcar diferencias con la anterior, que se ha tomado buena nota, para no repetir, los errores del pasado. Así se constata que conseguir el derrocamiento de la cabeza visible de un país no es lo mismo ni implica un cambio de régimen, pues este precisa también del cambio de reglas y normas, del cambio del contrato social, en definitiva. Se señala que empuñar las armas, que emplear la violencia, es el camino más

[2] DW. *Luego de la primavera llega el «invierno árabe»*. 14 de enero de 2016. Disponible en https://www.dw.com/es/luego-de-la-primavera-llega-el-invierno-%C3%A1rabe/a-18977818.
[3] DW. *Opinion: Is the Middle East seeing a new Arab Spring?* 8 de noviembre de 2019. Disponible en https://www.dw.com/en/opinion-is-the-middle-east-seeing-a-new-arab-spring/a-51112968.

rápido para alejarse de una potencial democracia; también se recoge que, una vez que cae el régimen, es preciso integrar a todos los grupos en el proceso de transición y que se debe alcanzar un acuerdo sobre «las reglas del juego» antes de que tengan lugar nuevas elecciones, evitando que estas se conviertan en una trampa que solo sirvan para polarizar más aún a la sociedad y a la oposición política. El cambio debe ir más allá de la celebración de unas elecciones, debe abarcar más espacios y extenderse para acometer reformas socioeconómicas. Pero también se matiza que esta vez no se cuenta con el movimiento de apoyo internacional con el que se contó en 2011[4].

Más allá de las visiones y posiciones relativas a si es la misma Primavera Árabe o si es o puede ser una Primavera Árabe 2.0[5], el hecho es que, durante el año pasado y durante este año, los incidentes y protestas continúan[6], el norte de África se encuentra sumido en el descontento y, como ya se ha comentado anteriormente, los problemas existentes en el 2011, en muchos casos, no han hecho más que aumentar[7].

Entonces… ¿sigue habiendo razones para temer un nuevo incendio?

Los argumentos del incendio

Si bien las situaciones y los hechos se producen normalmente por un cúmulo de circunstancias y factores, considerando los antecedentes y valorando las demandas formuladas en las protestas, estas podrían circunscribirse —sin ánimo de ser exhaustivos— a dos grandes aspectos, también relacionados entre sí: el contrato social existente entre las personas y las instituciones que las rigen y la situación económica.

[4] FAHMI, Georges. «Five lessons from the new Arab Uprisings». Chatam House, 12 de noviembre de 2019. Disponible en https://www.chathamhouse.org/expert/comment/five-lessons-new-arab-uprisings#.
[5] Diferentes posiciones sobre esta cuestión pueden consultarse en YOUNG, Michael. «Are We Seeing A New Wave of Arab Spring Uprisings in 2019?». Carnegie Middle East Center, 7 de noviembre de 2019. Disponible en https://carnegie-mec.org/diwan/80260.
[6] *LA VANGUARDIA*. «Las protestas siguen en Argelia, pese al anuncio de reformas y los arrestos». 17 de enero de 2020. Disponible en https://www.lavanguardia.com/internacional/20200117/472934287060/las-protestas-siguen-en-argelia-pese-al-anuncio-de-reformas-y-los-arrestos.html.
[7] *THE NEW YORK TIMES*. «Arab Spring, Again? Nervous Autocrats Look Out Windows as Crowds Swell». 8 de abril de 2019. Disponible en https://www.nytimes.com/2019/04/08/world/africa/arab-spring-north-africa-protesters.html.

¿Un nuevo contrato social?

Constituyendo, quizá, el caso más visible de las protestas actuales, Argelia, desde que estas comenzaron a nivel nacional el 22 de febrero de 2019 y que pretendían —y consiguieron— la renuncia del anterior presidente del país, Abelaziz Buteflika, continúan las manifestaciones en la capital los mismos días de la semana, de manera ininterrumpida[8] desde hace casi un año e integradas en lo que se ha llamado el «Hirak».

Hirak, palabra que deriva de una raíz árabe que significa movimiento, aunque parece que nació en Yemen en el año 2007, ha prendido con fuerza en el acervo popular y con ella se denomina y engloba por extensión a todos los movimientos de protesta que se están produciendo en el mundo árabe; y si bien eso le confiere una fuerza significativa, por ese carácter integrador y por ampliar el foco a un ámbito más regional que local, también es cierto que, pese a la existencia de un sustrato común en las protestas, la amalgama de movimientos y grupos bajo una misma denominación es tal que plantearse la existencia de una serie de objetivos comunes compartidos plenamente por todos puede resultar una visión demasiado simplista. Sin embargo, crece el empleo del término, pues además de la ya citada sensación de fuerza y amplitud, en función de su pronunciación y fonética puede significar —o ser muy parecido a términos— que van desde «movimiento político y social» a «brillante», pasando por «unidad móvil» (como se denominaban determinadas unidades en la guerra de independencia argelina)[9], lo cual le confiere una simbología y capacidad de uso y narrativa muy significativa.

En parte por constituir esa amalgama, el Hirak no ha logrado articular una alternativa real de gobierno; y, si bien en las protestas en ocasiones se plantea el fin del sistema y la instauración de uno nuevo, un cambio pleno[10] —en definitiva, una revisión de los contratos sociales—, tampoco está claro ni existe la idea común de cómo hacerlo; y ello conlleva a que, en ocasiones, las medidas tomadas por los gobiernos, los potenciales intentos de reforma sean cuestionados y empleados como nuevos argumentos de protesta. Así, en el caso de Argelia, la entrada de empresas extranjeras en el mercado

[8] *LA VANGUARDIA*. «Las protestas populares masivas cumplen 50 semanas consecutivas en Argelia». 31 de enero de 2020. Disponible en https://www.lavanguardia.com/internacional/20200131/473232225495/las-protestas-populares-masivas-cumplen-50-semanas-consecutivas-en-argelia.html.

[9] BELKAID, Akram. *Hirak.* 15 de noviembre de 2019. Disponible en https://orientxxi.info/magazine/hirak,3418.

[10] *DIARIO JUDÍO*. *¿Qué pasa en Argelia*? 19 de enero de 2020. Disponible en https://diariojudio.com/ticker/que-pasa-en-argelia/318831/.

de hidrocarburos mediante una nueva ley aprobada en noviembre de 2019[11], se ha señalado como el intento de venta al exterior de la principal riqueza del país en beneficio exclusivamente de una élite… y todo ello acontece en un país con una alta tasa de proteccionismo, que subvenciona muchos de los productos básicos que consume la población —con las rentas de la explotación de los hidrocarburos— y que se encuentra en una situación económica muy delicada[12].

Ese maremágnum de quejas y reclamaciones, que reflejan frustración social, fallos de gobernanza y escasez de opciones económicas, requieren de una acción multidisciplinar, de un paquete de medidas holísticas[13], de políticas abarcadoras que consigan cambiar esa relación entre las personas y las instituciones, en un nuevo contrato social que no solo permita el presente, sino también que pueda ser leído en clave de solidaridad intergeneracional, que posibilite el futuro. Como se clamaba ante la nueva ley de hidrocarburos: «Nos oponemos a esto porque es el futuro de nuestros hijos el que está en juego»[14].

Por consiguiente, en ese amplio y complejo paquete de reclamaciones y quejas amalgamadas… ¿Cuál puede ser el factor prioritario que posibilita apagar o atizar más el fuego?

¡Es la economía!

El descontento de la población en la actualidad, quizá, tiene un componente prioritario económico, siendo este aspecto el elemento diferencial más sustancial respecto a la Primavera Árabe de 2011; en esas fechas, los precios del petróleo alcanzaban unas altas cotas, lo que permita no solo que la economía de muchos de estos países crecieran de una manera rápida ——Argelia y Libia son muy ricos en hidrocarburos—, sino que, como

[11] *LA VANGUARDIA*. «Argelia aprueba una ley de hidrocarburos que abre su mercado al exterior». 14 de noviembre de 2019. Disponible en https://www.lavanguardia.com/vida/20191114/471604677979/argelia-aprueba-una-nueva-ley-de-hidrocarburos-que-abre-su-mercado-a-exterior.html.
[12] *LE MAGHREB*. «Situations économique fragile et sociale fébrile Une mission pas trés “commode” pour Tebboune!». 16 de diciembre de 2019. Disponible en https://www.lemaghrebdz.com/?page=detail_actualite&rubrique=Nation&id=97219.
[13] INSTITUTE FOR SECURITY STUDIES. «Warning signs from Tunisia’s localized terrorist insurgence». 29 de enero de 2019. Disponible en https://issafrica.org/iss-today/warning-signs-from-tunisias-localised-terrorist-insurgency.
[14] *ATALAYAR*. «Argelia aprueba la nueva ley de hidrocarburos pese a la oposición popular». 13 de octubre de 2019. Disponible en https://atalayar.com/content/argelia-aprueba-la-nueva-ley-de-hidrocarburos-pese-la-oposici%C3%B3n-popular.

ya se ha comentado, muchos de los artículos de primera necesidad se encontrasen subvencionados. Pero, tras la caída de los precios del petróleo en el año 2014 (aproximadamente un 47 % de media)[15] y la guerra del «todos contra todos» que estalla en Libia en ese mismo año —con la consiguiente necesidad de incremento de gasto en las partidas de seguridad, tanto directas como indirectas, en el entorno regional—, para muchas de las personas de la orilla sur del Mediterráneo empieza a ser muy difícil poder, simplemente, vivir.

La frase «es la economía, estúpido» llegó a ser el lema no oficial de la campaña electoral de Bill Clinton frente a George H. W. Bush para las elecciones estadounidenses de 1992. En ellas, y pese a que el presidente Bush contaba en su haber con unos altos índices de popularidad, especialmente a consecuencia de sus éxitos en política exterior (fin de la Guerra Fría y la victoria en la primera guerra del Golfo con la expulsión de las tropas iraquíes de Kuwait), la situación generada tras la caída de la Unión Soviética y el impacto de dicha caída en los países del este de Europa generó una recesión que acabó afectando también a los Estados Unidos, con el consiguiente ajuste fiscal, reestructuración de gasto público y privatización de empresas estatales. En ese entorno, una campaña centrada en las cuestiones más directamente relacionadas con la vida de los ciudadanos, como la economía o la sanidad, campaña de la que esta frase se convirtió en el eje central, tuvo el efecto de tornar los índices y la intención de voto hacia Bill Clinton, que se convirtió así en el 42º presidente de los Estados Unidos[16]. La preocupación por la economía «real», la que afecta directamente a la vida de las personas, cambió, en cierta medida, el rumbo del país más rico del planeta.

[15] *EL ECONOMISTA.es*. «¿Por qué se desplomó el petróleo en 2014?». 10 de febrero de 2015. Disponible en https://www.eleconomista.es/materias-primas/noticias/6463592/02/15/Los-verdaderos-responsables-del-desplome-del-petroleo-durante-2014-el-fracking-no-esta-solo.html.
[16] *ABC*. «¡Es la economía, estúpido!: el lema que valió unas elecciones presidenciales». 7 de octubre de 2015. Disponible en https://www.abc.es/economia/20151007/abci-frase-economia-estupido-201510061639.html.

En el norte de África, el desempleo en la región, especialmente entre los jóvenes, alcanza altas cotas[17], pese incluso al crecimiento que reflejan los datos macroeconómicos —si bien las disparidades entre países son elevadas—, lo cual genera un profundo malestar y un sentimiento de falta de expectativas y de frustración; las pérdidas de empleos en el sector primario (agricultura, ganadería, pesca, etc.) no son compensadas por el incremento de puestos de trabajo en el sector secundario (básicamente industria), por mor de la mecanización y robotización creciente; y pese a que el sector servicios es el que más mano de obra absorbe y más crece, todavía no es capaz de compensar las salidas de trabajadores del sector primario, además de la necesidad del sector servicios de que gran parte de sus candidatos cuenten con ciertos requisitos formativos, cuestión que en muchos casos dificulta el paso directo del sector primario al terciario[18], generándose, por consiguiente, unas bolsas de desarraigo social y pobreza grandes y duraderas.

Desde determinados ámbitos, se clama por la industrialización de la región (y del continente), como el mejor modo no solo de dar trabajo a la masa laboral que fluye desde el sector primario, sino también como una forma real de cambiar el orden social, de introducir modificaciones en las estructuras socioeconómicas de una nación, tal y como aconteció inicialmente en Europa y posteriormente en otras zonas del mundo[19]. Pero no resulta un proceso fácil, y, dejando aparte las cuestiones relacionadas con la dificultad de inversión en zonas de potencial inestabilidad, la automatización creciente de los procesos industriales —que minora la mano de obra necesaria—, siembra dudas también sobre esta cuestión. Y no solo en la región.

Por otra parte, la interdependencia y conexión entre estas naciones es relativamente escasa no solo en el plano institucional, pese a la pertenencia común a multitud de organizaciones, sino también desde el punto de vista económico y de infraestructuras, en muchas ocasiones, y básicamente, por razones históricas[20]. Se realizan intentos de revertir esta situación, como la reciente entrada en vigor del Área Continental Africana

[17] WORLD BANK. *World Development Indicators. Unemployment*. Disponible en http://wdi.worldbank.org/table/2.5#.
[18] *MOROCCO WORLD NEWS*. «Despite accelerated growth, unemployment persists in Morocco». 5 de junio de 2019. Disponible en https://www.moroccoworldnews.com/2019/06/275140/acceleration-growth-unemployment-morocco-industries/.
[19] LOPES, Carlos. *África en transformación. Desarrollo económico en la edad de la duda*. Madrid: Los Libros de la Catarata y Casa África 2019.
[20] E*SGLOBAL*. «La fragmentación institucional y económica en África». 7 de enero de 2020. Disponible en https://www.esglobal.org/la-fragmentacion-institucional-y-economica-en-africa/.

de Libre Comercio[21], el 30 de mayo de 2019, con la pretensión de crear una suerte de mercado común continental[22]. De nuevo, como en muchos aspectos, se toma como referente la orilla norte.

A nivel nacional, se intentan implementar iniciativas que permitan minorar las altas tasas de desempleo, sobre todo entre los más jóvenes; así, por ejemplo, Marruecos impulsa el emprendimiento juvenil como modo de fomentar el empleo[23], la formación profesional como medio de mejora de la empleabilidad y la inclusión social[24]; así como, tras 12 años de suspensión, se ha recuperado el servicio militar (no para el total de la población) como un modo de mejorar la empleabilidad —pues se impartirá, durante el mismo, formación profesional— y la integración social de la juventud, además de cobrarse un salario[25] —con todas las matizaciones que se quieran realizar y se realicen a esta medida, es necesario recordar que, desde la instauración del servicio militar obligatorio tras la Revolución francesa, estos han sido parte de los cometidos seculares del mismo—; y, aparentemente, el éxito ha sido tal que se han ampliado el número de plazas inicialmente previstas[26].

Y en Egipto, un titular señala que los jóvenes se pasan de las revueltas a la «revolución de las *start-ups*», al emprendimiento como solución a muchas de los problemas que les azotan[27].

En este entorno ya complejo, y en el cual la asistencia social y las inversiones para revertir esta situación han de absorber una parte amplia de los presupuestos, los países de la orilla sur se ven abocados a afrontar una nueva realidad, que está generando tensiones añadidas a las ya existentes. Desde hace unos años, estos países,

[21] *AFRICAN UNION*. «CFTA- Continental Free Trade Area». Disponible en https://au.int/en/ti/cfta/about.
[22] *EL PAÍS*. «África da el primer paso para impulsar un mercado común». 30 de mayo de 2019. Disponible en https://elpais.com/internacional/2019/05/29/actualidad/1559148296_723458.html.
[23] *LA RAZÓN*. «Marruecos impulsa el emprendimiento juvenil». 29 de enero de 2020. Disponible en https://www.larazon.es/internacional/20200129/cz6xzf6obfgcpfhwcznewky3ry.html.
[24] REDONDO, Raúl. «Marruecos impulsa la formación profesional y el desarrollo tecnológico». *Atalayar*. 7 de febrero de 2020. Disponible en https://atalayar.com/content/marruecos-impulsa-la-formaci%C3%B3n-profesional-y-el-desarrollo-tecnol%C3%B3gico.
[25] *LE MONDE*. «Le Maroc va rétablir le service militaire obligatoire». 21 de agosto de 2018. Disponible en https://www.lemonde.fr/afrique/article/2018/08/21/le-maroc-va-retablir-le-service-militaire-obligatoire_5344356_3212.html.
[26] *EL FARO DE CEUTA*. «Marruecos sube el número de reclutas al servicio militar tras el éxito de la primera convocatoria». 18 de junio de 2019. Disponible en https://elfarodeceuta.es/marruecos-reclutas-servicio-militar-exito-convocatoria/.
[27] *EL MUNDO*. «Cómo los jóvenes de Egipto pasaron las protestas callejeras a la revolución de las "startups"». 25 de enero de 2020. Disponible en https://www.elmundo.es/papel/historias/2020/01/25/5e2ad443fdddff0f4e8b45ae.html.

especialmente los del Magreb, han pasado de ser países de tránsito a países de destino de la emigración africana, incrementándose las disputas y las percepciones negativas por parte de los autóctonos relativas al cuestionamiento sobre el empleo de los recursos del país hacia los recién llegados, en lugar de hacia los nacionales[28].

Ciertamente, los entornos sociales y económicos guardan una profunda relación; las consignas coreadas en las manifestaciones, tanto en el 2011 como ahora, hacían referencia a «dignidad, democracia, justicia social» y «pan, libertad y justicia social». Sin embargo, según la quinta oleada del barómetro árabe (2018), ante la pregunta ¿cuál es el principal desafío que hace frente en la actualidad el país?, la situación económica y la corrupción copan los primeros puestos en el grado de preocupación de sus habitantes, con una media de más del 50 %., mientras que la falta de democracia, con las obvias variaciones por países, a duras penas llega al 2 %[29]. Consecuentemente, se señala que la experiencia de la Primavera Árabe —o más bien la del Invierno Árabe— ha demostrado, aparentemente, que los clamores de cambios democráticos constituyen, sobre todo, un medio para alcanzar un fin[30]. En primera instancia, un nivel de vida, de vida «real», adecuado.

Las consecuencias del incendio

Tras la gran revuelta acontecida, tras el fuego y pese a que los rescoldos siguen vivos y activos —y con capacidad potencial de inflamarse plenamente de nuevo—, y aunque ya se ha apuntado previamente la llegada del «Invierno Árabe», es factible ampliar un tanto el análisis de lo acontecido, desde otra perspectiva, desde que la región ardió.

[28] En este sentido ROMERO MARTÍN, Laura. *Migraciones del Sahel: ¿Un nuevo reto para el Magreb?* Documento de Opinión (pendiente de publicación). Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2020.
[29] ARAB BAROMETER. *What is the most important challenge facing (country) today?* Wave V – 2018. Disponible en https://www.arabbarometer.org/survey-data/data-analysis-tool/.
[30] FAHMI, Georges. «Five lessons from the new Arab Uprisings». *Chatam House*. 12 de noviembre de 2019. Disponible en https://www.chathamhouse.org/expert/comment/five-lessons-new-arab-uprisings#.

¿Ganadores y perdedores?

Sin ambages, se habla de ganadores y perdedores tras los hechos acontecidos del 2011, de determinados países, dentro y fuera de la región, (ganadores en unos casos y perdedores en otros), de grupos humanos, como los palestinos o los kurdos (señalados como perdedores), pasando por los ultranacionalistas europeos (incluidos en el bando ganador)[31]. Pero, en cualquier caso, el impacto de dichas revueltas se hizo sentir a escala planetaria, dado que acabaron constituyendo un gran evento estratégico global[32].

La llamada Primavera Árabe, el conjunto de revueltas que condujeron en algunos casos a la guerra (Yemen, Siria, Libia, etc.) generó una gran inestabilidad no solo en las naciones origen de las mismas, sino que dicha inestabilidad se propagó por los países vecinos. Y el balance no resulta favorable: los conflictos en la región (no solo en la orilla sur del mediterráneo) han supuesto una pérdida de más de 600.000 millones de dólares y un déficit fiscal agregado de más de 240.000 millones de dólares, además de haber inducido un empeoramiento de los indicadores económicos y sociales relativos a deuda, desempleo, corrupción y pobreza. La inestabilidad, además de estos efectos directos, produce agravamiento de la situación y el incremento de flujos de migrantes, la pérdida de remesas, con un impacto en un grado muy alto sobre el sector turístico, uno de los pilares y de los potenciales factores de desarrollo en la zona. Se llega a citar, incluso, la necesidad de tomar las medidas adecuadas para evitar la aparición de una «generación perdida» entre la juventud árabe[33], algunas de cuyas medidas ya han sido comentadas con anterioridad. Aparentemente, además de instituciones y entidades, la propia población ha sido una de las grandes damnificadas por las revueltas.

Ciertamente, ya en el verano de 2010 se señalaba que, visto desde fuera, parecía que el mundo árabe se fuera a desmoronar, con ciertos Estados haciendo frente a la posibilidad de desintegración territorial y otros con serias dificultades, mientras que la Liga Árabe se mostraba incapaz de reaccionar ante ninguno de los desafíos existentes. Por otra parte, las potencias tradicionales de la región no tenían posibilidad de proyectar su influencia efectiva en y sobre la misma, y se contentaban, simplemente, con intentar

[31] *THE ARAB WEEKLY*. «Who are the winners and losers of the "Arab Spring"». 21 de septiembre de 2019. Disponible en https://thearabweekly.com/who-are-winners-and-losers-arab-spring.
[32] Como se indica en la parte III de la obra de ALPHER, Yossi. *Winners and Losers in the "Arab Spring". Profiles in Chaos*. Londres: Routledge 2019.
[33] UNITED NATIONS, ESCWA. *Survey of Economic and Social Developments in the Arab Region 2015-2016*, p. 7. Disponible en https://www.unescwa.org/sites/www.unescwa.org/files/publications/files/survey-economic-social-development-arab-region-2015-2016-english.pdf.

hacer frente a sus propias cuestiones domésticas, como también lo pretendían el resto de Estados de la región, generándose, por tanto, serias dudas sobre la capacidad de pervivencia del sistema[34], y generando una añadida falta de confianza, a todos los niveles, en las instituciones supranacionales.

Y en esta situación, en un entorno global mutando y pleno de actores buscando ocupar un buen «lugar bajo el sol», los actores principales pasaban a ser los no estatales y las potencias externas.

¡Nuevos actores!

Desembarcan las potencias, algunas ya presentes antaño en la zona, otras de nuevo cuño, y hacen su aparición de una manera poderosa, convirtiéndose en actores de primer orden; una Rusia, heredera de la Unión Soviética, que no pretende exportar ideología, sino básicamente afianzar su poder y presencia y obtener rendimientos económicos de la región[35] y, sobre todo, China, la ya segunda economía mundial, que tampoco intenta expandir el maoísmo, sino consolidar su poder y presencia y, desde otras perceptivas, también aumentar el grado de control sobre los recursos, la población y el gran potencial[36] de la región y del continente.

Para ello, amén de una narrativa centrada tanto en la no existencia previa de un pasado colonial como en la de un sano interés por el «salto delante» de los países de la zona, se plantea, especialmente en el caso de China, la exportación de un modelo de desarrollo económico sin necesidad de que exista un cambio del contrato social. Se pone sobre el tapete la muestra palpable de que es factible que un régimen autoritario pueda hacer que su modelo económico avance, presenta como opción y nuevo referente la posibilidad de incrementar la riqueza de un país, que este crezca y se desarrolle económicamente sin tener en cuenta consideraciones tales como derechos humanos o democracia.

[34] *DAILY NEWS*. «Crumbling arab world?». 23 de agosto de 2010. Disponible en https://ww.dailynewssegypt.com/2010/08/23/crumbling-arab-world/.
[35] En este sentido SÁNCHEZ HERRÁEZ, Pedro. *¡Rusia en el Mediterráneo!: ¿Guerra Fría 2.0? Documento de Análisis 31/2019*. Instituto Español de Estudios Estratégicos. 20 de noviembre de 2019. Disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2019/DIEEEA31_2019PEDSAN_Rusia.pdf.
[36] NYOK, Akol; THAYER, Bradley A. «Takeover trap: Why imperialist China is invading Africa». 10 de julio de 2019. Disponible en https://nationalinterest.org/feature/takeover-trap-why-imperialist-china-invading-africa-66421.

Pero no solo los actores estatales buscan ocupar ese vacío vital creado en la región —tanto de necesidades materiales como, en muchos casos, incluso de valores debido a la pérdida de confianza en casi todo—, sino también, y de modo significativo, lo intentan y consiguen actores no estatales y grupos de ideología radical. La mayor parte de los grupos armados —incluyendo los grupos terroristas que florecen en la región— que surgen en este contexto de necesidad vital, instrumentalizan el hecho de que el contrato social planteado como objetivo real o virtual, en muchos casos desde la independencia, hace ya décadas, deviene en agotado o inalcanzable. Y estos grupos e ideologías plantean alternativas y beben de valores que extreman las posturas personales y sociales —como es el caso del islamismo radical—; y si bien, en multitud de casos, no es más que una suerte de huida hacia adelante, estas alternativas radicales son percibidas por gran parte de esas bolsas de descontento como la mejor o como la única posibilidad de inducir un auténtico cambio social[37].

Tanto es así, que un conocido centro de pensamiento, en su lista de alerta temprana, señala diez países o regiones del mundo en riesgo de conflicto o de que acontezca una escalada de violencia; y de esos diez, dos son de la ribera sur del Mediterráneo: Túnez y Libia.

Asimismo, indica en su documento inicial que, debido al *brexit*, al populismo, a la propia búsqueda del alma del proyecto europeo y a las divisiones internas, «no puede ser fácil ser un europeo en estos días»[38]… ¿también la orilla norte?

[37] IÑIGUEZ DE HEREDIA, Marta. «¿Por qué surgen los grupos armados en África?». *Esglobal*. 30 de diciembre de 2019. Disponible en https://www.esglobal.org/por-que-surgen-los-grupos-armados-en-africa/.

[38] INTERNATIONAL CRISIS GROUP. «Watch List 2020». 29 de enero de 2020. Disponible en https://www.crisisgroup.org/watch-list-2020.

¿Y el viejo referente…?

Europa —y la mayor parte del planeta— sufrió su propio incendio, con otros «argumentos», en el año 2008.

La crisis financiera del 2008 tuvo multitud de efectos y consecuencias; pero, transcurridos unos años, sus efectos siguen perdurando en el tiempo, como se recoge en la frase, pronunciada más de una década después del inicio de la crisis, por una ciudadana estadounidense recién licenciada en dicha fecha, frase perfectamente repetible por una europea: «Independientemente de cuáles eran nuestras expectativas entonces, la realidad es que hoy tenemos más deudas, menos hijos y unas cuantas cicatrices»[39]. Y, todo ello, en un marco de pérdida de confianza en las instituciones y de una sensación generalizada que ha propiciado, como fruto de dicha grave crisis económica, la «furia con el *establishment*», el crecimiento de la polarización y el populismo y el surgimiento de un nuevo orden internacional[40].

El término «indignados» prende con fuerza en el acervo popular, pues con él se denomina y engloba por extensión a todos los movimientos de protesta que aglutinan una cohorte dispar y amplia de peticiones y reivindicaciones, una amalgama de movimientos y grupos bajo una misma denominación: los indignados crecen y se extienden, ganan fuerza y se hacen oír, y no solo por Europa[41].

En el Reino Unido, se emplea la crisis de 2008 para crear una narrativa relativa a que los inmigrantes se aprovechan del estado de bienestar, desplazando a los británicos; narrativa que, sumada a la desconfianza generada ante las instituciones, y especialmente hacia las europeas, constituyeron elementos clave en la victoria del sí al *brexit* en el referéndum realizado al efecto[42], desandándose, por tanto, el camino de unión y solidaridad emprendido hace tiempo.

[39] GITTLESON, Kim. «Lehman Brothers: las cinco consecuencias más sorprendentes de la crisis que desató la quiebra del banco en 2008». *BBC Mundo.* 15 de septiembre de 2018. Disponible en https://www.bbc.com/mundo/noticias-45491698.
[40] *BBC News*. «3 consecuencias políticas que persisten hasta hoy de la crisis financiera de 2008, "la peor de la historia"». 14 de septiembre de 2008. Disponible en https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-45518144.
[41] *EL MUNDO*. «Los indignados se hacen oír en Europa y América». 16 de diciembre de 2011. Disponible en https://www.elmundo.es/elmundo/2011/10/14/internacional/1318610830.html.
[42] *EL PAÍS*. «Los inmigrantes nos están quitando los recursos». 24 de junio de 2016. Disponible en https://elpais.com/internacional/2016/06/24/actualidad/1466795579_794262.html.

Las llamadas a la austeridad, o las políticas de gasto restrictivo, conducen a más protestas, a la radicalización de las posiciones y al incremento de la pérdida de confianza en las instituciones. Y cuando se produce la llamada «crisis de los migrantes» en el año 2015, cuando ocurre la llegada masiva de personas a Europa —en gran medida consecuencia colateral de la Primavera Árabe—, frente a ese flujo humano masivo y torrencial que hay que gestionar, se quiebran espacios comunes y acuerdos gestados durante décadas entre las naciones de la orilla norte mediterránea, incrementándose la fragmentación de la misma e intentando, cada país, hacer frente a sus propias cuestiones domésticas.

También, en el norte del Mediterráneo, se indica que se necesita un nuevo contrato social[43], y que se active un nuevo proceso de industrialización en Europa —esta vez basado en el conocimiento y las nuevas tecnologías— para, entre otras cuestiones, poder generar nuevos empleos[44]. Los disturbios, la pérdida de confianza en las instituciones y el malestar social crece, y en octubre de 2018, nace en Francia el llamado «Movimiento de los chalecos amarillos» debido, aparentemente, a las subidas en los precios del combustible, a la pérdida de poder adquisitivo, al sentimiento de abandono en zonas rurales y a otras cuestiones, movimiento que continúa activo en la actualidad[45] con diferentes grados de intensidad y al compás de las circunstancias y eventos.

Pese a que análisis y disquisiciones no son coincidentes en sus valoraciones y plantean opciones y posiciones diferentes[46], es preciso señalar que la percepción generalizada en la sociedad de la orilla norte es que nuestros hijos van a vivir peor que sus padres, que se ha quebrado el principio de solidaridad intergeneracional.

[43] *EL PAÍS*. «Necesitamos un nuevo contrato social». 16 de septiembre de 2018. Disponible en https://elpais.com/economia/2018/09/14/actualidad/1536939958_497803.html.

[44] EUROPEAN COMMISSION. *Re-finding Industry Defining Innovation*. Bruselas: Report of the High-Level Group on industrial technologies 2018, p. 5. Disponible en https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/28e1c485-476a-11e8-be1d-01aa75ed71a1.

[45] *LE FIGARO*. «"Gilets jaunes": plusieurs interpellations en ce 64e samedi de manifestations». 1 de febrero de 2020. Disponible en https://www.lefigaro.fr/actualite-france/gilets-jaunes-plusieurs-interpellations-en-ce-64e-samedi-de-manifestations-20200201.

[46] En este sentido: *EXPANSIÓN*. «Nuestros hijos no vivirán peor que nosotros». 6 de julio de 2018. Disponible en https://www.expansion.com/actualidadeconomica/analisis/2018/07/06/5b3f578722601d30638b463e.html; *EL PAÍS*. «¿Por qué los jóvenes vivirán peor que sus padres?». 12 de noviembre de 2018. Disponible en https://elpais.com/economia/2018/11/08/actualidad/1541694355_197937.html.

Y pese también a que, en el norte, *a priori*, las instituciones son más robustas, el contrato social quizá más equilibrado y el nivel económico mayor… ¿de verdad el «viejo referente» continúa siendo «el referente»?

A modo de conclusión

Los incendios, una vez desatados, se extienden de manera casi incontrolable por todo su entorno, especialmente si existen los argumentos y razones objetivas —o las percepciones— como combustible necesario para alimentar el fuego.

Tras el fuego —pese al argumento de que «purifica»—, viene la tierra quemada, la desolación, una difícil, esforzada y lenta recuperación. Y siempre, con ayudas y con un modelo a seguir, con una meta clara a alcanzar, esa recuperación resulta mucho más rápida y sencilla.

En este complejo entorno actual, y en un Mediterráneo en potencial erupción, nuevas potencias y actores hacen su aparición, opciones en las cuales el contrato social sería difícilmente revisable (al menos *a priori* y por vías no violentas), pero que presentan un modelo, distinto al del «viejo referente» que, aparentemente, responde de manera más inmediata a las necesidades básicas y vitales, y que, por tanto, no carece de atractivo.

Aquellos que cuentan con un plan de acción claro, con suficiente organización, con unos recursos adecuados y una narrativa pertinente, son los que suelen, en estos casos, instrumentalizar el desorden para, tras varias etapas, acabar imponiendo su orden; también es factible, desde una perspectiva más cooperativa, acabar con el desorden para ayudar a consolidar la paz social, además de la economía. En el primer caso, lo que pretenderán esos actores es simplemente cumplir con sus objetivos, los cuales no estarán, probablemente, a favor de un nuevo contrato social más beneficioso para sus signatarios. Y en el segundo caso, y de manera lícita y compatible con el cumplimiento de objetivos propios, es perfectamente factible conseguir dichos objetivos y a la vez un contrato social y un nivel económico perfectamente adecuado para la población.

La orilla sur sigue plena de rescoldos, algunos muy calientes, como es el caso de Libia y su guerra civil, rescoldos que es preciso contribuir a apagar en la mayor medida y con la mayor rapidez posible. Un nuevo incendio en la región sur tendría efectos devastadores, no solo para la misma, sino, y sin duda, para toda la cuenca mediterránea.

Consideraciones aparte, del tipo que sean, quizá la orilla sur no mire ya hacia la norte como el referente (en determinados aspectos) a seguir, sumida la orilla septentrional en su propia dinámica y con sus propios incendios… si bien otras alternativas que se pudieran elegir, muy probablemente, tuvieran otras consecuencias no deseadas en el medio y largo plazo.

Y también, quizás, la orilla norte del Mediterráneo debiera hacer un poco de introspectiva.

Así, sin duda, se evitaría la peor alternativa, que sería que la cuenca del Mediterráneo se transforme en tierra quemada.

*Pedro Sánchez Herráez**
COL. ET. INF. DEM
Doctor en Paz y Seguridad Internacional
Analista del IEEE

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos
1970 — 2020

Documento
Análisis

05/2020 26 de febrero de 2020

José Pardo de Santayana

La revolución de Heráclito, todo fluye y nada permanece en el orden global multipolar

La revolución de Heráclito, todo fluye y nada permanece en el orden global multipolar

Resumen

La característica del orden multipolar vigente es que va a dar lugar a una realidad internacional completamente distinta y que este mismo va a sufrir una permanente transformación por efecto de unas relaciones de poder cambiantes y de la cuarta revolución industrial. Si en la actualidad EE. UU. es la primera potencia mundial, dentro de dos o tres décadas lo será probablemente China. Durante ese periodo de tiempo el centro de gravedad global se habrá desplazado de Occidente a Asia, poniendo fin a cinco siglos de liderazgo occidental de la historia humana. La crisis del mundo eurocéntrico llevará también asociado el cuestionamiento del sistema de valores que lo inspiró y articuló. Las incertidumbres de una metamorfosis tan revolucionaria del orden mundial aconsejan prudencia en los asuntos estratégicos y un modelo de relaciones internacionales más basado en la coexistencia que en un frentismo de los defensores del orden anterior para oponerse a una transformación tan preocupante como imparable.

Palabras clave

Orden mundial multipolar, geopolítica, futuro, Occidente, Asia, EE. UU., China, Rusia, cuarta revolución industrial, demografía, transformación, frentismo, coexistencia.

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.

Heraclitus' revolution, everything flows and nothing remains in the multipolar global order

Abstract

The characteristic of the current multipolar order is so much that it will give rise to a completely different international reality as that the order itself will undergo a permanent transformation due to the changing power relations and the Fourth Industrial Revolution. If today the U.S. is the world's leading power, in two or three decades China will be. During that period of time the global center of gravity will have shifted from the West to Asia, ending five centuries of Western leadership of human history. The crisis of the Eurocentric world will also lead to the questioning of the value system that inspired and articulated it. The uncertainties of such a revolutionary metamorphosis of the global order suggest prudence in strategic matters and a model of international relations more based on coexistence than on a frontism of the defenders of the former order to oppose a transformation as worrying as unstoppable.

Keywords

Multipolar world order, geopolitics, future, West, Asia, USA, China, Russia, fourth industrial revolution, demography, transformation, frontism, coexistence.

Introducción

Heráclito de Éfeso fue un filósofo griego presocrático nacido a mediados del siglo VI a. C. que introdujo en la reflexión filosófica, en la búsqueda del *arjé* —el principio primero—, la importancia del cambio como esencia misma de la existencia. Nada permanece y lo que existe se transforma sin dejar de ser o dando lugar a una realidad distinta. Heráclito es conocido sobre todo por la frase: «Nadie se baña dos veces en el mismo río», ni la persona ni el río son el mismo un momento después. Fue también el filósofo de las paradojas y las contradicciones, lo que hizo que se le conociera como el «Oscuro de Éfeso».

Hoy la figura de Heráclito puede servir como símbolo del complejo y contradictorio orden internacional en transformación, donde «todo fluye y nada permanece», que se está configurando tras el final de las décadas de hegemonía norteamericana. Esto tiene su importancia porque los órdenes globales anteriores: el multipolar de finales del siglo XIX y primera mitad del XX, el bipolar de la Guerra Fría y el unipolar de la hegemonía estadounidense, siendo dinámicos, tuvieron al menos unos parámetros principales con un alto grado de permanencia que configuraron tanto un modelo de relaciones de poder entre las principales potencias como los principios que lo inspiraron, dando carácter a cada uno de estos órdenes. Durante la Guerra Fría se llegó incluso a tener la sensación de vivir en un orden permanente. Al sucumbir la Unión Soviética y quedar una única superpotencia y un único gran sistema de valores de referencia, el vencedor de la batalla entre capitalismo y comunismo, se llegó a hablar del «Fin de la Historia» como el orden internacional definitivo, el democrático-liberal[1].

Sin embargo, desde hace unos pocos años conocemos un nuevo orden mundial presidido por la rivalidad entre las grandes potencias, que se caracteriza precisamente por ser un orden de transición entre dos panoramas internacionales muy distintos. Durante ese periodo de tiempo, que podría durar unas tres décadas, el centro de gravedad de la actividad humana se habrá desplazado de Occidente a Asia; EE. UU. habrá cedido la supremacía mundial a China, una potencia asiática, y la cuarta revolución industrial habrá transformado muchos aspectos de las relaciones entre las personas y entre los actores del panorama internacional.

[1] FUKUYAMA, Francis. *The End of History and the Last Man*. Free Press, 1992.

De la fusión de estos cambios, cada uno de ellos de naturaleza revolucionaria, emergerá probablemente un mundo muy fragmentado en lo relativo a los principios y las referencias que inspiran y articulan la convivencia internacional. Si durante los últimos cinco siglos de liderazgo de Occidente, los usos y categorías de dicha civilización han ido arraigando como referentes de la comunidad internacional, el final de la era eurocéntrica de la historia humana llevará también al ocaso del dominio del sistema de valores propiamente occidental. Como no es esperable que una potencia en concreto vaya a tener un dominio hegemónico global y como Asia no es una realidad civilizacional, sino un espacio donde se han desarrollado varias civilizaciones, no es razonable pensar en la sustitución de un sistema de valores por otro sino, más bien, en la coexistencia de distintas cosmovisiones.

Una característica muy distintiva del actual orden mundial multipolar es la inevitable rivalidad y tendencia a la confrontación entre EE. UU., la actual potencia dominante, y la China emergente; fenómeno que hoy en día se conoce como la «trampa de Tucídides»[2]. Esta circunstancia lleva asociado el peligro de un mundo dividido y enfrentado según el alineamiento con una u otra potencia. Martin Wolf, en un artículo publicado en *Financial Times* y titulado «La guerra de los Cien Años entre China y EE. UU.», ha llegado incluso a afirmar: «Estamos ante el acontecimiento geopolítico más importante de nuestra era. Es un momento peligroso porque se corre el riesgo de convertir una relación viable, aunque incómoda, en un conflicto que afecte a todos los niveles y que se podría desencadenar sin ningún motivo de peso»[3].

No obstante, sería más acertado utilizar el símil de la guerra de los Treinta Años que el de la de los Cien Años, tanto por coincidir con las tres décadas que Pekín ha determinado como periodo para consumar su ascenso al olimpo del poder global, como por tratarse de un enfrentamiento de sistemas de creencias, como fue el caso de la primera de estas guerras y podría serlo en el actual orden multipolar. La pugna entre católicos y protestantes sería el equivalente al enfrentamiento entre demócratas y autoritarios. La experiencia histórica nos enseña cómo las alianzas basadas en creencias tienden a derroteros pasionales, con efectos a veces devastadores.

[2] ALISON, Graham. «The Thucydides Trap: Are the U. S. and China Headed for War?». *The Altlantic*. 24 de septiembre de 2015. Disponible en https://www.theatlantic.com/international/archive/2015/09/united-states-china-war-thucydides-trap/406756.

[3] WOLF, Martin. «La guerra de los cien años entre China y EE. UU.». *Expansión*. 6 de junio de 2019. Disponible en http://www.expansion.com/opinion/2019/06/06/5cf826b9e5fdea832d8b45b7.html.

Este documento pretende reflexionar sobre la naturaleza cambiante y evolutiva del actual orden global multipolar y defiende que, ante tantas incertidumbres y potenciales motivos de confrontación, la coexistencia ofrece mayores garantías para un futuro de paz y desarrollo que el frentismo por parte de aquellas naciones que se resisten a una transformación que hoy parece ya inevitable. Los valores esenciales que se quieran preservar deberán protegerse en el ámbito de cada una de las sociedades, con la esperanza de que lo que es auténtico vuelva a florecer cuando se den las circunstancias propicias.

Configuración de un mundo multipolar

El *Strategic Survey* del *International Institute for Strategic Studies* (IISS) ha ido presentando en sus últimas ediciones un panorama progresivamente más preocupante de la crisis del orden internacional. Si en 2016 afirmaba que «los cimientos del orden global se están debilitando alarmantemente», en 2017 nos decía que dicho año «había sido testigo de una dramática fractura en las alianzas y relaciones estratégicas que antes se consideraban sólidas», y en 2019 reconocía que «ni el equilibrio de poder, ni la gobernanza basada en normas internacionales sirven como principios ordenadores, las instituciones internacionales han sido marginadas y no hay unas pautas predecibles de los asuntos internacionales»[4]. Ya nadie discute que vivimos en un orden internacional multipolar que ha dejado atrás un periodo de hegemonía estadounidense que se articulaba conforme a los principios y referencias que habían caracterizado al bando vencedor de la Guerra Fría. Dicho sistema de valores: la democracia en lo político, el libre mercado en lo económico, y la libertad, la igualdad ante la ley y los derechos humanos en la relación Estado-ciudadanía, podría entenderse como una proyección a escala internacional del orden interno de los EE. UU., potencia líder del mundo occidental.

Un modelo hegemónico es por naturaleza inestable y antes o después aparecen otros centros de poder que cuestionan la posición de primacía de la potencia que lo preside. Este ha sido el caso tanto de China como de la Federación Rusa que interpretaban que sus intereses no estaban convenientemente defendidos en el orden unipolar, de cuyo diseño habían sido excluidas. Pekín y Moscú coincidían en proponer como alternativa un

[4] *Strategic Survey*. IISS, octubre de 2016, 2017 y 2019.

mundo multipolar donde a ambos Estados se les reconociera la condición de potencia global y donde Washington no pudiera reivindicar su condición de *primus inter pares*.

El gran proyecto chino de la nueva Ruta de la Seda que Xi Jinping lanzó en 2013 y, posteriormente, la crisis de Ucrania de 2014 que llevó a la ruptura definitiva de Moscú con las capitales occidentales y al consiguiente reforzamiento de la asociación estratégica chino-rusa, configuraron un entorno geopolítico en clara rebeldía con el orden norteamericano[5]. La intervención rusa en Siria en 2015 y los éxitos militares y diplomáticos obtenidos allí desde finales de 2016 dieron carta de naturaleza a un nuevo panorama internacional multipolar, lo que se vio a su vez favorecido por la reducción del compromiso estratégico de EE. UU. en Oriente Medio. En el XIX Congreso del Partido Comunista Chino, celebrado en octubre de 2017, Xi expresó la inequívoca ambición de devolver al gigante asiático la centralidad perdida, con el objetivo de alcanzar en 2049 la condición de potencia global dominante.

El ascenso de China, con la tendencia a desplazar a los EE. UU. como primera potencia global, hizo que Graham Alison advirtiera en 2015 de la «trampa de Tucídides», proponiendo una aproximación estratégica prudente que evitara la confrontación entre ambas superpotencias. En diciembre de 2017 la Estrategia Nacional de Seguridad de los EE. UU. reconocía la rivalidad entre las grandes potencias como la prioridad de Washington en materia de seguridad nacional y afirmaba que «China y Rusia son poderes revisionistas que quieren configurar un mundo antitético a los valores e intereses de los EE. UU.»[6]. En la actualidad somos testigos de una guerra económico-tecnológica entre Washington y Pekín que está en su fase inicial, que se ve entorpecida por la estrecha interdependencia entre ambos Estados y que amenaza con fracturar el proceso de globalización. La primera fase de los acuerdos comerciales y arancelarios firmados por ambas capitales debe entenderse más bien como una pausa estratégica.

[5] PARDO DE SANTAYANA, José. *Xi Jinping y Putin, dos liderazgos que retan el orden occidental*. *Documento de Análisis IEEE 02/2018*. Disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2018/DIEEEA02-2018_Putin_XiJinping_JMPSGO.pdf .
[6] National Security Strategy of the United States of America, diciembre de 2017.

China, al igual que otras potencias autoritarias, cuenta con la ventaja de tener designios estratégicos de más largo plazo, lo que unido a la interpretación tradicional más elástica del tiempo, rasgo común a las culturas asiáticas, le hace muy resiliente en este tipo de guerras prolongadas y no declaradas.

De la mano de la rivalidad entre grandes potencias el mundo está siendo testigo del debilitamiento del multilateralismo, tal como explica el embajador Jorge Dezcallar en su artículo «El fin del multilateralismo»[7]. Con todas sus imperfecciones, este principio ha sido uno de los grandes avances que la comunidad internacional adoptó como lección aprendida de las guerras mundiales. ¡Con menos multilateralismo habrá que abrigarse más, porque allí fuera hace mucho más frío!

Un orden global en proceso de transformación

Reconociendo el profundo cambio que ha supuesto el paso de un mundo hegemónico a uno multipolar, se añade además la circunstancia de que el nuevo orden internacional, actualmente en su fase inicial, está llamado a caracterizarse por ser en sí mismo un proceso de transformación. Esto se deriva de la convergencia de tres grandes tendencias simultáneas, todas ellas de carácter revolucionario: el desplazamiento del centro de gravedad del mundo desde Occidente hacia Asia; la emergencia de China para superar a EE. UU. como primera potencia mundial; y la cuarta revolución industrial, que no solo tiene el potencial de modificar muchos aspectos de la vida de nuestras sociedades, sino también de alterar las relaciones de poder entre los Estados. La principal característica del contexto global emergente es, pues, que es esencialmente un «orden de transición» que parece inspirado por los principios filosóficos de Heráclito. Este se inicia con EE. UU. como el país más poderoso del mundo y con Occidente todavía en posición ventajosa y acabará con China a la cabeza y Asia dominando el panorama geopolítico. A diferencia de los órdenes internacionales anteriores, no habrá ningún elemento fundamental que permanezca en las relaciones de poder.

[7] DEZCALLAR, Jorge. «El fin del multilateralismo». *El Confidencial*. 2 de octubre de 2019. Disponible en https://blogs.elconfidencial.com/espana/pagina-tres/2019-10-02/fin-multilateralismo-eeuu-trump_2257431.

Esto se verá además favorecido por un proceso de evolución demográfica que por sí solo ya alteraría significativamente el reparto de poder en el mundo[8]: la India, cuyo número de habitantes sigue creciendo, se abrirá probablemente paso como potencia global; China cuya población se estanca y envejece, verá contenido su ascenso; Rusia, con una evolución demográfica muy preocupante, pasará por serios apuros[9] y pugnará por no quedar descolgada; EE. UU., la única sociedad desarrollada con una demografía equilibrada, se verá reforzado tanto frente a China como a Europa; el continente africano, el futuro campeón demográfico, jugará un papel cada vez más importante en los asuntos geopolíticos. Muchas potencias de segundo orden con demografías dinámicas y altos índices de crecimiento económico irán ganando protagonismo. Con el paso del tiempo los equilibrios de fuerzas irán evolucionando y dibujarán entornos geopolíticos distintos a los recientemente superados.

Vivimos además tiempos de cambio acelerado independientes de la reconfiguración del orden internacional. La historia humana es un proceso en el que la velocidad de transformación está sujeta a una ley de aceleración del cambio, algo que se ha ido haciendo progresivamente más evidente desde principios del siglo XIX. Cada vez que la humanidad se dota de un instrumento para transformar la realidad en la que vive, está mejor preparada para abordar el siguiente cambio. Podemos comprobar empíricamente cómo los grandes saltos adelante en los diferentes ámbitos de la actividad humana, transporte, comunicación, medicina… se dan cada vez en plazos de tiempo más cortos. La cuarta revolución industrial forma parte de esta lógica histórica que se presenta imparable y que exige a las sociedades esfuerzos de adaptación cada vez mayores, apuntando hacia un panorama futuro de perfiles darwinianos, donde las sociedades mejor adaptadas prevalecerán sobre las que no sean capaces de resistir un ritmo de transformación tan exigente.

[8] EBERSTADT, Nicholas. «With Great Demographics Comes Great Power. Why Population will Drive Geopolitics». *Foreign Affairs*. Julio/agosto de 2019.
[9] PARDO DE SANTAYANA, José. «Retos demográficos de la Federación Rusa». *Global Affairs Journal* n.º 1. Enero de 2019.

En un contexto general de constante innovación, las generaciones jóvenes bien formadas, las más receptivas a nuevas realidades, irán ganando protagonismo en la vida económica de las sociedades, quedando aún más lastradas las sociedades envejecidas.

El desplazamiento del centro de gravedad del mundo desde Occidente hacia Asia acaba con cinco siglos de liderazgo occidental de la historia humana. Esta circunstancia y las consecuencias que iba a tener ya se percibían desde hace tiempo y en 2011 Niall Ferguson lo expuso con gran acierto en su obra *Civilization: The West and the Rest*[10]. No obstante, Occidente parecía resistirse a aceptarlo mostrando gran confianza en occidentalizar el mundo desde la firme convicción de la universalidad de sus propios valores. Se afirmaba que China tendría que democratizarse para dar el salto definitivo a la modernidad y al pleno desarrollo. Sin embargo, esto no se ha cumplido y la actitud de Xi Jinping no deja mucho margen para insistir en dicha hipótesis. El gigante asiático, al apostar por modernizarse sin occidentalizarse, ha dado un vuelco a la conformación del futuro. En su interesante libro *The future is Asian,* Parag Khanna presenta un continente asiático con gran confianza en su futuro, que considera haber alcanzado la mayoría de edad y que no tiene la intención de seguir aceptando la tutela de Occidente[11]. Aunque algunas potencias asiáticas puedan seguir coincidiendo con EE. UU. en concepciones políticas y estratégicas, ya no se puede esperar que ello suponga una alineación sistemática y leal de estas con Washington.

El ascenso de Asia se ve acompañado de una seria percepción de crisis en Occidente. Así se describe en el prólogo del *Informe de Seguridad de Múnich*, que se subtitula *Westlessness*, lo que podríamos traducir por desoccidentalización: «En 2019, los retos concretos de seguridad parecen haberse convertido en inseparables de lo que algunos describirían como la decadencia del proyecto occidental: hoy, el Occidente como lo conocemos es cuestionado tanto desde dentro como desde fuera. Parte del desafío es que hemos perdido una interpretación común de lo que significa formar parte de Occidente. Todo esto ocurre en el contexto del aumento relativo del mundo no occidental

[10] FERGUSON, Niall. *Civilization. The West and the Rest*. Penguin Books 2011.
[11] KHANNA, Parag. *The Future is Asian. Commerce, Conflict and Culture in the 21st Century*. Simon & Schuster 2019.

y de un número cada vez mayor de desafíos y crisis mundiales que requerirían una respuesta occidental concertada»[12].

Una transformación tan radical del panorama internacional con un cambio de jerarquía en la cumbre entre Pekín y Washington, dos grandes potencias con cosmovisiones tan distintas, supondrá también alteraciones muy significativos de los sistemas de valores que regirán el mundo, si no en su totalidad, al menos en gran parte de él. La fragmentación ideológica está haciendo que el orden internacional liberal basado en normas de inspiración occidental que, hasta recientes fechas articulaba el orden mundial, esté perdiendo la condición de marco global. China y Rusia interpretan los valores occidentales como una amenaza para la estabilidad y supervivencia de sus sistemas de poder. Los éxitos y el poder de China no dejarán de influir en otros países que se distanciarán del modelo de Estado occidental. Esto está dando lugar a un mundo globalizado en tanto que interconectado e interdependiente, pero cada vez menos homogéneo en lo relativo a las creencias y estructuras referenciales que ordenan las sociedades, los Estados y, consecuentemente, la sociedad internacional.

Retos del orden multipolar de transición

El orden multipolar que da sus primeros pasos se presenta lleno de incertidumbres. El constante reacomodo en un contexto global fluctuante supondrá una enorme fricción geoestratégica con nuevos actores que aparecerán en escena y viejas realidades que se disiparán a un ritmo probablemente sin precedentes. Occidente está perdiendo la capacidad para configurar el entorno de seguridad internacional y tendrá que acomodarse a un papel crecientemente menos determinante. La capacidad de adaptación al cambio será, sin duda, una de las cualidades más necesarias para navegar en este viaje sin rumbo conocido.

[12] ISCHINGER, Wolfgang (embajador y presidente de la Conferencia de Seguridad de Múnich). Munich Security Report 2020. Prólogo, p. 5. Disponible en https://securityconference.org/en/publications/munich-security-report-2020.

Existe la tentación de intentar convocar a todas las naciones todavía asociadas a los principios del orden liberal para crear un frente que se oponga al ascenso de las potencias autoritarias, viendo en algunos puntos débiles, como la actual crisis del coronavirus, una oportunidad para invertir las tornas. Este planteamiento tiene tres inconvenientes: en primer lugar, el conjunto de países democráticos es sin duda mayoritario, pero carece de intereses comunes sobre los que fundamentar dicha alianza; además, el declinar de Occidente viene acompañado tanto de su pérdida de prestigio como del deseo de las naciones no occidentales de sacudirse la tutela occidental (el reciente pasado colonial refuerza dicho sentimiento emancipatorio); por último, un gran frente contra las naciones autoritarias daría a la confrontación el peligroso carácter pasional de los enfrentamientos ideológicos y de creencias, acrecentaría las actitudes represivas de dichos Estados y aumentaría la amenaza de una confrontación bélica de grandes proporciones en la que todas las partes tienen mucho que perder. ¡La paz está ahora mucho más amenazada que antes!

«Occidente debería ser capaz de defender el orden internacional liberal al tiempo que acepta que los cambios de poder globales traerán modelos competidores con los que el orden liberal tendrá que coexistir»[13]. Sin la necesidad de formar grandes frentes se podrán diseñar aritméticas variables para ir creando equilibrios de poder que limiten las ambiciones de dominio de unas potencias sobre otras.

Las naciones europeas, carentes de masa geopolítica crítica para ser actores de peso en el nuevo panorama global, corren el riesgo de caer en la irrelevancia y palidecer frente al empuje de las fuerzas emergentes. La única alternativa que se presenta para que Europa no pierda el control de su propio destino es dar un paso decidido hacia la integración de una Unión Europea que actúe como actor geopolítico con personalidad propia. Una Europa fuerte —todavía el mercado más importante del mundo— podría coordinar sus esfuerzos con los de EE. UU. sin constituir un frente, moderando a su vez la natural rivalidad ente Pekín y Washington. Un alineamiento de los países europeos sin más, bajo el liderazgo norteamericano, los dejaría en una posición muy vulnerable, a expensas de las embestidas de los colosos geopolíticos. Por otra parte, a China le resultaría muy fácil explotar las diferencias entre europeos para romper la cohesión del bloque occidental.

[13] *Munich Security Report 2020*, p. 23.

Conclusión

Vivimos en un mundo complejo y contradictorio que no solo ha pasado de un orden internacional hegemónico a otro multipolar, con la consiguiente transformación que ello supone, sino que este último está marcado por la condición de ser una transición entre dos mundos muy distintos, lo que podría dar lugar a la mayor revolución de todos los tiempos.

A ello hay que añadir que la historia, en su proceso natural de aceleración del cambio, está comprimiendo el tiempo y forzando a las sociedades a procesos de adaptación de perfiles darwinianos. A muchos países les va a costar acomodarse en un contexto internacional tan fluctuante e imprevisible. Las generaciones más jóvenes, siempre que dispongan de una formación adecuada, se están convirtiendo en un capital geopolítico.

Después de quinientos años de liderazgo occidental del mundo, a las sociedades europeas les va a resultar chocante comprobar cómo otras civilizaciones, las asiáticas, van progresivamente ocupando el lugar de preeminencia global, con la inevitable promoción de sus propios valores y referencias civilizacionales. La desoccidentalización del mundo será una combinación de la emergencia del mundo no occidental y de una crisis propia.

Como era previsible, EE. UU. hace resistencia al ascenso chino, lo que de momento se está traduciendo en un guerra económico-tecnológica en oposición a las tendencias globalizadoras. Pekín, más paciente que Washington, tiene una estrategia a largo plazo y esperará su oportunidad. A mayor fricción propiciada por Occidente para alcanzar los objetivos que China se ha marcado para recuperar la centralidad perdida, mayor será también la factura que la gran potencia se querrá cobrar. La convocatoria de un gran frente democrático para contrarrestar el ascenso de los regímenes autoritarios tiene grandes posibilidades de producir un *efecto boomerang* contra las sociedades occidentales. Los países democráticos no occidentales se posicionarán, con todo derecho, según sus propios intereses, que no tienen necesariamente que coincidir con los de los Estados occidentales.

Europa solo podrá reclamar una voz en la reconfiguración del devenir global si decide apostar por una mayor integración de la UE con concesiones de soberanía y personalidad propia en los ámbitos de la diplomacia y de seguridad y defensa. Los Estados europeos por sí mismos ya no tienen masa crítica. En un gran bloque occidental liderado por Washington sin cohesión europea, las naciones del viejo continente serían la parte más vulnerable, expuesta, como diría un asiático, a la ira de los elefantes.

En un orden internacional donde convergen la rivalidad entre las grandes potencias, la crisis del multilateralismo, la contraposición de sistemas de valores y la fluctuación de los equilibrios de poder, la paz es el valor por excelencia a proteger. Esto exige una nueva cultura internacional de coexistencia. Los demás valores, siendo como son también muy importantes —y en gran medida deudores de que haya paz— deben cultivarse sobre todo en el seno de los propios Estados, teniendo fe en la fuerza de la ejemplaridad y permitiendo que lo mejor de cada sociedad resista las convulsiones de estos tiempos de tribulación y se preserve para las futuras generaciones.

José Pardo de Santayana
Coronel de Artillería DEM
Coordinador de Investigación del IEEE

Documento
Análisis

06/2020 3 de marzo de 2020

Felipe Sánchez Tapia

¿Qué hace Turquía en Libia?

¿Qué hace Turquía en Libia?

Resumen

La reciente firma entre Turquía y el Gobierno de Acuerdo Nacional libio de dos acuerdos sobre la delimitación de sus respectivas zonas económicas exclusivas y sobre cooperación militar y de seguridad ha provocado sorpresa y reacciones adversas no solo entre los países de su entorno mediterráneo, sino en el espacio europeo, en general, obligando, incluso, a una toma de postura por las grandes potencias.

Los intereses de Turquía en Libia son diversos, pero el verdadero motor de estos acuerdos ha sido la disputa por la delimitación de las aguas en el Mediterráneo oriental con la explotación de los potenciales recursos energéticos que contiene. La firma de los acuerdos supone un cambio de la estrategia turca en la zona, con profundas implicaciones geopolíticas.

Palabras clave

Turquía, Libia, cooperación militar, energía, Mediterráneo oriental.

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 is Turkey doing in Libya?

Abstract

The Memoranda of Understanding recently signed by Turkey and the Libyan Government of National Accord on delimitation of the maritime jurisdiction areas in the Mediterranean and security and military cooperation have been the cause of both surprise and aversion not only amongst the surrounding Mediterranean countries, but also amidst Europe in general. This has in turn forced the great powers to adopt positions about said deal.

Although Turkey has various interests in Libya, the driving force behind these agreements has been the dispute about the delimitation of the waters in the Eastern Mediterranean and the exploitation of the potential energetic resources it contains. The signing of the MoU entails a change in the Turkish strategy in the zone, which would result in profound geopolitical implications.

Keywords

Turkey, Libya, military cooperation, energy, Eastern Mediterranean.

Introducción

En noviembre de 2019, el Gobierno turco y el Gobierno de Acuerdo Nacional (GAN) libio presidido por Fayez al-Sarraj, único oficialmente reconocido por la comunidad internacional, firmaban dos acuerdos de cooperación (MoU, por sus siglas en inglés) que provocaron sorpresa e indignación en su entorno inmediato, especialmente en la República de Chipre (RdC), Grecia, Israel y Egipto, con quienes Turquía mantiene desacuerdos sobre la delimitación de los espacios de soberanía en la parte oriental del Mediterráneo[1]. Es precisamente a esta cuestión a la que hace referencia el primero de los acuerdos[2], mientras que el segundo, de carácter independiente pero indudablemente relacionado con el anterior, regula la cooperación militar de Turquía en numerosos aspectos, pero que excluye, por el momento, el despliegue de fuerzas combatientes[3].

El impacto estratégico de estos MoU excede ampliamente los límites geográficos de Libia y sus efectos se han dejado notar en un entorno considerablemente más amplio. Como era de esperar, nadie ha permanecido indiferente y países con intereses directos en Libia, como Francia e Italia, se han visto obligados a posicionarse en su contra, arrastrando a la UE en su conjunto, mientras que EE. UU. los ha calificado de «provocativos»[4]. Más cautos se han mostrado Rusia y China, reservándose con ello una mayor libertad de acción sobre este asunto en función del desarrollo de los acontecimientos.

Turquía es uno de esos países que lleva a cabo una minuciosa planificación de su política exterior. No puede decirse que se vea siempre coronada por el éxito, pero sin duda responde a fundamentos sólidos y sus acciones no suelen ser fruto de la improvisación. En consecuencia, es a través de este filtro que debemos analizar la acción exterior turca. En esa línea de pensamiento, este documento pretende aportar claridad a esta cuestión,

---

[1] Una explicación de detalle sobre esta cuestión puede encontrarse en SÁNCHEZ TAPIA, Felipe. *Geopolítica del gas y militarización del Mediterráneo Oriental*. *Documento de Análisis IEEE* 05/2019, pp. 4-9. Disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2019/DIEEEA05_2019FELIPE-Mediterraneo.pdf (consultado en febrero de 2020).

[2] *Memorandum of Understanding between the Government of the Republic of Turkey and the Government of National Accord-State of Libya on Delimitation of the maritime jurisdiction areas in the Mediterranean*. Estambul, 27 de noviembre de 2019.

[3] *Memorandum of Understanding between the Government of the Republic of Turkey and the Government of National Accord-State of Libya on Security and Military Cooperation*. Estambul, 27 de noviembre de 2019.

[4] «U.S. says concerned as Libyan conflict turning bloodier with Russian mercenaries: official». *Reuters*. 21 de diciembre de 2019. Disponible en https://www.reuters.com/article/us-usa-libya-idUSKBN1YP0DG (consultado en febrero de 2020).

desentrañando los porqués de esta actuación y analizando sus consecuencias estratégicas para el equilibrio de poder regional.

Intereses turcos en Libia: los porqués

El interés de Turquía por Libia no es ni mucho menos nuevo. Siendo parte integral del Imperio otomano, fue precisamente en Libia, durante la guerra desencadenada tras la ocupación italiana de este territorio en 1911, donde un joven Mustafa Kemal obtuvo su primera experiencia de combate, antes de su destacada actuación en la batalla de Galípoli durante la Primera Guerra Mundial que lo convirtió en héroe nacional.

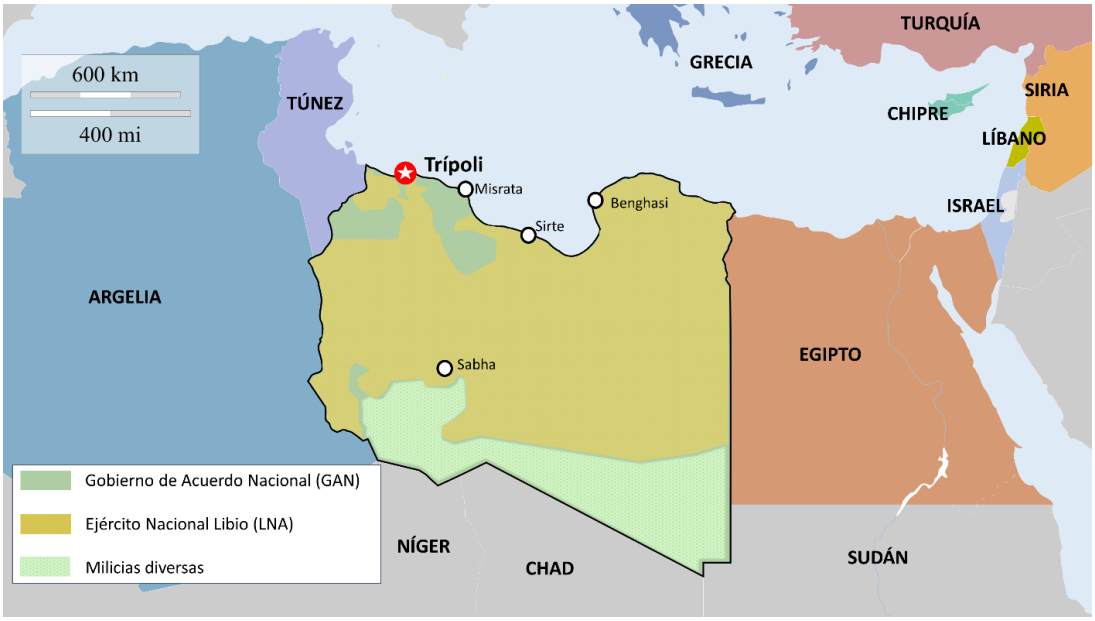


Figura 1. Libia y su entorno. Fuente: elaboración propia.

Pero, al margen de cuestiones emocionales que indudablemente tienen su importancia, la actual política exterior turca ha fijado su atención en un país hoy convertido en un Estado fallido en gran medida a causa de la intervención extranjera. ¿A qué se debe este marcado interés? Podemos identificar, al menos, cuatro aspectos en los que Libia presenta oportunidades para Turquía: (1) obtención de influencia en África, (2) acceso a recursos energéticos libios, (3) competencia regional con Egipto y (4) delimitación de los espacios de soberanía en el Mediterráneo oriental. Los dos primeros se relacionan

directamente con la política de expansión en África que, desde mediados de la pasada década, ha puesto en marcha el Gobierno turco. Los dos segundos tienen implicaciones más amplias y son, quizás, el auténtico motor de los acuerdos que recientemente se han firmado; cuestiones ambas que, llegado el caso, podrían provocar que Turquía hiciese uso de todos los recursos de poder a su disposición.

Influencia en el continente africano

El boom económico que experimentó la Turquía del Partido de Justicia y Desarrollo (*Adanet ve Kalkınma Partesi* - AKP) desde su acceso al poder[5] permitió al Gobierno turco ambicionar una extensión de sus relaciones comerciales a nivel mundial, acompañada por una política exterior orientada a recuperar el papel de potencia regional con ambiciones globales que considera que históricamente le corresponde. África, calificado por muchos como el continente del futuro, fue identificado como uno de los objetivos que podía cumplir perfectamente estas expectativas.

Dos acontecimientos acaecidos en 2011 en países con pasado otomano ofrecieron, a ojos de los líderes turcos, una magnífica oportunidad para dar el debido impulso a esta «renovada» política africana y transmitir al resto del continente una imagen de país comprometido y con capacidad de aportar soluciones reales: la hambruna que asoló Somalia y las revueltas en Libia producidas al amparo de las denominadas primaveras árabes. En el primero de los casos, un destacado esfuerzo de ayuda humanitaria estableció las bases para una cooperación ampliada que, a lo largo de los años, ha proporcionado a Turquía gran prestigio en toda África. Somalia es para Turquía una historia de éxito y se ha convertido en el escaparate de lo que su modelo de cooperación, alternativo a modelos como el chino, el ruso o el occidental, puede ofrecer.

En el segundo caso, los resultados no están siendo tan favorables. Desde un primer momento, Turquía reconoció al Consejo de Transición Nacional como «único representante del pueblo libio», siendo el primer país que envió un embajador a Trípoli una vez que el Consejo se hizo con el control de la ciudad y apoyando de manera decidida al Gobierno de Acuerdo Nacional surgido del Acuerdo Político para Libia de

[5] Según datos del Banco Mundial, el producto interior bruto de Turquía casi se cuadruplicó durante la pasada década, pasando de los 200 MM$ en 2001 a los 772 MM$ en 2010 (dólares corrientes 2018).

diciembre de 2015[6]. Para reforzar su imagen como país que actúa de manera altruista, libre de las cargas de un pasado colonial, Turquía lleva a cabo en el país, al menos desde 2015, numerosos proyectos de ayuda humanitaria a través de su agencia oficial de cooperación TIKA (*Türk İşbirliği ve Koordinasyon Ajansı*) y de la Media Luna Roja (Kizilay)[7].

Pero, por razones cuyo análisis excedería el objetivo de este documento, la estabilidad política no forma parte de la Libia post-Gadafi y la ofensiva iniciada en abril de 2019 por el mariscal Khalifa Haftar ha situado al GAN en situación precaria. Turquía se ha perfilado como uno de sus principales valedores, presentándose ante los países africanos como un país comprometido con el orden internacional, en inteligencia de que cada éxito obtenido en este país le proporcionará capital político para ser invertido en el resto del continente.

Energía

Referirse al control de los recursos energéticos como una de las causas, quizás la principal, de las revueltas de 2011 que, con la intervención de la OTAN, propiciaron el derrocamiento de Gadafi es mencionar lo obvio. Y Turquía no es ajena a ello. Hoy día pocos dudan de que el interés turco en Libia es algo más que puro altruismo. La obtención de los recursos de los que Turquía carece y que necesita para sostener su economía como potencia regional forma parte integral de los objetivos de su política africana[8].

A estos efectos, Libia posee unas reservas probadas de 48.400 millones de barriles (2,8 % de las mundiales) y 1,5 billones de m^3 de gas natural[9], aunque su explotación en el periodo inmediatamente anterior a 2011 estuvo limitada a las compañías BP (Reino Unido), Chevron, Marathon y Occidental (EE. UU.), CNPC (China), Eni (Italia), OMV (Austria), Repsol (España), Shell (Países Bajos), Statoil (Noruega), Total (Francia) y

[6] *Libian Political Agreement*. 17 de diciembre de 2015. Disponible en https://unsmil.unmissions.org/sites/default/files/Libyan%20Political%20Agreement%20-%20ENG%20.pdf (consultado en febrero de 2020).
[7] TIKA. Disponible en https://www.tika.gov.tr/en (consultado en febrero de 2020).
[8] «Erdoğan says Somalia has invited Turkey to explore for oil in its waters: report». *TurkishMinute*. 20 de enero de 2020. Disponible en https://www.turkishminute.com/2020/01/20/erdogan-says-somalia-has-invited-turkey-to-explore-for-oil-in-its-waters-report/ (consultado en febrero de 2020).
[9] *BP Statistical Review of World Energy 2019*, 68th Edition.

Wintershall (Alemania). Hasta hoy, la industria petrolífera turca ha estado ausente de Libia. Y, tal vez, esto esté a punto de cambiar. Un Gobierno favorable en Trípoli podría facilitar el desembarco de la petrolífera turca TPAO en yacimientos libios, no solo en el territorio continental, sino en sus espacios de soberanía en el Mediterráneo. De hecho y, en conexión con lo que más adelante tratamos, Turquía ya ha anunciado su intención de llevar a cabo actividades de exploración en las aguas declaradas como zona económica exclusiva (ZEE) por el Gobierno libio[10].

Competencia regional

Históricamente, las relaciones entre Egipto y Turquía nunca han sido fáciles. Ya desde los tiempos del Imperio otomano, del que Egipto formó parte hasta el final de la Primera Guerra Mundial, ambos mantienen una pugna permanente por el liderazgo e influencia en el mundo musulmán sunita[11] y ni siquiera en los años en que Anwar el Sadat, en plena Guerra Fría, enlazó los intereses del país de los faraones con los del mundo occidental pudo establecerse un diálogo sincero entre ambos. A pesar de todo, las relaciones han vivido momentos de cierta calidez. Así fue durante el breve periodo de tiempo de Gobierno de los Hermanos Musulmanes de Mohamed Morsi (de junio de 2012 a julio de 2013). Pero su derrocamiento en 2013 por un golpe de Estado encabezado por su ministro de Defensa y comandante de las Fuerzas Armadas, el general Abdelfatah al Sisi, y el apoyo que ya incluso antes de ese momento Turquía presta a los Hermanos Musulmanes, organización prohibida en Egipto, ha llevado las relaciones hasta un punto próximo a la ruptura.

Egipto, junto a los Emiratos Árabes Unidos (EAU), apoya en la guerra civil libia a la facción rebelde del mariscal Haftar, el Ejército Nacional Libio (LNA, por sus siglas en inglés), a quien ha proporcionado armamento, financiación y apoyo logístico. *De facto*, Libia se ha convertido en escenario de una «guerra por delegación» entre Turquía y Catar, por un lado, y el bloque formado por Egipto, EAU, Arabia Saudita y afines, por otro. Rusia mantiene una actitud ambigua pues, aunque oficialmente manifiesta su

[10] «Turkey to search for gas in Libyan waters - Turkish Presidency». *Ahval news*, 7 de febrero de 2020. Disponible en https://ahvalnews.com/libya-turkey/turkey-search-gas-libyan-waters-turkish-presidency (consultado en febrero de 2020).
[11] El Cairo es desde la Edad Media sede de lo que hoy es la Universidad de Al-Azahr, que tiene por objetivo la difusión de la cultura y religión islámicas. Goza de un amplio y reconocido prestigio en el mundo musulmán sunita.

neutralidad, la participación de la compañía militar privada rusa Wagner en apoyo del LNA es conocida[12].

Aquí es donde entra en escena el acuerdo de cooperación militar y de seguridad. Como se ha mencionado, este acuerdo se limita a cuestiones de apoyo técnico, asesoramiento, intercambios de información e inteligencia, formación y adiestramiento, equipamiento, industria de defensa y un largo etcétera de hasta 23 actividades entre las que, significativamente, no se incluye el despliegue de fuerzas combatientes.

Sobre la base de este acuerdo, Turquía ha desplegado asesores e instructores militares a Libia, que ya han sufrido las primeras bajas[13]. Entre ellos se incluyen, según declaraciones del propio presidente Erdoğan, miembros del Ejército Nacional Sirio (SNA, por sus siglas en inglés), facción de la oposición siria apoyada en aquel país por Turquía[14]. A este contingente debe añadirse la compañía privada de seguridad SADAT, presente en Libia al menos desde 2013[15]. Es de esperar que Turquía se empeñe en lo necesario para evitar el derrocamiento del GAN, lo que facilitaría la penetración de Egipto en el país. Y ello incluye no solo el suministro de armamento material militar al GAN, sino la posibilidad de desplegar fuerzas combatientes si, en función de la evolución de acontecimientos, el GNA acaba por solicitar mayor implicación de fuerzas militares turcas.

Contener la influencia egipcia en el continente africano, quizás esperando que un cambio de régimen en Egipto elimine los obstáculos que dificultan el desarrollo de relaciones con normalidad, resulta esencial para Turquía. Y para ello necesita contar con regímenes afines en sus fronteras. Para completar el «bloqueo», Turquía había establecido una estrecha relación con Sudán, donde el presidente Erdoğan había ganado considerable influencia. En su vista al país en 2017, el presidente prometió acometer la construcción

[12] «Libya Slams Russian Intervention: 'Wherever Wagner Goes Destruction Happens'». *The Moscow Times*. 11 de noviembre de 2019. Disponible en https://www.themoscowtimes.com/2019/11/11/wherever-wagner-goes-destruction-happens-libya-slams-russian-intervention-a68114 (consultado en febrero de 2020).
[13] «Erdogan says two Turkish troops killed in Libya conflicto». *Reuters*. 25 de febrero de 2020. Disponible en https://www.reuters.com/article/us-libya-security-turkey-idUSKCN20J0ST (consultado en febrero de 2020).
[14] «Turkey's Erdogan confirms sending Syrian fighters to Libya». *Al Jazeera*. 21 de febrero de 2020. Disponible en https://www.aljazeera.com/news/2020/02/turkey-erdogan-confirms-sending-syrian-fighters-libya-200221082443159.html (consultado en febrero de 2020).
[15] «Turkish military contractor SADAT has always been in Libya». *Ahval news*. 4 de enero de 2020. Disponible en https://ahvalnews.com/sadat/turkish-military-contractor-sadat-has-always-been-libya (consultado en febrero de 2020).

de infraestructuras y elevar el volumen de intercambios comerciales entre ambos países a 10.000 millones de dólares, garantizándose el derecho a la reconstrucción de la isla de Suakin, un importante puerto otomano de los siglos XV a XIX en las orillas del mar Rojo. La caída del régimen de Omar al-Bashir en Sudán ha supuesto un duro golpe para las aspiraciones turcas, cuya continuidad queda en entredicho. Tras un breve periodo de espera, en estos momentos el Gobierno turco ha iniciado actuaciones para tratar de superar el bache, incluyendo el impulso a la cooperación en materia de defensa[16].

Delimitación de espacios de soberanía en el Mediterráneo oriental

Esta es la cuestión de mayor trascendencia para Turquía en estos momentos y la que ha provocado la firma del MoU sobre delimitación de espacios de jurisdicción marítima en el Mediterráneo. Para su comprensión es preciso realizar una breve incursión en el derecho del mar, en la conocida oficialmente como Convención de las Naciones Unidas del Derecho del Mar (CNUDM), adoptada en Montego Bay (Jamaica) en 1982[17].

Según esta norma internacional, se establece de manera genérica en 200 millas (NM, por sus siglas en inglés) el límite máximo de la plataforma continental y zona económica exclusiva (ZEE) sobre las que un Estado puede ejercer derechos soberanos, limitados, eso sí, al ámbito de la exploración, explotación, conservación y administración de recursos naturales. En determinadas circunstancias, la plataforma continental (exclusivamente el lecho marino y el subsuelo) pueden extenderse hasta las 350 NM (figura 2). El problema en esta zona del Mediterráneo es que sus reducidas dimensiones impiden la aplicación directa de este principio, por lo que los países ribereños únicamente pueden delimitar estas aguas mediante la negociación entre las partes, absteniéndose mientras tanto de realizar «nada que pueda poner en peligro u obstaculizar la conclusión del acuerdo definitivo» (art. 83.3 de la CNUDM).

[16] «Turkey seeks to improve defense industry cooperation with Sudan». *Nordic Monitor*. 14 de febrero de 2020. Disponible en https://www.nordicmonitor.com/2020/02/turkey-seeks-to-improve-cooperation-in-defense-industry-with-sudan/ (consultado en febrero de 2020).
[17] Disponible en http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/convemar_es.pdf (consultado en febrero de 2020).

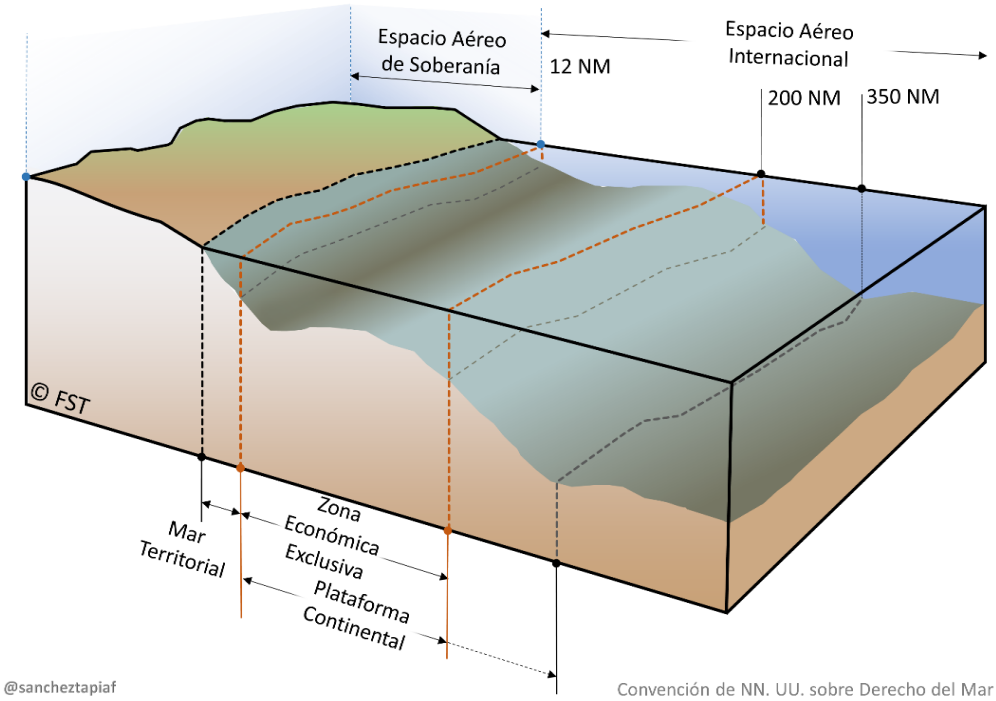


Figura 2. Delimitación de los espacios de soberanía. Fuente: elaboración propia.

Hasta el momento y ante la falta de acuerdo, Turquía[18] y Grecia se habían abstenido de efectuar ninguna declaración formal que, sin duda, hubiese sido considerada como un acto poco amistoso. Pero el acuerdo turco-libio rompe con esta costumbre. El acuerdo incluye la delimitación de una línea divisoria de 18,6 NM de longitud situada de manera equidistante entre las costas turca y libia, enfrentadas entre sí (figura 3). El problema es que la presencia en las proximidades de la isla de Creta y otras de menor extensión como Kárpatos o Rodas que, dado su carácter de habitadas, dan derechos a reclamaciones griegas sobre la ZEE (art. 121 de la CNUDM), no se tiene en consideración.

[18] Turquía no es signatario de la CNUDM, pero ello no impide la adopción general de los principios que la Convención incluye.

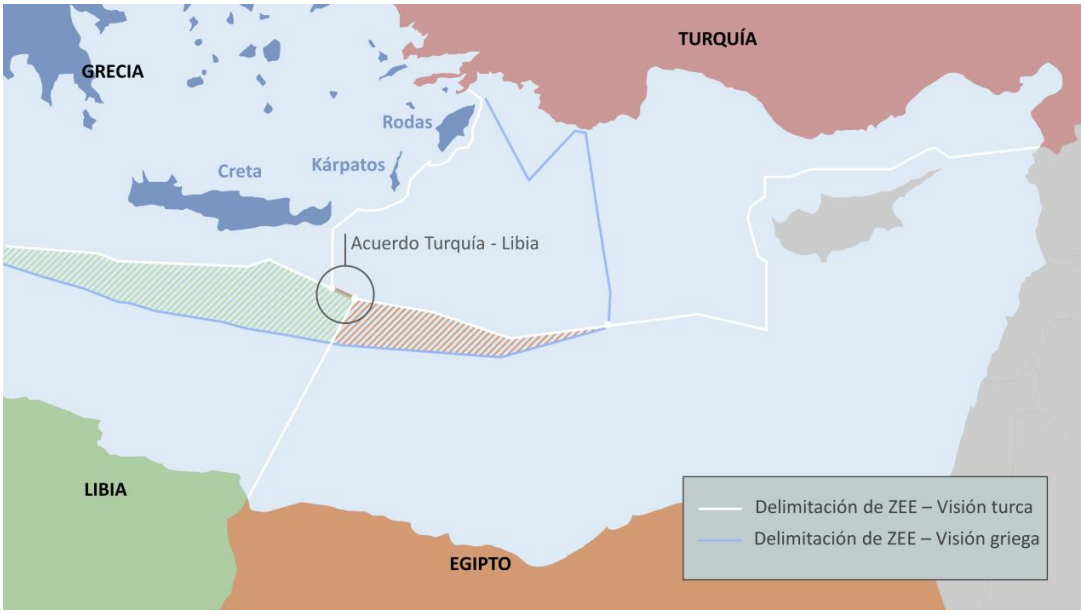


Figura 3. Visiones turca y griega sobre la delimitación de las ZEE.
Fuentes diversas: elaboración propia.

El acuerdo, argumenta Turquía, ha sido alcanzado con un Gobierno legítimamente constituido e internacionalmente reconocido, por lo que cumpliría con todos los requisitos para ser admitido en el derecho internacional. Conforme a la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de 23 de mayo de 1969, este MoU fue oficialmente registrado el 11 de diciembre de 2019 ante el secretario general de las Naciones Unidas que, careciendo de capacidad para pronunciarse sobre su legalidad, se ha limitado a su registro[19], anunciándose su próxima publicación oficial[20].

[19] *Daily Press Briefing by the Office of the Spokesperson for the Secretary-General*. 11 de diciembre de 2019. Disponible en https://www.un.org/press/en/2019/db191211.doc.htm (consultado en diciembre de 2019).
[20] «UN to post EEZ maps of Libya, Turkey deal». *Ekathimerini*. 16 de febrero de 2020. Disponible en http://www.ekathimerini.com/249608/article/ekathimerini/news/un-to-post-eez-maps-of-libya-turkey-deal (consultado en febrero de 2020).

En realidad, es la disputa sobre la delimitación de espacios de soberanía en el Mediterráneo oriental en íntima relación con la explotación de los recursos energéticos descubiertos en sus aguas la que ha provocado el acuerdo. Aun estando en sus fases iniciales, la explotación de los yacimientos descubiertos durante la última década ha propiciado la constitución de dos grandes alineamientos estratégicos regionales: un primer grupo que incluye a Grecia, Chipre, Israel y Egipto, que cooperan para encontrar maneras de rentabilizar sus recursos potenciales, y un segundo alineamiento entre Turquía y la autoproclamada República Turca del Norte de Chipre (RTNC), esta última sin reconocimiento internacional[21]. Francia e Italia, cuyas compañías TOTAL y Eni, respectivamente, tienen intereses comerciales en estas aguas, se han posicionado en apoyo de las reivindicaciones del primer grupo de países, siendo respaldadas por la UE en su conjunto. Y otro tanto ha hecho EE. UU., igualmente con intereses comerciales en la explotación de potenciales recursos en aguas reclamadas por Chipre[22] (figura 4).

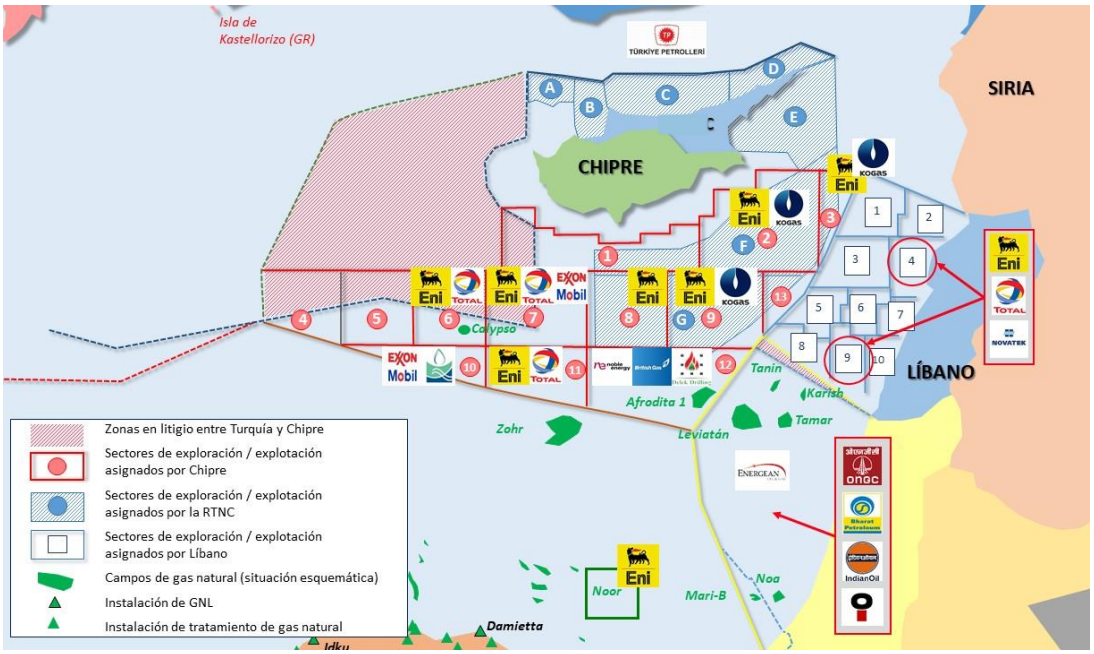


Figura 4. Asignación de sectores de exploración y explotación en aguas del Mediterráneo oriental. Fuentes: Ministerio de Asuntos Exteriores de Turquía, Ministerio de Asuntos Exteriores de la República de Chipre, Lebanese Petroleum Administration, Ministerio de Energía de Israel - Elaboración propia.

[21] SÁNCHEZ TAPIA, Felipe. *Geopolítica del gas y militarización del Mediterráneo Oriental*. *Documento de Análisis IEEE* 05/2019. Disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2019/DIEEEA05_2019FELIPE-Mediterraneo.pdf.

[22] Noble Energy y ExxonMobil han obtenido licencias del Gobierno chipriota para la exploración de sectores en estas aguas.

Estos posicionamientos han dejado a Turquía aislada. La constitución, a principios de 2019, del Foro Gasístico del Mediterráneo Oriental (*EastMed Gas Forum* – EMGF), foro político de cooperación en materia energética que agrupa a Egipto, Israel, Jordania, Autoridad Palestina, Chipre, Grecia e Italia y al que Francia ha mostrado interés en unirse[23], ha forzado a Turquía a actuar. El acuerdo delimita sin ambigüedad y reclama para Turquía una zona del mar que forzosamente deberá utilizar cualquier gasoducto que se pretenda construir para exportar gas del Mediterráneo oriental hacia Europa, lo que, *de facto*, daría a Turquía capacidad para vetar, o al menos dificultar, su construcción[24].

Más allá de los efectos jurídicos que esta declaración pueda tener, lo cierto es que la definición expresa de los límites de su ZEE, en una zona directamente en conflicto con territorio griego (isla de Creta), supone un cambio de estrategia. Un cambio de estrategia que, acompañado por el despliegue de tropas turcas en Libia en apoyo del GAN, de momento limitado, integra la cuestión libia en la geopolítica particular del Mediterráneo oriental en la que Turquía busca ser reconocida como potencia regional con la que resulta imprescindible negociar y a la que no se puede obviar. En palabras del vicepresidente turco, Fuat Oktay: «… ningún plan en la región que excluya a Turquía tiene posibilidades de éxito»[25]. Con ello, Turquía adopta una política de hechos consumados.

Conclusión: las consecuencias en la geopolítica regional

Como hemos visto, las razones por las que Turquía desembarca en Libia a partir de 2011 están íntimamente ligadas a sus aspiraciones de ampliar su influencia en el continente africano mediante el desarrollo de la cooperación política, económica y militar. Pero la evolución de acontecimientos en el país y el recrudecimiento de la guerra civil experimentado desde abril del pasado año han limitado el éxito obtenido hasta el

[23] «France officially requests to join the Eastern Mediterranean Gas Forum». *FR 24*. 16 de enero de 2020. Disponible en https://news.fr24news.com/n/2020/01/energy-france-officially-requests-to-join-the-eastern-mediterranean-gas-forum.html (consultado en febrero de 2020).
[24] Según la CNUDM el tendido de cables y tuberías por el lecho marino es libre para cualquier Estado con independencia de a quién pertenezca la plataforma continental. Sin embargo, el Estado propietario siempre puede esgrimir cuestiones relacionadas con la protección del medio ambiente para impedir su construcción.
[25] «Vice-president: No plan in region without Turkey will succeed». *Middle East Monitor*. 1 de enero de 2020. Disponible en https://www.middleeastmonitor.com/20200101-vice-president-no-plan-in-region-without-turkey-will-succeed/ (consultado en enero de 2020).

momento. Por otro lado, el aislamiento al que se ve sometida en el Mediterráneo oriental ha llevado a Turquía a adoptar una estrategia que pasa por la integración de ambas cuestiones, de manera que la una difícilmente pueda tratarse sin tener en cuenta la otra. La continuidad del Gobierno de al-Sarraj proporcionaría a Turquía un valioso aliado para consolidar el acuerdo sobre la delimitación de espacios marítimos en aguas del Mediterráneo oriental.

Por el momento, salvo Líbano y Siria, todos los países ribereños, Egipto, Israel, Chipre, Grecia e Italia, a los que se ha sumado Francia, han declarado nulo de pleno derecho el acuerdo. Francia, que mantiene presencia naval en estas aguas y cuyo portaviones Charles de Gaulle ha realizado recientemente una visita al puerto de Limasol, en Chipre, acaba de firmar con Grecia un acuerdo para reforzar su cooperación en materia de defensa, todo ello clara muestra de sus intenciones. Con esta cuestión de fondo, no puede perderse de vista que la misión naval de la UE aprobada por el consejo europeo el 17 de febrero a propuesta de Francia para supervisar el embargo de armas impuesto a Libia por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas podría asegurar una presencia militar que, subsidiariamente, dificultara las intenciones de Turquía de llevar a cabo actividades exploratorias en las aguas declaradas como propias.

Pero la Unión Europea se debate en un difícil equilibrio entre la postura oficial de apoyo al Gobierno internacionalmente reconocido de al-Sarraj, con Italia, como principal valedor de esta postura, y los intereses de Francia, tras la que se alinean Grecia y Chipre, que podrían beneficiarse de un hipotético triunfo del mariscal Haftar. Estas diferencias de punto de vista pueden en un momento dado suponer una debilidad para la cohesión de la UE que Turquía podría aprovechar.

Igualmente, en contra se ha posicionado inequívocamente EE. UU., aunque la evolución de acontecimientos en Siria podría llevar a estos a moderar su postura. La prioridad estratégica de EE. UU. pasa por la contención de la expansión de Rusia (y de China) a nivel global y la ofensiva iniciada por el régimen de Assad con apoyo ruso en Idlib ha abierto una grieta considerable en las relaciones entre Rusia y Turquía que presenta oportunidades. EE. UU. ya ha realizado gestos de aproximación para recuperar el buen tono de sus relaciones con una Turquía que puede resultar de gran utilidad en la contención de Rusia en el Mediterráneo. El interés de Rusia por extender su influencia en la orilla sur del Mediterráneo es conocido y, para ello, mantiene comunicación abierta

con todas las partes en conflicto en Libia, así como en Egipto, donde goza de gran ascendiente. Al fin y al cabo, una consolidación de Turquía en Libia podría, indirectamente, servir a los intereses estadounidenses en la zona.

Pero la estrategia turca para el Mediterráneo no carece de riesgos. Unas fuerzas armadas propias de una potencia regional media y con capacidad limitada para la proyección a distancia y el sostenimiento a largo plazo de su poder militar pueden situar fácilmente a Turquía en una situación de sobre extensión que dificultaría enormemente la aplicación de su estrategia. Una evolución desfavorable de la situación militar en Libia puede arrastrar a Turquía a una mayor implicación en el país de manera forzada, en momentos en que la exigencia de recursos militares en sus fronteras, especialmente en Siria, es elevada. En esas circunstancias, no solo peligraría su estrategia mediterránea, sino prácticamente toda la estrategia de seguridad en sus fronteras.

El tiempo dirá cuál de las diferentes estrategias enfrentadas en esta región acaba prevaleciendo, pero por el momento asistimos a un incremento de la huella militar en una conflictividad cada vez más extendida e interconectada. No queda mucho espacio para el optimismo.

*Felipe Sánchez Tapia**
Coronel. Analista del IEEE

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos
1970 — 2020

Documento
Análisis

07/2020 4 de marzo de 2020

José Ignacio Castro Torres

El extraño caso de la doctora Qiu, el paciente saudita y la muerte del profesor Plummer

El extraño caso de la doctora Qiu, el paciente saudita y la muerte del profesor Plummer

Resumen

Recientemente se han producido importantes sucesos que han comprometido la seguridad biológica a nivel global. El más significativo de ellos ha sido una nueva epidemia causada por un virus denominado COVID-19, que tiene su origen en China y continúa extendiéndose por todo el mundo. Unido a este incidente, se han diseminado con profusión una serie de noticias falsas o distorsionadas sobre un programa de guerra biológica como el origen de la enfermedad. Lejos de este supuesto programa, lo que verdaderamente se vislumbra es un enfrentamiento comercial entre norteamericanos y chinos. El conocimiento, las materias primas y las tecnologías de la información son algunos de los nuevos campos de batalla donde se va a dirimir este nuevo conflicto.

Palabras clave

Falsas noticias, coronavirus, guerra comercial, patentes, 5G.

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.

The strange case of Dr. Qiu, the Saudi patient and Professor Plummer death

Abstract

Relevant events compromising global biosecurity have recently occurred. The most significant one has been a new epidemic caused by a virus, called COVID-19, which outbreak has been in China and continues spreading around the world. In addition to this incident, there have been lots of fake or distorted news about a biological warfare program as the origin of the disease. Far from this alleged program, a trade confrontation between Americans and Chinese is really on the scope. Knowledge, raw materials and information technologies are some of the new battlefields where this new conflict is going to be settled.

Keywords

Fake news, Coronavirus, commercial war, patents, 5G.

Introducción

En el verano de 2019 se produjo un incidente cuando las autoridades sanitarias canadienses expulsaron de sus instalaciones de Winnipeg a una prestigiosa científica china y a su equipo de investigadores y estudiantes. Este hecho quedó envuelto en un halo de misterio, que fue magnificado a través de las redes sociales. Sin embargo, el incidente de Winnipeg podría ser estudiado en su conjunto unido a una serie de acciones cometidas por determinados individuos para hacerse con materiales biológicos o conocimientos científicos.

En un contexto más amplio puede contemplarse un conflicto de carácter comercial que opone a dos nuevos bloques en un nuevo enfrentamiento. De un lado se encuentra China como potencia emergente y revisionista, mientras que la Zona de Libre Comercio del norte de América pugna por continuar siendo el motor económico y tecnológico mundial.

El enfrentamiento global que se está produciendo en todos los ámbitos, se presenta en este documento como una pugna por el conocimiento, la biotecnología, las materias primas y la tecnología de las comunicaciones. No obstante, no se deben perder de vista otros aspectos que no se pueden desligar, como podría ser el ámbito de la seguridad y la defensa.

De forma paralela a este enfrentamiento se han producido hechos significativos de impacto global. Uno de ellos ha sido la nueva epidemia por el coronavirus COVID-19, que ha tenido su origen en China. La difusión de información no contrastada o distorsionada, principalmente a través de redes sociales, ha causado importantes contratiempos a las autoridades sanitarias, quienes en muchas ocasiones han tenido que realizar desmentidos al tiempo que continuaban su labor. Es indiscutible que para los chinos el golpe económico, sanitario y social ha sido abrumador y que necesitarán un tiempo significativo para volver a sus planteamientos de expansión como nueva potencia global.

Mientras la epidemia continúa su evolución, sus efectos se comienzan a sentir en otros territorios, incluida la vieja Europa. Por ello se hace necesario reflexionar acerca de que, independientemente de los medios con los que se cuentan, se debe persistir en la previsión y la constante adaptación ante los nuevos desafíos y amenazas que se puedan presentar en un futuro, que cada vez se encuentra más cercano y se configura más incierto.

Investigaciones inconsistentes y desmentidos científicos

Los virus son microorganismos infecciosos muy sencillos. Tan solo contienen en su interior material genético (ARN o ADN) y se encuentran rodeados por una cubierta constituida por proteínas, cuya función es ayudar a que el material genético del virus penetre en otra célula. Esto es debido a que no son capaces de reproducirse por sí mismos. Por ello necesitan una célula huésped a la que infectar y después de entrar en ella la utilizan para replicar copias de sí mismos y multiplicarse. Una vez que lo han conseguido, pueden romper la membrana de esa célula y trasladarse a otras, repitiendo exponencialmente el proceso de infección.

Los coronavirus constituyen una conocida familia vírica que afecta al ser humano y a los animales, como aves y mamíferos, teniendo capacidad de salto entre especies. Los casos más comunes hasta ahora han sido la gripe común, que varía de año en año, u otras más peligrosas como el síndrome respiratorio agudo grave (SARS por sus siglas en inglés) o el síndrome respiratorio de oriente próximo (MERS por sus siglas en inglés)[1].

[1] DÍEZ IZQUIERDO; *et al*. *Nuevo coronavirus 2019-nCoV*. Informe Técnico. Centro de Coordinación de Alertas y Emergencias Sanitarias, Dirección General de Salud Pública, Calidad e Innovación, 2020, p. 4.

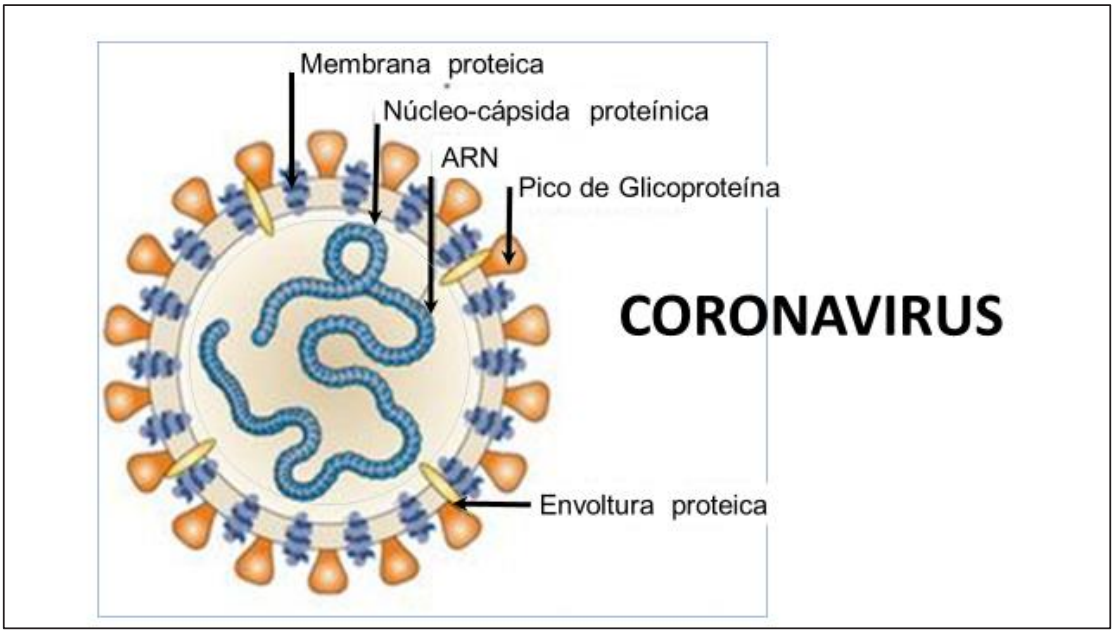


Figura 1. Estructura genérica de la familia de los coronavirus.
Fuente: elaboración propia a partir de GRAHAM, Rachel L.; DONALDSON, Eric F.; BARIC, Ralph S. «A decade after SARS: strategies for controlling emerging coronaviruses». *Nature Reviews Microbiology*. Vol. 11, n.º 12. 2013, pp. 836-848.

La familia de los coronavirus posee en la capa proteica una serie de «picos» de glicoproteínas que le dan la configuración característica que hace que se les conozca por este nombre. Estas glicoproteínas son las encargadas de identificar y establecer los puntos de la membrana de la célula huésped por los que el virus se une a esta célula, permitiendo el paso de la cápsida donde va implantado un genoma de ARN[2].

El impacto mediático de la aparición de la nueva variedad de coronavirus que surgió en Wuhan (COVID-19), ocasionó que un grupo de investigadores publicasen el borrador de un artículo científico sin revisar, en el repositorio *bioRxiv*, en el que se vislumbraba que este nuevo virus podría haber sido manipulado genéticamente[3]. Ante las abrumadoras críticas, el artículo fue retirado hasta que su revisión pudiese confirmar o desmentir sus afirmaciones.

[2] INFOMED. «Infecciones por coronavirus: Estructura del coronavirus». Disponible en https://temas.sld.cu/coronavirus/2018/12/03/estructura-del-coronavirus/. Fecha de la consulta 21/2/2020.
[3] Para un mayor conocimiento de las técnicas de edición genética se recomienda la lectura de CIQUE MOYA, Alberto. *¿Estamos más cerca del Armagedón biológico? Documento de Opinión IEEE* 112/2019. Disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2019/DIEEEO112_2019ALBCIQ_Armagedon.pdf. Fecha de la consulta 21/2/2020.

Los autores dijeron hallar 4 inserciones en la glicoproteína del COVID-19 que solo se encuentran con exclusividad en este virus y no en el resto de la familia. Sorprendentemente, cada una de estas inserciones se relacionaba con la disposición que posee el virus de la inmunodeficiencia humana (SIDA, VIH por sus siglas en inglés)[4].

Además, se observó que las 4 inserciones eran segmentos cortos de proteínas del SIDA VIH-1. Los tres primeros se correspondían con la glicoproteína de superficie «gp120» y el cuarto con la proteína «Gag» VIH-1. De este modo, los segmentos «gp120» serían los encargados de la identificación y establecimiento de la unión a la célula huésped, a través de un receptor primario denominado «CD4», mientras que el segmento «Gag» tendría la misión de unirse a la membrana celular de su víctima y la inserción vírica en esta[5].

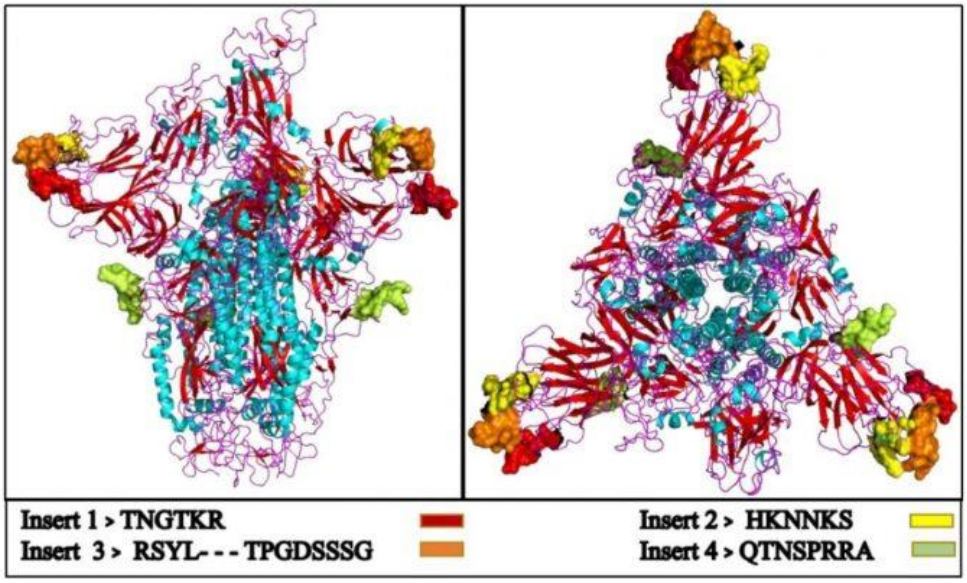


Figura 2. Modelización de una proteína de pico de la corona del «COVID-19».
Fuente: SERVER, Richard. «Uncanny similarity of unique inserts in the 2019-nCoV spike protein to HIV-1 gp120 and Gag». *GreatGameIndia.* February 1, 2020 (Last modified on February 22nd, 2020), disponible en https://greatgameindia.com/uncanny-similarity-of-unique-inserts-in-the-2019-ncov-spike-protein-to-hiv-1-gp120-and-gag/
Fecha de la consulta 23/2/2020.

Esta disposición apuntaba a que no parecía que se hubiese realizado algo al azar por una mutación en la naturaleza, ya que es difícil asimilar que se hayan producido cuatro

[4] SERVER, Richard. «Uncanny similarity of unique inserts in the 2019-nCoV spike protein to HIV-1 gp120 and Gag». *GreatGameIndia*. February 1, 2020 (Last modified on February 22nd, 2020). Disponible en https://greatgameindia.com/uncanny-similarity-of-unique-inserts-in-the-2019-ncov-spike-protein-to-hiv-1-gp120-and-gag/. Fecha de la consulta 23/02/2020.
[5] Ibíd.

coincidencias fortuitas con dos proteínas clave de otro virus no relacionado, como en este caso es el HIV-1. Desgraciadamente, al adquirir la glicoproteína de superficie «gp120», el virus obtuvo la capacidad de infectar a la especie humana.

Sin embargo, en la comunidad científica se iniciaron las investigaciones para contrastar los resultados del artículo de *bioRxiv*. Los científicos notaron que, aunque las inserciones del COVID-19 son similares a los del HIV-1, estas se encuentran en otros muchos virus y no hay ninguna razón que haga pensar que provienen del virus del SIDA. El posible fallo de los autores pudo haber sido originado por comparar segmentos de proteínas excesivamente cortos, que pueden llevar a conclusiones erróneas[6].

Todas las posibles *fake news* al respecto fueron rebatidas por un nutrido grupo de prestigiosos investigadores, quienes realizaron un comunicado en apoyo de los profesionales de la salud que luchaban contra el COVID-19 en China. En un artículo científico proclamaron que se unían para «condenar enérgicamente las teorías de conspiración que sugieren que COVID-19 no tiene un origen natural»[7].

En la misma línea se manifestó el director general de la Organización Mundial de la Salud (OMS), quien resaltó que la «información errónea» dificultaba el trabajo de los profesionales sanitarios, «desviaba la atención» de las autoridades decisorias y causaba «confusión y miedo» al público. Por ello la OMS se veía obligada a luchar contra los «trolls y los teóricos de la conspiración que impulsan la desinformación y socavan la respuesta al brote»[8].

[6] FORSTER, Victoria. «No, The Wuhan Coronavirus Was Not Genetically Engineered to Put Pieces of HIV in It». *Forbes*. Feb 2, 2020. Disponible en https://www.forbes.com/sites/victoriaforster/2020/02/02/no-coronavirus-was-not-bioengineered-to-put-pieces-of-hiv-in-it/#9c3cbc756cbc. Fecha de la consulta 24/2/2020.

[7] CALISHER, Charles; *et al.* «Statement in support of the scientists, public health professionals, and medical professionals of China combatting COVID-19». *The Lancet*. 2020.

[8] Organización Mundial de la Salud. «Director-General's remarks at the media briefing on 2019 novel coronavirus on 8 February 2020». Disponible en https://www.who.int/dg/speeches/detail/director-general-s-remarks-at-the-media-briefing-on-2019-novel-coronavirus---8-february-2020. Fecha de la consulta 23/2/2020.

Las acusaciones contra los científicos chinos

Hace casi 40 años Dean Koontz escribió sobre el diseño de un virus hacia el año 2020 en un laboratorio militar de la ciudad de Wuhan. Cuando se produjo el brote infectocontagioso, el libro de Koontz prendió como la pólvora en las redes sociales[9].

La prestigiosa doctora Xiangguo Qiu se vio envuelta el pasado año en un incidente de biocustodia, relatado en detalle más adelante y que fue difundido a través de redes indias especializadas en guerra biológica. Según Dany Shoham, teniente coronel microbiólogo israelí retirado, varios de los estudiantes tutorizados por la doctora en Canadá tenían relación con instalaciones militares en China[10].

Además, de acuerdo a Shoham, la Comisión Nacional de Salud de China aprobó la investigación relativa a los virus de la fiebre hemorrágica, Ébola, Nipah y la fiebre de Crimea-Congo en las instalaciones de Wuhan, y en marzo de 2019, los chinos certificaron la capacidad operativa de un laboratorio en Wuhan con «nivel de bioseguridad 4» (BSL4)[11]. El nivel de bioseguridad de dicha instalación permite pues manipular los microorganismos patógenos más agresivos que puedan existir en el mundo.

A ello habría que añadir que el Instituto de Veterinaria Militar chino se encontraba estudiando el virus de la fiebre del Valle del Rift[12] y que el Instituto de Microbiología de Pekín llevaba a cabo un estudio sobre el virus de Marburgo[13]. Para Shoham esto era altamente sospechoso, ya que afirmaba que solo el Nipah se encontraba presente en China o los países limítrofes, por lo que no entendía el estudio de los otros microorganismos.

Un hecho adicional fue una investigación ordenada por el Gobierno de India sobre un estudio que se había realizado en el estado de Nagaland, cercano a la frontera con China. El estudio versaba sobre murciélagos portadores de anticuerpos del virus

[9] KOONTZ, Dean. *The Eyes of Darkness: A terrifying horror novel of unrelenting suspense*. Hachette UK, 2012.
[10] SHOHAM, Dany. «China's Biological Warfare Programme and the Curious Case of Dr. Xiangguo Qiu». *CBW Magazine*. Volume 12, Issue 4. July-December 2019. Disponible en https://idsa.in/cbwmagazine/chinas-biological-warfare-programme#footnote13_l3sbiae. Fecha de la consulta 17/2/2020.
[11] XIA, Han; *et al. Biosafety Level 4 Laboratory User Training Program, China*. 2019.
[12] ZHAO, Yongkun; *et al.* «Equine immunoglobulin F (ab') 2 fragments protect mice from Rift Valley fever virus infection». *International immunopharmacology*. Vol. 64. 2018, pp. 217-222.
[13] ZHU, Wenjun; *et al.* «Successful treatment of Marburg virus with orally administrated T-705 (Favipiravir) in a mouse model». *Antiviral research*. Vol. 151. 2018, pp. 39-49.

del SIDA o VIH y en él habían estado trabajando científicos de China, EE. UU. e India. Al parecer, los científicos accedieron a muestras vivas de murciélagos y sus cazadores humanos sin los debidos permisos[14].

Los resultados de la investigación científica sugieren que los murciélagos del sudeste de Asia constituyen un reservorio de diversos patógenos zoonóticos, incluyendo a los filovirus, como pueden ser el Ébola o el Marburgo. Además, concluye que la transmisión a la especie humana de estos filovirus ha sido a través de exposición a los murciélagos[15].

Es muy probable que algo parecido al estudio contrastado de los filovirus haya ocurrido con el nuevo coronavirus. Hasta ahora se conoce que los murciélagos son el origen más probable de la enfermedad y que través de sus excretas transmitieron el virus a otros animales, cuyas especies no son todavía conocidas. Estas especies animales intermediarias podrían ser las que finalmente trasmitieron el nuevo coronavirus a la especie humana[16].

Hay que tener en cuenta que el estudio fue llevado a cabo por un equipo multinacional en el que participaban tan solo dos microbiólogos chinos del Centro de virología de Wuhan. Además, su financiación fue llevada a cabo por la *Defense Threat Reduction Agency* (DTRA por sus siglas en inglés), perteneciente al Departamento de Defensa estadounidense[17].

La teoría de la conspiración: el paciente saudita y la muerte del Dr. Plummer

En 2012 se produjo, en el hospital en el Hospital Dr. Soliman Fakeeh de la ciudad saudí de Yeda, el extraño caso de un paciente que presentaba un cuadro clínico de fiebre, expectoración, tos y dificultad respiratoria. El microbiólogo egipcio Dr. Ali Mohamed Zaki, que trabajaba para los saudíes, identificó en los pulmones del paciente un tipo de coronavirus desconocido. Zaki, después de intentar identificarlo infructuosamente, buscó

[14] PERAPPADAN, Bindu Shajan. «Study on bats and bat hunters in Nagaland to be probed». *The Hindu*. February 06, 2020. Disponible en https://www.thehindu.com/news/national/study-on-bats-and-bat-hunters-of-nagaland-come-under-the-scanner/article30722099.ece. Fecha de la consulta 22/2/2020.
[15] DOVIH, Pilot. *et al*. «Filovirus-reactive antibodies in humans and bats in Northeast India imply zoonotic spillover». *PLoS neglected tropical diseases*. Vol. 13, n.º 10. 2019.
[16] ZHOU, Peng; *et al.* «A pneumonia outbreak associated with a new coronavirus of probable bat origin». *Nature*. 2020, pp. 1-4.
[17] DOVIH, Pilot; *et al. Filovirus-reactive antibodies in humans and bats… Op. cit*.

el asesoramiento del Dr. Ron Fouchier, un prestigioso virólogo del Centro Erasmus de Róterdam.

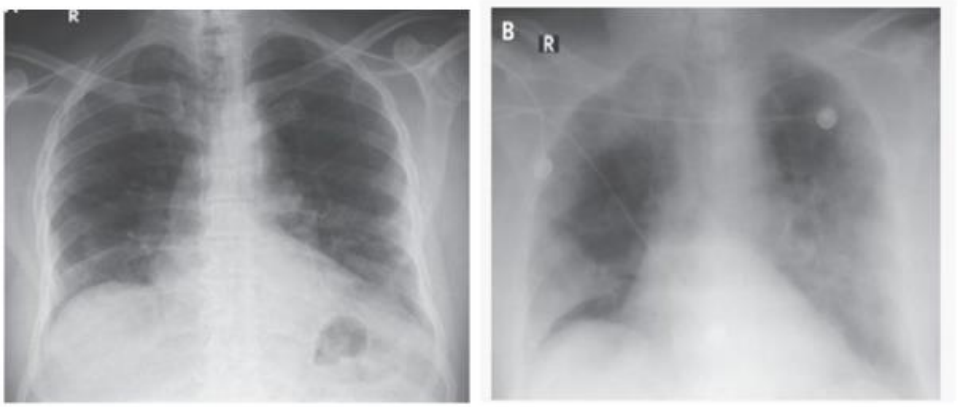


Figura 3. Evolución del paciente saudita infectado con coronavirus.
Fuente: ZAKI, Ali M., *et al*. «Isolation of a novel coronavirus from a man with pneumonia in Saudi Arabia». *New England Journal of Medicine*. Vol. 367, n.º 19. 2012, pp. 1814-1820.

Posteriormente Zaki regresó a Egipto, anunciando el descubrimiento del virus, que fue denominado por el centro holandés como «betacoronavirus humano 2c EMC» (hCoV-EMC). Cuando los sauditas se enteraron de que habían perdido los derechos sobre las muestras de una investigación que se había realizado en uno de sus hospitales, acusaron a Zaki de haber evadido los procedimientos sin su consentimiento y haber enviado las muestras a Holanda sin suficientes garantías. Zaki se defendió alegando que los saudíes podrían haber sido reacios a difundir los resultados, ya que los hechos coincidían con la tradicional peregrinación a la Meca, a la que asisten millones de personas[18].

A pesar de las protestas saudíes, el laboratorio holandés obtuvo la patente del virus y se firmaron convenios con compañías farmacéuticas para la producción de vacunas y medicamentos mediante acuerdos de transferencia de material (MTA por sus siglas en inglés)[19]. Uno de estos acuerdos fue el que obtuvo en su día el entonces director del

[18] BUTLER, Declan. «Tensions linger over discovery of coronavirus». *Nature*. 14 January 2013. Disponible en https://www.nature.com/news/tensions-linger-over-discovery-of-coronavirus-1.12108. Fecha de la consulta 23/2/2020.
[19] GARRETT, Laurie. «Why a Saudi Virus Is Spreading Alarm». *Council on Foreign Relations*. May 29, 2013. Disponible en https://www.cfr.org/public-health-threats-and-pandemics/why-saudi-virus-spreading-alarm/p30799. Fecha de la consulta 23/2/2020.

Laboratorio Nacional de Microbiología de Canadá, Francis Plummer, después de largas negociaciones legales con los holandeses[20].

El coronavirus llegó a las instalaciones canadienses de Winnipeg el 4 de mayo de 2013, donde Plummer dispuso del virus para obtener pruebas de anticuerpos y comprobar otros posibles casos de infección mediante la comparación con los anticuerpos de posibles pacientes[21]. En marzo de 2019 se produjo un controvertido envío a China de microorganismos, donde no consta la transferencia del coronavirus, pero que ocasionó la expulsión de un equipo de investigadores chinos encabezados por la doctora Qiu, dejando abiertos muchos interrogantes.

Para dejar aún más oscura la intriga, el profesor Plummer murió fulminado por un ataque al corazón en febrero de 2020, cuando se encontraba en Kenia como conferenciante distinguido durante la celebración del cuadragésimo aniversario de la colaboración entre las universidades de Manitoba y Nairobi[22].

Los incidentes de Winnipeg y la guerra comercial

El Laboratorio Nacional de Microbiología (NML) de Winnipeg es una institución dependiente de la Agencia Nacional de Salud Pública Canadiense (PHAC por sus siglas en inglés). En este centro se trabaja, en colaboración con entidades nacionales y extranjeras, en la prevención, detección, identificación y preparación de las medidas necesarias contra las más peligrosas enfermedades transmisibles[23].

Una de sus instalaciones es el denominado «Laboratorio 101», uno de los pocos laboratorios BSL4 del mundo, lo que le permite manipular virus tan peligrosos como pueden ser el Ébola, Lassa y Nipah[24].

[20] CBC News. «Saudi coronavirus work stymied at Canadian lab». May 19, 2013. Disponible en https://www.cbc.ca/news/health/saudi-coronavirus-work-stymied-at-canadian-lab-1.1322426. Fecha de la consulta 23/2/2020.
[21] BRANSWELL, Helen. «Canada's national lab has new sample of coronavirus». *Canadian Press*. May 14, 2013. Disponible en https://toronto.citynews.ca/2013/05/14/canadas-national-lab-has-new-sample-of-coronavirus/. Fecha de la consulta 23/02/2020.
[22] LEUNG, Wency. «Renowned microbiologist Frank Plummer helped fight AIDS and SARS». *The Globe and Mail*. February 5, 2020. Disponible en https://www.theglobeandmail.com/canada/article-renowned-microbiologist-frank-plummer-helped-fight-aids-and-sars/. Fecha de la consulta 24/2/2020.
[23] GOVERNMENT OF CANADA. National Microbiology Laboratory. Disponible en https://www.canada.ca/en/public-health/programs/national-microbiology-laboratory.html. Fecha de la consulta 13/2/2020.
[24] GOVERNMENT OF CANADA. «Lab 101: What does it take to house the world's deadliest diseases?». Disponible en http://science.gc.ca/eic/site/063.nsf/eng/97757.html. Fecha de la consulta 13/2/2020.

La doctora Xiangguo Qiu es una prestigiosa viróloga que trabajaba en estas instalaciones hasta su expulsión en extrañas circunstancias. Obtuvo su título de medicina en China y en 1996 se trasladó a Canadá a completar sus estudios, iniciándose en la investigación sobre tratamientos con anticuerpos, moléculas que el organismo produce de forma natural para defenderse contra una infección. Los trabajos de la doctora le llevaron a identificar ocho posibles anticuerpos contra el virus del Ébola, que finalmente quedarían reducidos a un «cóctel de tres». Su administración permite al organismo la respuesta humoral de forma inmediata, en tanto en cuanto el organismo inicia este proceso de forma natural mucho más lenta[25].

A partir de estas experiencias se desarrolló el medicamento ZMapp, que en 2014 permitió la curación de dos misioneros contagiados por ébola en Liberia, por lo posteriormente el tratamiento se generalizó salvando innumerables vidas. En 2018 la doctora Qiu, junto al Dr. Gary Kobinger, recibió el prestigioso premio canadiense del Gobernador General en Innovación[26].

Qui disfrutaba en el laboratorio del puesto de jefe de sección de desarrollo de vacunas y terapias antivirales en el programa especial de patógenos y era profesora adjunta en el Departamento de Microbiología Médica de la Universidad de Manitoba. Además, era profesora asociada de la universidad china de Tianjin, donde había cursado sus estudios. Su posición le permitió que trabajase junto a ella su marido, Keding Cheng, bacteriólogo reconvertido a virólogo, y varios estudiantes provenientes de China[27].

[25] «Dr. Xiangguo Qiu & Dr. Gary Kobinger: Against all odds, they discovered a treatment for Ebola». *Public Policy Forum*. Disponible en https://ppforum.ca/articles/dr-xiangguo-qiu-dr-gary-kobinger-against-all-odds-they-discovered-a-treatment-for-ebola/. Fecha de la consulta 13/2/2020.
[26] «Dr. Kobinger and Dr. Qiu – 2018 GGIA Laureates». *Governor General's Innovation Award*. May 23, 2018. Disponible en https://innovation.gg.ca/dr-kobinger-and-dr-qiu-2018-ggia-laureates/. Fecha de la consulta 13/2/2020.
[27] PAULS, Karen. «Chinese researcher escorted from infectious disease lab amid RCMP investigation». *CBC News*. Jul 14, 2019. Disponible en https://www.cbc.ca/news/canada/manitoba/chinese-researcher-escorted-from-infectious-disease-lab-amid-rcmp-investigation-1.5211567. Fecha de la consulta 14/2/2019.

Figura 4. La doctora Xiangguo Qiu trabajando en las instalaciones de bioseguridad canadienses. Fuente: PAULS Karen. «Canadian government scientist under investigation trained staff at Level 4 lab in China». *CBC News*. Posted: Oct 03, 2019. Disponible en https://www.cbc.ca/news/canada/manitoba/national-microbiology-lab-scientist-investigation-china-1.5307424
Fecha de la consulta 15/2/2020.

A principios de julio de 2019 las autoridades del NML prohibieron la entrada a sus instalaciones del matrimonio de científicos y sus estudiantes chinos, alegando incumplimientos de los protocolos y, aunque el tema se dejó en las manos de la Real Policía Montada, se calificó como un «asunto administrativo».

A este respecto el referido profesor Frank Plummer, director del NML hasta 2015 y recientemente fallecido, declaró que no había nada que espiar en el laboratorio y que todos los trabajos realizados se encontraban publicados en fuentes abiertas de la literatura científica[28].

Sin embargo, este incidente no había sido el primero en producirse en el NML, ya que en 2009 el investigador Konan Michel Yao fue arrestado por el FBI en el paso fronterizo de Pembina, entre Manitoba y Dakota del Norte, llevando 22 viales (uno de ellos con genes no contagiosos del virus Ébola). Yao había dejado de trabajar para los laboratorios de Winnipeg y se llevó los viales para supuestamente continuar sus investigaciones. El laboratorio no había informado de la desaparición del material

[28] OWENS, Brian. «Mystery surrounds ouster of Chinese researchers from Canadian laboratory». *Science*. Jul. 19, 2019. Disponible en https://www.sciencemag.org/news/2019/07/mystery-surrounds-ouster-chinese-researchers-canadian-laboratory. Fecha de la consulta 14/2/2020.

biológico y Plummer tuvo que reconocer que el incidente fronterizo le fue comunicado por la Policía Montada[29] [30].

Lo anteriormente descrito constituye un fallo en la biocustodia necesaria en este tipo de instalaciones. Además hay que tener en cuenta que, a pesar de los resultados publicados en fuentes abiertas, el material biológico retirado podría estar sujeto a patente, lo que podría ser constitutivo de delito. El resultado podría interpretarse como una falta de control sobre los conocimientos o *know how* y una brecha en la difusión de información sensible o incluso de uso dual.

Volviendo a 2019, parece que el nuevo incidente fue algo más que un simple incumplimiento. Qiu viajaba a China con asiduidad, pero más concretamente durante el curso escolar 2017-18 había visitado al menos cinco veces la instalación de Wuham, que fue certificada como laboratorio BSL4 en enero de 2017. A este respecto es muy posible que Qui participase en la formación del personal de este laboratorio chino. Qui también visitó la Academia de Ciencias de China, la Universidad de Tsinghua, la Academia de Ciencias Médicas de China y el Instituto de Biotecnología de Pekín[31]. En un mundo global e interconectado se comprende que exista una transferencia de conocimientos, pero siempre debe ser respetada la seguridad, la propiedad intelectual y la investigación.

La trazabilidad de las acciones de Qui determinó que entre Canadá y China se habían transferido, en el mes de marzo de 2019, muestras de virus viables de Ébola y Nipah en un vuelo comercial. En el mes de mayo la PHAC remitió el citado «asunto administrativo» a la Policía Montada, lo que desembocó en la expulsión del matrimonio de científicos y sus alumnos chinos. Aunque parece que las condiciones de seguridad de las muestras eran las adecuadas[32], no se ha constatado que el envío

[29] FRIEDEN, Thomas. «Canadian charged with smuggling Ebola». *Nature*. Vol. 459. 2009, p. 21.
[30] SKERRITT, Jen. «Lab didn't tell police 22 vials stolen. Former researcher in U. S. custody accused of cross-border smuggling». *Winnipeg Free Press*. 5/15/2009. Disponible en https://www.winnipegfreepress.com/local/lab-didnt-tell-police-22-vials-stolen-45078877.html. Fecha de la consulta 16/2/2020.
[31] PAULS, Karen. «Canadian government scientist under investigation trained staff at Level 4 lab in China». *CBC* News. Posted: Oct 03, 2019. Disponible en https://www.cbc.ca/news/canada/manitoba/national-microbiology-lab-scientist-investigation-china-1.5307424. Fecha de la consulta 15/2/2020.
[32] Como ampliación de la información sobre la reglamentación para el transporte de este tipo de sustancias se recomienda consultar: Organización Mundial de la Salud, *Reglamento Sanitario Internacional, Guía sobre la reglamentación relativa al Transporte de sustancias infecciosas 2015–2016*. Disponible en https://www.who.int/ihr/publications/who_hse_ihr_2015.2/es/. Fecha de la consulta 17/2/2020.

fuese autorizado con el necesario acuerdo de transferencia y protección de la propiedad intelectual[33].

En un amplio contexto, las relaciones entre Canadá y China atraviesan por una etapa tensa tras la detención de Meng Wanzhou en el aeropuerto de Vancouver, a requerimiento de EE. UU. Esta ejecutiva de Huawei se encuentra pendiente de entrega a los estadounidenses, que la acusan de cargos de espionaje y fraude[34]. Entretanto, las autoridades chinas han detenido a dos canadienses por espionaje, mientras que a un tercero se le acusa de tráfico de drogas, por lo que podría ser sentenciado a muerte. Además, las importantísimas exportaciones canadienses de colza sufren impedimentos para entrar en los puertos chinos[35].

Lejos de amedrentarse, el primer ministro Trudeau ha retrasado la decisión de permitir a Huawei el establecimiento de la red «5G» en Canadá. Mientras, se alzan voces en favor de la seguridad nacional y de la permanencia canadiense en el bloque occidental[36].

La cuestión se amplió a territorio estadounidense cuando el 28 de enero de 2020 fue arrestado el jefe del departamento de Química y Biología Química de la Universidad de Hardward, el doctor Charles Lieber. Al parecer Lieber había realizado falsas declaraciones sobre su relación con la Universidad Tecnológica de Wuhan, China[37].

[33] PAULS Karen. «Canadian lab's shipment of Ebola, Henipah viruses to China raises questions». *CBC News*. Posted: Aug 02, 2019. Disponible en https://www.cbc.ca/news/canada/manitoba/ebola-henipah-china-1.5232674. Fecha de la consulta 15/2/2020.

[34] «Huawei executive's case in limbo after judge adjourns court». *The Guardian*. Disponible en https://www.theguardian.com/world/2020/jan/23/huawei-executive-meng-wanzhou-case-in-limbo-judge-adjourns-court. Fecha de la consulta 15/2/2020.

[35] NICKEL, Rod; PATTON, Dominique; GU, Hallie. «'They are retaliating': Canadian canola hit by unusual delays in China after arrest of Huawei executive». *Financial Post*. February 6, 2019. Disponible en https://business.financialpost.com/commodities/agriculture/they-are-retaliating-canadian-canola-hit-by-unusual-delays-in-china-after-arrest-of-huawei-executive. Fecha de la consulta 16/2/2019.

[36] COLETTA, Amanda. «Extradition hearing of Meng Wanzhou, Huawei executive at the center of U.S.-Canada-China rift, to open in Vancouver». *The Washington Post*. Jan. 19, 2020. Disponible en https://www.washingtonpost.com/world/the_americas/extradition-hearing-of-meng-wanzhou-huawei-executive-at-the-center-of-us-canada-china-rift-opens-in-vancouver/2020/01/17/97fc78a6-37d3-11ea-a1ff-c48c1d59a4a1_story.html. Fecha de la consulta 16/2/2020.

[37] US DEPARTMENT OF JUSTICE. OFFICE OF PUBLIC AFFAIRS. «Harvard University Professor and Two Chinese Nationals Charged in Three Separate China Related Cases». Disponible en https://www.justice.gov/opa/pr/harvard-university-professor-and-two-chinese-nationals-charged-three-separate-china-related. Fecha de la consulta 24/2/2020.

WANTED BY THE FBI

YANQING YE

Acting as an Agent of a Foreign Government; Visa Fraud; Making False Statements; Conspiracy

DESCRIPTION

Date(s) of Birth Used: July 22, 1990	**Place of Birth:** Longhai, Fujian, China
Hair: Dark Brown	**Eyes:** Brown
Height: Approximately 5'4"	**Weight:** Approximately 110 pounds
Sex: Female	**Race:** Asian
Nationality: Chinese	**Languages:** English, Chinese

REMARKS

Ye is believed to be in China.

CAUTION

Yanqing Ye is a Lieutenant in the People's Liberation Army (PLA), the armed forces of the People's Republic of China, and a member of the Chinese Communist Party (CCP). Ye studied at the National University of Defense Technology (NUDT), a top military academy directed by the CCP in China. It is alleged that, on her J-1 visa application, Ye falsely identified herself as a "student" and lied about her ongoing military service at the NUDT. During Ye's time in the United States on her J-1 visa, she maintained close contact with her supervisor at the NUDT and other colleagues. While studying at Boston University's Department of Physics, Chemistry and Biomedical Engineering from October of 2017 to April of 2019, Ye allegedly continued to work as a PLA Lieutenant completing numerous assignments from PLA officers such as conducting research, assessing United States military websites, and sending United States documents and information to China.

On January 28, 2020, a federal arrest warrant was issued for Ye in the United States District Court for the District of Massachusetts, Boston, Massachusetts, after she was charged with acting as an agent of a foreign government, visa fraud, making false statements, and conspiracy.

If you have any information concerning this person, please contact your local FBI office or the nearest American Embassy or Consulate.

Field Office: Boston

Figura 5. Cartel de búsqueda de Yanqing Ye. Fuente: FBI,«YANQING YE Acting as an Agent of a Foreign Government; Visa Fraud; Making False Statements; Conspiracy». Disponible en https://www.fbi.gov/wanted/counterintelligence/yanqing-ye Fecha de la consulta 24/2/2020.

En paralelo a este caso se acusó a la teniente del Ejército chino, Yanqing Ye, de actuar como agente extranjero en el departamento de Física, Química e Ingeniería Biomédica de la Universidad de Boston, al tiempo que investigaba documentación militar estadounidense. La teniente no pudo ser arrestada, ya que había salido de los EE. UU. oportunamente. No fue así para Zaosong Zheng, que pudo ser detenido en el aeropuerto Logan (Boston) cuando intentaba llegar a China con 21 viales en su equipaje. Zheng investigaba en un programa de células cancerígenas en el centro médico Beth Israel Deaconess[38].

Conclusiones

Todo parece apuntar a que el caso que ha involucrado a lo largo del globo a varios científicos se debe a una cuestión de patentes y propiedad intelectual, de una importancia extraordinaria en la pujante industria farmacéutica. No se tiene constancia

[38] Ibíd.

de que en esta transferencia de tecnología se hayan producido errores que pudieran haber llevado a una extensión de enfermedades infecciosas.

La competencia entre el bloque norteamericano constituido principalmente por EE. UU. y Canadá y la nueva potencia revisionista en que se ha erigido China no se circunscribe al ámbito objeto de este artículo, sino que se está produciendo en todos los contextos, en los que se han podido constatar importantes tensiones en relación con conocimientos, materias primas y telecomunicaciones.

Por desgracia, en medio de esta guerra comercial ha surgido el caso del nuevo coronavirus con origen en Wuhan. En un mundo interconectado, al igual que en otras ocasiones, la epidemia se está extendido y todavía se desconoce cuándo podrá ser contenida y sus efectos sobre la salud y la economía global.

De nuevo, la facilidad para transmitir la información unida a la difusión de rumores, estudios pseudocientíficos y noticias falsas o *fake news*, han causado un daño suplementario al que ya ha ocasionado la epidemia. La reacción de la comunidad científica y de los profesionales sanitarios ha tenido que añadir un esfuerzo suplementario para rebatir la desinformación, al tiempo que siguen luchando contra la enfermedad. De nuevo se ha puesto de manifiesto el error que constituye el intentar manipular a la población a través de las redes sociales y que todo suceso debe ser asimilado con prudencia y contrastado a través de estudios rigurosos.

Todo ello no quiere decir que en un futuro no tenga que prestarse una atención especial a las técnicas de edición genética, para evitar que estas puedan utilizarse con fines maliciosos. Es muy posible que actores estatales, organizaciones, grupos o individuos tengan fácil acceso en años venideros a estas técnicas novedosas, por lo que se debería empezar a plantear el modo de controlarlos antes de que se produzca un caso indeseado de proliferación biológica.

Sin embargo, los intereses de muchas firmas comerciales relacionadas con el ámbito sanitario chocan con el posible control que se pueda ejercer sobre ellas, ya que muchos de los esfuerzos invertidos en la investigación se pueden ver frustrados cuando son transferidos sin respetar la legislación. Esto conlleva a que los Estados punteros en biotecnología sean reticentes a implementar un proceso de verificación de la Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción y el Almacenamiento de Armas Biológicas y Toxínicas.

La situación actual ha producido que muchos Estados vean la amenaza biológica como una posibilidad no descartable. En este sentido, la *Estrategia de Seguridad Nacional 2017* (ESN-2017) española contempla como amenaza importante «la potencial utilización de agentes biológicos por agentes no estatales, en particular organizaciones terroristas». Igualmente la ESN-2017 estima el desafío que plantean las pandemias y epidemias debido «al incremento de las situaciones de riesgo debido a enfermedades infecciosas», que ha venido de la mano de un «cambio global rápido»[39].

Cabe destacar la aparición de estrategias de segundo nivel en este ámbito, siendo especialmente significativa la *US Biodefence Strategy* estadounidense[40]. A la vista de los hechos podría ser estudiada la necesidad de una estrategia de estas características en otros Estados.

*José Ignacio Castro Torres**
COR. ET. INF. DEM
Doctor en Estudios de Paz y Seguridad Internacional
Especialista en Defensa NBQ.
Analista del IEEE

[39] *Estrategia de Seguridad Nacional 2017. Un proyecto compartido de todos y para todos*. Madrid: Presidencia del Gobierno 2017, pp. 64 y 77.
[40] CASTRO TORRES, José Ignacio; HIDALGO GARCÍA, Mar. «La nueva estrategia de bioseguridad estadounidense: previsiones para un futuro incierto». *Documento informativo* 05/2018, 21/11/18. Disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_informativos/2018/DIEEEI05-2018BiosegMMHG-NCT.pdf. Fecha de la consulta 17/2/2020.

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos
1970 – 2020

Documento
Análisis

08/2020 11 de marzo de 2020

Jesús Díez Alcalde

«Silenciar las armas» en África: un desafío tan urgente como complejo

«Silenciar las armas» en África: un desafío tan urgente como complejo

Resumen

Durante su 33.ª Cumbre celebrada en Adís Abeba (Etiopía) los días 9 y 10 de febrero, la Unión Africana acordó dedicar este 2020 a «Silenciar las armas: crear las condiciones propicias para el desarrollo de África». A pesar de los limitados avances desde que se lanzase esta iniciativa en 2013, los dirigentes africanos se han comprometido a redoblar su esfuerzo conjunto para erradicar las principales amenazas continentales: conflictos, terrorismo yihadista y crimen organizado. Frente a este desafío, la determinación y la capacidad de la Unión Africana serán factores claves para garantizar —aun a largo plazo— la paz, el buen gobierno y el progreso para todos los africanos.

Palabras clave

Unión Africana, Naciones Unidas, «Silenciar las Armas», conflicto, yihadismo, crimen organizado.

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.

«Silencing the Guns» in Africa: an urgent and complex challenge

Abstract

During its 33rd Summit in Addis Ababa, Ethiopia, on 9 and 10 February, the African Union agreed to dedicate this 2020 to "Silencing the Guns: Creating the Conditions for Africa's Development". Despite limited progress since the launch of this initiative in 2013, African leaders have committed to increase their joint efforts to eradicate the main continental threats: conflict, jihadist terrorism and organized crime. In the face of this challenge, the determination and capacity of the African Union will be key factors in ensuring –even in the long term– peace, governance and progress for all Africans.

Keywords

African Union, United Nations, «Silencing the Guns», conflict, jihadism, organized crime.

Unión Africana, compromiso con la paz continental

Hasta ahora, los avances han sido muy limitados, pero la Unión Africana mantiene su objetivo de alcanzar la paz continental en los años venideros. En 2013, en el marco de la promulgación de la Agenda 2063[1], los líderes africanos se comprometieron a «no legar la carga de los conflictos a la próxima generación de africanos y a poner fin a todas las guerras para el año 2020»: un requisito vital para conseguir una «África segura y pacífica» —la cuarta aspiración de futuro recogida en la Agenda— como sustrato esencial del desarrollo político, social y económico de un continente que «pretende convertirse en un actor dominante en la escena mundial». Bajo el lema «Silenciar las armas en 2020», la organización regional africana adoptó una «hoja de ruta»[2] que —desde la premisa de que la paz, la seguridad y el desarrollo socio-económico debían ser perseguidos de forma simultánea— se sustentaba en el principio de que «África debía asumir su total responsabilidad sobre su destino». Han transcurridos siete años y, a pesar del esfuerzo colectivo en algunos ámbitos, los dividendos para la paz no han sido muy significativos en el continente africano.

(**Anexo I.** Declaración solemne 50 Aniversario Unión Africana/ Adís Abeba, junio 2013)

En la actualidad, el panorama africano de seguridad sigue siendo alarmante, constituye un desafío para la estabilidad nacional, regional y continental, y su repercusión se extiende más allá de sus fronteras. Pero es innegable que también se han registrado mejoras en términos de resolución de conflictos enquistados en algunos países, para los que la mediación de la Unión Africana ha sido, si no exclusiva, sí muy significativa; y también una muestra clara del compromiso e implicación crecientes de los países

[1] La Agenda 2063, aprobada por la Unión Africana en 2013 durante la celebración de su 50 aniversario en Adís Abeba (Etiopía), es un proyecto y plan maestro de África para transformar al continente en una potencia mundial en cinco décadas. En la actualidad, es el marco estratégico del continente que prioriza —entre otros aspectos— el desarrollo social y económico inclusivo, la integración continental y regional, la gobernanza democrática, la paz y la seguridad con el objetivo de convertir a África en un actor dominante en la escena mundial. Los principales programas de la Agenda contemplan la necesidad de realizar profundas transformaciones estructurales, reducir el número de conflictos, fomentar el crecimiento económico y el progreso social, alcanzar la igualdad de género y empoderar a la juventud, entre otros. *Agenda 2063. The African we want.* African Union Comission, 2013. Disponible en https://www.un.org/en/africa/osaa/pdf/au/agenda2063.pdf. Fecha de consulta: 11/3/20.

[2] *African Union Master Roadmap of practical steps to silence the guns in Africa by year 2020.* African Union Peace and Security Council, 2016. Disponible en https://au.int/en/documents/20200204/african-union-master-roadmap-practical-steps-silence-guns-africa-year-2020-lusaka. Fecha de consulta: 11/3/20.

africanos en hacer cierta su intención de buscar «soluciones africanas a problemas africanos».

En Sudán[3], una masiva y pacífica revolución social puso fin al régimen autoritario y sanguinario de Al Bashir en abril de 2019; y, pocos meses después, se instituyó un gobierno de transición cívico-militar —en gran medida, gracias a la presión de la Unión Africana— que avanza hacia la instauración de la democracia. Al tiempo, las nuevas autoridades intentan sellar la paz en las regiones de Darfur, Kordofán Sur y Nilo Azul, donde los grupos rebeldes aún amenazan un futuro estable para el país. También apremiado por los países africanos, Sudán del Sur[4] inauguró, el 22 de febrero, un nuevo periodo de cohabitación de los dos principales líderes nacionales, Salva Kiir y Rieck Machar: un nuevo gobierno de unidad «minado» por el riesgo y la incertidumbre, aunque la única opción viable para cerrar siete años de conflictos. Por último, el acuerdo de paz en la República Centroafricana —auspiciado por la Unión Africana— cumple su primer año, la administración estatal se extiende lentamente por todo el país y la violencia ha decrecido de forma ostensible. Sin embargo, todos estos escenarios seguirán amenazados por la ingente cantidad de armas que transita fuera del control estatal, y cuya eliminación debe centrar los esfuerzos de los respectivos gobiernos para garantizar una paz duradera.

A pesar de estos destacados avances, no queda espacio para la complacencia en África, donde la violencia sigue siendo el principal lastre para la supervivencia, la convivencia pacífica y el futuro de los africanos. En la actualidad, este continente es la zona más inestable del mundo, la que enfrenta los mayores riesgos para la seguridad y la que aglutina los países más frágiles y vulnerables, en los que la gobernanza estatal no alcanza a todo su territorio de soberanía. Unos parámetros que han incrementado los niveles de pobreza, el sentimiento de desarraigo y la frustración social; y que han generado el caldo de cultivo perfecto para que proliferen el conflicto interestatal, el extremismo salafista y el omnipresente crimen organizado.

Estas amenazas conforman hoy el triángulo más pernicioso y destructivo que, con su epicentro más dañino en Libia y en el Sahel, se retroalimenta y extiende cada vez más

[3] DÍEZ ALCALDE, J. «Los tres frentes del nuevo Sudán». *Esglobal*. 31/1/20. Disponible en https://www.esglobal.org/los-tres-frentes-del-nuevo-sudan/. Fecha de consulta: 11/3/20.
[4] DÍEZ ALCALDE, J. «Sudán del Sur: la paz ausente». *Revista Española de Defensa*. N.º 368. Enero 2020. Disponible en https://publicaciones.defensa.gob.es/revista-espanola-de-defensa-368-revistas-pdf.html- Fecha de consulta: 11/3/20.

por la geografía africana. Tan solo una acción decidida, coordinada y temporalmente extensa de la Unión Africana (UA) —junto con la cooperación de otras organizaciones regionales e internacionales— pondrá freno a esta preocupante deriva pues, como señalaba el comisario de Paz y Seguridad de la UA, Smail Chargui, en noviembre de 2019: «Los esfuerzos encaminados a restablecer la autoridad del Estado y su capacidad para desempeñar sus funciones básicas, crear confianza en un nuevo orden político y estructuras de gobierno, reparar el tejido social desgarrado por el conflicto violento y abordar las causas profundas del conflicto, a fin de evitar la recaída, no solo son complejos sino que son procesos a muy largo plazo»[5].

Ante este descomunal desafío, y con la pretensión de erradicar las razones primigenias de tanta conflictividad, los 54 países miembros de la Unión Africana han renovado su compromiso común para —como medida más urgente— frenar la violencia, y reforzar su cooperación para fomentar la buena gobernanza y el desarrollo económico y social en todo el continente. Durante su 33.ª Cumbre celebrada en Adís Abeba (Etiopía) los días 9 y 10 de febrero, la Unión Africana acordó dedicar este 2020 a «Silenciar las armas: crear las condiciones propicias para el desarrollo de África». Con más cautela sobre la pacificación del continente en un plazo temporal determinado, los dirigentes africanos han determinado que, por sí solas, las medidas restringidas a eliminar los síntomas del conflicto no serán suficientes para aplacar las crisis más violentas y mortíferas del continente, pues todo esfuerzo resultará baldío si no se da respuesta a las necesidades vitales de los africanos.

[5] *Statement made by His Excellency Ambassador Smail Chergui, Commissioner Peace and Security, at the Peacebuilding Workshop.* African Union. 12/11/19. Disponible en https://au.int/en/speeches/20191112/peace-and-security-peacebuilding-workshop-tuesday-12-november-2019. Fecha de consulta: 11/3/20.

«Nos enfrentamos al reto de ser más creativos y de aplicar soluciones innovadoras a los conflictos —subrayó el representante especial de la UA para esta iniciativa, Ramtane Lamamra—. Desde esta perspectiva, nuestro objetivo principal debería ser garantizar la unidad nacional, el funcionamiento de las instituciones estatales y la soberanía de nuestras poblaciones (…). El noble objetivo de silenciar las armas y poner fin a las guerras en el continente es alcanzable»[6]. De lo contrario, y si no se emprenden medidas drásticas para revertir la situación actual, la conflictividad y la violencia seguirán marcando —aún a largo plazo— el devenir de millones de africanos.

Principales frentes para la acción

Hasta la fecha, la Unión Africana se ha dotado de distintas e importantes herramientas para mediar en la resolución de los conflictos que asolan el continente, en especial a través de la implementación de la Arquitectura Africana de Paz y Seguridad (APSA, por sus siglas en inglés), tal y como se articuló en el Protocolo Relativo al Establecimiento del Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana en 2002. Desde entonces, esta organización regional ha centrado todos sus esfuerzos en expandir una agenda integral para avanzar hacia la paz y la seguridad continental a través de la prevención de conflictos, la alerta temprana y la democracia preventiva, la construcción de la paz y la promoción de la democracia; así como —en contadas ocasiones, y con resultados muy limitados— con la intervención militar directa en tareas de pacificación y de protección de la población más vulnerable.

Sin duda, es necesario reforzar todas estas medidas preventivas y coercitivas como condición primaria para detener los conflictos, para encontrar «soluciones africanas a problemas africanos»; pero los dividendos de la paz serán efímeros si no se afrontan las razones más profundas que subyacen en la violencia endémica que inunda gran parte del continente africano. Una responsabilidad que atañe directamente a los Estados soberanos, aunque esto no es óbice para que la Unión Africana ejerza una presión más contundente sobre los dirigentes nacionales con el objetivo común de silenciar las armas.

[6] *African Union Strives to ensure a Conflict-Free Africa in line with the theme on «Silencing the Guns: Creating Conducive Conditions for Africa's Development»*. African Union. 10/2/20. Disponible en https://au.int/en/pressreleases/20200210/african-union-strives-ensure-conflict-free-africa-line-theme-silencing-guns. Fecha de consulta: 11/3/20.

La sociedad africana: eje central para la paz

Detrás de cualquier demostración de fuerza en África subyace una lucha espuria por el poder —ya sea político, económico e, incluso, ideológico— y, en gran medida, por el control de los recursos. Lamentablemente, el conflicto también se ha convertido en una válvula de escape para muchos africanos que —hastiados del abandono estatal, de la omnipresente corrupción, la prevalencia absoluta de la impunidad— se ahogan en una enorme frustración y abrazan la insurgencia armada y el extremismo yihadista[7] para reivindicar a los gobiernos nacionales sus derechos más básicos. Una realidad que tiene especial incidencia en la juventud, que hoy representa el 60 % de la población total africana (1.200 millones). En África, millones de jóvenes se enfrentan —con unos bajos niveles educativos— a una falta total de expectativas vitales y a unas tasas de desempleo extremas; además, aquellos que consiguen incorporarse al mercado laboral, lo hacen en condiciones muy precarias cuando no ilícitas.

Como consecuencia tangible de este drama social, la juventud se ha convertido en el grupo social más vulnerable al reclutamiento por parte de grupos armados. Por ello, los jóvenes africanos tienen que convertirse en el punto focal de cualquier iniciativa dirigida a frenar la violencia, pero también —por la gran fuerza productiva que representan— en el verdadero motor del desarrollo económico y social de África. Para revertir el desarraigo y la desesperación de gran parte de la juventud africana, es necesario que los Estados —impulsados por la Unión Africana y todas las Comunidades Económicas Regionales[8] (REC, por sus sigla en inglés)— afronten reformas estructurales del sector económico e industrial para incentivar la creación de empleo; garanticen un mayor acceso a la enseñanza en todos los niveles educativos como mejor garante de futuro; y promuevan

[7] OBONYO, R. «African youth and the growth of violent extremism». *African Renewal.* December 2019-March 2020. «Si los gobiernos y las organizaciones se toman en serio la lucha contra el extremismo violento, no deben olvidar la principal razón por la que los jóvenes se unen a los grupos extremistas violentos, a saber, la falta de oportunidades y la búsqueda de un sentido de pertenencia, autoestima y significado»: Cita de Khalifa (Kano/Nigeria) incluida en el artículo. Disponible en https://www.un.org/africarenewal/magazine/december-2019-march-2020/african-youth-and-growth-violent-extremism. Fecha de consulta: 11/3/20.

[8] Las Comunidades Económicas Regionales (REC) de África incluyen ocho órganos subregionales que son los componentes básicos de la Comunidad Económica Africana (Tratado de Abuja, 1991). Estos son (siglas en inglés): Unión del Magreb Árabe (UMA/UMA), Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO), Comunidad del África Oriental (CAO), Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD), Comunidad de Desarrollo del África Meridional (SADC), Mercado Común del África Oriental y Meridional (COMESA), Comunidad Económica de los Estados del África Central (CEEAC), Comunidad de Estados Sahelo-Saharianos (CENSAD). Vínculos a cada una de las organizaciones en https://www.un.org/en/africa/osaa/peace/recs.shtml. Fecha de consulta: 11/3/20.

la participación y el empoderamiento de toda la sociedad civil —en especial, los jóvenes y las mujeres— en el proyecto político y en la consolidación de regímenes democráticos. En este ámbito, cobra especial transcendencia reforzar el papel de la mujer en la promoción de la paz y la estabilidad en África, y que «no sea excluida de los procesos de paz ni de la instauración de la gobernanza tras el conflicto»[9], porque en la mayoría de los casos es —junto a la infancia— su principal víctima.

El libre comercio y su repercusión en la paz africana

Con el objetivo de generar un extenso mercado laboral como base del progreso africano, además de las necesarias reformas en el ámbito estatal, cobra especial interés la puesta en marcha y el desarrollo del Tratado de Libre Comercio de África (AfCFTA, por sus siglas en inglés), aprobado en 2019 y cuya entrada en vigor está prevista para el próximo 1 de julio. Durante la 33.ª Cumbre de la UA, la implementación temprana de la zona de libre comercio fue un tema central de debate, pero también de controversia entre los dirigentes africanos, pues algunos mostraron su reticencia a eliminar los aranceles aduaneros de manera inminente. No obstante, todos han coincidido en que este acuerdo económico y comercial es una vía idónea para contribuir a erradicar los conflictos y silenciar las armas, pues permitirá a los países africanos concentrarse en el desarrollo económico como base para una paz duradera y estable. Entre otras ventajas, la regulación de unas políticas comunes que regulen el libre comercio en todo el continente generará mayor estabilidad financiera, fomentará la lucha contra la corrupción y los tráficos ilícitos, y creará un entorno propicio para la inversión externa.

[9] *Secretary-General's remarks at the 33rd African Union Summit.* UN, 9/2/20. Disponible en https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2020-02-09/secretary-generals-remarks-the-33rd-african-union-summit. Fecha de consulta: 11/3/20.

A medio plazo, este nuevo escenario de libre comercio aumentará las oportunidades de empleo para millones de africanos; y, como consecuencia, brindará alternativas para aquellos que hoy se unen a la violencia armada o arriesgan su vida para buscar una vida mejor fuera del continente. «Con el funcionamiento y los beneficios tangibles del AfCFTA —señala Albert Muchanga, comisario de la UA para el Comercio y la Industria—, África podrá crear las condiciones para poner fin a la pobreza y el desempleo. La pobreza y el desempleo generan tensiones sociales y políticas, que si no se atienden pueden transformarse en conflictos (…). El libre comercio anima a las personas y las naciones a vivir en paz con los demás»[10]: una reflexión certera que, en gran medida, también cimentó los orígenes de la construcción de la paz y la estabilidad de nuestra Unión Europea.

Naciones Unidas – Unión Africana: consensuar una mayor cooperación

En 2002, tras reemplazar a la Unión de Estados Africanos, la Unión Africana (UA) dio un paso decidido al frente para asumir una mayor responsabilidad colectiva por la paz y la estabilidad en África. Desde entonces, y en coordinación con Naciones Unidas (ver **anexo II**), su implicación directa en el terreno a través de distintas misiones y operaciones militares ha sido muy significativa, aunque sus limitadas capacidades financieras y operativas hayan condicionado su eficacia e, incluso, determinado su relevo temprano por fuerzas de Naciones Unidas (ONU), como ocurrió con las misiones lideradas por África en Malí y en la República Centroafricana[11], ambas desplegadas en 2013. En la actualidad, despliegan la Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur[12] (UNAMID, por sus siglas en inglés) —que, en 2007, se convirtió en la primera misión conjunta UA-ONU—; y la Misión de la Unión Africana en

[10] «AU urges leveraging continental free trade area towards silencing guns in Africa». *The Herald*. 8/2/20. Disponible en https://www.herald.co.zw/au-urges-leveraging-continental-free-trade-area-towards-silencing-guns-in-africa/. Fecha de consulta: 11/3/20.
[11] La misión AFISMA (*African-led International Support Mission in Mali*), por sus siglas en inglés, desplegó en Malí —antes de lo previsto, tras la ofensiva yihadista desde el norte del país en enero de 2013— durante seis meses. En julio de 2013, fue relevada por la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Malí (MINUSMA, por sus siglas en inglés). «AFISMA Transfers its Authority to MINUSMA». *UA,* 1/7/13. Disponible en https://www.peaceau.org/en/article/afisma-transfers-its-authority-to-minusma. Por su parte, la misión MISCA (*African-led International Support Mission in Central Africa*) desplegó desde diciembre de 2013 hasta septiembre de 2014, cuando fue relevada por la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Centroafricana (MINUSCA, por sus siglas en inglés). *MISCA Establishment. UA,* 1/9/14. Disponible en http://misca.peaceau.org/en/page/110-about-misca. Fecha de consulta: 11/3/20.
[12] UNAMID. Página web oficial: https://peacekeeping.un.org/es/mission/unamid.

Somalia (AMISOM, por sus siglas en inglés): la única operación militar netamente africana que, desde 2007, se enfrenta al grupo yihadista Al Shabab para incrementar la seguridad de la población y permitir la proyección del nuevo gobierno de Somalia en todo el territorio de soberanía.

En todos estos escenarios, los contingentes africanos se han enfrentado a situaciones complejas y violentas que han provocado miles de bajas entre sus filas. Un esfuerzo ímprobo que cuenta con el reconocimiento unánime en el seno de Naciones Unidas, pero no con la necesidad de asegurar los recursos financieros para que los países africanos puedan incrementar sus despliegues para proteger a la población y participar en la resolución de los conflictos: «Es imperativo —señalaba el secretario general de la ONU, Antonio Guterres, antes del inicio de la 33.ª Cumbre— que la comunidad internacional apoye las operaciones de paz y de lucha contra el terrorismo en África que estén respaldadas por mandatos del Consejo de Seguridad de la ONU bajo el capítulo VII, y sobre todo que les garantice la financiación adecuada con contribuciones obligatorias»[13]. En abril de 2017, con la firma del Marco Conjunto para el fortalecimiento de la asociación para la paz y la seguridad[14], Naciones Unidas y la Unión Africana establecieron un enfoque común más sistemático e integral en el ámbito de las operaciones.

Sin embargo, poco se ha avanzado en consensuar la cofinanciación de las misiones de la Unión Africana que —además de garantizar su viabilidad, despliegue rápido y sostenimiento— permitiría dar «respuesta a crisis continentales que quedan fuera del ámbito del mantenimiento de la paz tradicional de las Naciones Unidas, sobre todo cuando estas misiones exijan participar en operaciones ofensivas y sean capaces de hacerlo»[15]. En la actualidad, las negociaciones están en punto muerto, pero es urgente que ambas organizaciones internacionales sienten las bases para una cooperación permanente y previsible en las operaciones de paz lideradas por la Unión Africana: un

[13] *La comunidad internacional debe reconocer la necesidad de las operaciones de paz y de combate al terrorismo en África*. ONU, 8/2/20. Disponible en https://news.un.org/es/story/2020/02/1469312. Fecha de consulta: 11/3/20.
[14] *Joint UN-AU Framework for Enhanced Partnership in Peace and Security.* AU/UN, 19/07/17. Disponible en https://unoau.unmissions.org/sites/default/files/signed_joint_framework.pdf. Fecha de consulta: 11/3/20.
[15] «The Price of Peace: Securing UN Financing for AU Peace Operations». *International Crisis Group*, 31/1/20. Disponible en https://www.crisisgroup.org/africa/286-price-peace-securing-un-financing-au-peace-operations. Fecha de consulta: 11/3/20.

compromiso imprescindible para lograr el «silencio de las armas» en el continente africano.

Principales focos de violencia

Conflicto, yihadismo y criminalidad conforman una espiral de violencia en África que se retroalimenta y que, lejos de aminorar, se ha incrementado de forma alarmante en los últimos años. En la actualidad, hay 21 conflictos armados latentes en todo el continente[16] (frente a los seis registrados en 2005), a los que se une «el carácter transfronterizo de la delincuencia transnacional organizada y el terrorismo, así como la existencia de fronteras porosas y espacios sin gobierno en algunos de los Estados miembros de la Unión Africana, que además tienen escasa capacidad institucional para combatir eficazmente esos flagelos», como señala el Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana[17]. Sin embargo, la implicación de este máximo órgano político africano ha sido muy dispar —como apuntábamos anteriormente— en los principales focos de violencia en el continente, que representan hoy el mayor desafío para la paz.

En Libia, los enfrentamientos entre las milicias que apoyan al Gobierno de Acuerdo Nacional —con base en Trípoli y respaldado por Naciones Unidas— y las fuerzas del general Haftar, hombre fuerte del gobierno disidente de Tobruck, mantienen al país en el más absoluto caos. Hasta el momento, la UA ha estado excluida por la comunidad internacional de las distintas negociaciones de paz, aunque en la 33.ª cumbre de Etiopía ha acordado reunirse el próximo mes de mayo en Sudáfrica para impulsar una mayor implicación en la resolución de este conflicto[18].

Tampoco los líderes africanos —esta vez por discrepancias en el seno del Consejo de Paz y Seguridad de la UA— han mediado de forma conjunta en el grave conflicto en las regiones de mayoría anglófona de Camerún, que desde 2017 ha registrado más de 3.000

[16] *ECA's Vera Songwe issues clarion call for urgent action to silence the guns in Africa*. Comisión Económica de la ONU para África. 6/2/20. Disponible en https://www.uneca.org/stories/eca%E2%80%99s-vera-songwe-issues-clarion-call-urgent-action-silence-guns-africa. Fecha de consulta: 11/3/20.
[17] *Communique of the 845th PSC meeting on Organized Transnational Crime, Peace and Security in Africa.* Peace and Security Council AU, 22/5/19. Disponible en https://www.peaceau.org/en/article/communique-of-the-845th-psc-meeting-on-organized-transnational-crime-peace-and-security-in-africa. Fecha de consulta: 11/3/20.
[18] GENETEBEBA, A. La UA busca más ímpetu para zanjar guerras como las de Libia y Sudán del Sur. EFE, 11/2/20. Disponible en https://www.efe.com/efe/espana/mundo/la-ua-busca-mas-impetu-para-zanjar-guerras-como-las-de-libia-y-sudan-del-sur/10001-4170755. Fecha de consulta: 11/3/20.

muertos y medio millón de desplazamientos internos y refugiados[19]. Por su parte, en la República Democrática del Congo aún persisten los enfrentamientos entre los grupos rebeldes y el ejército nacional en las regiones orientales de Kivu e Ituri: un conflicto en el que la misión de Naciones Unidas MONUSCO[20] —frente a la inacción de la UA— protagoniza (desde 2010) la respuesta militar internacional para pacificar definitivamente el país.

La expansión del yihadismo[21]

En el Sahel Occidental, la revuelta tuareg en el norte de Malí en 2012 provocó la eclosión de los grupos yihadistas que, desde entonces, se ha proyectado a los países limítrofes hasta convertir la región fronteriza entre Malí, Níger y Burkina Faso en la zona del mundo donde más rápidamente se ha propagado la violencia extremista —por parte de milicias leales de Al Qaeda y Dáesh[22]—, a pesar de la ingente cooperación militar internacional y africana[23] que despliega en la región. Como señala el Observatorio Internacional de Estudios sobre Terrorismo en su *Anuario 2019*, con un número de víctimas mortales superior a 3.000, «la situación en el Sahel se ha visto notablemente agravada, con más

[19] IZQUIERDO, M. J. *Camerún: la crisis que amenaza la integridad del país. Panorama Geopolítico de los Conflictos* capítulo segundo. IEEE, febrero 2020. Disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/panoramas/panorama_geopolitico_conflictos_2019.pdf. Fecha de consulta: 11/3/20.

[20] Misión de Organización y Estabilización de Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUSCO, por sus siglas en inglés). Esta misión sustituyó, en julio de 2010, a la Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUC), que se desplegó en 1999. En la actualidad, MONUSCO está formada (cifras diciembre 2019) por 15.589 militares, 1.351 policías y 3.214 civiles. Página web: https://monusco.unmissions.org/en.

[21] DÍEZ ALCALDE, J. *África 2019: la expansión de la amenaza yihadista y la urgencia de ponderar la respuesta*. IEEE, 23/1/20. Disponible en http://www.ieee.es/publicaciones-new/documentos-de-analisis/2019/DIEEEA03_2019DIEZ-YihadArabe.html. Fecha de consulta: 11/3/20.

[22] En marzo de 2017, los principales grupos extremistas leales a Al Qaeda (Al Qaeda del Magreb Islámico/AQMI, Ansar Dine, el Movimiento para la Unicidad y la Yihad en África Occidental/MUYAO y el Frente de Liberación de Macina) anunciaron su pragmática e interesada alianza extremista *Jamaat Nusrat Al Islam wa Al Muslimin* (JNIM/Frente de Apoyo al Islam y a los Musulmanes), bajo el proclamado liderazgo del yihadista tuareg Iyad Ag Gahli, Por su parte, el autoproclamado Estado Islámico del Gran Sáhara apareció en escena en 2015, cuando juró lealtad al fallecido líder de Dáesh, Abu Bakr al Baghdadi.

[23] La cooperación internacional en el Sahel está compuesta, principalmente, por la Misión de Naciones Unidas para Malí (MINUSMA. Página web: https://peacekeeping.un.org/es/mission/minusma); la Operación Barkhane de Francia (página web: https://www.defense.gouv.fr/english/operations/barkhane); y tres misiones de la Unión Europea: misión militar EUTM Malí (página web: https://eutmmali.eu/wp-content/cache/all/index.html y misiones civiles EUCAP Sahel Malí (página web: https://eeas.europa.eu/csdp-missions-operations/eucap-sahel-mali_fr) y EUCAP Níger (página web: https://eeas.europa.eu/csdp-missions-operations/eucap-sahel-niger_en). Por su parte, la Fuerza G5 Sahel (página web: https://www.g5sahel.org/), que aún está lejos de alcanzar su capacidad operativa plena.

del doble de atentados que los registrados en 2018»[24]. Además, el entramado yihadista ha exacerbado los enfrentamientos tribales en su propio beneficio, al tiempo que amenaza con extenderse hacia los países del golfo de Guinea.

(**Anexo III:** Grupos militantes islamistas activos en África)

Por su parte, la región del lago Chad —que limita con Nigeria, Chad y Níger— y el noreste de Nigeria siguen siendo objetivo de los ataques de milicias yihadistas leales a Dáesh[25] —las más sanguinarias de África—, que ahora se expanden con más intensidad hacia Camerún. Una situación que la Fuerza Multinacional Conjunta (Nigeria, Chad, Camerún, Níger y Benín)[26] —con más de 7.000 militares y respaldada por la UA— no ha conseguido revertir. Por último, en Somalia, el grupo extremista Al Shabab —filial de Al Qaeda, y más diezmado que en tiempos pretéritos— mantiene su capacidad ofensiva y representa aún la mayor amenaza contra la población y el gobierno de Mogadiscio. Todo ello en un contexto de rivalidad entre el poder central y los estados federales, y salpicado por los enfrentamientos remanentes entre las milicias de los clanes somalíes. Desde 2007, la misión de la Unión Africana AMISOM[27] lidera la lucha contra los extremistas salafistas, con el apoyo determinante de los Estados Unidos y su intensa campaña de ataques aéreos selectivos con drones a los principales enclaves yihadistas.

[24] SUMMERS, M. «Actividad yihadista en el Magreb y el Sahel Occidental». *Anuario del terrorismo yihadista 2019*. Observatorio Internacional de Estudios sobre Terrorismo, COVITE, 2020. Disponible en https://observatorioterrorismo.com/wp-content/uploads/2020/02/anuarioterrorismoyihadista2019.pdf. Fecha de consulta: 11/3/20

[25] En 2015, el grupo yihadista Boko Haram —liderado por Abubakar Shekau— juró lealtad al Dáesh y se convirtió en el autoproclamado Estado Islámico en África Occidental (ISWAP, por sus siglas en inglés). En 2016, la milicia se dividió en dos facciones: Boko Haram quedó bajo el liderazgo de Shekau, mientras que Abu Musab al-Barnawi pasó a liderar ISWAP. En la actualidad, ambos grupos se enfrentan por detentar la yihad en Nigeria.

[26] Con su Cuartel General en Yamena (Chad), el objetivo de la Fuerza Multinacional Conjunta (*Multinational Joint Task Force/MJTF)* es «crear un entorno seguro en las áreas afectadas por las actividades de Boko Haram y otros grupos terroristas, a fin de reducir significativamente la violencia contra civiles y otros abusos, incluida la violencia sexual y de género». Página web: https://www.mnjtf.org/.

[27] Misión de la Unión Africana en Somalia (AMISOM; por sus siglas en inglés). Página web: https://amisom-au.org/.

Crimen organizado: la amenaza más difusa

Y como factor que envuelve, agrava y fomenta la conflictividad, África se ha convertido en un gran referente mundial del crimen organizado: una amalgama de tráficos ilícitos que atraviesan sin control las fronteras nacionales se propagan en situaciones de conflicto e inestabilidad y —en el peor de los casos— se toleran desde instituciones estatales débiles y corruptas. Y de este perverso escenario se benefician delincuentes, insurgentes armados y grupos yihadistas, para los que el crimen organizado se ha convertido en su principal fuente de financiación.

Según el índice de criminalidad organizada África 2019 (programa ENACT)[28], la trata de seres humanos registra el mayor índice en el mercado criminal africano; pero el tráfico ilícito de armas afecta a más países, multiplica en mayor grado la conflictividad y alimenta a otras actividades criminales, hasta convertirse en el principal desafío para erradicar la violencia en África: «Para silenciar eficazmente las armas —refirió el director de la Comisión Económica de la ONU para África, Vera Songwe, el pasado 6 de febrero en Adís Abeba—, los países africanos tendrán que asegurarse de que todas las importaciones continentales de armas sean coherentes con la práctica internacional, y de que los sistemas de gobernanza en torno a su circulación sean transparentes»[29].

Conclusión: determinación y capacidad para «Silenciar las armas»

La 33.ª Cumbre de la Unión Africana ha sido el escenario para que los líderes africanos se vuelvan a comprometer con la consecución de la paz en todo el continente. Hace ya siete años que consensuaron la iniciativa de «silenciar las armas», y los avances han sido muy limitados. No obstante, ahora se abre una nueva oportunidad para alcanzar la meta: acabar con la violencia, mejorar la gobernanza y lograr un mayor nivel de desarrollo para todos los africanos.

[28] El índice de criminalidad organizada 2019 se publica como parte integrante del programa ENACT (Enhancing Africa's Response to Transnational Organised), está financiado por la Unión Europea y realizado por un consorcio integrado por el Institute for Security Studies (ISS), INTERPOL y la Global Initiative Against Transnational Organized Crime (GI-TOC). Disponible en https://enact-africa.s3.amazonaws.com/site/uploads/2019-09-24-oc-index-2019.pdf. Fecha de consulta: 11/3/20.
[29] «Comprehensive strategy needed to silence guns in Africa: UN-ECA chief». *Xinhua*. 6/2/20. Disponible en http://www.china.org.cn/world/Off_the_Wire/2020-02/06/content_75679469.htm. Fecha de consulta: 11/3/20.

En la «hoja de ruta», es necesario contemplar la plena aplicación de la Arquitectura de Paz y Seguridad de África, abordar las causas profundas de la conflictividad, y —desde un enfoque integral y multidimensional— hacer frente a los acuciantes conflictos de África, al creciente terrorismo yihadista, a la delincuencia organizada transnacional y, por último, a los efectos del cambio climático, que ya se ha convertido en un multiplicador de los enfrentamientos armados. Todo ello será inviable si la Unión Africana no cuenta con la máxima cooperación internacional que, liderada por Naciones Unidas, supla sus enormes carencias operativas y financieras.

Como subraya la premio nobel de la paz de 2011, Leymah Gbowee: «Necesitamos reformular nuestra noción de paz. La paz no es la ausencia de guerra; es la plena expresión de la dignidad humana. La paz es un entorno en el que se pueden satisfacer las necesidades humanas. Significa educación para nuestros hijos, sistemas de salud que funcionen, un sistema de justicia ecuánime e imparcial, comida en la mesa de cada hogar, una comunidad de mujeres capacitadas, reconocidas y apreciadas; y mucho más»[30]. Un desafío tan urgente como complejo, que solo será posible —aún a largo plazo— si la Unión Africana demuestra su determinación y refuerza su capacidad para enfrentarlo.

*Jesús Díez Alcalde**
Coronel. Analista

[30] GBOWEE, L. «We must involve women in the peace process». *African Renewa*. December 2019 - March 2020. Disponible en https://www.un.org/africarenewal/magazine/december-2019-march-2020/we-must-involve-women-peace-process (entrevista completa sobre la iniciativa «Silenciar las armas»). Fecha de consulta: 11/3/20. Leymah Gbowee es una activista liberiana que organizó el movimiento de paz que puso fin a la segunda guerra civil liberiana en 2003. En 2011, fue galardonada con el premio Nobel de la Paz junto a su compatriota Sirleaf y la yemení Tawakel Karman.

Anexo I

Declaración solemne 50 Aniversario Unión Africana/ Adís Abeba, junio 2013[31]

«Nos comprometemos a no legar la carga de los conflictos a la próxima generación de africanos y a poner fin a todas las guerras en África para el año 2020. A este respecto, nos comprometemos:

i) a abordar las causas fundamentales de los conflictos, incluidas las disparidades económicas y sociales; poner fin a la impunidad mediante el fortalecimiento de las instituciones judiciales nacionales y continentales, y garantizar la rendición de cuentas en consonancia con nuestra responsabilidad colectiva respecto del principio de no indiferencia;

ii) erradicar las fuentes recurrentes de conflicto y hacer frente a las nuevas fuentes de conflicto, como la piratería, el tráfico de estupefacientes y de seres humanos, todas las formas de extremismo, las rebeliones armadas, el terrorismo, la delincuencia organizada transnacional y los nuevos delitos, como el delito cibernético;

iii) impulsar el programa de prevención de conflictos, establecimiento de la paz, apoyo a la paz, reconciliación nacional y reconstrucción y desarrollo posteriores a los conflictos mediante la Arquitectura Africana para la Paz y la Seguridad; así como garantizar la aplicación y el cumplimiento de los acuerdos de paz y fomentar la capacidad de África para el mantenimiento de la paz y la aplicación de la ley mediante la Fuerza de Reserva Africana;

iv) mantener un África libre de armas nucleares y hacer un llamamiento en favor del desarme nuclear mundial, la no proliferación y la utilización de la energía nuclear con fines pacíficos;

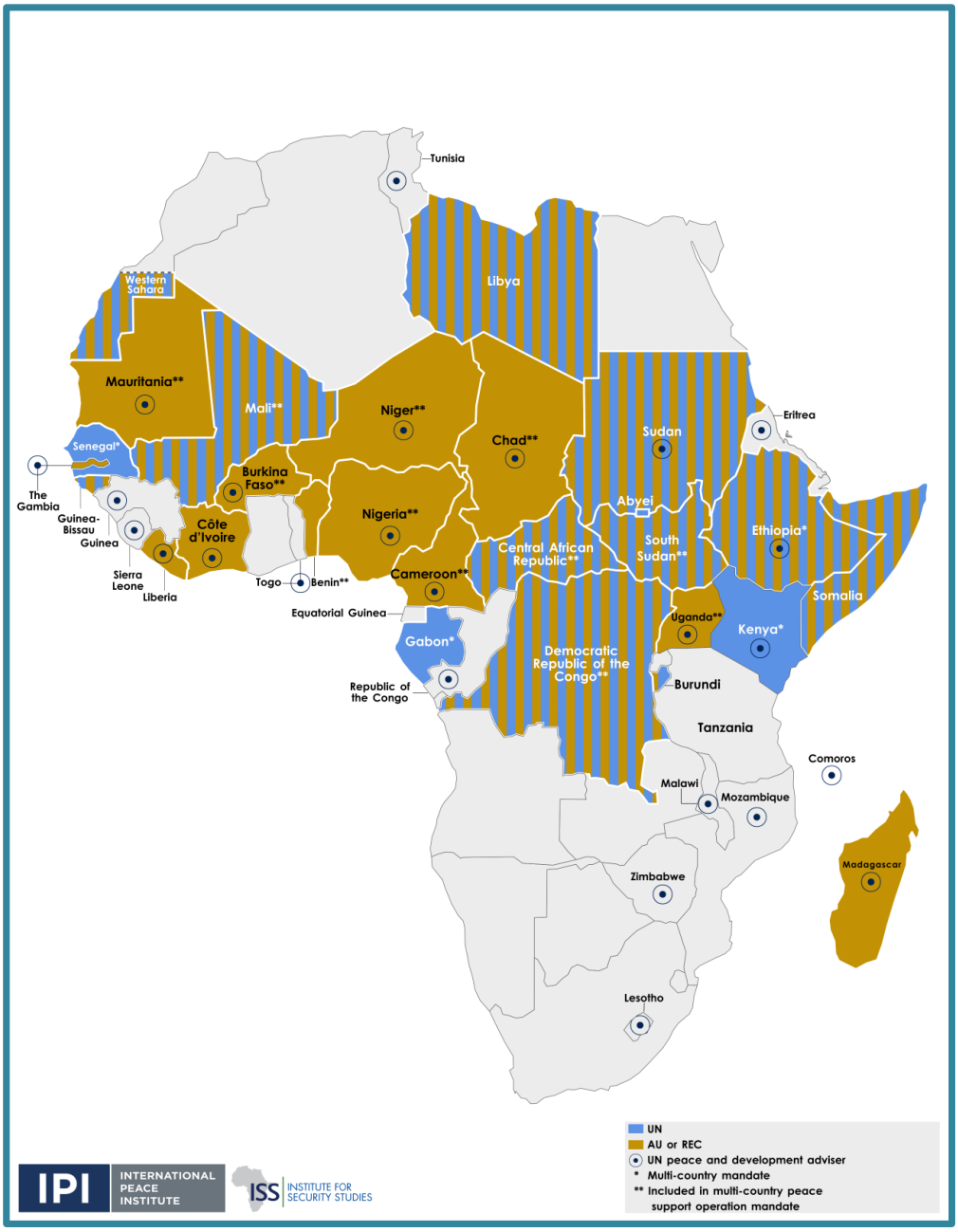
v) velar por la aplicación efectiva de los acuerdos sobre las minas terrestres y la no proliferación de las armas pequeñas y las armas ligeras;

vi) abordar la difícil situación de los desplazados internos y los refugiados y eliminar las causas fundamentales de este fenómeno mediante la plena aplicación de los marcos continentales y universales».

[31] *50th Anniversary Solemn Declaration (2013).* African Union, 13/6/13. Disponible en https://au.int/sites/default/files/documents/36205-doc-50th_anniversary_solemn_declaration_en.pdf. Fecha de consulta: 11/3/20.

Anexo II

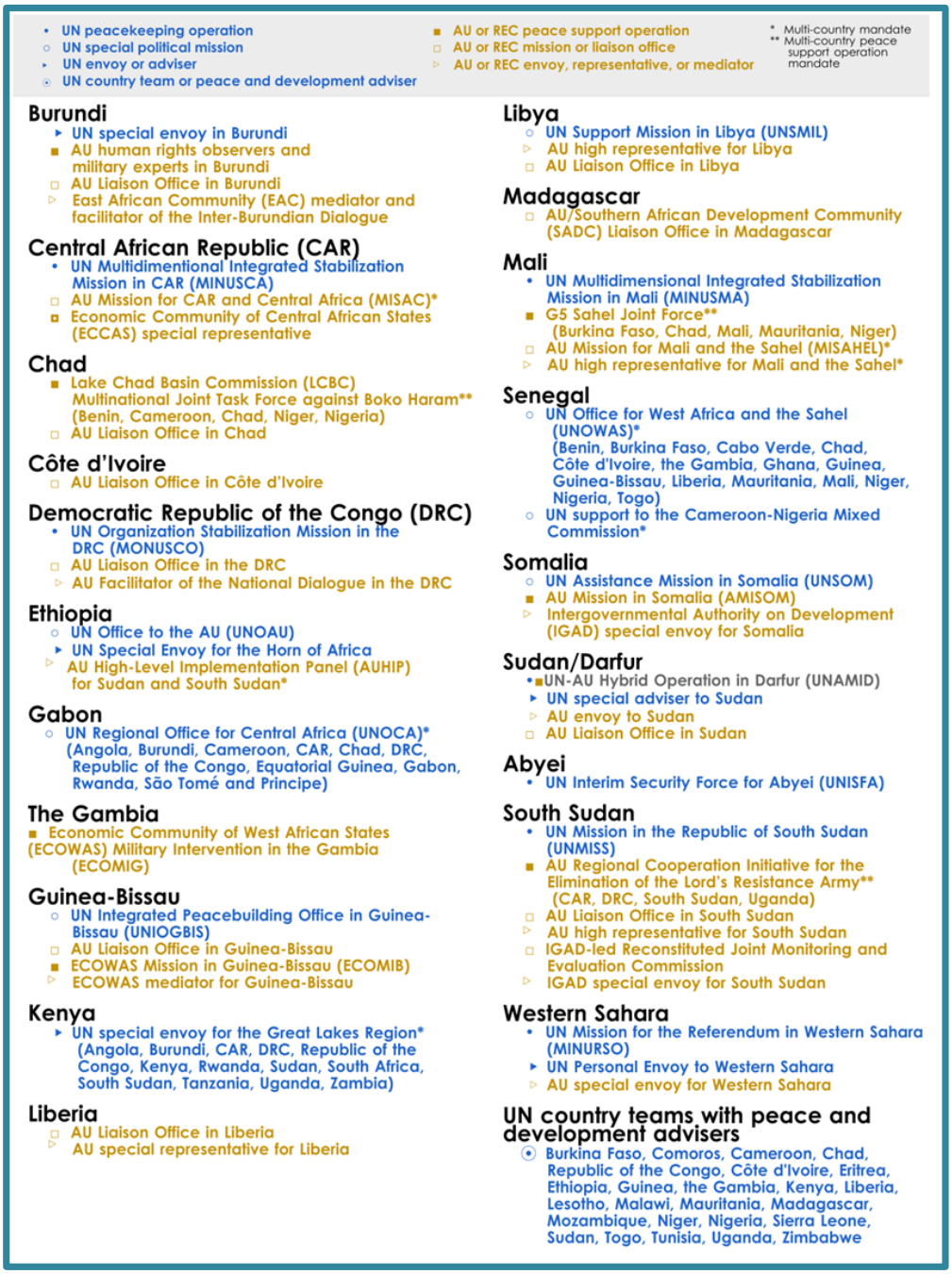
Naciones Unidas, Unión Africana y Comunidades Económicas Regionales: operaciones, oficinas de enlace y asesores paz/desarrollo



Fuente: *International Peace Institute / Institute for Security Studies.*
Disponible en https://www.ipinst.org/2019/10/effective-un-au-partnership-on-conflict-prevention

Anexo II

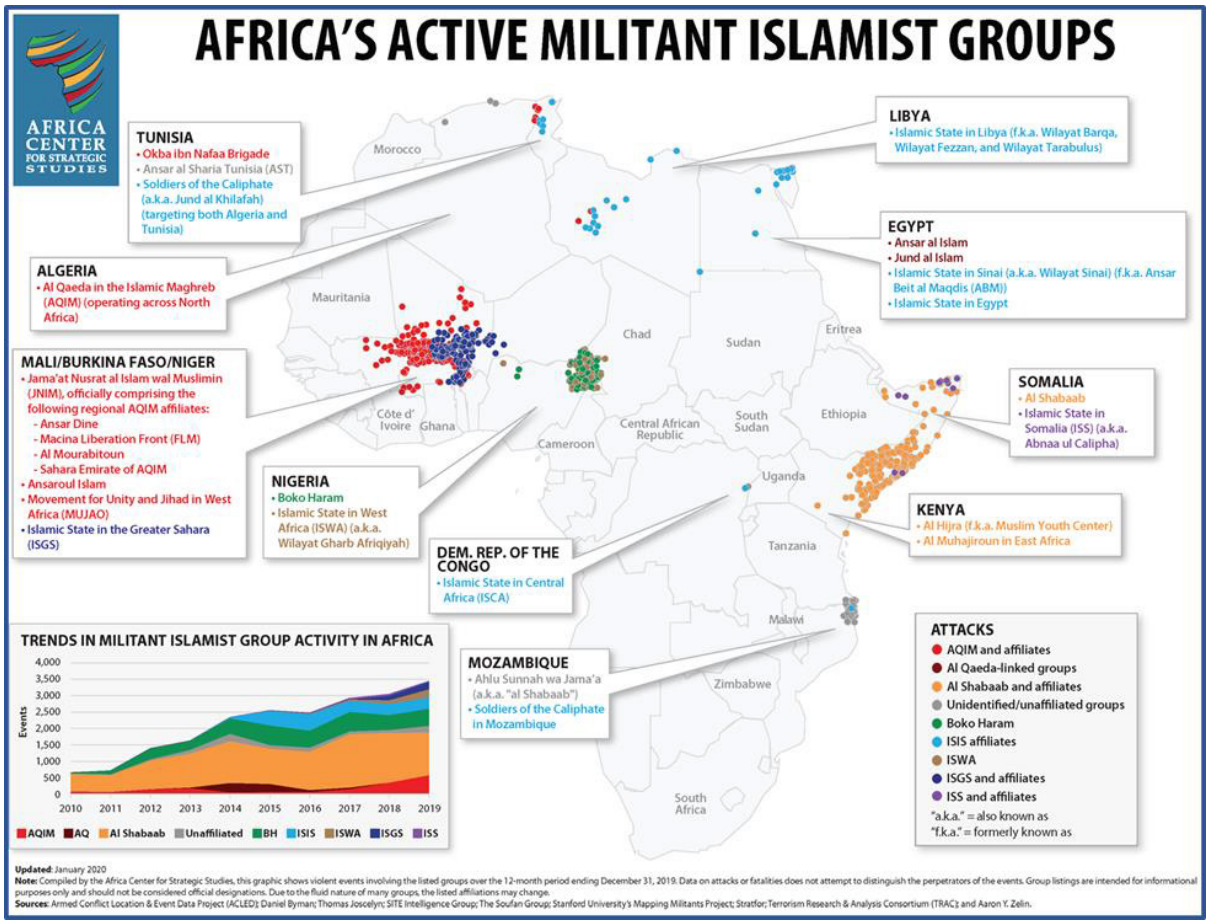
Naciones Unidas, Unión Africana y Comunidades Económicas Regionales. Operaciones, oficinas de enlace y asesores paz/desarrollo



Fuente: *International Peace Institute / Institute for Security Studies.*
Disponible en https://www.ipinst.org/2019/10/effective-un-au-partnership-on-conflict-prevention

Anexo III

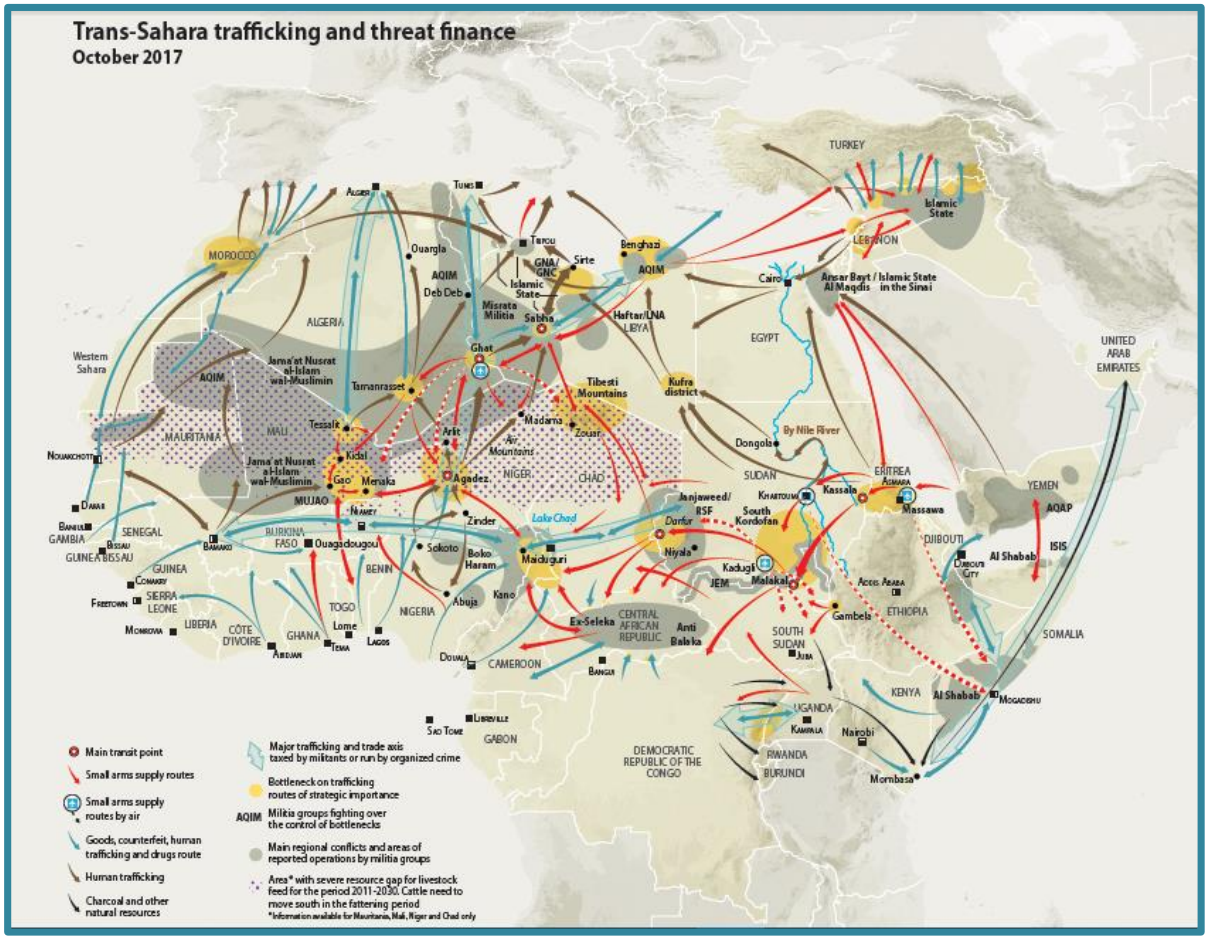
Grupos militantes islamistas activos en África



Fuente: *Threat from African Militant Islamist Groups Expanding, Diversifying*, 18/1/20. Disponible en https://africacenter.org/spotlight/threat-from-african-militant-islamist-groups-expanding-diversifying/

Anexo IV

Tráficos ilícitos y financiación de la amenaza



Fuente: *RHIPTO - Norwegian Centre for Global Analyses*, 2017.
Disponible en https://www.rhipto.org/maps-and-graphics?lightbox=dataItem-iyyjyjv5

ieee.es

Instituto Español de Estudios Estratégicos

2013

Documentos

OPINIÓN

índice

Documentos

OPINIÓN

415 *Luces y sombras de la política migratoria de la UE durante el periodo Mogherini*

427 *Oriente Medio realpolitik*

441 *70 aniversario de la OTAN: una mirada al sur*

456 *Boko Haram: la insurgencia yihadista contra la «educación occidental» en Nigeria*

481 *La Unión Europea y su aproximación integral para afrontar el problema de los retornados. El caso francés*

495 *Propaganda y cine: las guerras mundiales*

510 *Liderazgo: retos actuales en las organizaciones de seguridad y defensa*

524 *La política exterior china en el sudeste asiático*

543 *El mundo de las «percepciones», la transparencia como valor*

562 *La participación española en la Cooperación Estructurada Permanente: oportunidades y desafíos para la industria de defensa nacional*

574 *El gran juego de ajedrez en Asia Central: nuevas esperanzas para la seguridad energética europea*

588 *Amenazas persistentes avanzadas (APT) como medida de disuasión en el ciberespacio*

602 *Malí, epicentro del terrorismo yihadista en el Sahel*

618 *Targeted Killing (TK): casos Yamamoto y Soleimani, un estudio comparativo*

632 *La estrategia exterior de España ante la amenaza del terrorismo y de la inmigración irregular: reforzando la seguridad en los Estados frágiles del Sahel*

650 *Cambio climático y aproximación de las potencias al Ártico*

678 *El papel estratégico de las mujeres en el proceso de consolidación de la paz en Malí*

700 *El plan Trump: seguridad a cambio de bienestar*

725 *El estrecho de Bab el-Mandeb: consideraciones geopolíticas del estratégico cuello de botella*

742 *Fe en el caos: ¿colapso cultural y social en Oriente Próximo?*

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

01/2020 7 de enero de 2020

*Antonio Poncela Sacho**

Luces y sombras de la política migratoria de la UE durante el periodo Mogherini

Luces y sombras de la política migratoria de la UE durante el periodo Mogherini

Resumen

El nombramiento de Federica Mogherini como jefa de la diplomacia europea, a finales del año 2014, precedió a un gran crecimiento de la crisis migratoria durante el año 2015, registrándose un fuerte incremento de los flujos con destino a los países meridionales de la UE. Todo ello implicó la adopción de nuevas políticas migratorias en el seno de la Unión, y el establecimiento de unas líneas de colaboración con terceros países, para lograr un control eficaz de la migración. Dichas medidas han tenido un impacto sobre los flujos migratorios, pero la inestabilidad en países africanos y la falta de acuerdo entre los países europeos sugieren que aún queda mucho camino por recorrer.

Palabras clave

Control de flujos, migración irregular, operaciones PCSD, países de origen y tránsito, Estados miembros.

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.

Lights and shadows of EU migration policy during Mogherini mandate

Abstract

The designation of Federica Mogherini as the head of European diplomacy, at the end of 2014, took place just before the growth of the migration crisis during 2015 and a big increase in the migrant flows arriving to the southern countries of the EU. New migration policies were needed to be taken by the UE, and the collaboration with third countries, to achieve effective migration control. These measures have had an impact on migration flows, but instability in African countries, and the lack of agreement between European countries, suggests that there is still much more to do.

Keywords

Flow control, irregular migration, PCSD operations, countries of origin and transit, member States.

Introducción

Desde su proceso embrionario, la Unión Europea ha crecido normativamente de manera paulatina en aras de una mayor armonización y homogeneización de procesos regulativos. Además, el establecimiento de organismos que puedan representar una postura común ante terceros actores debe suponer un avance en la presentación de una imagen cohesionada y un fortalecimiento de la UE como actor internacional.

El Tratado de Lisboa, en asuntos de diplomacia y en su política de seguridad y defensa, tiene como uno de sus objetivos proveer a la Unión de una mayor coherencia y visibilidad. Su entrada en vigor, el 1 de diciembre de 2009, «dotó a las misiones de la UE de un marco jurídico más completo y ambicioso»[1], reuniendo todas las disposiciones generales de la acción exterior, y las específicas de la seguridad y defensa[2].

Además, la necesaria coordinación fue encomendada al alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, cargo que desde entonces se erige como la voz autorizada de la UE en sus relaciones exteriores. Bajo su batuta se sitúan el Consejo de Asuntos Exteriores, así como el Servicio Europeo de Acción Exterior.

Pero esta idílica visión de la UE como un agente internacional con una postura común ante los grandes temas de carácter transnacional presenta ciertas fisuras. La cohabitación de la soberanía nacional con la cesión de competencias al ámbito comunitario ha supuesto posturas enfrentadas entre el todo y las partes. Para convertirse en un factor decisivo, la voluntad de los Estados miembros en política exterior debe alinearse claramente con la de las instituciones europeas[3]. Sin embargo, algunos posicionamientos en clave nacional sugieren que la política exterior de seguridad común (PESC) «podrá ser considerada una política "común", pero difícilmente llegará a ser una

[1] BARCELÓ, María Juliá. «Las misiones de paz de la Unión Europea. Fundamentos jurídicos, origen y desarrollo, sistema organizativo. Procedimiento de creación y seguimiento y acuerdos internacionales de Ejecución». Tesis doctoral presentada para el programa de doctorado interdisciplinario internacional sobre la sociedad de la información y del conocimiento materia: derecho internacional y derecho de la unión europea. Universidad Oberta de Catalunya, 2012, p. 175.
[2] Versión consolidad del Tratado de la Unión Europea. Título V: Disposiciones generales relativas a la acción exterior de la Unión y disposiciones específicas relativas a la política exterior y de seguridad común, 2009.
[3] ARTEAGA, Félix. *La defensa europea entre la estrategia global y su implementación. Documento de trabajo* 16/2016. Real Instituto Elcano, 2016, p. 4.

política "comunitaria" […] por entrar dentro del "núcleo duro" de la soberanía de los Estados»[4].

Estas dificultades se han evidenciado en las respuestas de los países miembros de la UE ante el auge de la crisis migratoria desde el año 2015; y las dispares formas de afrontarla dentro de la Unión. Por ello, la jefa de la diplomacia europea durante los últimos cinco años, Federica Mogherini, ha procurado armonizar la política migratoria comunitaria, pues según sus propias palabras: «La credibilidad externa de la UE depende en gran medida de la coherencia y la consistencia internas»[5]. Además, durante este periodo se han intensificado los foros de diálogo y la cooperación con agentes externos, principalmente países de origen y tránsito.

La problemática migratoria en el ámbito intracomunitario

El aumento del flujo migratorio hacia la UE tuvo un extraordinario repunte a los pocos meses de la toma de posesión de Mogherini como alta representante en noviembre de 2014. Esta situación obligó a desarrollar y fortalecer el pilar migratorio, dentro de la política exterior europea. De este modo, se han intensificado los foros de diálogo con terceros países, se ha publicado regulación normativa para afrontar el fenómeno migratorio a medio y largo plazo, y se han llevado a cabo medidas de urgencia con acción y efecto inmediatos, cuando ha sido necesario.

La base jurídica de la política migratoria de la Unión Europea establece una competencia compartida entre la Unión y los Estados, para lograr «una gestión eficaz de los flujos migratorios, un trato equitativo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en los Estados miembros, así como una prevención de la inmigración ilegal y de la trata de seres humanos y una lucha reforzada contra ambas»[6].

[4] RUIZ GONZÁLEZ, Francisco J. *El papel como actor global de la Unión Europea desde la entrada en vigor del «Tratado de Lisboa»*. Fundación Ciudadanía y Valores 2011, p. 14.
[5] Declaración de la alta representante Federica Mogherini sobre migraciones, 2015. Disponible en https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/6037/speech-hrvp-federica-mogherini-migration_en. Consultado el 2/12/2019.
[6] Art. 79 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Disponible en https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=es. Consultado el 26/11/2019.

Además, se establece un principio de solidaridad entre los Estados que determina un reparto equitativo de responsabilidad y cargas financieras derivadas de la política migratoria[7].

Los rasgos generales de la política comunitaria incluyen medidas de control de las fronteras exteriores, normativa para la resolución de las solicitudes de asilo, así como el establecimiento de diálogo y cooperación con países de origen y tránsito. Para un completo desarrollo de estos, la UE en su conjunto ha activado mecanismos que deben permitir la aplicación de las disposiciones incluidas en el Tratado de Lisboa. La Agenda Europea sobre Migración, la Estrategia de Seguridad de la UE o el Plan de Acción contra el tráfico ilícito de migrantes, son solo la punta del iceberg de los esfuerzos llevados a cabo para ofrecer una respuesta común y consensuada por los Estados miembros.

En ese sentido, Mogherini ha tendido puentes para mantener abiertos todos los canales de comunicación en un periodo especialmente difícil. La llegada masiva de migrantes ha puesto en dificultades a los países miembros como Estados soberanos; y a la propia Unión como institución supranacional defensora de un amplio espectro de derechos para todos los que se encuentran dentro de su territorio. Las diferentes visiones nacionales al respecto de la gestión de la crisis, en base a su ideología política o su situación geográfica, se han traducido en divergencias entre los Estados acerca de las políticas migratorias a llevar a cabo y el modo de aplicación del principio de solidaridad. Los distintos puntos de vista acerca de la implementación de las políticas de integración de los migrantes, la aplicación del Convenio de Dublín o los desiguales sistemas de regulación del sistema de asilo han provocado una serie de desajustes, en un momento especialmente sensible para el futuro de la Unión, con el crecimiento de partidos nacionales euroescépticos, y las dificultades para encontrar una solución consensuada al *brexit*.

En referencia a la Regulación de Dublín, sistema que trata de armonizar las políticas de asilo en la UE, se ha mostrado ineficiente por las continuas disensiones a la hora de repartir la responsabilidad entre los Estados miembros y, además, «como los refugiados no son tratados de manera uniforme y la proporción de reconocimientos varía, se han

[7] Art. 80 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Disponible en https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=es. Consultado el 26/11/2019.

visto estimulados los desplazamientos secundarios»[8]. Entre las críticas recibidas, destacan su escasa equidad y eficiencia, la desproporción de responsabilidad que recae en los países fronterizos, y la vulneración de derechos de los refugiados[9].

Hay ejemplos que ilustran esta desproporcionalidad, como la decisión alemana de abrir sus puertas a refugiados procedentes de Hungría, en el año 2015, y no enviar a demandantes de asilo sirios hacia sus países de acceso a la UE. Se trató esta de una decisión humanitaria sin precedentes en la Unión, y fue aplaudida por la Comisión Europea, por el reconocimiento implícito de no poder dejar a «Estados miembros situados en las fronteras exteriores gestionar solos el gran número de demandas de asilo buscando refugio en Europa»[10]. Como contrapunto, los países del llamado grupo de Visegrado (República Checa, Eslovaquia, Polonia y Hungría) se han mostrado disconformes con el reparto de cargas para solicitantes de asilo que se estableció en el año 2015, llegando a «aceptar a las personas en reubicación en una proporción muy inferior al compromiso adquirido […] o negándose a cumplir sus obligaciones de reubicación»[11].

Otro ejemplo que puso de manifiesto estos problemas de sintonía interna se produjo en el año 2018 con la decisión del Gobierno italiano de no admitir el atraque en sus puertos de los barcos que hubiesen recogido migrantes en la ruta del Mediterráneo central. Promovido por el entonces ministro del Interior, Matteo Salvini, este cierre de los puertos italianos vino acompañado de la aprobación de un decreto ley de seguridad y migración, que implicaba un enfoque restrictivo sobre los derechos de los migrantes y los solicitantes de asilo, poniendo en duda el principio de no devolución[12]. Ante la crisis abierta por la posición del Gobierno italiano de no permitir los desembarcos, la UE abogó por contemporizar la situación, respaldando al gobierno italiano, abogando por que fuese la Guardia Costera libia la que se hiciese cargo en primera instancia de los rescates,

[8] MAIHOLD, Günter. «Migración, control de fronteras y acuerdos migratorios de la Unión Europea con terceros países». *Revista Mexicana de Política Exterior*, n.º 111. 2018.
[9] GARCÉS-MASCAREÑAS, Blanca. «Por qué Dublín "no funciona"». *Notes internacionals CIDOB* (n.º 135), 2015.
[10] Declaraciones de Natasha Bertaud, portavoz de la Comisión Europea. Disponible en https://www.dw.com/en/germany-suspends-dublin-rules-for-syrians/a-18671698. Consultado el 29/11/2019.
[11] GORTÁZAR, Cristina. *La contradicción de Europa. 'Políticas realistas' versus Derechos Humanos en la denominada 'Crisis de los Refugiados'*, 2017.
[12] CARTA, Silvia. «Beyond closed ports: the new Italian Decree-Law on Immigration and Security». *EU immigration ad Asylum Law and Policy*, 2018. Disponible en https://eumigrationlawblog.eu/beyond-closed-ports-the-new-italian-decree-law-on-immigration-and-security/.

pero también intentando coordinar con otras agencias, como ACNUR y OIM, la repatriación voluntaria de migrantes antes de partir de los puertos libios hacia Italia[13].

Medidas impulsadas para hacer frente a la crisis migratoria de 2015: movimiento de acción-reacción

La actual crisis migratoria ha tenido, desde su origen, el mar Mediterráneo como uno de sus principales puntos neurálgicos, siendo el lugar donde convergen ciudadanos procedentes de territorios con una gran inestabilidad, como ciertas zonas del Sahel, Libia o Siria, entre otros. Solo en el año 2015, se registraron un total de 1.200.000 llegadas por mar a Europa de manera fundamental a las costas griegas e italianas[14].

Esta masiva llegada de migrantes a las costas del sur de Europa, así como el elevado número de personas ahogadas antes de conseguirlo, supusieron un importante acicate para reactivar las principales medidas que en materia migratoria ha venido desarrollando la Unión Europea. De este modo, en líneas generales, se ha tratado de reforzar la cooperación con los países de origen y tránsito, buscando una gestión de la inmigración más coherente y eficaz. Todas las medidas van encaminadas a desarrollar un plan integral que afronte el problema de la inmigración ilegal, atacando sus causas profundas, desde los conflictos armados, la pobreza o el cambio climático.

La Cumbre de la Valeta del año 2015 fijó unas líneas generales y de responsabilidad compartida entre jefes de Estado y de Gobierno europeos y africanos con la firme propuesta de abordar las causas profundas de la migración de manera cooperativa, estableciendo canales migratorios legales.

A nivel más concreto, uno de los principales ejes sobre los que giran las acciones que lleva a cabo la UE es la Agenda Europea de Migración, que vio la luz en mayo del año 2015. Sobre ella, la Comisión Europea sentó las bases para poner freno a la migración irregular, gestionar las fronteras de forma efectiva, y elaborar una política de migración con una política de asilo común más sólida, nuevas prioridades en políticas de integración, y la optimización de las medidas beneficios hacia personas afectadas y

[13] GONZÁLEZ, Carmen. «El Consejo Europeo y las migraciones, ¿se ha avanzado algo?». *ARI* 85/2018, Real Instituto Elcano, 2018.
[14] Organización Internacional para las Migraciones (OIM), «Global MigrationTrends 2015 Factsheet». Disponible en https://www.iom.int/news/iom-releases-global-migration-trends-2015-factsheet. Consultado el 30/11/2019.

países de origen[15]. Se trataba de un documento que marcaba a grandes rasgos las líneas a desarrollar, pero que incluía, además, algunas de las medidas específicas que se han llevado a cabo tales como la dotación presupuestaria a los programas regionales de desarrollo y protección en África o la aprobación de una financiación de emergencia para la asistencia sanitaria de migrantes[16].

A este respecto, en marzo de 2019, Federica Mogherini resaltaba el trabajo conjunto realizado por la UE con la Unión Africana y las Naciones Unidas, «ayudando a miles de personas en situación de desamparo, ayudando a muchas a regresar a casa para iniciar una actividad, salvando vidas y luchando contra los traficantes»[17]. No obstante, la posición oficial de la Comisión es la de inconformismo ante un fenómeno que ha disminuido, el de los flujos migratorios irregulares, pero que aún requiere de una acción más sólida para terminar con sus causas profundas. En una de sus últimas intervenciones, la alta representante describía que los acontecimientos de los últimos años han puesto de manifiesto que ningún país puede abordar la lucha contra el tráfico de migrantes de manera individual, y que «solo trabajando juntos podemos enfrentarnos a estos desafíos globales de una manera efectiva, humana y sostenible»[18].

También la Agenda Europea de Seguridad valora la necesidad del desmantelamiento de «las redes de delincuencia organizada dedicadas al tráfico ilícito de migrantes mediante el refuerzo de las investigaciones transfronterizas»[19], lo cual se conseguirá, en términos generales, con una actuación conjunta en materia de seguridad.

De la conjunción de ambas agendas, la de Migración y la de Seguridad, surgió el Plan de Acción de la UE contra el tráfico ilícito de migrantes (2015-2020), con el objetivo de establecer acciones específicas. El objetivo principal de este ambicioso plan es el de

[15] Fichas temáticas sobre la Unión Europea, relativa a la política de inmigración. Disponible en http://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/152/la-politica-de-inmigracion. Consultado el 29/11/2019.
[16] Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. «Una Agenda Europea de Migración», 2015. Consultado el 1/12/2019.
[17] Comunicado de prensa de la UE. «La Agenda Europea de Migración: la UE debe mantener los avances registrados en los cuatro últimos años», 2019. Disponible en https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_19_1496. Consultado el 1/12/2019.
[18] Comunicado de prensa de la Comisión Europea. «European Agenda on Migration four years on: marked progress needs consolidating in face of volatile situation», 2019. Disponible en https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_6075. Consultado el 1/2/2019.
[19] Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. «Agenda Europea de Seguridad», 2015. Disponible en https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52015DC0185. Consultado el 1/2/2019.

lograr, mediante un enfoque multidisciplinar, la participación de multitud de actores (UE, países de origen y tránsito, organizaciones internacionales, sociedad civil, entre otros) y abarcar «todos los tipos y fases del tráfico ilícito de migrantes y todas las rutas migratorias»[20]. Entre estas medidas, se incluye el aumento del flujo de información entre agencias acerca de los modelos económicos de las redes de tráfico ilícito, una mejor asistencia a los migrantes vulnerables, o una mejora de la eficacia del retorno como un factor disuasorio.

En cuanto al fortalecimiento de la cooperación con terceros países durante estos últimos cinco años, se han dado importantes pasos hasta convertirse en un elemento fundamental de la política migratoria europea. Tal es así que una de las primeras medidas impulsadas, en el año 2015, fue la creación de un fondo fiduciario de emergencia para la estabilidad y atención a las causas fundamentales de la migración irregular y las personas desplazadas en África, empleándose una buena parte de las ayudas en intervenciones en el sector seguridad, como equipamiento o formación policial[21]. También vio la luz un nuevo Marco de Asociación con terceros países en el contexto de la Agenda Europea de Migración, cuyos puntos principales giran en torno al aumento de la asistencia financiera, como principal donante mundial de ayuda al desarrollo y ayuda humanitaria; y la búsqueda de la colaboración para luchar contra el tráfico de migrantes. Este marco de asociación trata de revertir la tendencia migratoria, ofreciendo ayuda para que terceros países desarrollen sus propias capacidades de gestión de fronteras, así como ofrecer canales de migración legales, y un aumento de la cooperación en materia de readmisión y retorno[22]. Por otra parte, se ha dado un nuevo impulso a la política europea de vecindad tratando de flexibilizar sus programas y poder adaptarlos a las necesidades de cada socio preferente.

Otro aspecto fundamental de este periodo lo constituye la publicación de la *Estrategia Global de la UE* en el año 2016, donde el aspecto migratorio es considerado como uno

[20] Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y Al Comité De Las Regiones. *Plan de Acción de la UE contra el tráfico ilícito de migrantes* (2015 - 2020). Disponible en https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52015DC0285. Consultado el 2/12/2019

[21] OLIVIÉ, Iliana; PÉREZ, Aitor. «¿Una nueva agenda? La narrativa de la seguridad en el discurso europeo del desarrollo». *ARI* 105/2018. Real Instituto Elcano, 2018.

[22] Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo y al Banco Europeo de inversiones sobre la creación de un nuevo Marco de Asociación con terceros países en el contexto de la Agenda Europea de Migración. Disponible en https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52016DC0385. Consultado el 2/12/2019

de los principales desafíos a los que la UE debe hacer frente, lo que requiere superar la fragmentación de las políticas exteriores; y «exige una conjunción de políticas equilibrada y respetuosa de los derechos humanos que aborde la gestión de los flujos y sus causas estructurales»[23]. Esta estrategia vio la luz «en un momento el cual se necesitaba desarrollar mayor convergencia europea entre el ámbito político y el militar»[24], y así lo entendió también el Consejo de la UE, que incluyó las «misiones y operaciones de la PCSD a la paz y estabilidad internacionales, como parte esencial del enfoque integrado de la UE de los conflictos y las crisis»[25].

Por tanto, la PCSD se ha convertido en otro de los baluartes en la lucha contra el tráfico ilegal de migrantes, y un instrumento para lograr unos flujos migratorios legales y ordenados. Como ejemplos tangibles es posible destacar las acciones que se están llevando a cabo en Libia, puerto de salida de las operaciones marítimas de las mafias del tráfico de personas que operan en la ruta del Mediterráneo central. Por un lado, está la Operación Sophia, que a partir del año 2015[26] se convirtió en la respuesta militar para hacer frente a la tragedia humanitaria provocada por el tráfico ilegal de migrantes procedentes de los puertos libios. Actualmente, la misión sigue en marcha, prorrogada hasta el 31 de marzo de 2020, pero sus funciones quedaron descafeinadas el 1 de abril de 2019, al suspenderse de manera temporal la utilización de medios navales propios de la UE. La fuerte reducción del flujo de migrantes en el Mediterráneo central y, sobre todo, la falta de consenso entre los países europeos acerca del atraque de los barcos que recogen a los migrantes en el mar, son las principales causas que han generado este descenso de los recursos militares utilizados. Por otro lado, la Unión Europea desarrolla la misión EUBAM Libia, esta vez dentro de territorio libio, cuya función principal es ayudar a que el gobierno libio adquiera capacidades de gestión fronteriza.

Por último, durante esta etapa ha visto la luz la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas, con funciones ampliadas de las que llevaba a cabo hasta entonces

[23] *Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea, «Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte».*
[24] CASABÓN, Cristina. *La estrategia Mogherini en la crisis del Mediterráneo: por un enfoque político con una dimensión de seguridad*. *Documento de Opinión* 61/2016. Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2016.
[25] Comunicado de prensa del Consejo Europeo / Consejo de la Unión Europea. «Seguridad y defensa: el Consejo adopta unas conclusiones». 2016. Disponible en https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2019/06/17/security-and-defence-council-adopts-conclusions/. Consultado el 1/2/2019.
[26] Decisión (PESC) 2015/778 del Consejo de 18 de mayo de 2015, relativa a una operación militar de la Unión Europea en el Mediterráneo Central Meridional (EUNAVFOR MED).

FRONTEX, de modo que, a partir de su creación, y en palabras del comisario de Migración, Asuntos de Interior y Ciudadanía, Dimitris Avramopoulos: «La frontera exterior de la UE de un Estado miembro es la frontera exterior de todos los Estados miembros, tanto desde el punto de vista jurídico como operativo»[27].

Punto de situación y perspectivas de futuro

Una política exterior eficaz, y común a todos los países europeos, constituye un requisito para el fortalecimiento de la UE. Desde la promulgación del Tratado de Lisboa, la política exterior de la UE ha ganado protagonismo, como demuestra la creación de la figura del alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, que aglutina funciones de representación y coordinación de toda la acción exterior y de la seguridad común.

La necesidad de dotar a la UE de una política exterior común y consensuada por todos los Estados miembros ha sido frenada, en ocasiones, por la falta de entendimiento entre estos últimos. La integridad territorial y sus límites geográficos han sido objeto de soberanía nacional desde la firma de Westfalia, en 1648, y cada nación defiende intereses particulares que pueden no coincidir siempre con los intereses de la Unión como actor global. Con todo ello, el periodo Mogherini ha tenido más luces que sombras. Se ha dado un gran impulso en la búsqueda de entendimiento con terceros países, haciendo frente a una crisis migratoria que, unida al crecimiento de partidos euroescépticos y a las disensiones internas, han llegado a cuestionar la propia existencia de la Unión tal y como está concebida actualmente. Estas diferencias entre los Estados miembros han tenido momentos álgidos durante los últimos cinco años, ofreciendo una imagen de división hacia el exterior, y poniendo palos en las ruedas al impulso que en política exterior ha tratado de dar la alta representante.

A pesar de estos problemas en el seno de la UE, se han llevado a cabo variadas iniciativas para hacer frente a los desequilibrios que generan unos flujos migratorios insostenibles, se ha tratado de comprender los problemas estructurales que afectan a los países de origen, impulsando medidas de fomento de la democracia y el Estado de

[27] Comunicado de prensa de la Comisión Europea. «Garantizar la seguridad de las fronteras exteriores de Europa. Puesta en marcha de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas». Disponible en https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_16_3281. Consultado el 2/12/2019.

derecho y potenciando importantes reformas en el sector seguridad, con apoyos económicos y de formación en materia de fronteras. En clave interna, y en aras de lograr una política migratoria y de fronteras comunitaria, Mogherini ha centrado sus esfuerzos en la búsqueda del diálogo, y la llegada a puntos de entendimiento —en ocasiones acuerdos de mínimos— con el objetivo de mantener la política migratoria en la agenda política y desarrollar la normativa establecida en el Tratado de Lisboa.

De este modo, a pesar de las disensiones en materia migratoria, y las dificultades para lograr acuerdos debido a las grandes diferencias existentes entre los gobiernos nacionales, el periodo de Federica Mogherini como alta representante se ha caracterizado por una continua exploración hacia el establecimiento de acuerdos con países de origen y tránsito. Gracias a su función catalizadora se han alcanzado importantes logros, participando activamente en la reducción de los flujos, y fomentando políticas eficaces que favorecen el retorno voluntario de manera segura. En una de sus últimas declaraciones como alta representante, Federica Mogherini afirmaba que durante los últimos años «hemos construido una política migratoria exterior de la UE, que antes no existía, […] y se han establecido canales de migración legales, […] y se ha luchado contra los traficantes de personas»[28].

Es tarea de su sucesor, el español José Borrell, profundizar en los hitos conseguidos y estimular a los mandatarios nacionales a llegar a acuerdos que permitan colaborar en la erradicación de la migración irregular lo más cerca del origen posible; y lograr flujos ordenados que cuenten con el respaldo de todos los países receptores. En el horizonte cercano aparecen abiertos varios frentes, como la necesidad de revisar el Plan de Acción para hacer frente a la migración, reactivar de manera precisa las operaciones que se llevan a cabo en el Mediterráneo para luchar contra el tráfico ilícito de migrantes; o la búsqueda de acuerdos que permitan una mejor aplicación del sistema de asilo en la Unión.

*Antonio Poncela Sacho**
Comandante DEM Ejército del Aire

[28] MOGHERINI, Federica. «European Agenda on Migration four years on: Marked progress needs consolidating in face of volatile situation». Disponible en https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_6075. Consultado el 1/12/2019.

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

02/2020 13 de enero de 2020

Jesús Abraham Fernández *

Oriente Medio realpolitik

Oriente Medio realpolitik

Resumen

Oriente Medio ha sido, desde la antigüedad, una región disputada y difícil de entender. Colonos, mercaderes y cruzados dieron forma durante años a uno de los puntos más calientes del planeta donde, a raíz del descubrimiento de gas y petróleo en el subsuelo, existe un importante interés geoestratégico tanto para los actores de la región como para los actores internacionales.

Su peculiar geografía, el Acuerdo Sykes-Picot, el reparto demográfico y religioso, sus ingentes recursos naturales y enorme capacidad económico-financiera han hecho de esta región un polvorín difícil de entender dada la gran confluencia de intereses que se entremezclan en la zona.

Palabras clave

Oriente Medio, realpolitik, geopolítica, 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.

Middle East Realpolitik

Abstract

The Middle East has been, since ancient times, a disputed and difficult region to understand. Settlers, merchants and crusaders shaped for years one of the hottest points on the planet where, as a result of the discovery of gas and oil in the subsoil, there is an important geostrategic interest both for the actors in the region and for international players.

Its peculiar geography, the Sykes-Picot treaty, the demographic and religious distribution, its enormous natural resources and vast economic-financial capacity have made this region a hard-to-understand powder magazine given the great confluence of interests that intermingle in the area.

Keywords

Middle East, Realpolitik, geopolitics, strategy.

«La tierra provee lo suficiente para saciar las necesidades de cada hombre,
pero no la avaricia de cada hombre».
Mahatma Gandhi

Introducción

Llevamos años preguntándonos si el islam y el choque de civilizaciones que anunciaba Samuel P. Huntington[1] serían el origen del día del juicio final, ese temible día en el que la humanidad queda arrasada fruto de su propia incapacidad para vivir en paz y armonía, y resolver sus diferencias mediante el diálogo y el apoyo mutuo.

Solo las Fuerzas Armadas de los distintos países son capaces de mantener una paz que, aunque con gran dificultad en algunos casos concretos, se hace más inestable cada día que pasa. Unas Fuerzas Armadas que, bien preparadas y motivadas, son capaces de preguntar a cualquier posible enemigo si las pérdidas que puede asumir recurriendo al empleo de las armas son compensadas con el beneficio que pudiera obtener de tal empresa. Al fin y al cabo, somos seres humanos, imperfectos por naturaleza.

Esta recurrente pregunta que deben hacerse a diario los líderes políticos de cualquier Estado, dadas las graves consecuencias que puede acarrear una mala decisión, no tiene el mismo efecto en el caso de una empresa privada. Si se albergaban pocas dudas de que los conflictos que se sufren en Oriente Medio, como en otros muchos puntos del planeta, no tienen un fundamento religioso; el último conflicto de los Gulf Cooperation Countries (GCC) con uno de sus miembros, Catar, nos lo ha terminado de aclarar[2].

Hasta la fecha, algunos medios de comunicación nos han tratado de explicar cómo las diferentes interpretaciones del islam competían entre sí en defensa de su fe. Suníes, chiíes, alauitas, wahabitas, ismailíes, zaidíes, entre otros, son solo algunas de las diferentes ramas o escuelas que en principio luchaban entre sí. Y digo en principio porque realmente son ellas, las personas, las que se enfrentan en el campo de batalla, se inmolan, cometen atentados y otras barbaridades en defensa de su fe con la firme satisfacción de estar haciendo lo correcto.

[1] HUNTINGTON, Samuel P. «The Clash of Civilization». *Foreign Affairs*. Vol. 72, N.º 3. Summer, 1993, p. 22.
[2] BILL BOSTOCK, B. B. «The Qatar-Saudi border is as tense as ever. Here's why». *Business Insider.* 17 de septiembre de 2019. Recuperado el 15 de noviembre de 2019. Disponible en https://www.businessinsider.com/qatari-saudi-arabia-border-why-so-serious-2019-7?IR=T.

Esa sería la interpretación más sencilla del problema actual en Oriente Medio, la primera capa, la más superficial de todas y a la que se aferra la gran mayoría de la masa popular de los países enfrentados.

Pero antes de comenzar cualquier estudio sobre un conflicto armado, debemos tener presentes cuáles son sus tres pilares básicos sobre los cuales se van cultivando las bases que pueden llevar al comienzo de las hostilidades. El primer pilar son los combatientes, aquellos que están dispuestos a arrojar hasta la última gota de su sangre persiguiendo un fin. En el caso que nos centra se trata de un fin divino, no material, que le hace entregarse en cuerpo y alma en la lucha por su defensa. Este fin podría ser económico, pero no sería rentable ni tendría tanto efecto. Al fin y al cabo, cualquier combatiente movido por el vil metal siempre estará dispuesto a sopesar si le merece la pena entregar su bien más preciado, la vida, por un puñado de monedas. En cambio, aquellos que luchan en defensa de su fe, algo que contemplan muy por encima de cualquier estado, nación o sistema político, no contemplan otra acción que la lucha (yihad)[3] y la victoria sobre el infiel.

El segundo pilar sería el espacio físico en el que se libra la batalla y, en el caso que nos centra, ese espacio sería la región de Oriente Medio y aquellas tierras que alguna vez estuvieron sujetas a la profesión de la fe islámica.

Aquellos que hayan tratado de indagar un poco más que lo que acostumbran a contarnos los medios de comunicación más sensacionalistas, rápidamente se habrán dado cuenta de que la contienda tiene como fin la lucha por convertirse en la potencia regional, aquella que dicta las normas en política nacional e internacional sobre todos los países de la región siguiendo sus propios intereses.

[3] DE LEÓN AZCÁRATE, Juan Luis. *The jihad and the treatment of war in the Qur'an,* De León Azcárate. *Deusto Journal of Human Rights*. 11 de diciembre de 2018. Recuperado el 15 noviembre de 2019. Disponible en http://revista-derechoshumanos.revistas.deusto.es/article/view/1507.

Y es aquí donde llegamos a la segunda capa del conflicto, la lucha por la supremacía regional[4]. Por el control físico y político del territorio. Un territorio, por cierto, con las mayores y más rentables reservas energéticas del mundo. Varios son los países que aspiran a este trono. A saber, las tres principales: Arabia Saudí, Irán y Turquía. Todos ellos tratan de establecer una esfera de influencia que refuerce su candidatura y debilite la de su adversario. A veces hay intereses comunes y otros contrapuestos, tanto a dos como a múltiples bandas. El primero de ellos es un país con un sistema autoritario islámico, mientras que los dos últimos son repúblicas con débiles democracias guiadas, en mayor o menor medida, por el islam.

Los tres países tienen un peso geopolítico mayúsculo tanto a nivel regional como internacional; y todos ellos tratan de jugar sus cartas en la región en defensa de sus intereses. Para lograr su objetivo necesitan establecer unas áreas de influencia, las cuales convergen en algunos de los casos. ¿Y cuáles son estas zonas de convergencia? Pues principalmente Siria, Irak, Yemen y ahora Catar. Volveremos más tarde para analizar los casos por separado.

El tercer pilar de cualquier conflicto sería la financiación, es decir, el dinero. Si ya tenemos combatientes y un lugar físico para y por el que combatir, solo nos queda conseguir financiarnos para comprar armamento, munición y todo lo necesario a fin de comenzar y mantener una contienda armada.

Pero ¿por qué querría un grupo de personas combatir hasta la muerte por un puñado de tierra? Y es aquí donde llegamos a la tercera capa.

La tercera capa y, por ende, el verdadero motivo del sufrimiento que se vive en algunos países de Oriente Medio y África se compone de puros intereses económicos y accesos a ciertas materias primas consideradas estratégicas. Y sería un error pensar que estos intereses son única y exclusivamente por el petróleo y el gas. Sí es cierto que el control de la explotación de estos recursos es importante, pero no debemos dejar pasar el hecho de que todas las guerras y todos los conflictos armados se llevan a cabo con armamento, y que este lo vende alguien[5].

[4] TYLER, M., & BOONE, A. M. *Rivalry in the Middle East: Saudi Arabia and Iran*. USA: Nova Science Pub 2012.
[5] WEZEMAN, P., & KUIMOVA, A. «Military spending and arms imports by Iran, Saudi Arabia, Qatar and the UAE». *SIPRI*. Mayo de 2019. Recuperado el 15 de noviembre de 2019. Disponible en https://www.sipri.org/publications/2019/sipri-fact-sheets/military-spending-and-arms-imports-iran-saudi-arabia-qatar-and-uae.

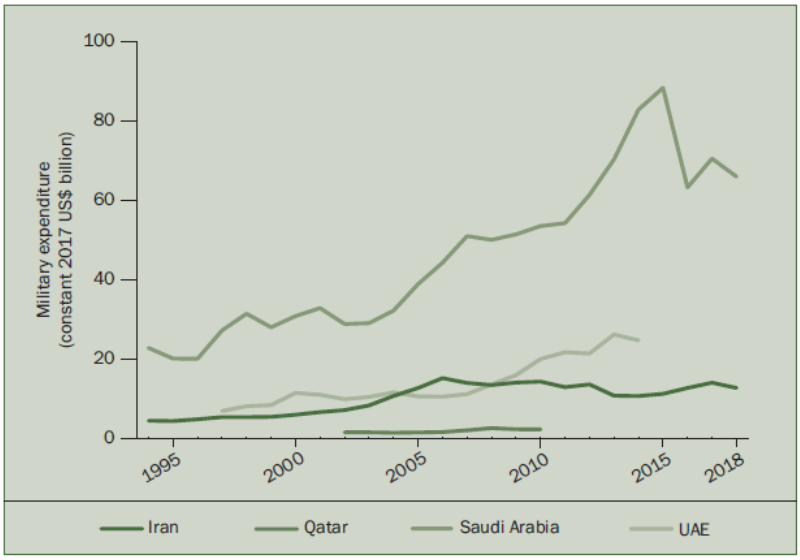


Figura 1. Gasto en armamento de Oriente Medio. Fuente: SIPRI.

Como ya se conoce, la explotación del petróleo se compone de varios procesos. Los más importantes son la extracción, el refino, el transporte, y la venta. Todos estos procesos son controlados principalmente por grandes corporaciones petrolíferas occidentales. Estas llegan, establecen un *Production-Sharing Agreement* (PSA)[6] y comienzan a operar.

Muy lejos quedan ya los acuerdos de seguridad por petróleo firmados a bordo del USS Quincy en 1945 por el rey Al-Saud y el entonces presidente de los EE. UU., Franklin D. Roosevelt. Los países petroleros, conscientes del gran poder estratégico que tiene el oro negro, decidieron «actualizar» esos PSA hace tiempo; y ello se traduce en un flujo de miles de millones de euros hacia las arcas de los países de donde se extrae el gas y el crudo. Así pues, ¿cómo hacer que todo ese dinero vuelva a su lugar de origen? Una forma de conseguirlo es mediante la venta de armamento y sistemas de armas. Por esa razón, Oriente Medio ha pasado en una década a ser el gran maná para el complejo industrial-militar occidental con ventas multimillonarias de armas de diferente tipo. Y, por supuesto, se tienen que crear razones suficientes para justificar la necesidad de todo ese material militar.

[6] BINDEMANN, K. *Production-sharing Agreements: An Economic Analysis*. Oxford: Oxford Institute for Energy Studies 1999.

Cuando ya tenemos combatientes, un espacio por el que pelear y dinero para librar esa pelea, solo es preciso darle forma a todo; y, para ello, empezamos a agitar el avispero.

En este caso es sencillo, se trata de un tirano que ahoga a su pueblo mientras él y sus allegados (normalmente de la misma confesión) se enriquecen, entonces es necesario reestablecer el orden. Pero ¿y es realmente este el motivo de tanto sufrimiento? ¿De verdad tiene ese pueblo maltrecho armamento y munición para comenzar y mantener una guerra contra sus propias Fuerzas Armadas? Y es aquí donde comienza a complicarse la cosa.

Diversos grupos armados, cada uno con un nombre diferente y que dice luchar por una causa justa batallan por el control de una parte de territorio, casualmente aquella parte donde hay recursos petrolíferos o que son de gran interés para el transporte de estos, con armas y munición que nunca se acaba. ¿Cómo puede un grupo armado llamado Dáesh poner en jaque al todopoderoso ejército de EE. UU. y su gran coalición contra el terrorismo? No tienen blindados, ni aviones, ni UAV, ni satélites, ni misiles de medio o largo alcance. Tampoco tienen sofisticados sistemas de mando y control, ni equipos de operaciones especiales dotados de la tecnología más puntera y el adiestramiento más completo del planeta. Pero, aun así, siguen resistiendo los envistes de rusos, turcos, norteamericanos, ingleses, franceses y un largo etcétera.

Hasta aquí todo encajaba como un perfecto «Tetris» en la primera capa. Chiíes contra suníes y suníes contra chiíes. Y, de repente, llega el varapalo de Catar. Pero ¿no teníamos claro que Catar era un país del GCC, suní y Estado petrolífero? ¿cómo puede ser que ahora todos sus aliados regionales se vuelvan contra él?

Es aquí donde claramente interviene la tercera capa de pleno. La respuesta la encontramos en los diferentes intereses económicos y estratégicos que existen en la zona. Países que basan su economía en la riqueza que proporcionan sus ingentes reservas de gas y petróleo[7].

Como hemos dicho anteriormente, la segunda capa tiene como objetivo la lucha por la supremacía regional, la cual conlleva manejar la política interna y externa de toda la región; y, por ende, el uso de la energía como herramienta política. Irán y Arabia Saudí

[7] HAARETZ. *The Qatar-Iran Gas Field behind the Diplomatic War in the Middle East.* 24 de abril de 2018. Recuperado el 15 de noviembre de 2019. Disponible en https://www.haaretz.com/middle-east-news/the-qatar-iran-gas-field-behind-the-diplomatic-war-in-the-middle-east-1.5480343.

son productores de petróleo, mientras que Turquía es principalmente el *hub* energético más importante entre Oriente Medio, el Cáucaso y Europa, a la postre el mayor consumidor de energía del mundo en su conjunto.

Arabia Saudí quiere tener a Irán bajo control y lo ha conseguido gracias a las sanciones internacionales auspiciadas por EE. UU., su principal valedor. Eso le ha permitido hasta la fecha poseer una considerable cuota de mercado a nivel internacional y manejar, gracias a su presión en la OPEP, los precios del crudo según los intereses geopolíticos de EE. UU.

Durante la administración Obama, Arabia Saudí vio reducido su peso a nivel regional. Más si cabe tras el deshielo de las relaciones con Irán, a la que se le permitió retornar al mercado energético con algunas concesiones en términos de desarrollo de su programa nuclear y, muy importante, en cuestiones de explotación petrolífera. Debido a las sanciones internacionales impuestas sobre Irán, este tiene una infraestructura anticuada y poco eficiente. Así pues, y fruto de las negociaciones internacionales auspiciadas por la administración Obama, diversas petroleras occidentales se encargarán de suministrar la tecnología e infraestructura necesaria para la explotación de los recursos energéticos de Irán en términos similares a como está ocurriendo en los países del GCC. Recordemos las PSA y compras masivas de armamento que permitan mantener la estabilidad en la zona entre los archienemigos.

Pero ¿qué pinta el pequeño reino de Catar en este embrollo? Pues bien, Catar cuenta con las que son consideradas las mayores reservas de gas en la zona en bolsas situadas en el golfo Pérsico y explotadas juntamente con Irán[8]. Se estima que el valor económico de la explotación de estas bolsas es ciclópeo, por lo que se hace necesario rentabilizarlas al máximo posibles. Y ¿cómo se puede hacer esto? Pues exportándolas al mayor consumidor del mundo, Europa.

[8] IRAN TIMES. *Qatar offers to help Iran get out its gas*. 3 de enero de 2014. Recuperado el 15 de noviembre de 2019. Disponible en http://iran-times.com/qatar-offers-to-help-iran-get-out-its-gas/.

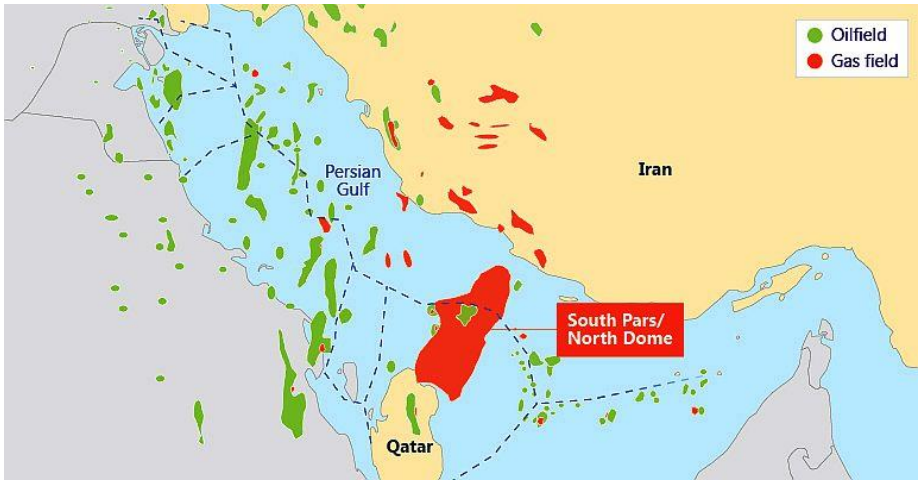


Figura 2. South Pars Oil gas field. Fuente: www.energyglobalnews.com

Ya hemos visto que las técnicas de gas licuado transportadas por vía marítima son efectivas, pero requieren de muchos mediadores y medios que restan eficiencia y poder de control a los países productores. ¿Y cuál es la solución? La construcción de un enorme gaseoducto desde las zonas de extracción hacia los países consumidores.

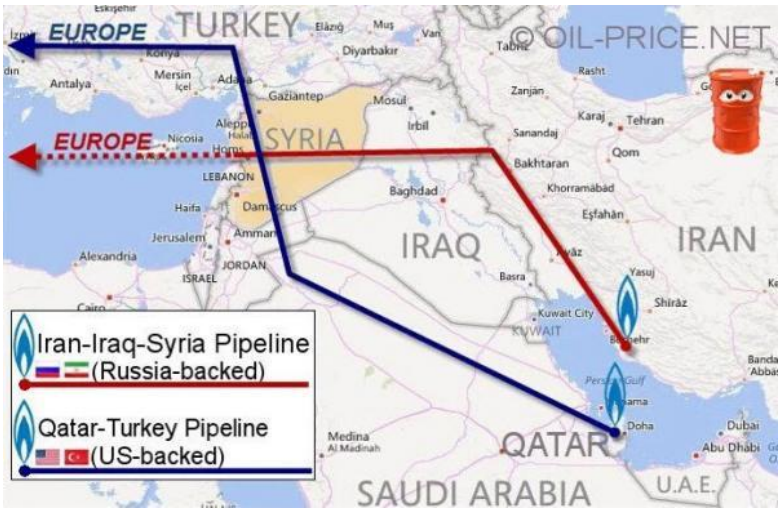


Figura 3. Proyectos de gaseoductos en Oriente Medio. Fuente: www.oil-price.net

Y es aquí donde realmente se encuentra el problema. Irán pretende instalar estos gaseoductos y oleoductos desde el golfo Pérsico a Europa a través de Irán, Irak, Siria y Líbano para, cruzando el Mediterráneo, conectar con la red energética europea. Y hacia China y el sudeste asiático a través de Pakistán e India. Por otro lado, Arabia Saudí se opone a esta infraestructura, ya que pretende tener la mayor cuota de mercado mediante gaseoductos y oleoductos que transporten la energía desde los países del GCC a través de Arabia Saudí, Jordania, Siria y Turquía para llegar a Europa y, por vía marítima, hacia China y el sudeste asiático. Así pues, Irak y Siria se convierten en un punto geoestratégico de vital importancia para los intereses económicos de la región. Si Arabia Saudí le niega el acceso al Mediterráneo al programa iraní, este conseguiría el suministro energético más rentable de la historia. Por su parte, Catar está navegando entre dos mares, ya que las mayores reservas de gas están en una bolsa compartida entre Catar e Irán. Por tanto, y a fin de ejercer la presión necesaria para que Catar alinee sus políticas internacionales con las de la gran potencia suní y sus aliados del GCC, estos han decidido llevar a cabo una acción diplomática sin precedentes. La intención es evitar a toda costa que los gaseoductos y oleoductos cataríes se conecten a los de Irán; y que esta unión sea un contrapeso importante para el resto de los GCC en el suministro a Europa, por un lado, y China y el sudeste asiático por otro.

Y mientras tanto, EE. UU. sigue firmando contratos multimillonarios de armamento tanto con unos como con otros. Más de 100.000 millones de dólares estadounidenses en Arabia Saudí, y más de 10.000 millones en Catar en menos de un mes.

Pero ¿y dónde aparece Turquía en todo esto? Pues bien, el régimen «islamizado» turco de confesión suní no quiere dejar de ser el *hub* energético en la zona que actualmente es. Por Turquía pasan varios de los oleoductos y gaseoductos que proveen de energía a Europa como Nabucco o el BTC. Gas y petróleo que, procedentes de los países del Cáucaso, atraviesan Turquía para entrar a través del Bósforo hacia Europa como alternativa a la alta dependencia de Europa de Rusia.

Y puesto que este suministro caucásico, explotado principalmente por las grandes petroleras anglosajonas, no es suficiente para abastecer la creciente demanda europea, Turquía no quiere dejar de recibir su cuota en el nuevo proyecto de Oriente Medio, por lo que está ejerciendo su presión en la zona para que cualquiera de las opciones conecte con Europa a través de Turquía y no del Mediterráneo. Y dado que, como hemos comprobado, Siria e Irak (donde por supuesto incluimos la región del Kurdistán) son dos zonas estratégicas para las ambiciones económicas de la región, cada uno de los actores implicados apoyan a uno o varios grupos armados directa o indirectamente. ¿Realmente se está luchando por el islam o por los intereses energéticos en la zona? Dejaré esta pregunta en el aire para que cada cual extraiga sus propias conclusiones.

Pero aún no hemos hablado de Rusia, y no es que se me haya pasado. Rusia, que también es un país que basa su economía en la explotación del gas y el petróleo, le lleva una enorme ventaja a los países de Oriente Medio. Rusia es capaz de extraer, refinar, transportar y comercializar su producto en el mercado europeo y, recientemente, asiático por sus propios medios. Si bien es cierto que la tecnología utilizada es menos eficiente que la que utilizan las grandes corporaciones petroleras occidentales, el margen de beneficio sigue siendo rentable por encima de un determinado precio.

Pero ¿y qué interés puede tener Rusia en Oriente Medio? Pues tratando de sintetizarlo lo máxima posible, Rusia es a la opción iraní lo que EE. UU. es a la saudí. Si Rusia es capaz de controlar el porcentaje de gas y petróleo que la opción iraní provee a Europa y China, sigue teniendo la herramienta política del suministro energético a estas regiones de su mano y, por ende, las cuotas de venta, los precios y la fuerza en los acuerdos bilaterales. Así pues, no es de extrañar el apoyo político y militar de Rusia a Irán y Siria, y al nuevo régimen chií de Irak.

¿Existe alguna otra alternativa al suministro energético a Europa que no pase ni por Rusia ni por Oriente Medio? La respuesta es sí. Principalmente dos: la que nace en el golfo de Guinea y atraviesa el Sahel y el norte de África; y la floreciente industria del *fracking* en EE. UU. Casualmente en la primera han aparecido nuevos conflictos y grupos fundamentalistas islámicos que amenazan la estabilidad del suministro a Europa a través del Mediterráneo central y occidental, es decir, de Italia y España.

Figura 4. Gaseoductos norte de África-sur de Europa. Fuente: www.researchgate.net

La otra opción y, *a priori* más estable, es la compra directa a EE. UU. Con conflictos en el este, en el sudeste y el sur, solo nos queda la importación de gas y petróleo desde las reservas del norte de Europa, insuficientes para cubrir la demanda y las de EE. UU.

¿No es curioso que el ex secretario de Estado de EE. UU. sea el antiguo CEO de Exxon Mobil, la mayor corporación petrolera del mundo? ¿O que el presidente Trump con su «Make America great again» haya desbloqueado el proyecto Keystone XL[9] y se rodee del gran lobby petrolífero y armamentístico de EE. UU.?

¿Acaso tiene algo que ver que el conflicto de Crimea se iniciase tras la intención de una gran corporación petrolera estadounidense, en la cual participaba el hijo del entonces vicepresidente de EE. UU., Joe Biden, de hacerse con el control de grandes reservas energéticas en la ZEE de Ucrania para proveer de energía a Europa?[10].

[9] THE WHITE HOUSE. *Presidential Permit.* The White House. 29 de marzo de 2019. Recuperado el 15 de noviembre de 2019. Disponible en https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-permit/.
[10] FRANCE 24. *Hunter Biden and Ukraine: The back story*. 25 de septiembre de 2019. Recuperado el 15 de noviembre de 2019. Disponible en https://www.france24.com/en/20190925-hunter-biden-ukraine-back-story.

Pero ¿y el acuerdo de París? Ese magnífico acuerdo por la preservación del planeta mediante la reducción de emisión de gases de efecto invernadero. ¿Es casualidad que las grandes corporaciones petroleras chinas y occidentales estén invirtiendo grandes sumas de dinero en su desarrollo a la vez que siguen explotando el gas y el petróleo?

No cabe duda de que el futuro son las energías renovables, pero la transición va a ser lenta. Las grandes corporaciones petroleras controlarán este nuevo mercado energético, pero aún está lejos de ser tan rentable como lo es el de la explotación de los recursos fósiles. Mientras las grandes corporaciones petroleras de los países más desarrollados continúan abriendo este incipiente mercado el que, por supuesto, monopolizarán con iniciativas tales como el «impuesto al sol», la lucha por la supremacía energética se sigue librando en las zonas productoras o de tránsito de los combustibles fósiles, y por «combatientes» que creen firmemente y dicen luchar por Alá.

Y llegados a este punto es cuando descendemos a la capa más profunda de todas, la cuarta capa. Esta está muy alejada de cualquier religión, espacio geográfico, gobierno, Estado o interés económico. Es la capa del poder, el poder de controlar el mundo globalizado. Y, puesto que la energía y la seguridad son la base del desarrollo, la lucha por el control mundial de estos dos factores es la que lleva a las grandes corporaciones petroleras, financieras, industriales, sanitarias y tecnológicas a forjar alianzas que les permitan mantener un régimen de monopolio en su sector y un fortalecimiento de su alianza global. En algunos casos apoyando a regímenes democráticos y otras veces autoritarios, proveyendo bienes y servicios por igual a enemigos declarados, o recurriendo a cualquier artimaña negociadora que les permita velar por sus intereses.

Figura 5. Relación piramidal entre las capas. Fuente: Elaboración propia.

Veremos cómo somos capaces de salir de este lío, el de los intereses globales corporativos del poder real. Nos enfrentamos a un enorme reto en el que solo los valores más humanos y la ética más racional pueden evitar un conflicto global de dimensiones incalculables. No podemos ni debemos caer en la utopía del «buenismo», pero sí salvaguardar los intereses de la preservación de la humanidad y su desarrollo sostenible, y no el de los intereses corporativos de ciertas empresas privadas. Las Fuerzas Armadas seguirán existiendo, pero con el objetivo de no tener que ser empleadas más que en aquellos ejercicios que mantengan un nivel óptimo de adiestramiento y en las misiones humanitarias que sean necesarias.

*Jesús Abraham Fernández**
Segundo Comandante
BAM P-46 «Furor»

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

03/2020 14 de enero de 2020

Emilio Manuel Montero Espinosa y Alberto Valdés Brusau *

70 aniversario de la OTAN: una mirada al sur

70 aniversario de la OTAN: una mirada al sur

Resumen

La OTAN ha ido evolucionando su pensamiento estratégico frente a las cambiantes amenazas y riesgos globales con la finalidad de proporcionar seguridad a sus Estados miembros. Dos son los flancos a los que la OTAN en la actualidad presta una atención especial: el flanco este y el flanco sur. Cada uno con unos riesgos inherentes diferentes que requieren respuestas igualmente diferentes. España, como país miembro, siente especial responsabilidad ante los riesgos procedentes del flanco sur de una amplia región como es Oriente Medio y Norte de África (MENA).

En la jornada del *70 aniversario de la OTAN. Una mirada al sur*, organizada por el CGTAD/HQ NRDC-ESP el pasado 5 de noviembre, se debatieron los riesgos y amenazas en el flanco sur, junto con las acciones y respuestas que la OTAN está llevando a cabo en la región. Para ello, se contó con un relevante elenco de ponentes civiles y militares.

El presente documento trata de recoger de una forma somera los principales temas tratados en cada una de las mesas redondas y el panel, que pueden ser de gran interés por lo actual de las cuestiones: situación en el área Magreb-Sahel y conmemoración de los 70 años de la OTAN.

Palabras clave

OTAN, flanco sur, MENA, 70 aniversario.

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.

NATO 70th anniversary. A look to the South

Abstract

NATO strategic thinking has been evolving due to ever-changing threats and global risks, in order to provide security to its members. NATO is currently focused on two flanks: East and South, each one with different inherent risks that demand different approaches.

Spain, as NATO member, feels a special responsibility for the South Flank risks: a wide region including the Middle East and North Africa (MENA).

Last 5th of November took place the seminar 'NATO 70th Anniversary, a look to its South'. It was organized by CGTAD/HQ NRDC ESP. The aim of the seminar was to discuss not only about the threats and risks in the South Flank, but also about NATO actions and responses to them. An important number of civilian and military speakers participated in the seminar.

Keywords

NATO, South Flank, MENA, 70th Anniversary.

El Magreb y el Sahel: situación política y de seguridad

La OTAN, en los últimos años, ha comenzado a mostrar interés por su flanco sur, en el que se encuentran los países del Magreb y el Sahel, incluyendo en este arco de inestabilidad a los países de Oriente Medio. Estos países presentan una serie de problemas políticos, especialmente de seguridad, que afectan hoy en día, y que pueden afectar aún más en el futuro, a los países componentes de la Alianza.

La situación política y de seguridad en el Magreb se ha visto marcada por la aparición y desarrollo de las denominadas Primaveras Árabes. Cuando surgieron, pareció que representaban una esperanza de democratización para estos países, pero la realidad es que prácticamente ninguna ha funcionado. Podemos encontrar diferentes grupos de países en función del desarrollo que han vivido tras esta revolución.

En primer lugar, podemos hablar del caso de Túnez, el único que en cierto modo se puede calificar de «éxito». Sin embargo, es posible entender su actual situación como la de una democracia sostenida económicamente por la Unión Europea y el Fondo Monetario Internacional, más que como un verdadero éxito de movimiento revolucionario a favor de una mayor democratización.

Tenemos otro grupo de países en el que estas primaveras acabaron en el colapso del Estado y generaron conflictos aún latentes como sucede en Siria, Yemen o Libia.

Existen otros países, como Baréin y Egipto, en los que la revolución ha terminado con una contrarrevolución. El ejemplo más claro es el de Egipto, en el que el autoritarismo y la represión, han ido en aumento, a la par que la economía se ha deteriorado considerablemente. Existen otros Estados, como Jordania y Marruecos, que fueron capaces de adelantarse a los problemas que pudieran darse al extenderse en el tiempo la Primavera Árabe, realizando una serie de reformas limitadas que sirvieron para contener las protestas.

Por último, existe lo que podríamos llamar «Primaveras Árabes tardías» en países como Irak, Argelia y el Líbano. Mientras que en Irak comenzaron las protestas el pasado mes de septiembre debido a la corrupción, el desempleo juvenil y los precios de los alimentos; en Argelia se iniciaron en febrero mediante movilizaciones pacíficas de la juventud. Por otro lado, en el Líbano, las protestas, que han conseguido la caída del Gobierno, han sido consecuencia de la pobreza, la corrupción y la falta de suministro de luz y agua.

Pero si la situación es complicada en la zona del Magreb y Oriente Medio, no lo es menos en la zona del Sahel. Históricamente, el Sahel siempre ha concentrado y se ha convertido en una zona de conflictos. Geográficamente es la zona de transición entre el desierto del Sahara y la sabana, antes de alcanzar la selva subtropical. Sin embargo, y debido al cambio climático, el Sahel se está desplazando hacia el sur. El problema en esta zona tiene su origen en que, desde siempre, las tribus ganaderas nómadas del norte han efectuado incursiones de pillaje sobre los poblados de las tribus dedicadas a la agricultura del sur. La movilidad de los pastores sobre las poblaciones sedentarias ha facilitado que los primeros vencieran en los diferentes enfrentamientos. De esta manera, se creó una jerarquía tribal en la que las tribus nómadas se consideraban superiores.

A este problema de origen hay que añadirle la diferenciación religiosa, ya que las tribus nómadas del norte estuvieron en contacto con los árabes musulmanes, mientras que las tribus sedentarias del sur siguen una religión cristiana-animista. La colonización europea del siglo XIX alteró la situación al poner a miembros de las tribus sedentarias en puestos de administración, ejército, etc. Esto fue debido a que se encontraban más dispuestas a colaborar con los europeos para gozar de cierta protección frente a las tribus norteñas. Por su parte, los europeos, se apoyaban en la parte descontenta de la población —las tribus sedentarias— para afianzar su dominio frente a los dominadores tradicionales —las tribus nómadas—.

El final de la colonización deja a estos países con una administración dominada por miembros de las tribus tradicionalmente oprimidas —que apoyaron a los colonizadores—, frente a los dominadores tradicionales que, en muchos casos, lideraban los movimientos independentistas y que, en ese momento, intentaban recuperar el poder.

A todos estos factores, hay que sumar algún otro que añade más inestabilidad a la zona, como es la presencia de recursos naturales (petróleo, piedras preciosas), principalmente en la zona sur, anheladas por las tribus norteñas.

La población del sur ha logrado históricamente vencer a la del norte cuando su experiencia y tecnología han podido compensar las ventajas tácticas de sus oponentes. Esta experiencia y tecnología es la que, en la actualidad, los países europeos están proporcionando a los países de la zona para poder hacer frente a los grupos insurgentes y terroristas en la zona vinculados a las tribus norteñas. Los países de la zona son potencialmente ricos debido a los recursos naturales de los que disponen, pero ser potencialmente rico dista bastante de ser realmente poderoso. Para ser un país poderoso es necesaria la industria y la tecnología, que será las que los capaciten para vencer en su lucha.

El punto de inflexión del terrorismo en la zona fue la caída del régimen de Gadafi en Libia. Durante la crisis libia, se liberaron ingentes cantidades de armamento del régimen y las tribus que trabajaban para el dictador se vieron liberadas de su compromiso con ese Gobierno, volviendo a dirigirse hacia el sur, hacia la zona del Sahel.

En la actualidad, multitud de grupos terroristas se encuentran realizando sus actividades en la zona del Magreb y Sahel. Dentro de la zona del Magreb, Argelia fue durante décadas el referente terrorista en la zona y, aunque en la actualidad ya no es así, sigue existiendo un riesgo latente en este país. Por el contrario, en Túnez operan los grupos terroristas y se ha generado una diáspora de yihadistas tunecinos por diferentes países. Y, por último, en Egipto, se mantienen grupos terroristas en la zona del Sinaí.

Pero donde la situación es más preocupante hoy en día es en la zona del Sahel. En concreto en Mali actúan multitud de grupos terroristas, desde grupos tuareg hasta otra serie de grupos bajo el paraguas de Al Qaeda o del Estado Islámico. La gravedad de la situación en este país es tal que se está produciendo un desbordamiento del terrorismo a los países colindantes. El terrorismo cuenta en la actualidad con un conjunto de zonas en las que se está expandiendo prácticamente sin oposición, debido a que o bien los Estados no existen en esa zona, o si lo hacen no tienen las capacidades necesarias para hacerle frente.

Entre estas zonas podemos destacar la frontera entre Mali, Níger y Burkina Faso, o la región del lago Chad donde ya existe un embrión del Estado Islámico. También existe una serie de países entre los que se encuentran Benín, Togo y Costa de Marfil en los que está aumentado mucho la preocupación por el futuro del terrorismo.

Como ya se ha dicho, la amenaza ha aumentado de manera exponencial en los últimos meses en Mali y también en Burkina Faso. En este último país, se está viviendo una situación similar a la que vivió Mali en el año 2012 y que dio lugar a la intervención de los países europeos.

Frente a todas estas amenazas, la comunidad internacional ha respondido con diferentes iniciativas. En el caso del Magreb, y especialmente en el Sahel, coexisten misiones de las Naciones Unidas, la Unión Europea e iniciativas propias de los países de la zona. A destacar en primer lugar, la respuesta unilateral francesa con la Operación Barkhane que sirvió, en un primer momento, para mantener controlada la expansión terrorista en la zona. Por su parte, hoy en día en Mali existen manifestaciones contra la presencia de las tropas francesas en el país. La ONU participa mediante la MINUSMA, que cuenta con 15.000 efectivos, en la estabilización de la zona; es la misión de la ONU que ha sufrido más bajas. Mientras, la UE participa con misiones de adiestramiento de las fuerzas de Mali y Níger.

Los países de la zona participan en el G-5 Sahel, fuerza que cuenta con 4.000 efectivos, encuadrados en 5 batallones, uno por país participante en la iniciativa. Su principal problema es la carencia de medios, especialmente de mando y control, así como los ingentes espacios de terreno a controlar, que hace que pierdan efectividad.

En definitiva, la situación política y de seguridad en el Magreb y el Sahel es extremadamente complicada: por un lado, por las consecuencias de las Primaveras Árabes; y por otro, por la expansión terrorista. Ante esta amenaza, existen variedad de respuestas por parte de la comunidad internacional, pero es necesaria una mayor coordinación entre las mismas para que no sean acciones inconexas y que sea una respuesta integral a los problemas existentes.

El flanco sur

Actualmente, en los foros de académicos, se discute sobre la implicación de la OTAN en los flancos sur y este, pero por decisiones y acciones acometidas por la Alianza se podría afirmar que la organización está llevando a cabo su esfuerzo principal en el flanco este; en el flanco sur, en cambio, se están llevando a cabo diferentes acciones entre las que cabe destacar los partenariados.

Para poder tener una idea clara de las sucesivas acciones de la OTAN, es importante estudiar de qué forma ha ido evolucionando la organización, analizando sus decisiones y compromisos adquiridos.

Para ello, hay que tener en consideración que los pilares actuales de la OTAN, según su último concepto estratégico, son las operaciones de Gestión de Crisis, la Seguridad Cooperativa y la Defensa Colectiva. Estas operaciones se iniciaron en los Balcanes durante el conflicto de la ex-Yugoslavia. Con el cambio de siglo, el escenario se trasladó a Afganistán, tras el atentado del 11 de septiembre en el 2001, creándose la Operación ISAF y convirtiéndose esta, a fecha de hoy, en *Resolute Support*. Actualmente, la OTAN está disminuyendo su presencia en Afganistán para así ir saliéndose de este escenario.

No debemos olvidar el resto de operaciones desarrolladas o en curso como las del Mediterráneo, la Operación NATO Unified Protector en Libia o la vigente Sea Guardian; y la más oriental, actualmente en curso, como la NATO Mission Irak.

Tras las operaciones en Afganistán, principalmente la ISAF, y la operación en Libia, el concepto de defensa colectiva se equiparó en importancia a los conceptos de gestión de crisis y seguridad cooperativa, los cuales habían sido predominantes hasta el momento.

Durante todo este escenario de diferentes operaciones, la OTAN comenzó una serie de colaboraciones —los partenariados—desglosadas en

- Partenariado por la paz[1]. Orientado, en sus inicios, a la colaboración con países del antiguo bloque soviético, aunque actualmente es un programa de cooperación bilateral entre países euro-atlánticos y la OTAN. Este programa permite la creación de una relación individualizada de dichos países con la OTAN, estableciendo sus propias prioridades de cooperación. Actualmente 21 países son miembros del programa, entre los que podríamos destacar a Serbia, Bosnia y Herzegovina, Austria, Finlandia o Suiza.
- Diálogo del Mediterráneo. La seguridad sin el Mediterráneo no es completa. La iniciativa la lideró España en 1994 agrupando a 7 países no miembros de la Alianza, de la región mediterránea (Argelia, Egipto, Israel, Jordania, Mauritania, Marruecos y Túnez). Los objetivos principales del diálogo son contribuir a la seguridad y estabilidad del Mediterráneo, lograr un mejor entendimiento entre la

[1] Disponible en https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_50349.htm.

OTAN y los países del Mediterráneo y, disipar las dudas acerca del papel de la OTAN en el mismo.

- Iniciativa de Cooperación de Estambul[2]. En el año 2014, y ante la presión de los Estados Unidos por una cooperación estrecha con los principales países del golfo Pérsico para hacer frente al terrorismo, la Alianza optó por esta iniciativa que involucraba al Mediterráneo oriental. Esta iniciativa se caracterizó, en un primer momento, por el bajo interés de los países más importantes de la zona. El objetivo principal de la Iniciativa es contribuir a la seguridad global y regional a largo plazo, ofreciendo a los países firmantes acciones de cooperación bilaterales con OTAN. Actualmente son miembros Baréin, Catar, Kuwait y Emiratos Árabes Unidos, aunque Omán y Arabia Saudí han mostrado también interés en la misma.
- Tras los últimos acontecimientos, con la irrupción en escena de Estado Islámico y las revueltas en Ucrania entre proeuropeos y prorrusos, finalizando estas con la anexión de Crimea por parte de Rusia, junto con la crisis del Donbás, y la aparición del concepto hecho realidad, de la «guerra híbrida», se celebró la Cumbre de Gales. Dicha cumbre quiso dar un giro de timón y vislumbrar lo que podría ser el futuro de la OTAN. Las dos grandes líneas de actuación para acometer el futuro serían:
- Contener a Rusia en el este.
- Apoyar a los vecinos del sur y norte de África.

Como decisión tras dicha cumbre, se creó la Fuerza Conjunta de Muy Alta Disponibilidad (VJTF, por sus siglas en inglés), capaz de desplegarse en cuestión de pocos días para hacer frente a cualquier amenaza a la seguridad euroatlántica en 360 º, independientemente de su procedencia[3]. Por otra parte, en la misma cumbre se acordó mejorar las capacidades de la Fuerza de Respuesta de la OTAN (NRF, por sus siglas en inglés), hasta llegar a un total de 40.000 efectivos.

Ese nuevo enfoque 360 º hace que la misión de la OTAN sea omnidireccional, entrando en escena zonas como el Ártico; o la recuperación de las líneas de comunicación seguras entre América y Europa, lo que ha precisado crear un nuevo Cuartel General (CG) en

[2] Disponible en https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_58787.htm.
[3] Disponible en https://www.defensa.gob.es/brigada-vjtf/es/que-es-vjtf.html.

Norfolk a semejanza de los actuales de nivel operacional. Con este interés por el Ártico y el nuevo CG, la Alianza tendría cubierta las zonas norte y oeste.

Para el este, las iniciativas son la presencia avanzada reforzada, la denegación de área y la aproximación a la Unión Europea en cuanto a la seguridad; y finalmente para cerrar el círculo de los 360 º y mirar al sur, la OTAN tiene puesto el énfasis en la proyección de la estabilidad mediante mejoras en las capacidades de seguridad, el refuerzo del partenariado y de los sectores de seguridad.

En resumen, como se puede apreciar en lo mencionado anteriormente, se ha ponderado el este en esos 360 º, debido principalmente a que, en ese flanco, la amenaza se considera existencial mientras que en el sur no lo es tanto.

Como acción hacia esa proyección de estabilidad al sur, la OTAN creó el *hub* de Nápoles. Dicho elemento nace en la Cumbre de Varsovia para tener una mayor comprensión de la zona de interés marcada por el mando, tener una mayor capacidad de anticipación y finalmente poder aportar algo más de conocimiento ante una posible operación expedicionaria. El *hub* se sustenta sobre dos pilares fundamentales, el área de conocimiento-análisis y el área de relaciones. El fundamento de este ambicioso proyecto es poder entablar relaciones con expertos dedicados a temas concretos, que estén situados en la zona de interés, para poder llevar a cabo los análisis correspondientes, aumentando de esta manera el conocimiento del área sujeta a estudio. El gran objetivo final es interconectar no solo a los aliados, sino también a colaboradores y entidades civiles, para obtener una aproximación colaborativa y holística hacia la construcción de conexiones y relaciones con las organizaciones internacionales y con los centros académicos.

Además de la creación del *hub*, podríamos destacar, como parte de esa proyección de seguridad, la misión NATO Mission Irak (NMI), creada a petición de Irak en 2017, la cual tiene como objetivo el fortalecimiento de las fuerzas de seguridad iraquíes y de sus instituciones de enseñanza, para que las fuerzas iraquíes puedan prevenir y afrontar el potencial regreso de Estado Islámico[4].

Entre las características de esta misión, podemos destacar que no es una misión de combate, que los componentes civil y militar están integrados, que se realiza un análisis

[4] Disponible en https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_166936.htm.

de lo solicitado por el Gobierno iraquí llevando a cabo la reforma de su sector seguridad, un asesoramiento a su Ministerio de Defensa y una colaboración estrecha en la instrucción y adiestramiento de sus fuerzas militares y cuerpos de seguridad.

Para la consecución de los objetivos operacionales se están siguiendo dos líneas de operaciones, la primera es el asesoramiento y sincronización en los altos niveles de mando, mientras que la segunda línea de acción es la educación e instrucción permanente en los diferentes centros de enseñanza.

Parte del resultado de la misión es la gran aceptación por el Gobierno iraquí, en concreto, por sus Fuerzas Armadas y fuerzas y cuerpos de seguridad, debido a los grandes resultados obtenidos en la preparación de las unidades.

Como se puede apreciar, esta misión es un claro ejemplo de esa proyección de la seguridad siendo el núcleo de las operaciones la reforma del sector seguridad y un partenariado continuo mediante la implicación de fuerzas de la OTAN, tanto en las instituciones como en los centros de enseñanza. En ellos, España tiene una implicación sobresaliente, destacada en el C-IED School en Besmayah, al ser el único centro de excelencia dedicado a la lucha C-IED.

70 años de OTAN

La revisión de la Alianza Atlántica en su aniversario se abordó en el segundo panel. La seguridad de España se sostiene gracias a cuatro pilares fundamentales: las propias capacidades nacionales, los acuerdos bilaterales en materia de Defensa con los EE. UU., la seguridad europea y la defensa colectiva en el marco de la OTAN.

La OTAN ha tenido una serie de momentos clave a lo largo de sus 70 años de historia. El primero de ellos fue la firma del Tratado de Washington, el 4 de abril de 1949, tratado fundacional de la Alianza. De él merece la pena destacar lo reflejado en el preámbulo en los que los países que firman el tratado se muestran «decididos a salvaguardar la libertad, la herencia común y la civilización de sus pueblos, basados en los principios de la democracia, las libertades individuales y el imperio de la ley». Esta afirmación que enmarca la actuación de la OTAN es la que sirve de guía a la hora de desarrollar sus cometidos.

Con la caída del Muro de Berlín en 1989, y la posterior desintegración de la URSS, se alcanza el principal objetivo de la OTAN desde su creación, lo que supuso un gran éxito para la organización. Pero no es hasta ese momento que comenzó un periodo en el que se repetía una pregunta existencial: ¿para qué sirve la OTAN una vez alcanzado su objetivo primordial?

La organización tuvo, por tanto, que reinventarse. Una primera fase de este cambio fue su actuación en las guerras de los Balcanes en los años 90, con acciones en un escenario que no se hubiera podido imaginar tan solo unos años antes. Pero el gran cambio, ligado a otro momento clave de la Alianza, fueron los atentados del 11 de septiembre de 2001, que supusieron una reinvención total de la OTAN. El nuevo adversario de la Alianza pasaba a ser el terrorismo internacional, invocándose por primera vez el artículo 5 sobre la defensa colectiva. Este caso de actuación no podía estar más lejos de lo previsto por los firmantes del Tratado de Washington 52 años antes.

El siguiente momento clave fue la Cumbre de Lisboa del año 2010, en la que se aprobó el nuevo Concepto Estratégico de la Alianza, que sigue vigente hasta la fecha. El cambio fundamental fue que se añadió, además del concepto de defensa colectiva, los conceptos de gestión de crisis y seguridad cooperativa.

El año 2014 es el último momento clave para la Alianza, marcado por el regreso con fuerza de Rusia a la escena internacional con motivo de la crisis de Crimea y posteriormente la del Donbás en Ucrania. Rusia, que en la última etapa de la URSS llegó a importantes acuerdos para el desarme, vivió tras la caída del régimen comunista una época muy dura en la que pasó a ser un actor secundario en la escena internacional. En un primer momento, se mostró colaborador en la guerra contra el terrorismo, pero en 2007 en la Cumbre de Múnich, el presidente Putin pronunció un contundente discurso para mostrar el fin de la debilidad rusa. Posteriormente, en 2008, se produjo la invasión rusa de Georgia. La actuación de Rusia en Crimea y Ucrania ha estado originada, principalmente, por la ampliación de la OTAN a los países del este de Europa, tradicional zona de influencia rusa. Por su parte, Rusia, también ha desarrollado un importante papel en Oriente Medio, apoyando al régimen sirio y convirtiéndose en la actualidad en un actor fundamental en esta región.

Pero, además del nuevo papel jugado por Rusia, existen otra serie de riesgos para la Alianza, que han ido desarrollándose durante los últimos años.

En la última década, los países de la Alianza han vivido una profunda crisis económica, que en muchos casos ha hecho disminuir las inversiones en defensa. Hasta la caída del comunismo, la OTAN fue capaz de ejercer la disuasión y, en la actualidad, debe ser capaz de seguir ejerciendo la misma. Asimismo, los nuevos adversarios deben ser conscientes de que dar un paso adelante en sus amenazas no compensará el daño que pueden sufrir. Por tanto, la Alianza debe seguir disponiendo de la suficiente capacidad militar y de decisión política. Por ello, Defensa necesita financiación y medios, ya que la historia ha demostrado que es la única manera de conservar la paz.

Para ejercer la disuasión, un tercer aspecto que es requisito fundamental es la necesaria unidad entre los miembros de la Alianza. Hoy en día, esta unidad se encuentra con dificultades en cuanto a aspectos económicos y comerciales de las relaciones trasatlánticas. De igual modo, las relaciones intraeuropeas viven un continuo tira y afloja entre decidir la transferencia de soberanía a la Unión Europea o, por el contrario, volver al nacionalismo o al populismo. Para solventar estos problemas sería necesario un liderazgo fuerte, como el que en su día ejercieron los EE. UU., que sirva de nexo entre los diferentes países componentes de la organización. Este liderazgo no solo debe serlo en el aspecto político y económico, sino también un liderazgo moral que consiga la requerida unanimidad de sus miembros en las decisiones fundamentales a tomar por la Alianza. Esta unanimidad ha de ser consecuencia de que los diferentes países tengan los mismos enemigos y valores.

El mundo actual está viviendo un cambio de era de unas dimensiones similares a lo que supuso pasar de la Edad Media al Renacimiento. Esto es consecuencia, en primer lugar, del espectacular ritmo de cambio que está experimentando el mundo científico y tecnológico. El encogimiento que está sufriendo el planeta debido a las comunicaciones hace que los diferentes países quieran ocupar su espacio en el mismo, generando fricciones que pueden conducir a diferentes conflictos. Por otro lado, la mezcla cultural y religiosa que están experimentando las sociedades genera miedos e inseguridades, y lleva a muchos países o grupos de personas a retrotraerse a sus viejas creencias como la familia o la nación.

Más allá del resurgir de Rusia como un actor a tener muy en cuenta en la escena internacional, en los últimos años hemos vivido el ascenso de China al estatus de gran potencia. Se puede considerar que China es el gran triunfador de la globalización, ya que, gracias a ella, ha conseguido ser la segunda potencia económica del mundo. De igual manera es el segundo país que más invierte en defensa. En el ámbito marítimo, su expansión comercial le está llevando a invertir en puertos a lo largo del denominado collar de perlas, en zonas como Sri Lanka (limitando la expansión india), y buscando en la actualidad puertos en el Atlántico. Asimismo, China está consiguiendo penetrar tanto en África como en Iberoamérica para hacerse con los recursos naturales que atesoran estas zonas, y para controlar las vías marítimas y el comercio. Desde que Xi Jinping ascendió a la presidencia del país, comenzó una época de grandes proyectos, marcando el año 2049, coincidiendo con el centenario de la fundación de la república popular, como el año en el que China será la primera potencia mundial. Entre sus objetivos para ese año se encuentra la restauración territorial de China, lo que podría significar la anexión de Taiwán. Pero, a pesar de todos estos riesgos, el aspecto fundamental a destacar es que China es un gran competidor como modelo de sociedad. Un modelo completamente diferente al modelo democrático occidental defendido por la OTAN.

Con los riesgos expuestos hasta este punto, no acaba el listado de asuntos que deben preocupar hoy en día a la Alianza. Nos encontramos también con nuevas armas, como las armas nucleares supersónicas, o las investigaciones con armas biológicas o químicas en determinados países que no actúan con la misma ética que los países occidentales. Nuevos retos como las noticias falsas o el desarrollo de la inteligencia artificial, los ciberataques, el 5G y el *big data* harán que la Alianza tenga que seguir demostrando su capacidad de adaptación.

Además, no debemos olvidar el riesgo que sigue planteando la amenaza terrorista a pesar del fin del califato del Dáesh en Irak y Siria. La amenaza en la zona sigue siendo un hecho, además de las ya conocidas en la zona del Magreb y Sahel. De igual modo, las zonas de conflicto como Afganistán, Yemen o Siria siguen planteando retos y problemas a la organización.

Por último, es importante tener en cuenta que, históricamente el derecho internacional ha sido clave en el mantenimiento de la paz, pero en la actualidad estamos asistiendo a un debilitamiento de este, lo que hace que las relaciones internacionales se conviertan en relaciones de poder. Por ello, los países miembros de la OTAN tienen que ser capaces de entender que la Alianza no es una organización internacional en la que cada país va a defender sus intereses; por el contrario, es una alianza política y militar que exige tener un ideal superior a los intereses nacionales y estar comprometidos con ese ideal. Desde ese punto de partida, tratando de tener un liderazgo fuerte y siendo capaces de adaptarse a los diferentes riesgos y amenazas existentes en la actualidad, la OTAN encontrará su lugar en la escena internacional, demostrando que es una organización útil y que debe mantenerse para poder defender los valores de las democracias occidentales, reflejados en el preámbulo del Tratado de Washington, y que tanto esfuerzo ha costado defender en los 70 años de existencia de esta.

Conclusiones

La jornada de geopolítica *70 aniversario de la OTAN. Una mirada al sur* ha servido para tratar la situación actual de la Alianza, así como los principales retos y amenazas a los que se debe enfrentar tanto en la actualidad como en el futuro próximo.

Por un lado, se constató la inestabilidad creciente en el flanco sur de la OTAN, con un terrorismo creciente en la zona del Sahel, sin todavía haber desaparecido completamente las amenazas terroristas en Oriente Medio. A esto hay que sumarle el desarrollo de las primaveras en determinados países, algunas de ellas sin resolver, y las nuevas primaveras que están surgiendo en otros países. A toda esta cambiante situación tendrá que hacer frente la Alianza.

La OTAN ha lanzado una serie de iniciativas para hacer frente a estas situaciones como los partenariados o misiones internacionales de adiestramiento como la NATO Mission Irak. Asimismo, la creación del *hub* del JFC Nápoles, con la intención de tener un claro conocimiento de la situación en el flanco sur de la OTAN, es un paso importante de la Alianza para mostrar el verdadero interés por esta zona.

La historia de la OTAN ha sido la historia de un éxito y con la caída del muro de Berlín y de la URSS alcanzó su objetivo primordial. Desde entonces, la organización ha tenido que reinventarse para adaptarse a la cambiante situación. De cara al presente y al futuro más cercano, deberá afrontar el nuevo papel de potencias como Rusia y China, las nuevas armas, el 5G, el *big data*, la inteligencia artificial, continuar haciendo frente a las diferentes formar de terrorismo, entre otros. Y todo ello manteniendo la unidad de la organización y los ideales fundacionales del Tratado de Washington como son la democracia, las libertades individuales y el imperio de la ley. En resumen, el modelo occidental de civilización.

*Emilio Manuel Montero Espinosa y Alberto Valdés Brusau**
Comandantes de Artillería (DEM)

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

04/2020 17 de enero de 2020

Roberto Muelas Lobato *

Boko Haram: la insurgencia yihadista contra la «educación occidental» en Nigeria

Boko Haram: la insurgencia yihadista contra la «educación occidental» en Nigeria

Resumen

El Grupo de la Gente de la Sunnah para la Predicación y la Yihad, más conocido como Boko Haram, es un grupo insurgente cuyo origen lo encontramos en Nigeria en el año 2002. Este grupo ha llegado a convertirse en uno de los más mortíferos del siglo XXI y es el principal actor insurgente en Nigeria, aunque sus acciones también se extienden por la región del África occidental. El presente trabajo describe su ideología y objetivos, su origen y evolución, su estructura y organización, sus métodos de financiación, sus conexiones y alianzas, y su actividad violenta. Finalmente, el estudio culmina con una valoración sobre su posible evolución, peligrosidad de cara al futuro y medidas a tomar.

Palabras clave

Boko Haram, ISWAP, JAS, Nigeria, terrorismo, insurgencia.

*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.

Boko Haram: The jihadist insurgency against 'Western education' in Nigeria

Abstract

The Group of the People of Sunnah for Preaching and Jihad, better known as Boko Haram, is an insurgent group whose origin is found in Nigeria, 2002. This group has become one of the deadliest of the 21st century and is the main insurgent actor in Nigeria, although his actions also extend throughout the West African region. This work describes its ideology and objectives, its origin and evolution, its structure and organization, its financing methods, its connections and alliances, and its violent activity. Finally, the study culminates with an assessment of its possible evolution and risk for the future and measures to be taken.

Keywords

Boko Haram, ISWAP, JAS, Nigeria, terrorism, insurgency.

«Todos los que se suscriben a la democracia son infieles y los que aceptan el juicio de acuerdo con las leyes hechas por el hombre son infieles. Todos aquellos que reciben educación en escuelas extranjeras son infieles. Esta es mi fe, hermanos míos. Si no me conoces, aquí estoy».

Abubakar Shekau

Introducción

Boko Haram (BH en adelante), que se autodenomina Grupo de la Gente de la Sunnah para la Predicación y la Yihad (Jamā'at Ahl as-Sunnah lid-Da'wah wa'l-Jihād), es uno de los grupos más violentos del siglo XXI. En más de una década, BH ha evolucionado de una organización islámica extremista que centraba su acción en el proselitismo en Nigeria a una insurgencia afiliada con el autoproclamado Estado Islámico (EI) cuya huella operativa abarca toda una región.

Los inicios del grupo los encontramos en 2002 cuando Muhammed Yusuf tomó el liderazgo del grupo. En cambio, es bajo el liderazgo de Abubakar Shekau cuando la organización ha cobrado relevancia a nivel mundial. En concreto, este grupo insurgente se dio a conocer internacionalmente en el 2010 después de atacar la prisión de Bauchi en el norte de Nigeria[1].

El presente trabajo pretende, mediante una revisión sistemática de la literatura relacionada de naturaleza cualitativa, esto es, a través de fuentes secundarias, exponer la ideología y objetivos de BH, su origen y evolución, su estructura y organización, sus métodos de financiación, sus conexiones y alianzas, y su actividad violenta. Finalmente, el estudio culmina con una valoración sobre su posible evolución, peligrosidad de cara al futuro y medidas a tomar de cara a su eliminación.

Ideología y objetivos

Según BH, la aceptación de la educación occidental habría llevado a la destrucción del orden islámico causando pobreza y sufrimiento en el norte de Nigeria[2]. La solución que proponen es la instauración de un califato, lo cual eliminaría las causas de la privación

[1] ZENN, Jacob. «Boko Haram's international connections». *CTC Sentinel*. Vol. 6, n.º 1. 2013, pp. 7-13.
[2] ZENN, Jacob; BARKINDO, Atta; HERAS, Nicholas A. «The ideological evolution of Boko Haram in Nigeria». *The RUSI Journal*. Vol. 158, n.º 4. 2013, pp. 46-53.

en Nigeria, causas que se corresponden con los tres pilares fundamentales en la civilización occidental: la educación, la tradición judeocristiana y la democracia[3].

BH mantiene una ideología salafista yihadista en la que mezcla ideas locales con otras más internacionales asentadas en la yihad global. De esta manera, la ideología de BH mantiene dos vertientes: 1) vengarse del Gobierno nigeriano y de los líderes islámicos en el norte de Nigeria; y 2) cumplir los objetivos yihadistas regionales e internacionales[4]. Asimismo, cabe destacar que, a diferencia de otros grupos yihadistas salafistas, BH es una organización *takfiri*[5] lo que significa que acusa a quienes no están de acuerdo con su ideario de ser apóstatas (*kuffar*) —sean o no musulmanes—, considerándolos enemigos potenciales[6]. No obstante, esta ideología está fuertemente marcada por la influencia de Shekau y ha sido causa de debate llegando a provocar divisiones dentro de la organización. Brevemente, el principal objetivo de BH es llevar a cabo la yihad inmediata a fin de conseguir implantar un Estado islámico en Nigeria[7].

Identidad y contexto

Boko Haram obtuvo su nombre de una de las lenguas dominantes del hausa cuya traducción significa la «educación occidental está prohibida», aunque algunos autores coinciden en que la palabra *boko* representa a toda la civilización occidental[8]. A pesar de que este es el nombre más extendido, BH se identifica como el Grupo de la Gente de la Sunnah para la Predicación y la Yihad, también conocido por las siglas JAS[9].

A fin de comprender la identidad de BH es necesario entender la estructura de Nigeria. Nigeria acoge en sus 923.768 km^2 a más de 190 millones de habitantes. Dentro de los límites del país conviven más de 250 grupos étnicos destacando 1) los hausa-fulani, que engloban dos tercios de la población y se sitúan predominantemente en el norte siendo en su mayoría musulmanes; 2) los yoruba, que se sitúan al sudoeste y están

[3] ZENN, Jacob. «Nigerian al-Qaedaism». *Current Trends in Islamist Ideology*. Vol. 16. 2014, pp. 99-117.
[4] ZENN; BARKINDO y HERAS. *Op. cit.*
[5] *Takfir* es un concepto islámico que se traduce como excomunión. En otras palabras, es la declaración de un musulmán como apóstata.
[6] ZENN, Jacob y PIERI, Zacharias. «How much takfir is too much takfir? The evolution of Boko Haram's factionalization». *Journal for Deradicalization*. Vol. 11. 2017, pp. 281-308.
[7] ZENN, Jacob. «Boko Haram: Recruitment, financing, and arms trafficking in the Lake Chad region». *CTC Sentinel*. Vol. 7, n.º 10. 2014, pp. 5-10; ZENN, BARKINDO y HERAS. *Op. cit.*
[8] ZENN, Jacob. «Leadership analysis of Boko Haram and Ansaru in Nigeria». *CTC Sentinel*. Vol. 7, n.º 2, pp. 23-29; ZENN. «Nigerian al-Qaedaism». *Op. cit.*
[9] ZENN y PIERI. *Op. cit.*

divididos entre musulmanes y cristianos; y 3) los igbo, que se encuentran en el sureste y son en su mayoría cristianos. Todas las demás etnias constituyen minorías. Por otra parte, aproximadamente el 50 % de los 170 millones de habitantes estimados son musulmanes y alrededor del 40 % cristianos[10].

En este conglomerado de etnias, se estima que el 75-80 % de los integrantes de BH pertenecen a la etnia kanuri[11], el 20 % hausa y el 5 % de grupos indígenas reconvertidos al islam. Cabe destacar que alrededor del 90 % de sus víctimas son de las etnias hausa y fulani[12]. A su vez, los kanuri han sido quienes han ostentado los puestos de liderazgo. El componente étnico también queda reflejado en las prácticas rituales y tradiciones animistas que mantienen algunos de los miembros de BH[13]. Por tanto, aunque BH se ha aprovechado del panorama sociocultural y lingüístico de los territorios kanuri, lo cual representa un freno para su expansión, es una organización compleja que engloba diferentes identidades e ideologías y que ha sabido adaptarse atendiendo a sus objetivos[14].

Por otra parte, BH surge y se asienta en el noroeste de Nigeria, en el estado de Borno (ver figura 1). La división entre sur y norte en Nigeria está marcada por la pobreza: la zona norte del país tiene los índices de pobreza y analfabetismo más altos, lo que ha dado lugar a que muchos padres envíen a sus hijos a las escuelas coránicas como medio de supervivencia[15]. A pesar de que esta zona se encuentra cerca del lago Chad, el cual provee de recursos naturales y cuenta con petróleo y gas, la rentabilidad es inferior a la zona sur donde se encuentra el delta del Níger y de donde sí se extrae petróleo. En consecuencia, los intereses económicos del Gobierno siempre han estado en el sur[16].

[10] CIA. «CIA world factbook. Nigeria: People and society». Washington, D. C.: United States Central Intelligence Agency (CIA), 2019. Disponible en https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ni.html. Fecha de la consulta 19/12/2019.
[11] Los kanuri son algo más de un millón de población.
[12] BARKINDO, Atta. «Understanding Boko Haram's factional structure». *Jane's Terrorism & Insurgency Monitor*. Mayor de 2016. Disponible en https://www.researchgate.net/profile/Atta_Barkindo/publication/303685572_Understanding_Boko_Haram%27s_Factional_Structure/links/574d5f7908ae061b3302044e.pdf?origin=publication_list. ZENN, BARKINDO y HERAS. *Op. cit.*
[13] PIERI, Zacharias y ZENN, Jacob. «The Boko Haram paradox: Ethnicity, religion, and historical memory in pursuit of a caliphate». *African Security*. Vol. 9, n.º 1, 2016, pp. 66-88.
[14] Ibídem.
[15] INTERNATIONAL CRISIS GROUP. «Northern Nigeria: Background to conflict». *Africa Report*. N.º 168. Diciembre de 2010. Disponible en https://www.crisisgroup.org/file/1644/download?token=Teq5CbfF.
[16] OMENMA, J. Tochukwu. «Untold story of Boko Haram insurgency: The lake Chad oil and gas connection». *Politics and Religion*. 2019.

Por tanto, Nigeria se caracteriza por una fuerte desigualdad económica y por una gran diversidad étnica, cultural y religiosa.

Figura 1. Mapa político de Nigeria.
Fuente: Department of Peacekeeping Operations, Cartographic Section, United Nations.

Origen y evolución

El origen y la evolución de BH se puede entender en diferentes fases. La primera fase se extendería desde el año 2002 hasta el 2009; la segunda comprende el periodo entre el 2010 y el 2013; la tercera fase va desde el 2013 al 2016; y la cuarta fase comenzaría en el 2016 para llegar hasta nuestros días[17]. Durante estas fases se han producido diferentes cismas que han determinado el devenir de BH[18].

[17] MAHMOUD, Omar. «Local, global, or in between? Boko Haram's messaging, strategy, membership, and support networks». En ZENN, J. *Boko Haram Beyond the Headlines: Analyses of Africa's Enduring Insurgency*. West Point, NY: Combating Terrorism Center 2018, pp. 87-114.
[18] ZENN y PIERI. *Op. cit.*

Primera fase (2002-2009)

Los orígenes de BH son inciertos, aunque algunos autores lo sitúan en 1995 cuando Abubakar Lawan estableció el *hijra* Ahlulsunna wal'jama'ah o grupo Shabaab (Organización de Jóvenes Musulmanes) en Maiduguri, estado de Borno. Sin embargo, el grupo no floreció como movimiento violento hasta 2002, momento en el que Muhammed Yusuf asume el liderazgo[19]. Entre las causas de su surgimiento destacan la pobreza y el desempleo impulsados por una mala gobernanza y corrupción, además de la identidad religiosa[20].

Durante esta fase, Yusuf abogó por un regreso a los dictados del Corán que gobernaban el norte de Nigeria antes de la era colonial como única solución, además de una imposición estricta de la *sharía*. No obstante, Yusuf se centró en el estado de Borno. Su influencia llevó a que algunos de sus seguidores establecieran una comunidad en el estado de Yobe, llamada «Afganistán», donde el grupo vivía aislado al estilo talibán. Esta facción disidente se involucró en actividades violentas entre los años 2003 y 2004, incluida la agresión a unidades policiales. El experimento finalizó con la muerte de su líder, Muhammed Ali, y de decenas de sus seguidores. Este hecho constituye para algunos autores el primer cisma del grupo[21]. Yusuf, por su parte, huyó a Arabia Saudí para evitar ser culpabilizado por estos ataques y regresó a Nigeria en 2005, solo después de que se llegara a negociaciones entre sus seguidores y el Gobierno.

[19] ZENN. «Nigerian al-Qaedaism». *Op. cit.*
[20] IYEKEKPOLO, Wisdom Oghosa. «Political Elites and the Rise of the Boko Haram Insurgency in Nigeria». *Terrorism and Political Violence*. 2018.
[21] ZENN y PIERI. *Op. cit.*

A su vuelta, Yusuf se centró en hacer crecer al grupo distanciándose de las instituciones estatales convirtiéndose más en un proveedor que en un predicador. Esta etapa constituye un segundo cisma en el grupo y culmina en 2009 con un enfrentamiento entre los seguidores de Yusuf y las fuerzas de seguridad nigerianas[22]. Dicho enfrentamiento dio paso a una represión militar en la que murieron más de 800 seguidores de Yusuf y cerca de dos docenas de oficiales de seguridad nigerianos. El levantamiento terminó cuando la policía nigeriana eliminó extrajudicialmente a Yusuf, lo que provocó que el fin de su liderazgo sobre el movimiento y permitió la posterior ascensión de Shekau.

Segunda fase (2010-2013)

Tras la muerte de Yusuf, docenas de sus seguidores huyeron de Nigeria. Se sucedió un periodo de inactividad durante el cual los miembros de BH se reagruparon. En 2010, Shekau[23] anunciaría públicamente que él era el nuevo líder[24] y adoptó una postura doméstica realizando ataques con una escala de violencia sin precedentes y un alcance geográfico que se extendía por todo el noreste de Nigeria y, en menor medida, por el Cinturón Medio de Nigeria[25]. Asimismo, Shekau comenzó a incorporar en su discurso temas internacionales. No obstante, el tercer cisma del grupo se produjo entre los seguidores de Shekau y aquellos que se negaban a seguirle, quienes constituyeron una facción separada, Movimiento Islámico Yusufiya (MIY)[26].

Esta fase se caracteriza por la influencia regional que permitió a BH crecer y mejorar sus capacidades. Sin embargo, su estrategia seguía estando confinada a una perspectiva doméstica. A este respecto, en junio de 2012, se produce un cuarto cisma del que surge Ansaru (Vanguardia para la Protección de Musulmanes en las Tierras Negras), otra facción de BH que centraría sus ataques en objetivos internacionales[27].

[22] Ibídem.
[23] Shekau era el segundo al mando de Yusuf.
[24] ZENN. «Leadership analysis of Boko Haram and Ansaru in Nigeria». *Op. cit.*
[25] MAHMOUD. *Op. cit.*
[26] ZENN y PIERI. *Op. cit.*
[27] Ibídem.

Tercera fase (2013-2016)

En mayo de 2013, el Gobierno de Nigeria declaró el estado de emergencia en los tres estados del noreste de Nigeria, Borno, Adamawa y Yobe. Este giro de los acontecimientos sacó a BH de su área urbana de operaciones y le obligó a convertirse en una insurgencia de base rural. Bajo la dirección de Shekau, BH centró su actividad armada en objetivos civiles mientras intentaba consolidar el control territorial[28].

Durante esta fase, BH ha demostrado un claro interés fuera de sus fronteras. De esta forma, BH atacó en 2015 por primera vez objetivos en Níger y Chad convirtiéndose en un actor subregional[29]. Aun así, el foco doméstico se mantuvo y, en 2014, BH comenzó a ocupar ciudades y pueblos en el norte de Nigeria a pesar de que la administración en estos territorios era limitada. Shekau llegó a proclamar el establecimiento de un «Estado islámico» en agosto de 2014 en las áreas al noreste de Nigeria controladas por BH[30]. En cambio, las leyes que Shekau impuso (la *sharía*) no estaban claramente articuladas[31] y la ofensiva del Gobierno nigeriano le obligó a replegarse en Borno[32].

Posteriormente, en 2015, Shekau juró lealtad al Estado Islámico (EI) cambiando el nombre del grupo por Estado Islámico en África Occidental (ISWAP, por sus siglas en inglés). Sin embargo, en agosto de 2016, Abu Musab al Barnawi le arrebató el liderazgo obligando a Shekau a reinstaurar su facción de BH[33]. Este es considerado el quinto y último cisma de BH hasta el momento[34] con el cual se abre la cuarta y última fase, la cual aún está por definirse atendiendo a los nuevos acontecimientos que puedan sucederse.

[28] MAHMOUD. *Op. cit.*
[29] Ibídem.
[30] PIERI, Zacharias y ZENN, Jacob. «Under the Black Flag in Borno: Experiences of foot soldiers and civilians in Boko Haram's 'caliphate'». *Journal of Modern African Studies*. Vol. 56, n.º 4. 2018, pp. 645-672.
[31] PEARSON, Elizabeth. «Wilayat shahidat: Boko Haram, the Islamic State, and the question of the female suicide bomber». en ZENN J. *Boko Haram Beyond the Headlines: Analyses of Africa's Enduring Insurgency*. West Point, NY: Combating Terrorism Center, 2018, pp. 33-52.
[32] ZENN. «Leadership analysis of Boko Haram and Ansaru in Nigeria». *Op. cit.*
[33] En adelante, usaremos BH para referirnos al grupo de forma general y JAS para hacer alusión a la facción de Shekau.
[34] ZENN y PIERI. *Op. cit.*

Estructura y aspectos organizacionales

Estructura

A lo largo de la historia de BH han surgido diversas facciones de mayor y menor tamaño. Entre las de menor tamaño, en 2013 surgió una facción desafiando la negativa de Shekau a negociar un alto el fuego con el Gobierno nigeriano. Después de dos reuniones con el Gobierno nigeriano en Arabia Saudí, declararon el alto el fuego y se distanciaron de BH. Otra facción menor surgió a causa de la identidad étnica, debido a la mayoría kanuri imperante en BH.

En cuanto a las de mayor tamaño, encontramos cuatro: BH propiamente, MIY, Ansaru e ISWAP. En primer lugar, MIY surge en 2011 en oposición a la estrategia de Shekau de atacar a objetivos civiles y al uso del *takfirismo*. Se distinguía de BH en los elementos más fundamentalistas y acogía a algunos de los seguidores de Yusuf. Entre sus objetivos se encontraba la práctica libre y la propagación del islam, compensaciones por la destrucción de mezquitas y otras propiedades; y el castigo a quienes ejecutaron a Yusuf. La facción también llamó al Gobierno nigeriano a negociar. No obstante, MIY solo publicó sus ideales en panfletos, por lo que se mantuvo pasivo sin llegar a reconocer ningún líder o representante. Al final, la matanza de sus miembros llevada a cabo por BH y la información sobre sus actividades que algunos miembros de BH reportaron a las fuerzas de seguridad llevó a que se volvieran inactivos en 2012[35].

En segundo lugar, Ansaru surge en 2012 bajo el liderazgo de Khalid al Barnawi, asistido por Al Qaeda en el Magreb Islámico (AQIM)[36], en oposición a la matanza de musulmanes inocentes y la práctica del *takfir* por parte de Shekau. Ansaru, que se presentaba como una vanguardia en defensa de los musulmanes, tenía como primer objetivo la yihad defensiva y la denuncia de la matanza de inocentes[37]. A su vez, recriminaban a Shekau centrarse en el asesinato de personas inocentes y dejar de lado los ataques a las fuerzas de seguridad. Así, mientras BH estaba activo en la parte noreste de Nigeria, Ansaru

[35] BARKINDO. «Understanding Boko Haram's factional structure». *Op. cit.*
[36] GENTILI, Giogia. «The debate around the evolution of Boko Haram's connections to al Qa'ida in the Islamic Maghreb». *Sicurezza Terrorismo Società*. Vol. 3, n.º 1. 2016, pp. 7-39; ZENN, Jacob. «Boko Haram's fluctuating affiliations: Future prospects for realignment with al-Qa'ida». En ZENN, J. *Boko Haram beyond the headlines: Analyses of Africa's enduring insurgency*. West Point, NY: Combating Terrorism Center 2018, pp. 115-133.
[37] KASSIM, Abdulbasit. «Boko Haram's internal civil war: Stealth takfir and jihad as recipes for schism». En ZENN J. *Boko Haram Beyond the Headlines: Analyses of Africa's Enduring Insurgency*. West Point, NY: Combating Terrorism Center 2018, pp. 159-164.

operaba en la región noroeste, en el Cinturón Medio y también a lo largo de las fronteras y en los países vecinos llegando a realizar operaciones en Níger, Camerún y, posiblemente, en la República Centroafricana[38]. Del mismo modo que pasó con MIY, Ansaru se volvió inoperativo por las presiones de BH, por la intervención francesa en Mali, las operaciones de contraterrorismo de Nigeria y la incapacidad de AQIM para continuar apoyándoles[39]. Aun así, Ansaru mantuvo su actividad en cuanto a reclutamiento se refiere. Con este suceso, algunos de los miembros de Ansaru se reintegraron en BH[40].

En tercer lugar, ISWAP surge en marzo de 2015 con la declaración de lealtad de Shekau al EI[41]. En ese momento, BH pasa a convertirse en ISWAP. Sin embargo, Mamman Nur[42], quien había sido entrenado por AQIM y, a pesar de compartir ideas más afines a Ansaru, no había abandonado BH, repitió las acusaciones de Khalid al Barnawi hacia Shekau. Al final, Nur[43] y Abu Musab al Barnawi[44] se hicieron con el control de ISWAP, lo cual fue anunciado por los medios del EI, obligando a Shekau a resucitar BH/JAS en agosto de 2016[45]. Por su parte, Shekau mantuvo su juramento a Abu Bakr al Baghdadi[46]. La realidad es que Nur y Barnawi estaban listos para realizar la plegaria, la cual Shekau acabó aceptando ante el miedo de que los dos anteriores la hicieran sin contar con él[47]. Actualmente, al Barnawi ha sido relevado por Abu Abdullah Ibn Umar al Barnawi (aka Ba Idrisa) al frente de ISWAP bajo mandato del EI y sin alegar ninguna razón[48]. Decisión que puede deberse a la necesidad del EI de transmitir que ejerce un férreo control sobre

[38] GENTILI. *Op. cit.*; ZENN. «Leadership analysis of Boko Haram and Ansaru in Nigeria». *Op. cit.*
[39] ZENN, Jacob. «Boko Haram's evolving tactics and alliances in Nigeria». *CTC Sentinel.* Vol. 6, n.º 6. 2013, pp. 10-16; ZENN. «Boko Haram's fluctuating affiliations». *Op. cit.*
[40] ZENN. «Boko Haram's fluctuating affiliations». *Op. cit.*; ZENN y PIERI. *Op. cit.*
[41] ZENN. «Boko Haram's fluctuating affiliations». *Op. cit.*
[42] Mamman Nur era el tercero al mando de Yusuf.
[43] Nur, junto a otro comandante, fueron sentenciados a muerte por ISWAP acusados de beneficiarse con el intercambio de rehenes.
[44] Abu Musab al Barnawi es el hijo de Muhammed Yusuf.
[45] ZENN, Jacob. «Demystifying Al-Qaida in Nigeria: Cases from Boko Haram's founding, launch of jihad and suicide bombings». *Perspectives on Terrorism*. Vol. 11, n.º 6. 2017, pp. 174-190; ZENN, Jacob. «Boko Haram's factional feuds: Internal extremism and external interventions». *Terrorism and Political Violence*. 2019.
[46] KASSIM. *Op. cit.*; ZENN. «Boko Haram's fluctuating affiliations». *Op. cit.*
[47] ZENN. «Boko Haram's fluctuating affiliations». *Op. cit.*
[48] SAHARA REPORTERS. «Islamic State «sacks» Al-Barnawi as ISWAP leader». 4 de marzo de 2019. Disponible en http://saharareporters.com/2019/03/04/breaking-islamic-state-'sacks'-al-barnawi-iswap-leader#.XH2DtySLG3g.twitter. Fecha de la consulta 19/12/2019.

sus provincias. Recientemente, ISWAP ha renovado su juramento al EI tras la muerte de al Baghdadi[49].

En la actualidad, tres facciones de BH conviven: JAS, liderada por Shekau; Ansaru, hasta el momento solo con presencia online; e ISWAP, cuyo liderazgo ha tomado Ba Idrisa. ISWAP sería la facción más fuerte y con mayor apoyo por parte de la población del norte de Nigeria[50]. Tiene presencia en la zona del lago Chad, el estado de Yobe y el centro-sur del estado de Borno, así como en la frontera con Níger y Chad, países en los que parece estar expandiéndose, aunque ganar territorio no está entre sus prioridades[51]. Tras comenzar usando una estrategia defensiva, en la actualidad parecen usar una estrategia de agotamiento o desgaste y sus ataques son más sofisticados y mejor ejecutados que los de JAS[52]. Por su parte, JAS, que solo cuenta con el temor y la violencia como único medio para atraer a nuevos reclutas, se habría recluido en el bosque de Sambisa, al sur Borno[53].

Organización

Se considera que BH mantiene una estructura organizativa descentralizada. Debajo del líder del grupo se encuentra un consejo o *shura* cuyo número no se conoce con certeza[54]. Cada miembro de la *shura* está a cargo de un comité (*lajna*) que se encarga de la toma de decisiones[55]. Los miembros del consejo pueden viajar dentro y por los alrededores de Nigeria, y usan teléfonos móviles para comunicarse reuniéndose cara a cara con menos frecuencia. Cada miembro del consejo es responsable de una célula y cada célula se enfoca en una tarea o área geográfica diferente. Además, las células difieren según la

[49] ZELIN, Aaron Y. «The Islamic State's bayat campaign». *Jihadology*. Noviembre de 2019. Disponible en https://jihadology.net/2019/11/03/the-islamic-states-bayat-campaign. Fecha de la consulta 19/12/2019.
[50] ZENN. «Boko Haram's factional feuds». *Op. cit.*
[51] MAHMOOD, Omar S. y ANI, Ndubuisi Christian. «Factional dynamics within Boko Haram». *Institute for Security Studies (ISS)*. Julio de 2018. Disponible en https://issafrica.s3.amazonaws.com/site/uploads/2018-07-06-research-report-2.pdf. ZENN, Jacob. «Boko Haram factionalization: Who are Islamic State in West African Province (ISWAP) fighters in Niger and Chad?». *Terrorism Monitor*. Vol. XVII, n.º 12. 2019, pp. 8-11.
[52] STODDARD, Edward. «Revolutionary warfare? Assessing the character of competing factions within the Boko Haram insurgency». *African Security*. Vol. 12, n.os 3-4, 2019, pp. 300-329.
[53] MAHMOOD y ANI, *Op. cit.*; PEARSON, *Op. cit.*
[54] BARKINDO. «Understanding Boko Haram's factional structure». *Op. cit.*
[55] WEERARATNE, Suranjan. «Theorizing the expansion of the Boko Haram insurgency in Nigeria». *Terrorism and Political Violence*. Vol. 29, n.º 4. 2017, pp. 610-634.

especialización táctica, desde tropas de combate, expertos en explosivos, proveedores de servicios de asistencia social, inteligencia y vigilancia; y hasta un comité médico[56].

A un nivel más bajo, cuando Shekau tomó el poder descentralizó la estructura de liderazgo y designó comandantes de campo (*qaid*). Estos comandantes ejercían el poder ejecutivo. Por debajo suyo se situaban los subcomandantes (*munzirs*) que dirigen a los soldados rasos (*maaskars*) en las operaciones. Otros miembros operan en diferentes células con relativa autoridad y control[57]. De este modo, BH cuenta con una oficina de medios de comunicación, reservas de comida y tráfico de armas. Todos ellos están dirigidos por diferentes comandantes cuyas identidades son anónimas. No obstante, hay autores que destacan que, bajo el liderazgo de Shekau, la estructura de BH sería más bien centralizada con cierta permisividad en cuanto a las decisiones a nivel local[58].

En cuanto al número de miembros que integran BH existen disparidades. El departamento de Estado de EE. UU. ha estimado que hay, al menos, varios miles de soldados luchando por BH desde 2015. Debido, en parte, a los esfuerzos contra el terrorismo del presidente Muhammadu Buhari, así como a la grave escasez de alimentos en el noreste de Nigeria, se cree que este número ha disminuido entre 2016 y principios de 2017[59].

Reclutamiento

En cuanto al reclutamiento, BH no ha necesitado vender su mensaje a una audiencia global. Por el contrario, su cantera de reclutamiento ha estado siempre entre jóvenes, traficantes, combatientes a los que pagaban, reclutas forzosos, esposas y familiares de los miembros existentes, principalmente, de la subregión del lago Chad[60]. Asimismo, BH ha reclutado en países alrededor de la región como Chad, Níger, Mali, Libia, Senegal y Argelia[61].

[56] Counter Extremism Project. «Boko Haram». Disponible en https://www.counterextremism.com/threat/boko-haram. Fecha de la consulta 19/12/2019.
[57] BARKINDO. «Understanding Boko Haram's factional structure». *Op. cit.*
[58] ZENN, «Boko Haram's factional feuds». *Op. cit.*
[59] ZENN, «Boko Haram's fluctuating affiliations». *Op. cit.*; ZENN y PIERI. *Op. cit.*
[60] PEARSON. *Op. cit.*; ZENN, BARKINDO y HERAS. *Op. cit.*
[61] BARKINDO, Atta. «Boko Haram-IS connection: Local and regional implications». *Counter Terrorist Trends and Analyses*. Vol. 8, n.º 6. 2016, pp. 3-8.

Entre los principales reclutas de BH nos encontramos a los jóvenes[62]. En concreto, los jóvenes desempleados[63]. Estos jóvenes son reclutados en las clases de *almajirai*[64]. Se cree que algunos de los *mallams* utilizan a sus estudiantes como mendigos y, en ocasiones, los involucran en disturbios violentos y protestas religiosas[65]. Entre los factores que hacen a los jóvenes más vulnerables al reclutamiento se encuentra: 1) la ignorancia de una enseñanza religiosa opuesta a la violencia; 2) el desempleo y la pobreza; 3) las crianzas difíciles; 4) los altos niveles de analfabetismo; 5) los excesos de las fuerzas de seguridad; y 6) la corrupción generalizada[66].

En consecuencia, los jóvenes cuentan ya con una predisposición a la radicalización que es alimentada por otras motivaciones. Por ejemplo, los deseos de venganza contra el Gobierno nigeriano, el deseo de establecer un Estado islámico y los incentivos económicos, así como aquellos que se sientan atraídos por la retórica internacional[67]. Por otra parte, también es conocido que BH recluta pastores y agricultores nigerianos cuyos medios de vida se han visto socavados por las condiciones climáticas a cambio de dinero[68]; reclutas forzosos[69]; y miembros que se sienten atraídos por el ofrecimiento de préstamos financieros[70].

Financiación

En el inicio del grupo, Yusuf generó ingresos a través de la provisión de pequeñas empresas, como planes de microcrédito, taxis de motor y venta de agua potable[71]. Los miembros del grupo también pagaban cuotas diarias. Del mismo modo, la simpatía hacia BH por su ideología y la posibilidad de beneficiarse habrían llevado a otro líderes políticos

[62] BOTHA, Anneli y ABDILE, Mahdi. «Reality versus perception: Toward understanding Boko Haram in Nigeria». *Studies in Conflict and Terrorism*. Vol. 42, n.º 5. 2017, pp. 493-519.
[63] ZENN. «Boko Haram's evolving tactics and alliances in Nigeria». *Op. cit.*
[64] *Almajirai* se refiere a los estudiantes que se identifican como pobres y vulnerables que provienen de áreas rurales y asisten a centros urbanos para estudiar el Corán.
[65] AKINOLA, Olabanji. «Boko Haram insurgency in Nigeria: Between Islamic fundamentalism, politics, and poverty». *African Security*. Vol. 8, n.º 1. 2015, pp. 1-29.
[66] ONUOHA, Freedom C. «Why do youth join Boko Haram?». Washington D. C.: US Institute of Peace, Special Report 348, junio de 2014. Disponible en https://www.usip.org/sites/default/files/SR348-Why_do_Youth_Join_Boko_Haram.pdf.
[67] ZENN. «Boko Haram's evolving tactics and alliances in Nigeria». *Op. cit.*
[68] MENNER, Scott. «Boko Haram's regional cross-border activities». *CTC Sentinel*. Vol. 7, n.º 10, pp. 10-14.
[69] Counter Extremism Project. *Op. cit.*
[70] Ibídem.
[71] ZENN. «Boko Haram's fluctuating affiliations». *Op. cit.*

y religiosos a financiar a BH[72]. Por otra parte, Yusuf recibió algunas contribuciones externas de actores yihadistas, incluida una parte de Al Qaeda que probablemente fue canalizada a Nigeria a través de grupos salafíes sudaneses.

En una segunda etapa, bajo el liderazgo de Shekau, BH parece haber conseguido financiación mediante el llamamiento a las grandes organizaciones terroristas. De esta forma, Al Qaeda le habría proporcionado 250.000 dólares, además de entrenamiento en tácticas como el secuestro y la fabricación de bombas[73]. Sin embargo, se habría producido una disminución de los fondos por la reticencia ante las grandes masacres de BH que los habría llevado a buscar nuevas fuentes de financiación. Entonces, BH habría encontrado el respaldo de miembros de la etnia kanuri que, además de dinero, aportaron una ruta para el comercio de armas en Camerún y otra ruta para negociar con el Gobierno camerunés los rescates en las operaciones de secuestro. Los rescates se habrían convertido en una de sus principales fuentes de financiación junto con el robo de bancos y actividades delictivas como la extorsión y el robo[74]. Respecto a las armas, se han encontrado recibos de viajes a Libia que sugieren que las armas llegan desde el norte de África pasando por las rutas tradicionales del imperio kanuri[75].

Después del último cisma, parece que la financiación de las dos grandes facciones de BH se basa en la extorsión, el saqueo y los robos, el comercio local, los secuestros y el tráfico ilícito[76].

Conexiones y alianzas

Aunque la ideología de BH es principalmente doméstica, sus operaciones se han vuelto más internacionales con el tiempo[77]. Podemos distinguir entre dos tipos principales de conexiones y alianzas: las regionales, con organizaciones ubicadas en países cercanos, y las propiamente internacionales, con organizaciones de mayor calibre.

[72] MAIANGWA, Benjamin; UZODIKE, Ufo Okeke; WHETO, Ayo y ONAPAJO, Hakeem. «'Baptism by fire': Boko Haram and the reign of terror in Nigeria». *Africa Today*. Vol. 59, n.º 2. 2015, pp. 41-57.
[73] FATF-GIABA-GABAC. «Terrorist financing in West Africa and central Africa». *FATF*. París, octubre de 2016. Disponible en http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/TF-in-West-Africa.pdf. ZENN; BARKINDO y HERAS. *Op. cit.*
[74] ZENN. «Boko Haram's evolving tactics and alliances in Nigeria». *Op. cit.*
[75] PIERI y ZENN. «The Boko Haram paradox». *Op. cit.*
[76] FATF-GIABA-GABAC. *Op. cit.*; MAHMOOD y ANI. *Op. cit.*
[77] ZENN; BARKINDO y HERAS. *Op. cit.*

En cuanto a las conexiones regionales, algunos de los grupos con los que ha cooperado BH son Movimiento para la Unicidad y la Yihad en África Occidental (MUJWA), ubicado principalmente en el sur de Argelia y el norte de Mali; Ansar al Din, también en Mali; AQIM que opera en el Sahel; y Al Shabab en Somalia[78]. Así pues, parece haber existido una alianza con MUJWA y AQIM, quienes cuentan con campos de entrenamiento en el desierto de Níger y Chad, y en los cuales algunos miembros de BH habrían entrenado[79]. Además, estos grupos han ofrecido capacitación y apoyo material[80]. De manera análoga, existe evidencia que indica que AQIM ha colaborado en el secuestro de extranjeros con BH a cambio de protección, colaboración que parece haber sido más frecuente con la facción Ansaru[81]. Estas conexiones y otras con grupos como Al Qaeda en la península Arábiga (AQPA) e Movimiento Islámico en Uzbekistán (IMU), en un principio, parecen ser obra de Adam Kambar, Khalid al Barnawi y Mamman Nur, quienes han ejercido de mediadores entre Shekau y estos grupos[82]. Actualmente, los últimos movimientos del EI y las nuevas *wilayat* (provincias) que le han jurado lealtad parecen haber establecido nuevas relaciones con ISWAP. Por ejemplo, Estado Islámico del Gran Sahara (EIGS), escisión de Al Murabitun que opera en Mali, Burkina Faso y Níger, y formaba parte de JNIM, habría quedado subordinada a los intereses de ISWAP[83].

Respecto a las conexiones internacionales, son de destacar las relaciones de BH con Al Qaeda y con el EI. En primer lugar, en cuanto a las relaciones con Al Qaeda, Shekau nunca formalizó su unión ni juró lealtad a sus líderes[84]. Esta relación entre BH y Al Qaeda es controvertida y existe un debate en torno a la influencia de este último, aunque existe acuerdo en que han existido vínculos entre ambos[85]. Por un lado, se considera que Al Qaeda y AQIM tuvieron un papel fundamental en la aparición del grupo y en su lanzamiento a la yihad, así como en el entrenamiento en secuestros y ataques suicidas

[78] ALIYU, Ahmed; MOORTHY, Ravichandran; e IDRIS, Nor Azizan Bin. «Towards understanding the Boko Haram phenomenon in Nigeria». *Asian Social Science*. Vol. 11, n.º 10. 2015, pp. 307-317; ZENN. «Boko Haram's international connections». *Op. cit.*
[79] ZENN. «Boko Haram's international connections». *Op. cit.*
[80] CUMMINGS, Ryan. «A Jihadi takeover bid in Nigeria? The evolving relationship between Boko Haram and al-Qa'ida». *CTC Sentinel*. Vol. 10, n.º 11. 2017, pp. 24-29.
[81] ZENN. «Boko Haram's evolving tactics and alliances in Nigeria». *Op. cit.*
[82] ZENN. «Boko Haram's factional feuds». *Op. cit.*
[83] IGUALADA, Carlos. «La alqaedización de Dáesh». Observatorio Internacional de Estudios sobre Terrorismo (OIET), junio de 2019. Disponible en https://observatorioterrorismo.com/terrorismo-internacional/la-alqaedizacion-de-daesh.
[84] CUMMINGS. *Op. cit.*; ZENN y PIERI. *Op. cit.*
[85] GENTILI. *Op. cit.*

por parte de AQIM y Al Shabab[86]. Por otro lado, otros autores consideran que el peso que tuvo Al Qaeda fue mínimo[87].

En segundo lugar, en lo respectivo a las relaciones con el EI, el hecho más importante es que el 7 de marzo de 2015 Shekau juró lealtad (*baya*) en una declaración en vídeo al líder del EI, Abu Bakr al Baghdadi[88]. Esta acción parece encontrar su principal razón en un deseo oportunista de obtener beneficios, al menos financieros. No obstante, el desarrollo de los acontecimientos sugiere que la principal razón era estratégica, calculada y a largo plazo buscando la legitimación de un «Estado islámico» en Nigeria y África occidental[89]. De esta forma, las conexiones con el EI parecen ser obra de Abu Malik Shayba al Hamad, quien contactó, seguramente, con alguien del círculo de Abu Musab al Barnawi. Entre las consecuencias de esta decisión está la pérdida de contacto con Al Qaeda[90], aunque esto no quita que algunos miembros puedan seguir en contacto y mucho menos que no vuelvan a acercarse a Al Qaeda o a su filial AQIM/JENIM[91]. Por otra parte, entre las aportaciones del EI, destacan servicios como el reclutamiento, la producción y difusión de vídeos de propaganda, la financiación y el apoyo logístico[92].

En general, las fricciones internas de BH han sido mediadas por grupos como AQIM y el EI, dando lugar a las diferentes facciones. En la actualidad, JAS, la facción liderada por Shekau, no presenta lazos significativos con otros movimientos yihadistas transnacionales; por su parte, ISWAP mantiene sus lazos con el EI[93], lo cual la sitúa como la facción que cuenta con más recursos.

[86] ZENN. «Demystifying Al-Qaida in Nigeria». *Op. cit.*; ZENN, Jacob. «A Primer on Boko Haram sources and three heuristics on al-Qaida and Boko Haram in response to Adam Higazi, Brandon Kendhammer, Kyari Mohammed, Marc-Antoine Pérouse de Montclos, and Alex Thurston». *Perspectives on Terrorism*. Vol. 12, n.º 3. 2018, pp. 74-91.
[87] HIGAZI, Adam; *et al.* «A response to Jacob Zenn on Boko Haram and al-Qa'ida». *Perspectives on Terrorism*. Vol. 12, n.º 2. 2018, pp. 203-213.
[88] ZENN, Jacob. «A biography of Boko Haram and the bay'a to al-Baghdadi». *CTC Sentinel*. Vol. 8, n.º 3. 2015, pp. 17-21.
[89] Ibídem.
[90] ZENN. «Boko Haram's fluctuating affiliations». *Op. cit.*
[91] Actualmente, parte de AQIM se encuentra integrada en JNIM (Frente de Apoyo para el islam y los musulmanes), una coalición que integra a las principales organizaciones yihadistas en el área del Sahel y ha jurado lealtad a Al Qaeda.
[92] BARKINDO. «Boko Haram-IS connection». *Op. cit.*
[93] KASSIM. *Op. cit.*

Actividad violenta

Las actividades de BH se entienden, principalmente, como una campaña de insurgencia caracterizada por una guerra asimétrica que hace uso de tácticas terroristas y de guerrilla dependiendo de sus posibilidades e intereses[94]. Estas tácticas son usadas con el fin de elevar la posición del grupo y promover su objetivo a largo plazo de imponer un Estado islámico en Nigeria. Por consiguiente, BH representa una organización insurgente típica caracterizada por una lucha por el control del espacio político[95]. En concreto, la actividad violenta de BH se ha concentrado principalmente en Nigeria (ver figura 2), aunque otros países como Camerún, Níger, Chad y Burkina Faso también se han visto afectados sobre todo en 2016 y en lo que parece un nuevo repunte de su actividad fuera de Nigeria en 2019[96].

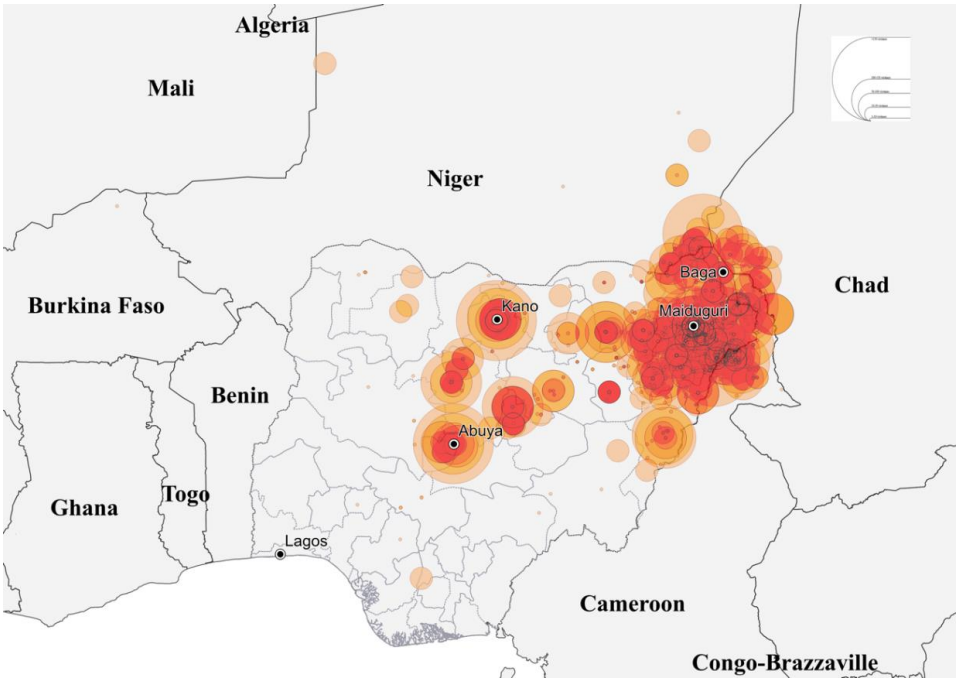


Figura 2. Impacto de los ataques de BH desde el 2009 hasta el 2018.
Fuente: elaboración propia a partir de los datos del GTD[97].

[94] AKINOLA. *Op. cit.*; Anónimo. «Nigeria's emergency: Countering Boko Haram». *Strategic Comments*. Vol. 19, n.º 5, pp. vi-vii.
[95] ALIYU, MOORTHY e IDRIS. *Op. cit.*
[96] MATFESS, Hilary. «No home field advantage: The expansion of Boko Haram's activity outside of Nigeria in 2019». *Armed Conflict Location & Event Data Project* (ACLED). Mayo de 2019. Disponible en https://www.acleddata.com/2019/05/20/no-home-field-advantage-the-expansion-of-boko-harams-activity-outside-of-nigeria-in-2019.
[97] No se diferencian los ataques de las diferentes facciones de BH; el impacto representa el número de muertos y heridos en su conjunto.

Siguiendo los datos de la Global Terrorism Database (GTD), desde 2011 el número de ataques ha aumentado alcanzando su pico máximo en 2015. De forma similar, su letalidad también se ha visto incrementada, aunque con una considerable reducción en el 2016 y una posterior estabilización en los últimos tres años. No obstante, hay que tener en cuenta que las diferentes facciones de BH han tenido una actividad desigual, la cual no ha sido recogida en las bases de datos usadas[98].

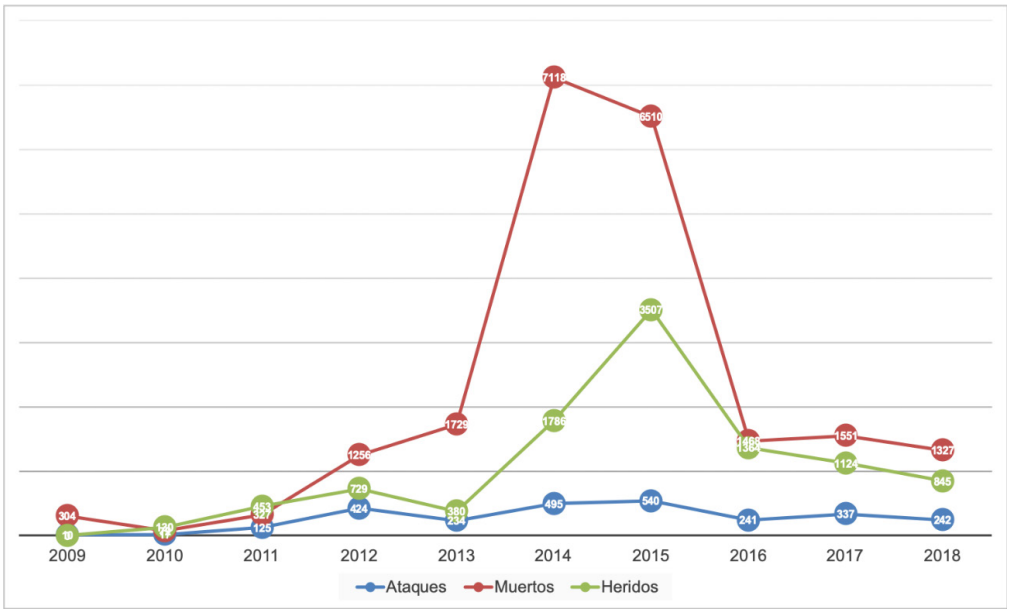


Figura 3. Número de ataques y víctimas de BH (no se diferencian los ataques de las diferentes facciones de BH). Fuente: elaboración propia a partir de los datos del GTD.

Por otra parte, aunque su actividad violenta comenzó siguiendo la estela de los talibanes[99], esta ha ido cambiando y mejorando. Al comienzo del periodo marcado por el liderazgo de Shekau, los principales objetivos de los ataques de BH eran: 1) militares; 2) policía; 3) profesores/universidades; 4) bancos y mercados; 5) ataques *al-amr bi-l-ma'ruf*[100] contra bebedores de cerveza, jugadores de cartas, etc.; 6) ataques contra predicadores cristianos e iglesias; y 7) asesinatos selectivos[101].

[98] BARKINDO. «Understanding Boko Haram's factional structure». *Op. cit.*
[99] ZENN. «Boko Haram's international connections». *Op. cit.*
[100] *Al-amr bi-l-ma'ruf wa-l-nahy 'an al-munkar* hace referencia a la práctica de llamar a lo que está bien y prohibir lo que está mal. En otras palabras, ordenar lo bueno y prohibir lo malo. En su aplicación se centran en prohibir el consumo de alcohol y otras prácticas no islámicas.
[101] COOK, David. «The rise of Boko Haram in Nigeria». *CTC Sentinel*. Vol. 4, n.º 9. 2011, pp. 9-11.

Observando los datos de la GTD (ver figura 4), en los últimos años, los ataques de BH se han enfocado en civiles y en propiedades seguidos de los objetivos militares. No obstante, también son de destacar por su impacto los ataques a instituciones educativas, contra otras milicias, a figuras o instituciones religiosas y los secuestros, como el de las 276 estudiantes de Chibok en abril de 2014 que llevó a que BH tuviera repercusión mundial[102]. De nuevo, encontramos que los objetivos varían para las distintas facciones de BH. Por ejemplo, Ansaru dirigía sus actividades principalmente contra extranjeros e intereses extranjeros, sobre todo en el noroeste de Nigeria[103]. Por su parte, JAS actualmente se centra en los ataques suicidas contra objetivos civiles, mientras que ISWAP se enfoca en atacar instalaciones militares en áreas rurales de Yobe y Borno apoderándose de sus armamentos[104], si bien cada vez con más incursiones en Níger y Chad[105].

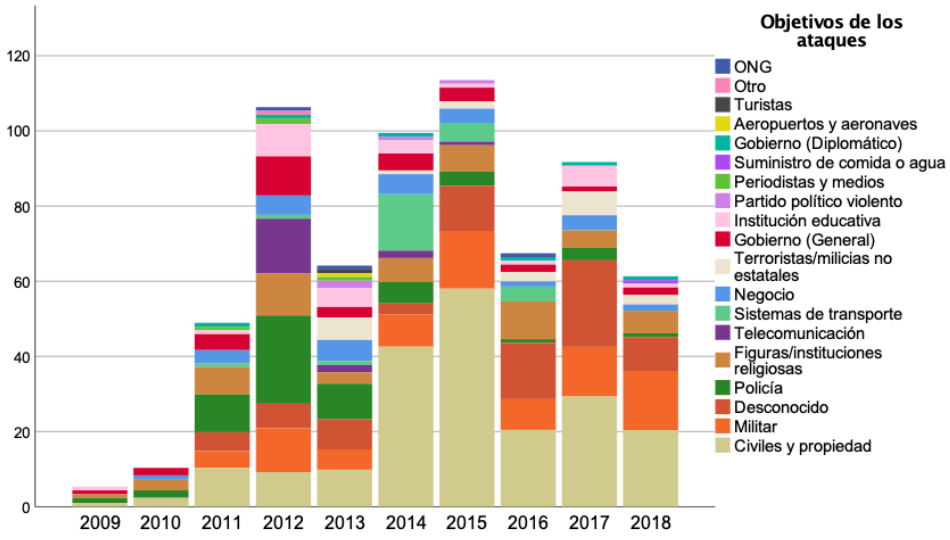


Figura 4. Objetivos de los ataques de BH por año.
Fuente: elaboración propia a partir de los datos del GTD.

En cuanto a la metodología de estos ataques, BH comenzó decantándose por los tiroteos y los bombardeos desde motocicletas, a los que hay que sumarle el uso de ataques suicidas[106]. Sin embargo, a lo largo de su historia, los asaltos armados han cobrado una

[102] ZENN, Jacob. «Boko Haram and the kidnapping of the Chibok schoolgirls». *CTC Sentinel*. Vol. 7, n.º 5. 2014, pp. 1-8.
[103] ZENN. «Nigerian al-Qaedaism». *Op. cit.*
[104] MAHMOOD y ANI. *Op. cit.*; STODDARD. *Op. cit.*; ZENN. «Boko Haram's factional feuds». *Op. cit.*
[105] ZENN. «Boko Haram factionalization». *Op. cit.*
[106] COOK. *Op. cit.*

gran importancia perdida en los últimos años a favor del uso de bombas (ver figura 5). Asimismo, son de destacar los secuestros desde el 2014 y los ataques centrados en distintas instalaciones e infraestructuras en estos últimos años.

Análogamente, es necesario acentuar el uso de ataques suicidas femeninos que BH introdujo en 2014 y que, en 2015, alcanzaron cifras sin precedentes. Aunque esta táctica parece emular al EI, se diferencia en que BH no da un estatus simbólico a las mujeres y niñas que se inmolan. El uso de esta técnica reside en las necesidades materiales del grupo. Este tipo de ataques proporciona ventajas tácticas y estratégicas: 1) la novedad de este tipo de ataques asegura la publicidad y la propaganda; 2) las mujeres y niñas pueden tener un acceso más fácil a los objetivos porque son consideradas sospechosas con menos frecuencia; 3) evita tener que irrumpir las líneas de liderazgo predominantemente masculinas; 4) pueden recurrir a su uso ante la escasez de reclutas; y 5) puede usarse para avergonzar a los hombres en la lucha[107].

Finalmente, la tipología de los ataques ha estado sujeta a los cambios en la estructura de BH y a los apoyos por parte de otras organizaciones. Por ejemplo, la vuelta de algunos miembros de Ansaru incidió en que realizaran más secuestros para pedir rescates, inmolaciones, asaltos a cuarteles y emboscadas[108].

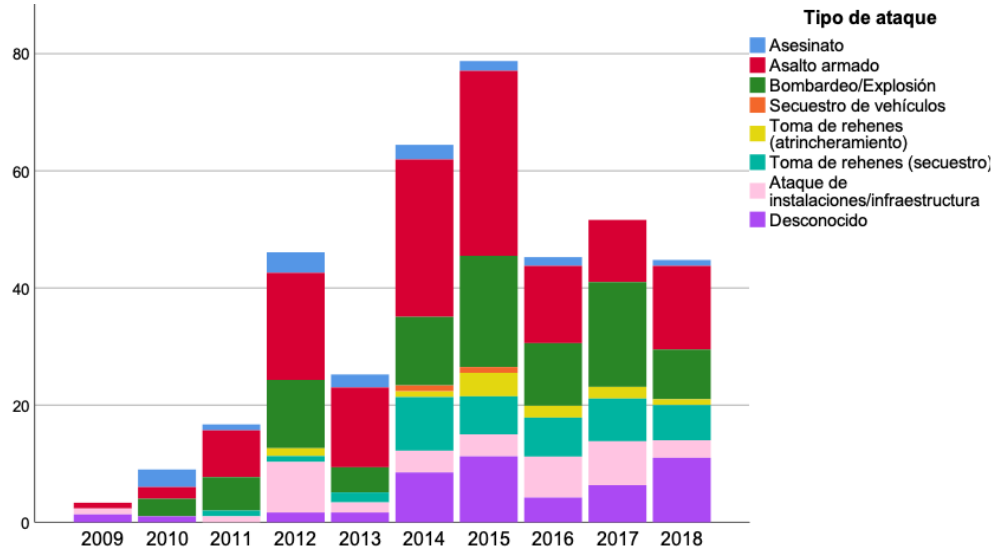


Figura 5. Tipos de ataque usados por BH por año.
Fuente: elaboración propia a partir de los datos del GTD.

[107] PEARSON. *Op. cit.*
[108] ZENN. «Boko Haram's fluctuating affiliations». *Op. cit.*

Santuarios

BH ha actuado en diferentes países que pueden considerarse Estados frágiles: Nigeria, Chad, Níger, Camerún y la República Centroafricana. Estos tienen poblaciones mayoritariamente musulmanas, fronteras artificiales, conflictos étnicos y una carencia de oportunidades educativas y profesionales para los jóvenes, a lo que hay que añadir la fragilidad de sus instituciones democráticas[109]. Estas características han permitido a BH tener cierta libertad de movimiento debido a 1) la existencia de fronteras largas, cambiantes y poco vigiladas; 2) la poca eficiencia de las unidades militares; 3) los fallos en la cooperación multilateral; y 4) los fuertes vínculos transfronterizos con las etnias kanuri, hausa y shuwa[110]. Por otra parte, BH también parece haber tenido presencia en otros países con los que no comparte frontera como Mali, Senegal, Burkina Faso, Argelia, Libia y Somalia. Estas actividades y tránsito por estos países se han visto propiciados por la existencia de santuarios que les han proporcionado refugio. El principal santuario estaría en la región del lago Chad; en concreto, en la zona del bosque de Sambisa. Asimismo, BH también ha contado con santuarios en otros países como los campos de entrenamiento de MUJWA y AQIM en Níger y Chad, además de las zonas fronterizas de Camerún[111].

El futuro de Boko Haram

En la actualidad, tres facciones de BH conviven: JAS, liderada por Shekau; Ansaru, hasta el momento solo con presencia *online*; e ISWAP, bajo el mando de Ba Idrisa. ISWAP sería la facción más fuerte con un mayor apoyo por parte de la población del norte de Nigeria[112], mientras que JAS, que cuenta con el temor y la violencia como único medio para atraer a nuevos reclutas, se habría recluido en el bosque de Sambisa[113]. No obstante, bajo el nuevo liderazgo de Ba Idrisa, parece que existe cierta cooperación entre JAS e ISWAP e, incluso, divisiones internas dentro de ISWAP[114].

Esta característica de la organización parece ser la primera de sus fortalezas. La división en facciones aumenta los frentes contra los que combatir, aunque dicha estructura

[109] ZENN. «Boko Haram's international connections». *Op. cit.*
[110] MENNER. *Op. cit.*
[111] ZENN. «Boko Haram's international connections». *Op. cit.*
[112] ZENN. «Boko Haram's factional feuds». *Op. cit.*
[113] MAHMOOD y ANI. *Op. cit.*; PEARSON. *Op. cit.*
[114] ZENN. «Boko Haram factionalization». *Op. cit.*

también puede ser una debilidad. Asimismo, otras fortalezas de BH podría ser su capacidad para ocupar espacios y la posesión de santuarios; el flujo de recursos materiales y financieros, acrecentado por el apoyo externo; su capacidad para la recolección de inteligencia; y unas técnicas de combate superiores y adaptativas en comparación con las fuerzas nigerianas[115]. En oposición, algunas de sus debilidades residen en la dependencia de nuevos reclutas, intensificada por la división en facciones y limitada por su ideología y por el componente étnico; las disputas entre las diferentes facciones y dentro de las mismas facciones; la dependencia de los recursos locales, muy relacionada con la riqueza de la zona del lago Chad; y la necesidad de aferrarse al territorio y expandirse[116].

Teniendo en cuenta las coyunturas externas, las oportunidades para BH están en los posibles apoyos del EI, Al Qaeda o algunas de sus facciones. Nuevas alianzas le proporcionarían recursos tanto económicos como humanos y logísticos. Del mismo modo, una posible oleada de yihadistas desde otras zonas de conflicto podría ser una oportunidad de ganar recursos humanos con experiencia previa en combate. De forma análoga, una cooperación entre las diferentes facciones dotaría de más oportunidades a BH. No obstante, también existen amenazas que podrían limitar sus capacidades. Entre ellas destacan una posible lucha entre las distintas facciones, precedida de una competición entre el EI y Al Qaeda; la modernización del ejército nigeriano; una colaboración internacional a fin de asegurar las fronteras; y una hipotética pérdida de poder por parte de Shekau, ya fuera por defunción o por pérdida de apoyos que debilitaría el liderazgo de BH dando lugar a un vacío de poder.

De este análisis se desprenden dos factores que podrían convertirse en debilidades o fortalezas de cara al futuro. El primero de estos factores es la relación entre sus facciones. Una relación de cooperación o de competición podría determinar el nivel de amenaza que representa BH. El segundo factor, muy relacionado con el primero, son los apoyos de otras organizaciones como el EI, Al Qaeda y sus diferentes franquicias.

En consecuencia, podemos tener en cuenta diversos escenarios si tenemos en cuenta los dos factores mencionados previamente, la relación entre las facciones de BH y sus

[115] PATE, Amy. «Boko Haram: An assessment of strengths, vulnerabilities, and policy options». *START*, College Park, enero de 2015. Disponible en https://www.start.umd.edu/pubs/START_%20SMA-AFRICOM_Boko%20Haram%20Deep%20Dive_Jan2015.pdf.
[116] Ibídem.

relaciones con el EI y Al Qaeda. Respecto a la relación entre las facciones de BH, un posible escenario está en una escalada de violencia en la que ambas facciones compitan por recursos materiales y humanos. Esta situación aumentaría la movilidad por la región y la búsqueda de alianzas. De la misma forma, un mayor interés de Al Qaeda en la región podría propiciar el apoyo de JNIM a JAS. Situación que se caracterizaría por una fuerte competición entre JAS e ISWAP. Otro posible escenario reside en la unión de las facciones de BH. Este escenario vendría precedido de una hipotética pérdida de poder por parte de Shekau, ya fuera por defunción o por pérdida de apoyos, que llevaría a los miembros de JAS a unirse a ISWAP. Ante este escenario, el EI saldría reforzado. Un escenario similar surgiría de una hipotética pérdida de poder del EI que facilitaría la intervención de Al Qaeda y una posible alianza con JAS, así como el traspaso de los militantes de ISWAP. En conclusión, el debate se encuentra, por un lado, en la competición/cooperación entre las facciones de BH que podría aumentar o disminuir sus capacidades; y, por otro lado, en la competición entre el EI y Al Qaeda, quienes podrían optar por apoyar a alguna de las facciones de BH.

En lo respectivo a la lucha contra BH, y teniendo en cuenta que representa una organización insurgente[117], algunas de sus fortalezas contribuyen a su consolidación[118]. Por ejemplo, la identidad política, una causa atractiva, un elevado número de partidarios, un liderazgo sólido, la posesión de santuarios y el apoyo exterior. Al contrario, existen amenazas como la pérdida de liderazgo o la mejora de las intervenciones del ejército nigeriano, sin olvidar la baja capacidad que ha mostrado hasta el momento BH para gestionar el territorio a nivel político. Por tanto, las medidas de contrainsurgencia deberían centrarse en explotar sus debilidades y aprovechar las amenazas.

A este respecto, la generación de empleo y el fomento de la educación disminuirían el atractivo de BH y repercutirían en su capacidad de reclutamiento, para lo cual también es necesario reconstruir y garantizar la seguridad de los centros educativos, así como el desplazamiento de los alumnos de zonas rurales[119]. Pero es necesario que las medidas lleguen a toda la población independientemente de su inclinación tribal o religiosa.

[117] ALIYU, MOORTHY e IDRIS. *Op. cit.*
[118] GUINDO, Miguel García. «Insurgencia y contrainsurgencia». En JORDÁN, J. *Manual de Estudios Estratégicos y Seguridad Internacional*. Madrid: Plaza y Valdés, 2013, pp. 15-43.
[119] TELLA, Oluwaseun. «Boko Haram terrorism and counter-terrorism: The soft power context». *Journal of Asian and African Studies*. Vol. 53, n.º 6. 2018, pp. 815-829.

Desde el ámbito político y militar, la colaboración con los distintos países que tienen frontera con Nigeria se hace necesaria de cara a conseguir el control de dichas fronteras, la eliminación de los santuarios y la obtención de una inteligencia de calidad[120]. De la misma forma, la lucha en coordinación internacional contra Al Qaeda, el EI y sus facciones es esencial a fin limitar los recursos y capacidades de este movimiento insurgente.

Por último, también es necesario garantizar la seguridad de la población en el norte de Nigeria. Para ello, es necesario reducir los daños colaterales a víctimas civiles y propiedades en las intervenciones de las fuerzas de seguridad. A este fin, el gobierno debería reconstruir las áreas afectadas y garantizar las ayudas a las personas afectadas para que puedan reiniciar sus negocios[121]. Análogamente, el gobierno debería procesar a los individuos, dentro y fuera del gobierno que han estado vinculados con BH, fomentando los centros de rehabilitación para las víctimas y los programas de desradicalización para los presos[122].

En términos generales, es necesario un compromiso a largo plazo del Gobierno nigeriano en la lucha contra BH. Un compromiso que debería abordar estos dos factores: primero, la solvencia de las necesidades económicas y las diferencias étnico-religiosas entre norte y sur de Nigeria, así como su capacidad para proteger las fronteras; y segundo, los intereses del EI y Al Qaeda en la región para financiar y facilitar recursos a BH. No obstante, es necesario tener siempre en cuenta la capacidad de adaptación de BH para hacer frente a posibles cambios en el contexto nigeriano.

*Roberto Muelas Lobato**
Doctor en Psicología Social por la Universidad de Granada

[120] GUERRERO, Alberto. «La respuesta regional militar contra Boko Haram». Grupo de Estudios en Seguridad Internacional (GESI), septiembre de 2018. Disponible en http://www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/la-respuesta-regional-militar-contra-boko-haram.
[121] CHUKWURAH, Daniel C.; EME, Okechukwu y OGBEJE, Eunice Nmire. «Implication of Boko Haram terrorism on northern Nigeria». *Mediterranean Journal of Social Sciences*. Vol. 6, n.º 3. 2015, pp. 371-379.
[122] PÉROUSE de MONTCLOS, Marc-Antoine. «'The only good jihadist is a dead jihadist': Boko Haram and de-radicalization around Lake Chad». *Small Wars & Insurgencies*. Vol. 29, n.os 5-6. 2018, pp. 863-885.

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

05/2020 20 de enero de 2020

Pablo José Molina Serrano *

La Unión Europea y su aproximación integral para afrontar el problema de los retornados. El caso francés

La Unión Europea y su aproximación integral para afrontar el problema de los retornados. El caso francés

Resumen

Un estudio publicado en 2017 estimaba en más de cinco millares las personas que, provenientes de Europa occidental, habrían partido a Siria e Irak para unirse al grupo terrorista Dáesh[1]. Los principales países europeos cuyos ciudadanos se alistaban en los grupos terroristas en esa zona eran Bélgica, Dinamarca, Francia, Alemania y Reino Unido. El regreso de estos excombatientes a suelo europeo fue considerado como una grave amenaza por la Unión Europea que adoptó una serie de medidas integrales para reforzar la inteligencia y la seguridad contra este tipo de terrorismo dentro de sus fronteras. Como ejemplo, a principios del mes de diciembre de 2019, Moussa Coulibaly, ciudadano francés que atentó con un cuchillo contra miembros de una patrulla del ejército en Niza en febrero el año 2015, y que previamente había intentado unirse al Dáesh en Siria, fue condenado a 30 años de cárcel[2]. Los juicios y las condenas contra Moussa y muchos otros acusados han sido posibles por las disposiciones adoptadas para afrontar esta amenaza. ¿Cómo se percibe esa amenaza por parte de la Unión Europea? ¿Qué medidas ha tomado Francia para hacer frente a este problema?

Palabras clave

Dáesh, terrorista, Francia, UE.

---

[1] BARRET, Richard. «Beyond the Caliphate, foreign fighters and the threat of returnees». *The Soufan Group*. Octubre de 2017.

[2] RFI. «Attaque de militaires à Nice: Moussa Coulibaly condamné à 30 ans de prison». Diciembre de 2019. *Disponible en* http://www.rfi.fr/france/20191212-attaque-militaires-nice-moussa-coulibaly-condamne-30-ans-prison.

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 Union and its holistic approach to tackling the problem of returnees. The case of France

Abstract

A study published in 2017 estimated that more than five thousand people from Western Europe had left for Syria and Iraq to join the terrorist group ISIS. The main European countries whose citizens enlisted in terrorist groups in that area were Belgium, Denmark, France, Germany and the United Kingdom.

The return of these excombatants to European soil was regarded as a serious threat by the European Union which took several comprehensive measures to strengthen intelligence and security against this type of terrorism within its borders. As an example, in early December 2019, Moussa Coulibaly, a French citizen who attacked an army patrol knife in Nice in February 2015, and who had previously attempted to join ISIS in Syria, was sentenced to 30 years.

Trials and convictions against Moussa and many other defendants have been made possible by the arrangements taken to address this threat. How is this threat perceived by the European Union? What steps has France taken to address the problem?

Keywords

ISIS, terrorism, France, EU.

El problema desde la perspectiva de la Unión Europea

En los diferentes informes TESAT (*European Union Terrorist Situation and Trend Report*), elaborados por la Europol de 2017 y 2018, se advierte que el número de personas que viajaron a la zona de conflicto fue disminuyendo en el periodo de 2015 a 2017 y el número de retornados se mantuvo en un nivel bajo. Asimismo, se advertía en estos informes que el declive en la estructura militar y operativa del Dáesh implicaba que sus simpatizantes, tanto en zonas de conflicto como los que residían en la UE, seguirían adhiriéndose a la causa yihadista, bien con el grupo terrorista anteriormente mencionado o con otros grupos, incluyendo a Al Qaeda[3].

Figura 1. Datos obtenidos en los diferentes informes sobre la Unión Europea.
Fuente: elaboración propia.

Por ello, hay que tener en cuenta la enorme amenaza que suponen estos flujos de retornados a los países europeos, ya que implican varios problemas adicionales:

- El primero de ellos, la familia. Con frecuencia el entorno familiar más cercano ha emigrado con él a la zona de conflicto o se ha formado allí, con frecuentes matrimonios y nacimientos de niños. Además, la vuelta de los hijos de los

[3] EUROPOL. *European Union Terrorist Situation and Trend Report 2018*. *Disponible en* https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-terrorism-situation-and-trend-report-2018-tesat-2018. Fecha de la consulta 13/12/2019.

terroristas extranjeros conlleva también varios desafíos, ya que deben ser previamente identificados y hay que tener en cuenta que, en el caso de que sean mayores de 9-10 años, seguramente han recibido adoctrinamiento e instrucción militar, por lo que es muy difícil calcular el riesgo que suponen una vez se encuentren en territorio europeo.

- El principal peligro añadido es que el combatiente haya adquirido conocimientos sobre el manejo de armamento, explosivos y su uso en ataques. Además, seguramente tengan experiencia en combate, un mayor fanatismo e incluso hayan desarrollado problemas psicológicos. A su vuelta, no solo son un riesgo por la posibilidad de cometer atentados, sino por verse implicados en otras actividades relacionadas con el yihadismo, como puede ser el apoyo logístico y monetario o la radicalización de familiares y conocidos.
- También suponen un desafío la multiplicidad de políticas empleadas por los distintos países de la UE para hacer frente al problema. Se ha de estudiar, desarrollar y comprobar la eficacia de decisiones relacionadas con la prevención de la radicalización, el marco legal que deben de aplicar a los retornados, la desradicalización y la rehabilitación tanto dentro como fuera de las cárceles.
- Por ello, el problema de los retornados ha estado presente en las agendas de los Estados miembros de la UE. El coordinador antiterrorista de la Unión Europea, Gilles de Kerchove, ha trabajado activamente en una serie de medidas para apoyar a los países a afrontar esta amenaza, logrando avances en estas áreas gracias al esfuerzo combinado y la participación de todos los responsables de la seguridad[4].
- La prevención de la radicalización. En este apartado, se incluye la coordinación de mensajes para contrarrestar la capacidad de propaganda hacia los europeos musulmanes del Dáesh y la capacidad para detectar y anular el uso de Internet por parte de los terroristas para difundir su mensaje.
- El intercambio de información a todos los niveles, especialmente de los transeúntes por el espacio común. Por ello, se mejoró el uso del *Schengen Information Systems* (SIS II) y el sistema de la Interpol para la difusión de alertas.

[4] Consejo de la Unión Europea. «The challenge of foreign fighters and the EU's response». Octubre de 2014. *Disponible en* https://www.consilium.europa.eu/en/policies/fight-against-terrorism/foreign-fighters/.

Además, se creó el sistema *New Focal Travellers* que permite no solo a los Estados europeos, sino también a posibles terceros países que deseen cooperar para compartir información acerca del reclutamiento o los patrones de movimiento de posibles sospechosos.

- La cooperación con terceros países no pertenecientes a la Unión, pero que sirven como punto de paso obligado para aquellos que viajan o que vuelven de la zona de conflicto (Turquía o bien los países que se encuentran el norte de África, además de los que lindan con Siria e Irak).
- El desarrollo de un marco legal específico para aplicar a aquellos que desean volver. Basado en las numerosas resoluciones adoptadas por la UE, y que abordan cuestiones tales como la criminalización de actos como el viajar tanto dentro como fuera de territorio comunitario con fines terroristas, la organización o facilitación de esos desplazamientos, el instruir o ser instruido con fines terroristas y el aportar o recolectar fondos para promover actividades terroristas.
- La creación del Centro Europeo Contraterrorista, en 2016, donde los países puedan compartir y obtener información acerca de los terroristas extranjeros, el tráfico de armas y la financiación terrorista.
- El refuerzo de los controles en las fronteras externas de la UE, obligando a los Estados miembros a realizar comprobaciones sistemáticas de todas las bases de datos relevantes cuando las personas acceden desde el exterior del espacio comunitario.

El problema desde la perspectiva francesa

Debido a la experiencia adquirida en la lucha contra el terrorismo por parte de los cuerpos y fuerzas de seguridad galos a finales de los años ochenta y durante la década posterior, el modelo para afrontar esta amenaza ha sido el resultado de combinar investigación y documentación por parte de las agencias de inteligencia y las fuerzas y cuerpos de seguridad. Con ello han logrado una delimitación unificada de la amenaza terrorista con una estrategia centralizada para combatirla. Pero ha surgido un nuevo modelo de terrorismo, el denominado *homegrown,* que consiste en jóvenes radicalizados, que

incluso pueden no haber viajado a zonas de conflicto y que atentan en el país en el que han nacido.

Figura 2. Datos obtenidos en los diferentes informes sobre la Unión Europea.
Fuente: elaboración propia.

Francia se convirtió, en números absolutos, en el país más afectado de toda la UE; si bien es cierto que, a pesar del alto número de emigrantes hacia zonas de conflicto, un porcentaje relativamente bajo (12 %)[5] ha regresado a territorio galo. Esto puede deberse a varios factores: la actitud de Turquía a la hora de practicar detenciones de personal transeúnte hacia Siria; la decisión de los yihadistas de permanecer luchando por el Dáesh; y a los que han muerto en los numerosos combates que ha protagonizado el grupo armado contra el ejército sirio, iraquí o contra cualquiera de los numerosos actores que están presentes en esa zona de conflicto.

En periodo en el que el fenómeno de desplazados a la zona de conflicto ha tenido una mayor repercusión ha sido entre los años 2013 y 2015, lo que provocó en su momento que las autoridades francesas incorporaran en sus modelos contraterroristas medidas

[5] EUROPEAN PARLIAMENTARY RESEARCH SERVICE. *The return of foreign fighters to EU soil*. Mayo de 2018. *Disponible en* http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/621811/EPRS_STU(2018)621811_EN.pdf. Fecha de la consulta 10/12/2019.

relacionadas con la prevención de la radicalización, la desradicalización y la reintegración en la sociedad de aquellos que habían vuelto.

Para ello, en concordancia con los propósitos de la UE, Francia ha desarrollado diversos mecanismos para reforzar su modelo de represión y prevención de la amenaza terrorista, implicando no solo a las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, sino también a otros actores en los procesos de detección temprana de signos indicadores de una posible radicalización, dando una perspectiva integral a la solución del problema.

Todo ello se vio reforzado por la Directiva sobre terrorismo de la UE (2017/541) que proporcionaba finalmente un marco legal para fomentar la coherencia y unicidad de criterios a la hora de responder judicialmente a los combatientes extranjeros, criminalizando varias actividades relacionadas con este desafío. Las medidas reforzadas y las nuevas leyes adoptadas para hacer frente a esta amenaza se relacionan a continuación.

Privación de ciudadanía

Esta disposición fue adoptada por Francia teniendo en cuenta las obligaciones contraídas por el país galo en 1961, ya que es una de las naciones adheridas a la convención para reducir los casos de apatridia de la ONU. Para retirar la ciudadanía francesa a los que poseen esa nacionalidad y han viajado a zonas de conflicto han de darse varios requisitos, como que el afectado tenga doble nacionalidad (para que al retirársela no se convierta en apátrida)[6] y que haya sido condenado por delitos relacionados con este tipo de terrorismo, bien estando presente o siendo juzgado *in absentia,* no pudiendo serle retirada la nacionalidad por el simple hecho de haber sido identificado como una amenaza para la seguridad nacional[7].

[6] ONU. «Convención para reducir los casos de apatridia, artículo 7.3». 1961.

[7] BOUTIN, Berenice. «Administrative Measures against Foreign Fighters: In Search of Limits and Safeguards». *ICCT*. Diciembre de 2016. Disponible en https://icct.nl/publication/administrative-measures-against-foreign-fighters-in-search-of-limits-and-safeguards/.

Prisión provisional

Otra de las medidas administrativas implementadas por el Estado galo ha sido la posibilidad de aplicar la prisión provisional a los retornados, tanto antes de formular cargos contra ellos como antes de ser enjuiciados, en el supuesto de que el individuo sea identificado claramente como una amenaza. En el caso de Francia, la prisión provisional puede aplicarse hasta un máximo de 4 años.

Restricciones de movimiento

Esta norma se demuestra efectiva cuando el retornado representa una amenaza para la seguridad, pero la dificultad de encontrar pruebas en las zonas en conflicto no facilita el que se les pueda condenar por delitos relacionados con el terrorismo. Por ello, el Estado se reserva una serie de disposiciones como la privación administrativa para abandonar el territorio[8]. Durante el año 2019 y el anterior[9], con la salida de las cárceles francesas de varios sujetos relacionados con el Dáesh, puede que esta medida se les aplique para reducir el riesgo que suponen. Dentro de las restricciones de movimiento, las providencias son diversas, variando desde la negativa a expedir visados y pasaportes hasta su incautación para tratar de impedir que vuelvan a viajar con el objetivo de unirse a grupos terroristas.

Monitorización

Si a un retornado no se le puede enjuiciar por falta de pruebas relacionadas con los delitos de terrorismo (cosa común en los condenados previamente a la aplicación de la directiva de la UE 2017/541 mencionada anteriormente) o ha salido de prisión y se encuentra en libertad condicional, el Estado francés prevé una serie de órdenes que

[8] GOBIERNO FRANCES. «LOI n° 2014-1353 du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorismo».

[9] BENHASSAIN, Fayçal. «Dozen of jihadists are due for release from french prisons before the end of 2019». *Centre d'analyse du terrorisme*. Junio de 2018. Disponible en http://cat-int.org/index.php/2018/06/06/dozens-of-jihadists-are-due-for-release-from-french-prisons-before-the-end-of-2019-2/?lang=en.

incluyen el arresto domiciliario, la vigilancia por medios electrónicos o la prohibición de acudir a ciertos lugares o zonas geográficas[10].

Además, otra de las medidas tras la entrada en vigor de la directiva europea es que, a criterio del juez, los retornados acusados o condenados por delitos terroristas pasan a estar incluidos en un fichero judicial automatizado, el FIJAIT (*Fichier judiciaire des auteurs d'infractions terroristes*) durante 20 años. El estar registrados en este fichero implica otra serie de obligaciones, como son la de facilitar una dirección de contacto válida cada tres meses, si cambia de domicilio comunicarlo en las dos semanas posteriores o, si pretende viajar al extranjero debe informar de manera detallada del destino con al menos 15 días de antelación.

Investigaciones y juicios in absentia

Como ejemplo de este tipo de medidas se puede citar el caso de Salim Benghalem, considerado el coordinador principal de los atentados acaecidos en París en 2015 que se saldaron con más de un centenar de víctimas mortales. Salem, que viajó a Siria en 2013, ha sido condenado a 15 años de prisión *in absentia* por su participación en la ejecución y participación de numerosos atentados[11].

La transición en el modelo de encarcelamiento

Tras las condenas contra los primeros franceses que habían viajado a unirse a grupos terroristas en Siria e Irak, se aplicó un programa para dispersar a estos sujetos por multitud de cárceles. Pero, tras los atentados acaecidos en París contra la revista satírica *Charlie Hebdo* en enero de 2015, el Gobierno ordenó la creación de cinco[12] centros de máxima seguridad dentro de las propias cárceles para separar a los yihadistas, cada uno de ellos con una capacidad variable de entre 25 y 28 reclusos. Fueron denominados

[10] GOBIERNO FRANCES. «Loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale», publicada en diario oficial el 4/6/2016.

[11] *BBC News*. «Paris attacks: Was Salim Benghalem the real ringleader?». 26/1/2016. Disponible en https://www.bbc.com/news/world-europe-35399021.

[12] *LE PARISIEN*. «Radicalisation en prison : un plan prévoit la création de cinq quartiers dédiés», 19/2/2015. Disponible en http://www.leparisien.fr/societe/radicalisation-en-prison-un-plan-prevoit-la-creation-de-cinq-quartiers-dedies-19-02-2015-4546383.php.

como QPR (*quartier de prise en charge de la radicalisation*), y adoptaron una estructura parecida a la ya existente en la prisión de Lille-Annouelin[13] que albergaba en ese momento a 18 de los detenidos más peligrosos relacionados con el terrorismo yihadista, incluyendo a alguno de los relacionados con los atentados de París de finales de 2015.

Debido al aumento de detenciones y operaciones llevadas a cabo por las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado contra sospechosos de participar en delitos relacionados con el terrorismo, se plantea construir otras cuatro QPR para la vigilancia de la radicalización en prisión, de manera que tres de ellas se destinarán a albergar delincuentes relacionados con terrorismo y otra para los reclusos con delitos comunes de especial gravedad.

Francia ha entendido que es fundamental ser capaz de actuar en las cárceles, ya que frecuentemente actúan como puntos de encuentro entre captadores de los grupos yihadistas (que utilizan multitud de métodos para interactuar con el resto de los reclusos) y presos comunes que terminan radicalizándose, lo que supone un peligro añadido, ya que estos últimos no están condenados por terrorismo y no se les puede aplicar las medidas adoptadas.

Las medidas encaminadas a la contra radicalización: el plan RIVE (Research and intervention on extreme violence)

El plan de acción francés contra la radicalización desarrollado en el año 2018 buscó reforzar las actuaciones dentro de los centros penitenciarios ya que las QPR anteriormente mencionadas no terminaron de demostrar su eficacia[14]. Con este plan se optó por la creación de tres nuevos centros de tratamiento individualizado, ubicados en las ciudades de Lille, Lyon y Marsella, gestionados por el Ministerio de Justicia.

Estos centros han de ser capaces de desarrollar planes que incluyan actividades sociales, educativas, psicológicas e incluso culturales, siguiendo un programa piloto

[13] GONZALÈS, Paule. «À Lille-Annoeullin, dans la prison-test de la lutte contre le terrorisme». Febrero de 2018. Disponible en https://www.lefigaro.fr/actualite-france/2018/02/25/01016-20180225ARTFIG00124--lille-annoeullin-dans-la-prison-test-de-la-lutte-contre-le-terrorisme.php.

[14] FRANCETVINFO.FR. «Prison: Les unités de prévention radicalisation sont une coquille vide (SNP-FO pénitentiaire)». Disponible en https://www.francetvinfo.fr/economie/emploi/metiers/droit-et-justice/prison-les-unites-de-prevention-de-la-radicalisation-sont-une-coquille-vide-snp-fo-penitentiaire_1820539.html.

desarrollado en Ile-de-France que había sido implementado a lo largo de 2017 de manera discreta y reservada[15].

En él se escogieron 14 participantes, mayoritariamente varones que, o habían sido condenados por delitos terroristas o mostraban signos de haberse radicalizado en las cárceles[16]. Hoy en día, aún se considera que ha transcurrido poco tiempo para evaluar los resultados de este programa.

El retorno a Francia (el protocolo Cazeneuve) y el trato a los menores

En el año 2014, el ministro de Interior francés, Bernard Cazeneuve, desarrolló un protocolo para garantizar que los combatientes que habían partido a unirse a los grupos terroristas de corte yihadista en Siria e Irak y se encontraban detenidos en prisiones del entorno geográfico de las zonas de conflicto, tuviesen unas condiciones dignas en su enclaustramiento o bien que fueran puestos bajo custodia policial a su repatriación a Francia.

Este protocolo se implementó tras una evidente falta de comunicación y coordinación entre las autoridades turcas y francesas que propició que tres miembros que habían sido detenidos en el país otomano por su pertenencia al Dáesh fueran enviados de vuelta a Marsella mientras que la policía gala les esperaba en París, lo que facilitó la evasión de los sospechosos que se entregaron más tarde. En este protocolo se contempla la obligatoriedad de Turquía de comunicar a Francia el personal que tenga bajo custodia en sus centros de detención.

Para complementar dicho protocolo, se publicó la *Instrucción sobre el cuidado de menores a su regreso de la zona de operaciones de grupos terroristas (incluida la zona iraquí-siria)*[17]. La norma especifica las modalidades de atención a estos niños menores a su regreso a Francia, en particular las disposiciones para realizar por parte de diversos

[15] AUDOUIN, Corinne. «Terrorisme: un programme de déradicalisation secrètement expérimenté depuis dix mois en France». Noviembre de 2017. Disponible en https://www.francetvinfo.fr/faits-divers/terrorisme/terrorisme-un-programme-de-deradicalisation-secretement-experimente-depuis-dix-mois-en-france_2461330.html.

[16] APCARS.FR. «Lutter contre la radicalisation violente». 2018.

[17] GOBIERNO FRANCES. «Instruction relative à la prise en charge des mineurs à leur retour de zone d'opérations de groupements terroristes (notamment la zone irako-syrienne)». 23/2/208. Disponible en http://circulaires.legifrance.gouv.fr/index.php?action=afficherCirculaire&hit=1&retourAccueil=1&r=43128.

médicos y psicológicos, la escolarización y la formación específica que han de recibir los profesionales que sigan su evolución, la coordinación para el intercambio de información y las directrices para la evaluación de los resultados de esta regla. Su seguimiento se realiza por parte de un comité bajo la dirección del Ministerio de Justicia y del Ministerio de la Solidaridad y la Salud, cuya Secretaría se encuentra supeditada al Comité interministerial para la prevención de la delincuencia y la prevención de la radicalización (CIPDR).

En este apartado, las autoridades francesas estimaron que alrededor de 460 niños, que se encontraban en Irak y Siria en 2017, reclamaron la ciudadanía francesa. De ellos, alrededor de 68[18] habían regresado en febrero de 2018. Estos niños son especialmente peligrosos, ya que pueden haber sido reclutados por la fuerza por los grupos terroristas debido a su falta de personal tras sus continuas derrotas o incluso pueden haber sido instruidos y adiestrados con el consentimiento paternal. Solamente tres de los 68 eran mayores de 10 años[19], por lo que se considera que el número de los que han recibido entrenamiento militar es muy bajo.

Conclusiones del modelo francés

El panorama político que existe actualmente en Siria sigue siendo de una gran inestabilidad, con un país que, si bien ha derrotado militarmente al Dáesh, se encuentra aún en una cruenta guerra civil entre las fuerzas gubernamentales y multitud de grupos.

La derrota del Dáesh, con multitud de combatientes extranjeros europeos, entre ellos un relevante número de franceses, ha provocado una desmovilización del personal que componía esta organización terrorista. Muchos de ellos han intentado retornar a su país, pero Francia, actualmente, no alberga la intención de acogerlos, ya que es consciente de la amenaza que suponen para la seguridad interna.

[18] Gobierno francés, año 2018.

[19] El representante del comité interministerial francés para la prevención de la delincuencia y la radicalización (CIPDR), en la conferencia para el RAN «Common PCVE Challenges in Western Balkans and European Union». Sofia, 4/4/2018.

Aquellos que han sido detenidos por grupos rebeldes sirios, kurdos u otros actores que operan en la zona, se les está aplicando una polémica política que incluye su entrega a las autoridades de Irak[20] para ser juzgados allí por su pertenencia al Dáesh y su participación en delitos terroristas.

Una de las principales preocupaciones de los observadores internacionales sobre esta cuestión son las garantías jurídicas con las que contarán aquellos que sean juzgados en Irak. El artículo 9 del Código Penal iraquí, que faculta la aplicación de la justicia de ese país contra aquellos que fuera de su territorio cometan delitos que afecten a su seguridad interna, permite una amplia interpretación a los jueces que se encarguen de estos casos.

No obstante, planean ciertas dudas sobre las verdaderas intenciones de Irak, ya que se sospecha que realmente mantienen a los detenidos en su territorio para poder exigir un beneficio monetario a fin de impulsar su economía, algo que los franceses han negado que esté ocurriendo actualmente[21].

Además, existe cierta aquiescencia por parte de la opinión pública francesa, reticente a que vuelvan y atenten en su propio país; un dictamen fortalecido tras la polémica generada por las penas aplicadas a algunos de los retornados[22] y al informe que señala que incluso militares galos pertenecientes a unidades de élite desertaron para unirse a grupos terroristas yihadistas[23].

Cabe resaltar que Francia ha tomado un gran número de decisiones integrales dirigidas por el CIPDR para intentar disminuir la amenaza de los retornados, recogidas tanto en el Plan de lucha contra la radicalización violenta (PLAT) de 2014 como en el Plan de acción contra la radicalización y el terrorismo (PART) de 2016. Además, se publicó en

[20] CAT. «How Europe is handing off its ISIS militants to Iraq». 15/6/2019. Disponible en http://cat-int.org/index.php/2019/06/15/how-europe-is-handing-off-its-isis-militants-to-iraq/?lang=en.

[21] *REUTERS*. «France denies Iraq has yet asked for money to try jihadist fighters». 13/6/2019. Disponible en https://www.reuters.com/article/us-france-iraq-fighters/france-denies-iraq-has-yet-asked-for-money-to-try-jihadist-fighters-idUSKCN1TE25U.

[22] BRISARD, Jean-Charles. «Condamnation à la baisse : ce que la justice française semble ne pas comprendre du tout du djihadisme». 11/12/2019. Disponible en https://www.atlantico.fr/decryptage/3584489/condamnation-a-la-baisse--ce-que-la-justice-francaise-semble-ne-pas-comprendre-du-tout-du-djihadisme.

[23] CAT. «Les militaires français et le djihad». 19/12/2019. Disponible en http://cat-int.org/index.php/2019/12/19/les-militaires-francais-et-le-djihad/.

2017 la Ley para reforzar la seguridad interior y la lucha contra el terrorismo[24] para reforzar los mecanismos del Estado en su lucha antiterrorista una vez se derogara el estado de emergencia decretado a raíz de los atentados de 2015.

También hay que mencionar que, en el apartado de la prevención, actualmente se está aplicando el plan nacional para la prevención de la radicalización «Prevenir para proteger» de 2018[25] que consta de 60 medidas agrupadas en cinco ejes principales: proteger las mentalidades de la radicalización, completar el sistema de detección/prevención, comprender y anticipar la evolución de la radicalización, profesionalizar a los actores encargados de evaluar el proceso y finalmente la reinserción del que rechace el ideario yihadista.

A pesar de todos los esfuerzos realizados por el Gobierno francés, ha transcurrido relativamente poco tiempo para que se pueda decidir de manera realista si las leyes, acuerdos, grupos de trabajo interministeriales, planes para la desradicalización y el refuerzo de la vigilancia en un sistema penitenciario complejo[26] han resultado útiles y beneficiosas para el conjunto de la sociedad gala, que sigue traumatizada por los ataques de París en 2015.

*Pablo José Molina Serrano**
Capitán del Ejército de Tierra, GRC54

[24] GOBIERNO FRANCES. «Loi du 30 du Octobre 2017 Renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme». Disponible en https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2017/10/30/INTX1716370L/jo/texte.

[25] GOBIERNO FRANCES. «Prévenir pour Protéger. Plan national de prévention de la radicalisation». 23/8/2028. Disponible en https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/document/document/2018/02/dossier_de_presse_-_comite_interministeriel_de_prevention_de_la_delinquance_et_de_la_radicalisation_-_23.02.2018.pdf.

[26] SUC, Matthieu. «Comment les mentors du califat font la loi en prison». *Mediapart.* 14/12/2019. Disponible en https://www.mediapart.fr/journal/france/141219/comment-les-mentors-du-califat-font-la-loi-en-prison?utm_source=twitter&utm_medium=social&utm_campaign=Sharing&xtor=CS3-67.

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

06/2020 23 de enero de 2020

Jesús Alberto García Riesco *

Propaganda y cine: las guerras mundiales

Propaganda y cine: las guerras mundiales

Resumen

Las guerras mundiales del siglo XX (guerras totales) demandan los mayores sacrificios, tanto en el frente como en la retaguardia, y la propaganda científica[1] utiliza todos los medios posibles para mantener alta la moral colectiva: publicaciones, discursos, teatro, eventos y cine, siendo este último el medio más influyente.

Al suplantar la realidad percibida por los sentidos por la «realidad filmada», el cine aporta tal potencial propagandístico que el disparo de las cámaras resulta tan importante como el de las armas. En consecuencia, a partir de la IGM, todos los contendientes producen películas con fines propagandísticos conocidos: obtener el apoyo popular, enaltecer los valores nacionalistas, justificar y legitimar la propia posición y descalificar al enemigo.

Sin embargo, la alteración de la realidad debilita los propios sentidos porque, en la medida en que el perceptor se ausenta del campo de batalla, se aleja de su verdad (la verdad de sus sentidos) para abandonarse a la verdad dictada en escenas impactantes que se muestran en el calor de las salas o el confort del propio hogar. Stojanova precisa: «El cine allana el camino hacia nuestra actual cultura de desastroso entretenimiento»[2].

[1] GARCÍA RIESCO, Jesús Alberto. «Propaganda y guerra: religión, imperio y nación». Documento de Opinión IEEE 99/2018. Disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2018/DIEEEO99_JESGAR_propaganda.pdf. Consultado 13/12/2019.

[2] STOJANOVA, Cristina. «The Great War: Cinema, Propaganda, and the Emancipation of Film Language». Canadá: University of Regina. Disponible en https://content.sciendo.com/view/journals/ausfm/14/1/article-p131.xml?lang=en. Consultado 13/12/2019.

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.

Palabras clave

Propaganda, cine, guerra, imagen y técnica.

Propaganda and Cinema and propaganda: the world wars

Abstract

The strong soul is essential to maintain the will to win in combat. The twentieth century world wars (total wars) demand the greatest sacrifices, both in the front and in the rear, and scientific propaganda uses all possible means to keep collective morale high: publications, speeches, theater, events and cinema; the latter being the most influential medium.

By supplanting the reality perceived by the senses by the "filmed reality" the cinema brings such propaganda potential that the shooting of cameras is as important as that of weapons. Consequently, from the First World War, all the contestants produce films with the known propaganda purposes: to obtain popular support, to exalt nationalist values, to justify and legitimize their own position and to disqualify and condemn the enemy.

However, the alteration of reality weakens one's senses because, to the extent that the perceiver is absent from the battlefield, he moves away from his truth (the truth of his senses) to abandon himself to the truth dictated in shocking scenes that are shown in the heat of the rooms or the comfort of your own home. Stojanova points out: 'Cinema paves the way to our current culture of disastrous entertainment'.

Keywords

Propaganda, cinema, war, image and technique.

«La nación que controla el cine controla el pensamiento del mundo»
P. Giannini

La propaganda científica

En los albores del siglo XX se constata que las masas son irracionales y su conducta instintiva e inconsciente, lo que implica una fácil manipulación de los grupos al margen de razones y argumentos. Le Bon advierte: «En una multitud se produce la inhibición de las funciones mentales superiores y el estímulo de las más bajas, y el hombre —alejado de la razón— se convierte en violento, irracional, impulsivo y primitivo»[3]. Trotter introduce el «instinto gregario»[4] del comportamiento humano, enfatizando la importancia del hábito social en tiempos de guerra. Freud estudia al individuo como miembro de agregados sociales[5]. Lippmann analiza los estereotipos como «mecanismos por los que se forma la opinión pública»[6]. Bernays precisa: «La manipulación hábil y consciente de las masas es un componente primordial en la sociedad democrática y la propaganda es el órgano ejecutivo del gobierno invisible que evita el caos»[7]. Laswell, en la misma línea, señala: «La propaganda permite conseguir la adhesión de los ciudadanos a unos planes políticos determinados sin recurrir a la violencia, sino mediante la persuasión»[8]; y para Ortega y Gasset: «Las masas no deben ni pueden dirigir su propia existencia por lo que han de ser guiadas»[9].

Desde entonces, tanto las democracias liberales como los totalitarismos, conscientes de que propaganda y guerra son indisolubles, han utilizado todos los medios disponibles para dar forma a las percepciones públicas, siendo el cine trascendental.

[3] LEBON, Gustave. *Psicología de las masas.* Madrid: Ediciones Morata 2014.
[4] TROTTER, Wilfre. *Instinct of the Herd in Peace and War*. Norderstedt: Herstellung und Verlag 2019.
[5] FREUD, Sigmund. *Psicología de las masas y análisis del yo*. CDED 2018.
[6] LIPPMANN, Walter. *Public Opinion*. Dancing Unicorn 2016.
[7] BERNAYS, Edward. *Propaganda*. New York: Ig Publishing 2005.
[8] LASWELL, Harold. *Propaganda Technique in the World*. New York: 1938.
[9] ORTEGA Y GASSET. José. *La rebelión de las masas*. Ciudad de México: La Guillotina 2010.

El cine

Cine, propaganda y guerra

Con la primera escena cinematográfica (*el jardín de Roundhay* en 1888), Louis Le Prince muestra el mundo de forma más realista que el dibujo o la fotografía. Sin embargo, Benjamin alerta: «El cine produce un cambio de escenarios y de enfoques que se adentran en el espectador como un choque, lo que impide el fluir de nuestras ideas»[10]. Al quebrarse la percepción visual por la aceleración de la imagen, se bloquea la conciencia del espectador y el cine se convierte en una herramienta formidable de persuasión y propaganda.

Las nuevas técnicas cinematográficas no solo simplifican la conexión entre las imágenes en movimiento y la propaganda, sino que destruyen viejos campos de percepción; se trata de conquistar la mirada del espectador con el objetivo de disolver su libre albedrío. Virilio concreta: «El hombre ya no cree en lo que ven sus ojos ni confía en su capacidad de pensar»[11] y Duhamel lamenta: «Ya no puedo pensar en lo que quiero, las imágenes movedizas sustituyen a mis pensamientos»[12]. Esta mutación perceptiva convierte la realidad de la guerra en una representación mistificadora que induce a los Estados a adoptar la nueva y colosal técnica para modelar el pensamiento y mantener la identidad colectiva en momentos de extrema adversidad.

Para Virilio, la convergencia de guerra, tecnología y propaganda aporta un enorme potencial de movilización al cine, pero también añade la amenaza del «totalitarismo tecnológico»[13] que se materializa cuando la racionalidad instrumental se encuentra con la racionalización de la muerte. En la medida en que la perspectiva del cineasta altera la percepción del combatiente, la crueldad de la guerra se dulcifica e infantiliza para ser aceptada fácilmente por el espectador. Las imágenes del soldado —asaltando o defendiendo mientras ve la bayoneta enemiga— son insoportables para la racionalidad posheroica, la cual precisa falsear la guerra para desplazar su crudeza.

[10] WALTER, Benjamin. *La obra de arte en la época de su reproductibilidad técnica. Discursos Interrumpidos*. Buenos Aires: Taurus 1989.
[11] VIRILIO, Paul. *Guerre et cinéma: Logistique de la perception*. Editions de l'Etoile 1984.
[12] DUHAMEL, Georges. *Scènes de la vie future*. París: 1930.
[13] VIRILIO, Paul. *Op. cit.*

El cine bélico aparece por primera vez en EE. UU. durante la guerra de Cuba (1898) con películas que se proyectan en numerosas salas del país y permiten a espectadores entregados vivir con emoción las victorias en el frente.

Primera Guerra Mundial

La Primera Guerra Mundial es una «guerra total» que moviliza todos los recursos de las naciones implicadas, lo que exige el apoyo sacrificado de la población para financiar la contienda y reclutar los numerosos ejércitos. En este contexto, la propaganda y la censura (impedir que lleguen a la mente de los ciudadanos noticias desalentadoras) son imprescindibles para lograr el favor de la opinión pública. Las imágenes en movimiento del frente (rodadas en muchas ocasiones en la retaguardia) dejan al espectador inerme y el cine se convierte en una perfecta máquina de producción simbólica y principal referencia icónica que impone su visión del mundo.

Los dos países más influyentes son EE. UU. y Alemania. En EE. UU., se considera el cine como el mejor medio para provocar el patriotismo y «lograr poner las ideas adecuadas en el corazón del pueblo». Jacob Binder, secretario ejecutivo de la Asociación Cinematográfica (Motion Picture Board of Trade), señala que: «La película es hoy una de las mayores fuerzas del país que están viendo diariamente más de diez millones de personas en nuestros trece mil cines, por lo que como medio de propaganda no tiene parangón»[14]. Tras la contienda, la administración estadounidense dispone de casi 300.000 de negativo sobre el conflicto que se utiliza para realizar más de 60 películas de propaganda bélica.

Películas importantes son *El hundimiento del Lusitania* (1918) en donde Winsor McCay dramatiza magistralmente el desastre con la imagen desgarradora de una madre y su hijo ahogándose; *Corazones del mundo* (1918) de D.W. Griffith sobre la batalla de Somme, que provoca eficazmente el odio al enemigo y fomenta el patriotismo; y *El gran desfile* (1925) de Rey Vidor, que muestra de forma impactante el realismo de la guerra de trincheras. El director D.W. Griffith, con la película *El nacimiento de una nación* (1916), es pionero en el uso de nuevas técnicas y de extras que impresionan al público con su realismo e inmediatez; Edith Wilson, intérprete de la mujer fatal —Lillian Gish en

[14] BLEIFUSS, Joel. «Imagining War». *Focus features*. 2008. Disponible en https://www.focusfeatures.com/article/imagining_war. Consultado el 21/12/2019.

el largometraje—, comenta: «La película cautivó por su gran representación de la brutalidad enemiga, cada vez que un alemán se acercaba para maltratarme el público se enardecía»[15]. Griffith, al observar que la batalla real carece de la espectacularidad que demanda el espectador, institucionaliza el melodrama como técnica para transmitir al público el mensaje propagandístico mientras se le seduce con una impactante historia.

Enmarcadas en la campaña publicitaria del Comité de Información Pública (CPI, por sus siglas en inglés) para inclinar a la opinión pública norteamericana hacia la guerra, en 1917 se producen numerosas películas propagandísticas. Entre ellas se encuentran *Silvia en el servicio secreto* de George Fitzmaurice, sobre una agente norteamericana que combate a los espías alemanes; *Patria* de Jaques Jaccard, en donde una heroína se enfrenta a los invasores en California; o *El pequeño americano* (1917) de Cecil B. De Mille, que presenta a una joven que llega a Francia y sufre la brutalidad alemana. El *leitmotiv* —promover el odio al enemigo— continúa en las películas producidas en 1918 como *El káiser, la bestia de Berlín* de Rupert Julian que muestra la codicia política del emperador.

En los primeros años de la guerra, los alemanes no prestan la debida atención a las necesidades propagandísticas y prohíben filmar escenas bélicas por temor al espionaje enemigo. A partir de 1916, se empieza a entender que «las ideas son como armas y las palabras como balas»[16] y se crea DEULING (Deutsche Lichtspiel-Gessellschaft) para hacer filmes documentales y películas bélicas con la finalidad de fortalecer la voluntad de la población y convencer a los países neutrales de la invencibilidad germana. En 1917, Ludendorff enfatiza la necesidad de cambiar de modelo: «La guerra ha demostrado el poder superior de las imágenes y el cine como herramienta de reconocimiento y medio de influencia»[17] y el periódico *Vossische Zeitung* remata: «En Alemania, durante mucho tiempo se ha pensado que era posible decidir el resultado de esta guerra con la fuerza de la espada y la pureza de ideales, pero es evidente la necesidad de incluir las películas en el arsenal de la guerra»[18].

[15] Ibíd.
[16] REY LENNON, Federico. «Edward Bernays: el inventor de las relaciones públicas». UCA 2006.
[17] MÜHL-BENNINGHAUS, Wolfgang. «Film/Cinema (Germany) in 1914-1918». *International Encyclopedia of the First World War*. Berlin: Freie Universität 2017. Disponible en https://encyclopedia.1914-1918-online.net/article/filmcinema_germany.
[18] STIASNY, Philipp. *La industria cinematográfica alemana durante la Primera Guerra Mundial*. Goethe Institut 2014. Disponible en https://www.goethe.de/ins/es/es/kul/sup/eri/20418598.html.

Tres compañías implementan el cambio: la dirección militar de cine (Militärische Filmund Photostellen), convertida posteriormente en dirección de imagen y cine (BuFA), la sociedad alemana de cine (DLG, por sus siglas en alemán) y cine universal (UFA, por sus siglas en alemán). La BuFA —que coordina el despliegue de equipos de cámaras, la asignación de material cinematográfico y la censura—, produce *La batalla del Somme* (1916/17) en respuesta al éxito de su homóloga británica, *The Battle of the Somme* (1916). La UFA se crea en 1917 para aumentar la eficiencia de la industria cinematográfica, excluir a las compañías cinematográficas extranjeras del mercado alemán y potenciar las alemanas en el extranjero. Durante la guerra se produce *Ana fabrica obuses* que alaba la eficacia alemana, aunque la película más importante es *Es werde Licht!* (1917) de Richard Oswald, pues fomenta ejemplarmente la unión entre el soldado que combate en el frente y su esposa que le espera en la retaguardia. Las llamadas películas de *Vaterland* igualaron a las películas de los aliados en materia de propaganda y menosprecio del enemigo.

Después del conflicto, la UFA se convierte en el mejor estudio cinematográfico del mundo con directores como Ernst Lubitsch, famoso por dirigir comedias sofisticadas, y G.W. Pabst, pionero en el uso expresivo de la posición de la cámara y en las técnicas de edición. En 1927, presenta *La guerra mundial* de Leo Lasko que muestra cómo se gesta una organización paramilitar, pero la gran película alemana sobre la guerra es *Cuatro de infantería* (1918) de G.W. Pabst, una crónica sobre la vida en el frente de cuatro soldados alemanes. Durante la República de Weimar, se realizan películas independientes de calidad con tintes pacifistas —consecuencia de la desmoralización tras el armisticio— como *Nosferatu* (1922) de F.W. Murnau y *El gabinete del doctor Caligari* (1920) de Robert Wiene.

En resumen, en la Primera Guerra Mundial el cine aporta las primeras imágenes de guerra y nuevas técnicas que llenan las salas de un público rendido ante la potencia del nuevo paradigma propagandístico: las ideas ya no se escriben en papel, se plasman en imágenes sobre las pantallas.

Segunda Guerra Mundial

El *leitmotiv* de EE. UU. en la Gran Guerra, «pelear para poner fin a todas las batallas», se convierte en la Segunda Guerra Mundial en «luchar por la libertad», con la finalidad de batir totalmente al fascismo y evitar un nuevo conflicto. En el *Discurso de las cuatro libertades*» (1941), Roosevelt enfatiza que el esfuerzo realizado (figura 1) «traerá al mundo la libertad de expresión y libertad religiosa para vivir sin miedo ni penuria»[19]. Wallace definió la contienda mundial como «una lucha entre un mundo libre y un mundo esclavo»[20] (figura 2) y Luce en su influyente ensayo *El siglo de Estados Unidos* apuesta «por un futuro posbélico en el que los Estados Unidos aumenten su modelo político, económico y social»[21] (figura 3). En tal lucha, el presidente da gran importancia al séptimo arte: «El cine es uno de nuestros medios más efectivos para informar y entretener al país; no quiero que se impongan restricciones que perjudiquen su utilidad»[22].

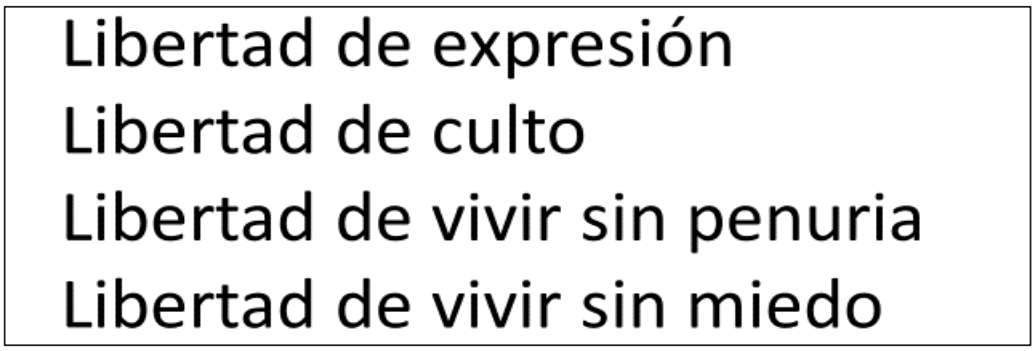


Figura 1. La victoria en esta guerra traerá al mundo la libertad de expresión y religiosa para vivir sin miedo ni penuria. Fuente: https://www.pinterest.es/pin/514395588661087653/.

[19] ROOSVEVELT, Franklin D. *Four freedom speech*. 1941. Disponible en http://web.utk.edu/~mfitzge1/docs/374/FFS1941.pdf.
[20] WALLACE, Henry A. *The century of the common man.* 1942. Disponible en https://www.youtube.com/watch?v=CAKrIdSPkHI.
[21] LUCE, Henry R. *The American Century.* 1941. Disponible en http://www-personal.umich.edu/~mlassite/discussions261/luce.pdf.
[22] BENNET, Joy L. *From Hitler to Hollywood: Transnational cinema in World War II*. Public Relations Committee of the Motion Picture Industry. 1942. New York: 2011.

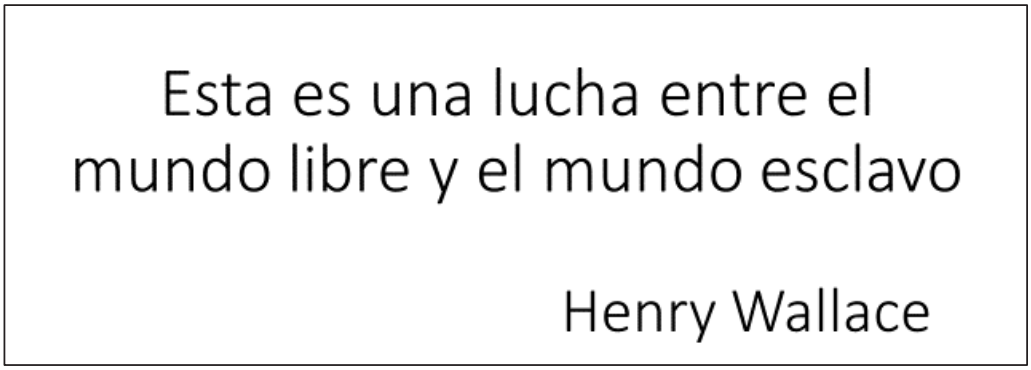


Figura 2. Esta es una lucha entre un mundo libre y un mundo esclavo.
Fuente: https://alchetron.com/Prelude-to-War#prelude-to-war-d42fcaba-56f4-4804-9118-825e1146971-resize-750.jpg.

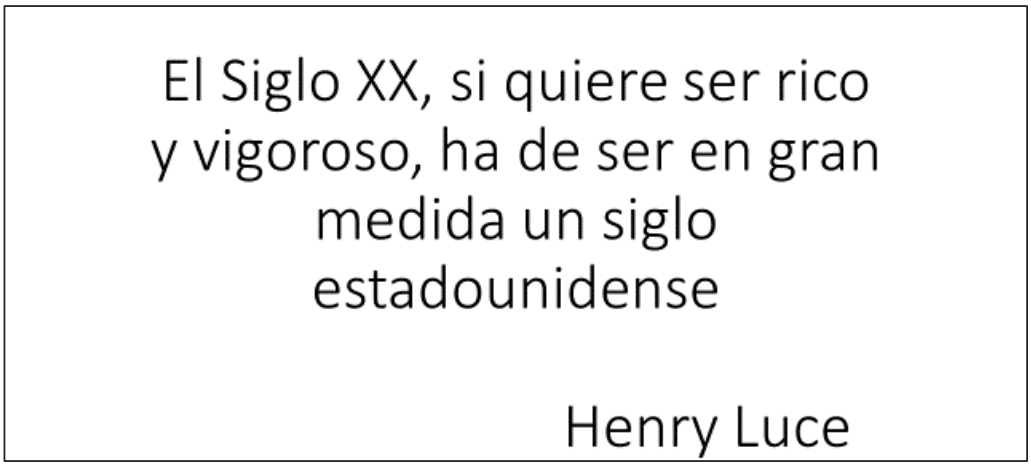


Figura 3. El mundo del siglo XX debe ser en gran medida un siglo estadounidense. Fuente: https://libquotes.com/henry-luce/quote/lbb0b2e.

En julio de 1942, se crea la oficina de información de guerra (OWI, por sus siglas en inglés) para mentalizar al público sobre los problemas del conflicto, características del enemigo, importancia de la producción nacional, esfuerzo de la población civil y realidades a las que se enfrentan los combatientes. Davis, su director, considera de vital importancia plasmar estos objetivos en imágenes, al ser el cine (arma de la democracia) el medio que mejor transmite el mensaje propagandístico, ya que aporta al público las «vitaminas morales necesarias en la guerra».

A tal fin, la oficina cinematográfica (BMP, por sus siglas en inglés), dependiente del OWI, cubre las necesidades formativas y propagandísticas dictando las normas a seguir por los guiones cinematográficos de acuerdo con tres temas: el sacrificio como generador de moral, el enemigo como eje motivador de la lucha y la justificación de un modelo político-social e ideológico. De acuerdo con el *Criterio de guerra* (*Yardstick for War Winkler*), las imágenes han de mostrar al pueblo el esfuerzo a realizar en la retaguardia (mujeres trabajando solas o niños recogiendo chatarra) y enfatizar la ejemplaridad de la ciudadanía: se trata de una guerra popular en donde «triunfamos o morimos».

Aunque ya en 1939 los estudios de Hollywood comienzan a combatir el aislacionismo incrustado en la opinión pública norteamericana, es a partir de la creación del OWI cuando impera el cine de propaganda de guerra. Destacan *Por qué luchamos* de Frank Capra, una serie de siete documentales cuya finalidad es convencer a soldados y ciudadanos de la necesidad de entrar en guerra: *Preludio de guerra* (1942), *Los nazis atacan* (1943), *Divide y conquista* (1943), *La batalla de Inglaterra* (1943), *La batalla de Rusia* (1944), *La batalla de China* (1944) *y War comes to America* (1945).

Frank Capra transmite magistralmente las ideas de fuerza establecidas por Wallace y Luce mostrando un país sólido dispuesto a los mayores sacrificios (figura 4). EE. UU. aspira a liderar un mundo más democrático con las ideas de fuerza conocidas: lo que es bueno para los norteamericanos es bueno para el mundo, los aliados luchan una «guerra buena» del hombre libre frente a la brutalidad del hombre esclavo. Certeramente afirma: «Dejad que el enemigo pruebe la justicia de nuestra causa... que nuestra juventud vea los gritos alemanes y la exaltación japonesa para saber que está peleando por la libertad»[23].

[23] CAPRA, Frank. *The Name Above the Title: An Autobiography*. New York: Macmillan Company 1971.

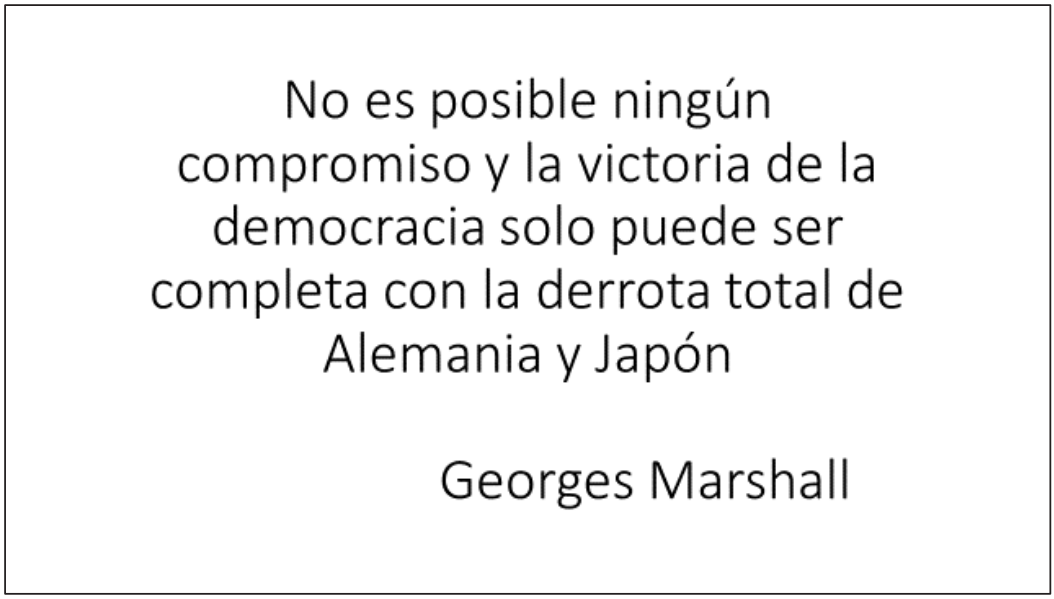


Figura 4. …la victoria de la democracia solo será completa con la derrota de Alemania y Japón. https://libquotes.com/henry-luce/quote/lbb0b2e.

En *Preludio de guerra* y en *La guerra llega a EE. UU.*, Capra plantea la necesidad de responder a la amenaza expansionista alemana y japonesa: Alemania invade Austria y Francia y Japón Manchuria. El ejemplo más reiterativo es Pearl Harbor, no en vano *La guerra llega a EE. UU.* finaliza con una secuencia de Pearl Harbor destrozada por los bombardeos comentada por el presidente Roosevelt pidiendo al Congreso la declaración de guerra a Japón.

Técnicamente yuxtapone las imágenes de *El triunfo de la voluntad*[24] (1934) de Leni Riefenstahl con comentarios patrióticos del narrador. Ejemplos en este sentido son unas imágenes de exaltación simbólica nazi que se presentan como «el fanático afán de Alemania por dominar el mundo que ha costado veinte millones de muertos» o los encuadres de Hitler en contrapicado deificando su imagen que se narran como «el afán de conquista que alcanzó su culminación cuando Hitler se entronizó como Dios y Führer». Según Elmer Davis, «La técnica de yuxtaponer narración patriótica y escenas de felicidad con la dicotomía del totalitarismo cautiva al tiempo que infunde el mensaje al subconsciente»[25].

[24] RIEFENSTAHL, Leni. *Triumph of the Will*. 1935. Disponible en https://www.dailymotion.com/video/x6uajey.
[25] MAYNARD James. *Shaping the American Consensus Trough Film Propaganda*. AMST-854-01. 2011.

John Ford en la película *7 de diciembre* (1943) también utiliza la yuxtaposición de imágenes contrastando escenas de un despiadado Japón con la narración de la inocencia estadounidense; inocencia que ilustra la metáfora del *Gigante dormido* pillado por sorpresa en el ataque a Pearl Harbor, pero que sabe reaccionar y defenderse mediante la *Experiencia de la conversión*. Ford, en palabras de Maynard: «Trata la metáfora del *Gigante dormido* y proyecta la *Experiencia de la conversión* como formas genuinamente norteamericanas de unificación ideológica»[26].

Otras películas famosas siguen la estela de mostrar al enemigo como odioso: *Winning your Wings* (1942) de John Huston, logra reclutar 150.000 soldados y *La batalla de Midway* (1942) de John Ford capta espectaculares imágenes bélicas. Quizá *La señora Miniver* (1942) de William Wyler es determinante para que EE. UU. entre en guerra apoyando al Reino Unido, sobre todo por la famosa homilía del Vicario: «Esta guerra no es solo de soldados en uniforme, es también de todo el pueblo. Hay que luchar, no solo en el campo de batalla, sino en el corazón de cada hombre de las ciudades, los pueblos, las fábricas y las granjas. Hemos enterrado a nuestros muertos, pero no les olvidaremos; nos animarán con una determinación indestructible a nosotros y a los que vengan después a liberarnos de la tiranía y el terror que amenaza con destruirnos. Esta es la guerra del pueblo, es nuestra guerra, luchemos con todo lo que tenemos y que Dios defienda a los justos»[27].

Casablanca (1942) de Michael Curtiz es considerada el paradigma de la propaganda de guerra en el cine por su forma de fomentar el patriotismo. Lleva al espectador a la emoción central (el amor imposible que se sacrifica ante los ideales colectivos) mediante la relación que surge entre los personajes como la escena en que *La Marsellesa* se impone a la *Vigilancia del Rin* magnetizando a un público emocionado por la magia del cine que se entrega al ideal pretendido: el sacrificio de todos por el objetivo común. *Sahara* (1943) de Zoltan Korda es otro film trascendente: la gran masa de espectadores que lo ven semanalmente se sienten orgullosos de sus soldados e intensifican su fe en la victoria de la libertad.

El cine norteamericano, en definitiva, es el factor esencial creador y propagador de sentimientos patrióticos que devuelve al pueblo hacia las tradiciones, glorificando y mitificando el pasado mediante la utilización de las bajas pasiones conocidas que

[26] Ibíd.
[27] BENNET, Joy L. *Op. cit.*

mueven a las masas: el amor, el odio, el temor, el sexo y la violencia[28]. La alianza de la OWI con los estudios de Hollywood logra el doble objetivo de convertir la guerra en algo popular e ingresar enormes beneficios.

En Alemania, Goebbels, ministro de Propaganda, crea en 1933 la cámara de cine del Reich (RFK, por sus siglas en alemán) con diez secciones que abarcan artistas, producción, distribución, cines y desarrollos técnicos. Posteriormente, agrupa los estudios cinematográficos en la UFA, convirtiéndolos en su propia máquina de propaganda. De acuerdo con el ideal nacionalsocialista, se recrean episodios históricos que reflejan la perversidad de los enemigos y las virtudes del pueblo y ejército propios y se exaltan el campesinado y los valores de la sangre y del suelo mediante los noticiarios y las películas.

Los noticiarios documentales son cortos de 20 a 40 minutos en los que tratan las noticias sobre la guerra. Cobran gran importancia propagandística a partir de 1943 cuando el frente no genera las imágenes deseadas y se crean las escenas cinematográficas necesarias para mantener la moral de la retaguardia.

La principal película de propaganda nazi es *El triunfo de la voluntad*. En la escena más emblemática Hitler, después de avanzar ante una formación de 250.000 trabajadores, saluda militarmente ante el monumento a Hindenburg y realiza posteriormente un discurso. El contraste de las tomas de la multitud con Hitler marchando por el gran corredor central (aspecto humano del líder), y los primeros planos del discurso posterior (mitificación del líder) aportan una gran apariencia de autoridad y tienen un enorme potencial propagandístico. Los dos grandes temas de la película, nacionalismo alemán y lealtad a Hitler se fusionan: «Hitler es Alemania y Alemania es Hitler».

[28] LEBON, Gustave. *Op. cit*.

Al comienzo de la Segunda Guerra Mundial, el cine alemán rivaliza con Hollywood. Goebbels, convencido de que la derrota en la Primera Guerra Mundial es en gran parte consecuencia de no haber sabido mantener alta la moral de la población, imita el modelo norteamericano creando bellas historias que transmiten el mensaje deseado sin que el espectador se dé cuenta. Con ello, además de crear películas de propaganda que muestran la grandeza de los ideales colectivos, promueve el escapismo para distraer a la población. *El gran amor* (1942) de Rolf Hansen y *La habanera* (1937) de Douglas Sirk son dos claros ejemplos de melodramas. En *El gran amor,* el romance entre un apuesto piloto de la Luftwaffe y una bella cantante se trunca ante la prioridad de los deberes castrenses; y en *La habanera,* se intentan ocultar a toda costa las consecuencias de una epidemia para no deteriorar la imagen de un país.

Conclusiones

En la guerra moderna, la retaguardia es tan importante como el frente, pero a la opinión pública le cuesta asumir la dureza del conflicto por lo que es necesaria la propaganda, Virilio precisa: «La victoria en esa Gran Guerra del siglo XX (1914-1945) pudo ser posible cuando los aliados comprendieron qué elementos se ponían en juego en la partida de la logística de la percepción, es decir, cuando hicieron suyos y dominaron los avances técnicos y comunicativos del cine de vanguardia»[29].

EE. UU. es la referencia en el uso del cine como propaganda de guerra. En los años previos a la Segunda Guerra Mundial, la alianza entre la Administración y los estudios de Hollywood permite «desarrollar la opinión favorable a la guerra en una ciudadanía reticente a luchar» y a la vez —cuando ya la guerra es popular— logra que «las películas bélicas sean muy rentables». Las películas citadas de Capra y Ford, sustentadas por la ideología de Wallace y Luce, cambian la opinión pública del aislacionismo al intervencionismo. Para ello, mitifican el pasado, glorifican la democracia, fomentan el patriotismo y acentúan la separación de «nosotros y ellos».

[29] URRALBURU, Oscar. *La conquista de la percepción. El cine y la Gran Guerra en la estética de Paul Virilio*. Universidad de Murcia 2014. Disponible en https://revistas.um.es/sh/article/view/215571. Consultado 10/01/2019.

Dado que al público le seducen las historias, el cine estadounidense usa dos técnicas para cambiar la opinión pública. No filma imágenes reales del combate —rechazables por su crudeza—, sino documentales con secuencias creadas a las que se yuxtaponen comentarios que insisten una y otra vez en el ideario preestablecido. Sobre todo, usa los melodramas que, al cautivar los sentimientos del espectador, permiten desarrollar con facilidad las actitudes deseadas por las autoridades.

En definitiva, cualquier país que aspire a ganar una guerra ha de ser consciente de que «las ideas son tan importantes como las armas». Unas Fuerzas Armadas eficaces no bastan, se precisa además una opinión pública con moral fuerte que encare y supere los sacrificios del conflicto y en este empeño el cine resulta imprescindible.

*Jesús Alberto García Riesco**
Coronel del Ejército de Tierra (Retirado)
Licenciado en Ciencias Políticas

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

07/2020 28 de enero de 2020

Carlos García-Guiu López *

Liderazgo: retos actuales en las organizaciones de seguridad y defensa

Liderazgo: retos actuales en las organizaciones de seguridad y defensa

Resumen

En los últimos años, las Fuerzas Armadas españolas han avanzado en desarrollar el concepto de liderazgo tanto en el ámbito doctrinal como normativo favoreciendo la progresiva estructuración del concepto y su sistematización en el contexto militar.

Uno de los retos que se plantean para actualizar y mejorar el modelo y sistema de liderazgo es la incorporación de nuevos modelos y teorías de aplicación. Entre los actuales ejes de interés, se destaca el liderazgo auténtico, de servicio, situacional, paradójico y emocionalmente inteligente desarrollado en entornos híbridos.

Como pilares para avanzar en la mejora de la preparación para el liderazgo, se destaca una mejor sistematización en el desarrollo de competencias y la potenciación de la investigación de las áreas humanísticas y de las ciencias sociales.

Palabras clave

Liderazgo, liderazgo auténtico, liderazgo ético, liderazgo híbrido, inteligencia emocional, competencias profesionales.

*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.

Leadership: Current challenges in Security and Defence organizations

Abstract

In recent years the Spanish Armed Forces have advanced in developing the concept of leadership in both the doctrinal and normative fields promoting the progressive structuring of the concept and its systematization in the military context.

One of the challenges in updating and improving the leadership model and system is the incorporation of new models and application theories. Among the current points of interest, we can stand out the authentic, the service, the situational, the paradoxical and the emotionally intelligent types of leadership developed in hybrid environments.

The most relevant pillars to advance in improving leadership readiness are a better systematization in the development of competences and the empowerment of research in the humanistic and social science areas.

Keywords

Leadership, authentic leadership, ethical leadership, hybrid leadership, emotional intelligence, professional competences.

**Con agradecimiento al teniente coronel de la Guardia Civil Eduardo Rodriguez Rosales de la Academia General Militar (Zaragoza) por su asesoramiento y revisión del presente documento*

Líderes militares para un nuevo milenio

En ciertas ocasiones será necesario tomar decisiones urgentes y vitales que afectan a decenas, e incluso a miles de personas desfavorecidas y perseguidas, en entornos complejos y culturalmente muy diferentes a los interiorizados durante años por la propia educación familiar. En otras, quizá sea necesario el empleo del uso de la fuerza clásica, incluso con efectos letales, a pesar de la fatiga y una situación reinante de desinformación y asumiendo la responsabilidad de las acciones acometidas.

Las organizaciones e instituciones, especialmente las comprometidas directamente con el servicio a la seguridad, emergencias y defensa de las naciones, demandan líderes competentes, flexibles para adaptarse a las actuales amenazas híbridas propias de contextos inciertos, variables y volátiles que marcan las actuales operaciones en un mundo actual globalizado y multicultural.

Todos los líderes militares que se preparan para cumplir con su profesión y desarrollar su carrera son conscientes de que su formación, instrucción, adiestramiento deberá ser constante en su vida profesional, marcada por la participación regular en ejercicios, maniobras y operativos. Su valía muchas veces se medirá por los resultados de su participación en operaciones y misiones en las que su nación está comprometida. Tanto en el interior como en el exterior, su servicio permitirá crear seguridad, mantener la defensa del territorio nacional, actuar en emergencias y catástrofes o apoyar a nuestros aliados en destinos y despliegues en operaciones con organizaciones multinacionales auspiciadas por alianzas como la OTAN, la Unión Europea o Naciones Unidas.

El avance en la definición del liderazgo

Si hace apenas dos décadas en la cultura colectiva de los componentes de las Fuerzas Armadas el término liderazgo era empleado de manera tímida y limitada, de hecho, no fue empleado en las Reales Ordenanzas hasta el año 2009, quizá debido a su indefinición y posible falta de desarrollo conceptual, actualmente constituye un valor en alza. Todos los Ejércitos y la Armada en España han establecido sus conceptos

doctrinales de partida y avanzan en su estructuración con su progresiva sistematización.

Existe un acuerdo en caracterizar al buen militar como un mando y líder, capaz de favorecer con naturalidad la cohesión y eficiencia de las unidades. Líderes asimismo con una capacidad de resolución en el combate y que transmite, con su forma de proceder, su filosofía de mando en las unidades. Un mando orientado a la misión, niveles de liderazgo, visión-misión-valores, liderazgo 360 grados, equilibrio entre la razón y emoción, autenticidad, transparencia, mentorización o inteligencia emocional son algunos de los conceptos que fundamentan un moderno planteamiento para aproximarnos actualmente al liderazgo militar.

Uno de los hitos para entender la evolución del concepto de liderazgo en el Ejército de Tierra (ET) fue la pionera publicación doctrinal del año 1998 con el sugerente título en esa época de *El Mando como líder*[1]. En ella, se acuñó dicho concepto como un primer avance de la necesidad de concretar al mando ejemplar y excelente, influyente, con valores y habilidades, consciente de que su rango no le otorgaría directamente la capacidad de comunicar, motivar o alcanzar el compromiso de sus subordinados, cohesionar o asegurar el trabajo en equipo.

Pasados los años, en la reciente publicación del Mando de Adiestramiento y Doctrina del año 2018, *Liderazgo militar*[2], se perfilan e incorporan nuevos conceptos relacionado con su definición, modelos, conceptos y niveles propios de las instituciones militares. El liderazgo actual se manifiesta como un ejercicio del liderazgo compartido basado en la ejemplaridad y el trabajo en equipo, con la guía de una razón determinada por el componente emocional. Se impone la necesidad de considerar el crecimiento del subordinado y la delegación bajo la máxima de que «los verdaderos líderes forman a otros líderes» en todos los niveles de la organización.

[1] *ME7-007, El mando como líder.* Mando de Adiestramiento y Doctrina, Ejército de Tierra 1998.
[2] *PR-00, Liderazgo militar.* Mando de Adiestramiento y Doctrina. Ejército de Tierra 2018.

Otro documento clave para entender actualmente la futura evolución es el concepto de *Liderazgo 2035*[3] *en el Ejército* que, de manera prospectiva, plantea en el ET los retos de los mandos cara al futuro, el mando orientado a la misión[4], el liderazgo en operaciones y las competencias del liderazgo del que se derivan nuevas normas de aplicación[5].

En la Armada, su *Modelo de liderazgo*[6] y su actualización aporta su visión del liderazgo con rasgos diferenciadores derivados de las singularidades del entorno naval en el que se desarrolla la profesión militar. Su modelo se desarrolla bajo el doble prisma del «qué es un líder» en la Armada y del «cómo puede trasmitir» su liderazgo para que puedan percibirlo sus subordinados. Se establecen las diferentes cualidades que la Armada espera de sus líderes en los diferentes niveles y las actitudes que pueden percibirse por el grupo humano que dirige. Generar confianza, proximidad y preocupación por el subordinado, establecer objetivos, mejora continua, fortalecimiento del equipo y fomento de la cultura corporativa, así como creación de un entorno agradable de trabajo configuran su visión de lo que la Armada pretende de sus líderes.

El Ejército del Aire a través de la Directiva 024/15[7] establecía la implementación del modelo de valores y liderazgo del Ejército del Aire. Tanto los documentos sobre *El recurso humano del Ejército del Aire*, *Liderazgo y valores del Ejército del Aire. El valor del equipo* y el *Plan de Implantación* configuran una trilogía en la que perfectamente se determinaban las diferentes fases y líneas de acción en dicho cometido. Con dicho plan «se establece un modelo de liderazgo innovador, el "liderazgo 360º" centrado en el "nosotros" más que en el "yo"», y se propone que dicho modelo «sea la referencia real de la actuación de todos nuestros hombres y mujeres», a través de un preciso programa de implantación, la identificación de valores y el planteamiento del modelo de liderazgo 360º.

---

[3] *CODE 01/19, Liderazgo 2035 en el Ejército. Un concepto de liderazgo para el entorno operativo terrestre futuro.* Mando de Adiestramiento y Doctrina, Ejército de Tierra 2019.

[4] MELERO, Carlos. «Formando líderes del siglo XXI». *Revista Ejército 994*. 2019.

[5] Norma DIEN 15/19. «Gestión y coordinación de la enseñanza del liderazgo en el Ejército de Tierra».

[6] ARMADA. *Modelo de liderazgo*. Ministerio de Defensa 2008.

[7] DIRECTIVA 024/15.«Implantación de modelo de liderazgo y valores del Ejército del Aire». Ejército del Aire 2015.

También la Unidad Militar de Emergencias (UME) está efectuando en los últimos años un brillante desarrollo conceptual, documental y formativo que le permite fortalecer su identidad, establecer sus valores de servicio propios de las FF. AA. y alcanzar una preparación y operatividad de excelencia. Recientemente ha quedado reflejado en la publicación *Liderazgo y emergencias*[8], su visión como unidad militar moderna cuyo lema resume su espíritu de UME: «Para servir».

Una de las dudas que pueden surgir a los responsables del desarrollo de una doctrina conjunta de las FF. AA. es si puede ser adecuada la convivencia de diferentes planteamientos de liderazgo en los ejércitos. A falta de estudios más fundamentados, puede ser interesante mantener diferentes modelos de liderazgo adaptados para cada contexto, entendido como ejército y compartiendo aspectos propios y comunes propios de las FF. AA. y las organizaciones de seguridad, emergencias y defensa (OSED)[9]. Si bien, por una parte, se comparten características relacionadas con su singularidad como instituciones dependientes del Estado, jerarquizadas, de total disponibilidad, su misión centrada en la seguridad y defensa del Estado orientado a su preparación para afrontar riesgos y amenazas. Por otra parte, puede surgir la necesidad de respetar la identidad propia de cada ejército, con una visión condicionada por cada realidad y cultura organizacional. Pueden coexistir diferentes aspectos de las políticas internas, de los planes de acción de personal y el desarrollo de carreras diferentes e influidas por existencia de variadas tradiciones centenarias. Por ello, parece natural que se planteen aspectos diferentes para hacer frente a contextos específicos de actuación como puede ser liderar una unidad que debe pisar con sus botas el terreno, volar con una escuadrilla de aeronaves, comandar un navío de la Armada o la de ser la persona responsable de coordinar un operativo cívico-militar en una emergencia nacional.

[8] ALCAÑIZ, Miguel. *Liderazgo y emergencias*. Madrid: MSH Editores 2018.

[9] GARCIA-GUIU, Carlos. *Liderazgo en organizaciones de seguridad, emergencias y defensa (OSED).* Ministerio de Defensa 2017.

Ejes de interés para el estudio del liderazgo

La sociedad progresa, la tecnología avanza y el desarrollo del conocimiento se nutre con la continua incorporación de nuevos modelos y teorías. El reto futuro que se plantea para el desarrollo del liderazgo en las organizaciones de seguridad y defensa es poder aprovechar los nuevos avances derivados de los modernos paradigmas, corrientes de pensamiento y aproximaciones que podrían ser de interés para completar su concepto. Entre ellos se destacan los siguientes puntos:

Líderes auténticos y éticos como paladines del ejemplo y la honestidad

Tras épocas vividas de crisis, corrupción y quiebras económicas que han provocado durante años fisuras y cicatrices en el tejido social, la desconfianza hacia los responsables de las organizaciones y la búsqueda de líderes auténticos y éticos se ha intensificado. Se demanda un refuerzo en los responsables de sus principios morales y favorecer un impulso mayor en la sostenibilidad de las sociedades y el mundo.

Los líderes auténticos[10] [11] se caracterizan por su integridad y honestidad, capaces de conocer sus fortalezas y debilidades, promover la confianza, la relación y fomentar la participación de los subordinados, tanto al requerir información como para consensuar decisiones.

Transparencia, sostenibilidad y participación son claves para entender una manera de comprometerse e impulsar los proyectos que exige entender y servir en las instituciones. Los líderes realmente éticos además de respetar las leyes y normas fomentan la creación de un clima ético y justo. Una verdadera justicia basada en la claridad en procedimientos, información, oportunidades por encima de prejuicios, lobbies o sectarismos interesados.

[10] AVOLIO, B. J.; GARDNER, W.L. *Authentic Leadership Development: Getting to the Root of Positive Forms of Leadership*. The Leadership Quarterly 16 2005.

[11] MORIANO, Juan Antonio; MOLERO, Fernando: LÉVY Jean-Pierre. *Liderazgo auténtico. Concepto y validación del cuestionario ALQ en España*. Psicothema 2011.

Liderazgo de servicio frente al liderazgo tóxico

Los líderes de servicio son aquellos que anteponen las necesidades, aspiraciones e intereses de los demás a las suyas[12]. Para ellos, la prioridad es el desarrollo de la organización y el compromiso de servir a los demás y a la comunidad. El interés del modelo es evidente para las instituciones orientadas al servicio público, pero a veces este tipo de liderazgo puede ser malinterpretado. En ocasiones, líderes eficaces se pueden confundir con líderes tóxicos[13], cuya prioridad son ellos mismos, narcisistas y que se aprovechan de los subordinados y el sistema para progresar, sin importar las consecuencias posteriores.

Las características que singularizan el enfoque[14] en que es una orientación del líder «orientado hacia los demás». Entre los atributos que se proponen[15] para identificar a este tipo de líderes es que destacan que mantienen una visión de servicio y son capaces de comunicarla, son honestos e íntegros de manera que transmiten confianza, son competentes, apreciados y favorecen el empoderamiento de sus subordinados. Su concepto se podría resumir con la expresión «lo primero y, ante todo, un buen líder sirve a los demás»[16].

Liderazgo situacional e híbrido frente a la paradoja y la ambigüedad

Frente al cambio y la variabilidad de las situaciones, las respuestas deben estar basadas en la reacción con adaptación y agilidad. En el plano humano esa adaptación implica valorar continuamente a las personas, conocer las características, circunstancias, y madurez de los individuos, equipos y grupos sociales. Se precisa

---

[12] GREENLEAF, R.K. *Servant Leadership: A journey into the nature of legitimate power and greatness*. New York: Paulist Press 1977.

[13] REED, George. «Toxic Leadership». *Military Review* LXXVI. July-August 2004.

[14] EVA, N.; ROBIN, M.; SENSJAYA, S.; LIDEN, R.C. *Servant leadership: A systematic review and call for future research.* The Leadership Quaterly 30 2019.

[15] RUSSELL, Robert F.; STONE, A.; Gregory, Stone. «A review of servant leadership attributes: developing a practical model». *Leadership & Organization Development Journal* 3. 2002. Disponible en https://www.emerald.com/insight/publication/issn/0143-7739.

[16] BAGGETT, B. *Power serve: 236 Inspiring Ideas on Servant Leadership*. Germantown, TN: Saltillo Press 1997.

adaptar y cambiar las percepciones iniciales con la necesidad de efectuar una evaluación continua de la situación y responder adecuadamente a los aspectos tanto individuales como grupales en constaste cambio, propio del ecosistema de las relaciones sociales. Un modelo muy empleado en todas las organizaciones es el situacional[17], que resumidamente plantea que el estilo de liderazgo efectivo basado en dirigir, persuadir, participar o delegar y se acomoda a la madurez técnica o psicológica de sus subordinados. Asimismo, otros autores apuntan a la necesidad de que los líderes sean innovadores[18]. Frente a la desconsideración personal, sumisión, la ausencia de sentido de la misión, rigidez e inmovilismo paralizante surgen los líderes altamente cercanos en el trato que transmiten el sentido de la misión, son valientes y tienen iniciativa orientada a la misión.

En el contexto militar, el liderazgo híbrido o paradójico[19] es el que se enfrenta a diferentes tipos de paradojas: (a) liderazgo compartido vs. liderazgo jerárquico, (b) flexibilidad y creatividad vs. conformidad y disciplina, (c) complejidad y caos vs. simplicidad y linealidad, (d) liderazgo prototípico y hegemónico vs. liderazgo de múltiples identidades y (e) liderazgo y relación distante vs. liderazgo y relación próxima.

Todas estas aproximaciones pueden ser de interés especialmente en las organizaciones de seguridad y defensa donde las rotaciones de personal y unidades, la creación de contingentes y el despliegue de operativos son muy frecuentes. Son líderes eficaces que deben buscar un equilibrio entre la autonomía y el control de los subordinados, que confían tanto en el individuo como en el grupo y en el equipo para saber potenciar la colaboración sin perder la disciplina y la orientación hacia la misión.

[17] HERSEY, P.; BLANCHARD, K.H. *Management of organizational behaviour*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall 1969.

[18] YUKL, Gary. «Leadership in organizations», Prentice Hall, NJ.: Upper Saddle River 2006.

[19] KARK, Ronit; KARAZI-PRESLER, Tair; TUBI. «Paradox and Challenges in Military Leadership». En C. Peus, S. Braun, and B. (eds.). *Leadership Lessons from Compelling Contexts. Monographs in Leadership and Management*. Emerald Group Publishing Limited 2016.

Líderes emocionalmente inteligentes y con humanidad

De la época de los Reyes Católicos procede una inscripción de piedra labrada en la Casa de los Tiros de Granada que recibe al visitante con el lema «El corazón manda».

Uno de los conceptos presentes en todas las actividades y en el mundo de la dirección es el de la inteligencia emocional. Los profesores Salovey y Mayer[20], en el año 1990, fueron los precursores de lo que Daniel Goleman popularizó posteriormente a través de la publicación de un *best-seller* que trataba el concepto de inteligencia emocional. También para los profesionales de la seguridad y defensa, a pesar de las corazas, escudos o la negación, son personas cuya razón permanentemente está modulada por la emoción.

Un líder con inteligencia emocional tiene capacidad para identificar, interpretar, promover y gestionar las emociones tanto propias como de los demás. Por ello, sabe mejor comunicar, resolver conflictos, motivar y ser verdaderamente empático. Es una inteligencia basada en las emociones que influye en la toma de decisiones, el autocontrol, la atención, el aprendizaje o el conocimiento propio y de los subordinados. Su importancia es decisiva para poner en práctica determinadas competencias de los líderes tan determinantes como comunicar, motivar y trabajar en equipo. Las habilidades relacionadas con la inteligencia emocional parecen tener un papel importante para alcanzar un liderazgo efectivo y entender cómo crear, dirigir equipos y cumplir con las misiones encomendadas[21].

Liderazgo en contextos complejos, volátiles y de tipo híbrido

El entorno en el que se desarrollan las operaciones y para el que deben prepararse las FF. AA. responde a la complejidad propia de los nuevos conflictos caracterizados por su asimetría y carácter híbrido exigiendo un esfuerzo por concebir la seguridad bajo la

[20] SALOVEY Peter; MAYER John D. «Emotional Intelligence». *Imagination, cognition and personality* 9. 1995.

[21] La investigación de Koh y O'Higgins (2018) con oficiales cadetes de la fuerza aérea de Singapur han encontrado evidencias robustas sobre esta relación entre las habilidades de IE informadas por los cadetes y su eficacia percibida en capacidad de liderazgo militar.

complejidad y dependientes de las relaciones internacionales[22]. Diferentes planteamientos de la realidad se categorizan con calificativos como asimétrica, híbrida, zona gris o VUCA[23]. Pueden ser conflictos en los que se entremezclan bandos regulares e irregulares, los amigos se pueden transformar en colaboradores, adversarios o enemigos o viceversa, alianzas, coaliciones y relaciones bilaterales o multilaterales son requeridas en este mundo multipolar.

Ciertamente, ante este panorama, estas amenazas requieren líderes flexibles y adaptables, firmes pero sensibles a la realidad humana y social, conscientes de los riesgos y vulnerabilidades. Profesionales con una formación integral, con una mente abierta, pero con pensamiento crítico para observar la evolución de la realidad social. Firmemente motivados, sin complejos, confiados y convencidos de la importancia que tiene el valor de su servicio en aras del beneficio colectivo.

Líderes que crecen desarrollando sus competencias

Una de las claves para favorecer la formación en liderazgo en cualquier institución u organización es la de identificar e impulsar el desarrollo de competencias necesarias para ejercer eficazmente la profesión.

Tanto la arquitectura pedagógica de los planes de estudio del actual sistema educativo español, como en los diseños curriculares de los programas de enseñanza superior, se basan en la filosofía de un diseño por competencias. Dicho modelo es el establecido en el Espacio Europeo de Educación Superior (EEES) en el que se integra España, y también con el que se diseñan los planes de estudios de la formación militar.

[22] SANCHEZ, Fabián «El conflicto híbrido ¿una nueva forma de guerra? El enfoque multidisciplinar en los conflictos híbridos». *Documentos de Seguridad y Defensa 51*. Madrid: Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional 2012.

[23] El concepto VUCA (*Volatility, Uncertainty, Complexity, Ambiguity*) que el Ejército de Estado Unidos desarrolló en los años 90 y posteriormente fue adoptado en el mundo de la empresa y organizaciones. Entre los conceptos relacionados con dicho contexto de las operaciones futuras el Ejército de Tierra español plantea un contexto global, el Entorno Operativo Terrestre Futuro 2035 (Mando de Adiestramiento y Doctrina, 2018).

En los currículos de la enseñanza militar de oficiales del Ejército de Tierra[24], la definición establecida para alcanzar el perfil de egreso se basa en las competencias que ha de adquirir el teniente antes de finalizar su periodo de formación. Son capacidades individuales que permiten desempeñar los cometidos profesionales con eficacia, que se obtienen y perfeccionan a lo largo de toda la carrera militar.

Las competencias que requiere la formación de líderes militares son diferentes según el país que los aborde.

En Occidente, como ejemplo, el Ejército estadounidense plantea en el manual de campo de liderazgo del ejército norteamericano FM 6-22, las 10 competencias centrales que requiere un buen líder militar como liderar a otros, como por el ejemplo, extender su influencia y construir confianza, comunicar eficazmente, crear ambientes positivos, conocerse y prepararse a sí mismo, desarrollar y sacar lo mejor de los demás y obtener resultados están compuestas de otras 52 subcompetencias.

En la Academia Militar de Portugal, el modelo de formación está también basado en el desarrollo de competencias y se ha efectuado su implementación junto a la formación de grado del Espacio Europeo de Educación Superior. Su modelo de competencias del año 2006 plantea 5 dimensiones y 27 competencias. Dichas dimensiones competenciales son las sistémicas o de organización, cognitivas, emocionales, militares y físicas y, por último, de mando y liderazgo.

En los ejércitos orientales, también se aplica el modelo de desarrollo por competencias. En el modelo establecido para los oficiales de la República Popular China[25], basado en juicios de expertos y validación del modelo competencial, las competencias son dedicación, planear y programar, relaciones interpersonales, comunicación escrita y oral, inteligencia y conocimiento, estabilidad emocional, juicio social, porte militar, determinación y capacidad de influencia.

[24] Memoria justificativa del currículo de formación militar, para el acceso a la Escala de Oficiales del Cuerpo General del Ejército de Tierra, ingreso sin titulación universitaria. Aplicación a partir del curso 2016-17. MADOC-DIENADE. Ministerio de Defensa.

[25] TIAN, Jian-Quan; MIAO, Danmin; XU, Yongyong; YANG Yebing. «The leadership competency model in of military academy cadets». *Social Behaviour and Personality* 37. 2009.

La Academia Militar de Corea del Norte tiene implementado un sistema de desarrollo del liderazgo conocido como KMA *Leadership Evaluation System*. Se fundamenta en el desarrollo de tanto un autoliderazgo como liderazgo interpersonal, liderazgo de equipo y empoderamiento en el liderazgo, todo ello desarrollado en un programa de liderazgo, prácticas en la propia cadena de mando o actividades tanto internas como externas académicas.

En el Ejército de Tierra[26] español, el modelo de competencias que establecen los recientes documentos publicados sobre liderazgo militar está basado en competencias físicas, intelectuales, ético-morales, sociales y humanas con 28 subcompetencias asociadas. Este planteamiento es diferente al que se emplea para definir al «mando ideal» del sistema de evaluación en los informes personales de calificación actuales. En dichos informes, se hace una importante referencia para el modelo actual de mando y líder *de facto* donde se realzan diferentes apartados con una promoción en las valoraciones[27] de competencias centradas en determinados aspectos relativos a las cualidades, el carácter, aspectos intelectuales, físicos y de relación personal; así como características del desempeño y de prestigio profesional. Sin embargo, no se destacan directamente en su ponderación factores que podrían ser de interés como aspectos relacionados con el ejercicio ético, la responsabilidad y sostenibilidad de las actuaciones, la transparencia, la justicia en la toma de decisiones, la iniciativa o el impulso de la innovación, como podrían considerar los líderes militares. Tanto una revisión y la sistematización de la formación en las competencias de los diferentes niveles de liderazgo[28] podrían ser áreas de interés de desarrollo futuro.

[26] CODE 01/19. «Liderazgo 2035 en el Ejército. Un concepto de liderazgo para el entorno operativo terrestre futuro». Mando de Adiestramiento y Doctrina, Ejército de Tierra 2019.

[27] «Instrucción General 11/11. Informe personal de calificación». Ejército de Tierra 2011.

[28] En la publicación doctrinal del Ejército de Tierra del año 2018, PR-00 Liderazgo militar, se establecen los diferentes niveles que se considera que existen en el liderazgo militar.

Reflexiones sobre futuras líneas de acción

Durante las últimas décadas, estamos viviendo una mejora en la definición y potenciación de la cultura del liderazgo en las Fuerzas Armadas. Tanto su orientación conceptual como un desarrollo doctrinal requieren superar las etapas iniciales basadas en traducciones, intuiciones o generalidades hacia modelos con fundamento para impulsar desarrollos, prácticas, procedimientos y técnicas fundamentadas en investigaciones y el desarrollo de estudios de tipo científico, sistemático, válido y fiable adecuado al contexto de aplicación. Dicho rigor, junto a la experiencia y el aprendizaje de las lecciones identificadas, son factores clave para avanzar y obtener conclusiones que sean de aplicación real y permitan una sistematización de la formación y preparación de líderes en los centros y unidades.

Existe un escenario actual y futuro, definido como híbrido y con unos fenómenos sociales donde reina la ambigüedad, la posverdad, la volatilidad e incertidumbre, si los líderes quieren mantener su verdadera influencia ante los seguidores deben manifestar día tras día su ética y espíritu de servicio. Son requeridos líderes auténticos, adaptables y ágiles, híbridos, integradores y emocionalmente inteligentes. De poco vale plantear una visión y misión si no existe compromiso, si no contamos con nuestros subordinados, no somos empáticos y humanos, o somos incapaces de integrar a todas las fuerzas disponibles y favorecer un enfoque integral que apoye al logro de los objetivos. Un liderazgo moderno y actual se basa en el trabajo en equipo, la humildad y servicio que suma fuerzas y favorece la participación.

Uno de los pilares para poder avanzar en la mejora del liderazgo se basa en la identificación y desarrollo de competencias profesionales avaladas por estudios e investigaciones en áreas del conocimiento relacionadas con las humanidades, ciencias sociales y los factores humanos. Tanto la definición, como la evaluación y mejora de estas en todos los niveles forma parte de un proceso que permite validar los planteamientos y currículos tanto de enseñanzas, en consonancia con los sistemas actuales de enseñanza nacionales y europeos.

*Carlos García-Guiu López**
Teniente coronel de Ingenieros
Doctor en Psicología

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

08/2020 30 de enero de 2020

Borja Llandres Cuesta *

La política exterior china en el sudeste asiático

La política exterior china en el sudeste asiático

Resumen

Hoy en día, el ascenso político, militar, económico y cultural de China es innegable y una de las regiones donde más se está haciendo sentir ese ascenso es en el sudeste asiático. Precisamente su vecindario meridional se había visto sacudido periódicamente por el apoyo que la China comunista habría prestado a movimientos insurgentes en el sudeste asiático y que habría degradado considerablemente la percepción de China en la subregión. En este documento se pretende hacer una revisión de la política exterior china en la región comenzando con una introducción que nos permita ver el cambio operado en la política exterior china. En un segundo bloque, se analizarán los distintos cauces a través de los cuales China está avanzando en su proyecto hegemónico en la región.

Palabras clave

República Popular China, sudeste asiático, Lancang-Mekong Cooperation.

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's foreign policy in Southeast Asia

Abstract

Nowadays China's political, military, economic and cultural rise is undeniable and one of the regions where this rise is more intensely felt is in Southeast Asia. China's southern neighbourhood had been periodically shaken by the support that Communist China had given to rebel movements in the region. That support had substantially eroded China´s image in the subregion. In this article we want to revise China's foreign policy in the region starting by an introduction that will allow us to understand the change operated in it. In a second part, we'll analyse the different paths through which China is advancing its hegemonic project in the region.

Keywords

People's Republic of China, Southeast Asia, Lancang-Mekong Cooperation.

Introducción

Hoy en día, el ascenso político, militar, económico y cultural de China es innegable y una de las regiones donde más fuerte se está haciendo sentir ese ascenso es en el sudeste asiático. Si en otra ocasión ya se analizó cuál era la importancia de la subregión del Gran Mekong dentro de la estrategia japonesa[1], toca ahora analizar a otro actor insoslayable en la región.

Precisamente su vecindario meridional se había visto sacudido periódicamente por el apoyo que la China comunista habría prestado a movimientos insurgentes en el sudeste asiático, desde Myanmar hasta Indonesia, y que habría degradado considerablemente la percepción de China en la subregión. Como veremos, la primera fase de las relaciones de la China comunista con el sudeste asiático estuvo teñida de un contenido ideológico y de una visión de China como el núcleo de la revolución internacional.

La década de 1970 fue una etapa muy importante para la economía y la política interior y exterior de la República Popular de China. En la esfera económica, la progresiva liberalización y apertura de China al comercio y la inversión internacional puso al país rumbo a la posición que ostenta hoy en día. En el plano político, la década de los setenta supuso la estabilización de la política interna tras la muerte de Mao, el fin de la Revolución Cultural y la caída de la Banda de los Cuatro[2]. En el exterior, la política china se dirigió a estabilizar las relaciones con los vecinos y normalizar el estatus de China en su vecindario más inmediato.

En este artículo se pretende hacer una revisión de la política exterior china en el sudeste asiático comenzando con una introducción que nos permita ver el cambio operado en las relaciones entre China y la región. En un segundo bloque, se analizarán los distintos cauces a través de los cuales China está avanzando en su proyecto hegemónico en la región; comenzando por el ámbito económico, siguiendo con los proyectos de construcción de infraestructuras a lo largo de la región y acabando por el proceso de construcción institucional en torno a la Lancang-Mekong Cooperation.

[1] LLANDRES CUESTA, Borja. «La región del Mekong, frontera estratégica para Japón». Documento de Opinión IEEE 49/2017. Disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2017/DIEEEO49-2017_Mekong_Japon_B.Llandres.pdf.

[2] La Banda de los Cuatro estaba formada por Jiang Qing (mujer de Mao), Zhang Chunqiao, Yao Wenyuan y Wang Hongwen. Este grupo controlaba los órganos de poder durante la Revolución Cultural y tras la muerte de Mao.

Antecedentes

La influencia china en el sudeste asiático ha sido una constante desde el siglo III a. C. La importancia estratégica que Indochina y el archipiélago indonesio tenían para la economía y las rutas comerciales provocaron un aumento considerable de los intercambios económicos, políticos y culturales entre los pueblos del sudeste asiático y China. La intensidad de estos intercambios se encuadraba dentro del que se ha denominado «sistema tributario chino» en el que se integraron las numerosas entidades políticas que iban surgiendo en toda la región como Kelantan, Champa o Sulu y que tuvieron una intensidad especial durante las dinastías Liu Song (420-479), Sui (581-618) y Tang (618-906).

Con el auge y la caída de las sucesivas dinastías, la influencia y la presencia china iba modulando su intensidad siendo considerable durante el reinado de Kublai Khan y sus invasiones en la península de Indochina o durante el reinado del tercer emperador de la dinastía Ming (Yongle - 永樂) a través de las misiones navales del eunuco Zheng He, que atravesaron el mar de la China meridional y el archipiélago indonesio hasta llegar al este del continente africano. No obstante, con la llegada de las potencias occidentales y el inicio del «siglo de la humillación», la presencia e influencia de China se vio severamente reducida. No será hasta la proclamación de la República Popular de China y el final de la guerra civil cuando el país pueda volver a ejercer un papel más activo en la región.

Sin embargo, y como veremos a continuación, la política exterior de China en el sudeste asiático, aunque vuelva a ganar fuerza a partir de los años 50, tendrá un carácter muy diferente. Si con las dinastías anteriores China pretendía garantizar un *statu quo* en el que esta tenía un papel clave como el Reino Central (Zhongguo - 中国) y era el pilar de un sistema tributario cuyo emperador era el hijo del cielo (Tianzi- 天子). Con la llegada de Mao, lo que va a pretender China es subvertir el *statu quo* surgido de la Paz de Westfalia y de la Segunda Guerra Mundial impuesto por Occidente.

La situación en el sudeste asiático era propicia para las actividades subversivas de China por tres motivos. El primer motivo es de orden geográfico y tiene que ver con la proximidad y por la extensa frontera compartida (3.891 km) con tres países del sudeste asiático: Myanmar, Laos y Vietnam. En segundo lugar, el escenario regional estaba inmerso en un contexto de erosión del control que las potencias coloniales ejercían sobre sus dependencias. En efecto, la ocupación japonesa del sudeste asiático durante la Segunda Guerra Mundial provocó tanto el derrumbe de las estructuras coloniales como el impulso de los movimientos independentistas en distintos países como Birmania, Indonesia o Vietnam. La vuelta de las potencias coloniales a la zona se hizo sobre bases inestables y los intentos por volver al *statu quo* se revelaron estériles. En tercer lugar, el Partido Comunista Chino poseía vínculos fuertes con los Partidos Comunistas de Tailandia, Birmania, Indonesia o Vietnam con los que existió un vínculo ideológico que se mantuvo con mayor o menor éxito durante las siguientes décadas, como veremos a continuación.

En Birmania, durante los primeros años de la independencia, el Partido Comunista de Birmania (PCB) se convirtió en una de las principales fuerzas opositoras llegando a contar el Ejército de Liberación Nacional de Birmania con más de 15.000 efectivos[3]. Sin embargo, una gran ofensiva gubernamental consiguió poner en retirada a gran parte del PCB que debió replegarse más allá de la frontera birmana. Durante los años 50, los dirigentes del PCB siguieron recibiendo formación en la provincia china de Sichuan y en Pekín, pero la política neutral y amistosa de Birmania con la República Popular China impedía un mayor apoyo dentro del país. Con el golpe de Estado de Ne Win, en 1962, la situación cambió radicalmente y el PCB reinició sus actividades con un importante apoyo de China en forma de material, equipamiento, asesores y «voluntarios». Este apoyo se mantendrá hasta la muerte de Mao Tse Tung y finalizará con el colapso absoluto del PCB en 1989.

Otro partido donde la influencia y el apoyo chino se hicieron patentes fue en el Partido Comunista de Vietnam. Al igual que en Birmania, la invasión japonesa produjo el derrumbe de la estructura colonial (en este caso francesa), pero a diferencia de Birmania la independencia vendría tras una larga guerra. La necesidad de apoyo exterior hizo que el dirigente vietnamita, Ho Chi Minh, pidiera ayuda a Mao para proseguir su lucha antiimperialista. Motivos ideológicos, de seguridad y de prestigio

[3] LINTNER, Bertil. *The rise and fall of the Communist Party of Burma*. New York: Cornell University 1990.

allanaron el camino a la ayuda china en Vietnam[4]. Durante los años 1956-1963, China proporcionó 320 millones de yuanes en ayuda militar y suministró una considerable cantidad de armamento a la República Democrática de Vietnam incluyendo 270.000 armas, 10.000 piezas de artillería, 5.000 transmisoras de radio, 1.000 camiones, 28 buques y 1,18 millones de uniformes[5]. No obstante, este apoyo decidido de China se reduciría hasta convertirse en una enemistad tras el inicio de la disputa sino-soviética tras la muerte de Stalin en 1953. Esta enemistad se enquistará con el apoyo chino a la Kampuchea democrática y desembocará en la tercera guerra de Indochina de 1979.

La política exterior de China, durante el periodo de Mao Zedong, se caracterizó por dos elementos claros: un discurso ideológico y de lucha antiimperialista que se desarrolló en varios escenarios, siendo uno de los principales el sudeste asiático, y la búsqueda de un puesto acorde con la posición histórica de China entre las grandes potencias del momento, la URSS y EE. UU.

El factor ideológico se encuadraba dentro del pensamiento de Mao en el que China debía convertirse en un faro de la lucha antiimperialista y anticolonial, una potencia revolucionaria que debía fomentar y apoyar los movimientos insurgentes de los partidos comunistas para liberar a Asia del capitalismo. Según Mao, «nuestro país debe convertirse no solo en el centro político de la revolución mundial, sino también el centro militar de la revolución… el arsenal de la revolución mundial»[6]. En esta época, la debilidad de una China que acababa de salir de una invasión japonesa y de una prolongada guerra civil impidió que la visión de Mao pudiera fructificar por la falta de medios financieros y materiales con los cuales sostener tan ambiciosa política.

A partir de los años 60, la política exterior china va a sufrir una serie de cambios. En primer lugar, una de las principales dinámicas que modelaron la acción china fue el progresivo distanciamiento entre la URSS y China. La muerte de Stalin, en 1953, y el consiguiente proceso de desestalinización que inició Khrushchev hicieron que Mao comenzara a alejarse de su anterior política de unidad ideológica calificando a los líderes soviéticos de revisionistas. En segundo lugar, el experimento del «gran paso

[4] «China Contributed Substantially to Vietnam War Victory, Claims Scholar». *Wilson Center*. 2001. Disponible en https://www.wilsoncenter.org/article/china-contributed-substantially-to-vietnam-war-victory-claims-scholar.
[5] CHEN, Jian. «China's Involvement in the Vietnam War, 1964-69». *The China Quarterly*. 1995. Disponible en http://www3.nccu.edu.tw/~lorenzo/Jian%20China%20Involvement%20Vietnam.pdf.
[6] Long Live Mao Zedong Thought. Disponible en https://www.marxists.org/reference/archive/mao/selected-works/volume-8/mswv8_56.htm.

adelante» ideado por Mao acabó en un terrible fracaso que debilitó su posición en el partido. No obstante, Mao consiguió maniobrar para situarse una vez más al frente gracias a su campaña denominada como la «gran revolución cultural proletaria» que se desarrollaría entre 1966 y 1976. Este movimiento fue definido por Mao como «una gran revolución que llega hasta el alma de la gente y constituye una nueva etapa en el desarrollo de la revolución socialista en nuestro país, una etapa más profunda y extensa»[7]. Esta década será una de las fases de mayor radicalismo tanto en el interior como en el exterior. El sudeste asiático y otros escenarios internacionales se van a ver afectados por este viraje, ya que Mao percibió la posibilidad de que China sustituyese a la URSS como un núcleo revolucionario mundial y de que él sustituyese a Khrushchev como líder del comunismo internacional.

Esta fase de radicalización llevó a la República Popular China a ejercer una presión considerable sobre sus vecinos meridionales apoyando a movimientos insurgentes. Como ya hemos visto anteriormente, China aumentó considerablemente su apoyo al Partido Comunista de Birmania a partir del año 1962, permitiendo el uso de su territorio como zona de entrenamiento y aportando ingentes cantidades de material militar, así como «voluntarios» provenientes de las filas de los Guardias Rojos en lo que se vino a llamar «la invasión de la china roja». La acción china también se dejó notar en Tailandia donde el Partido Comunista de Tailandia fue uno de sus instrumentos de presión sobre un Gobierno tailandés alineado en el contexto de la Guerra Fría con EE. UU. El golpe de Estado del general Sarit Thanarat provocó un aumento en la insurgencia comunista apoyada desde Pekín. Otro país del sudeste asiático que deberá soportar una insurgencia comunista será Malasia que, en 1968, sufrirá su segunda emergencia nacional tras el inicio de una ofensiva del Partido Comunista de Malasia, que tendrá un apoyo notable dentro de la población de origen chino en el país.

Todas estas acciones provocaron que los Estados del sudeste asiático comenzasen a ver a China como una amenaza para su seguridad. El enfoque radical que sufrió la política interna y externa china provocó su aislamiento y llevó a algunos de los países que veían con preocupación las actividades subversivas chinas a unirse en 1967 y crear una organización regional (ASEAN) para garantizar la estabilidad ante las guerras que amenazaban la paz en la región. Durante este periodo China va a contar con

[7] The Sixteen Points: *Guidelines for the Great Proletarian Cultural Revolution 1966*.

pocos aliados en la región y los pocos con los que contaba van a ir decantándose por el alineamiento con Moscú.

La década de los 70 fue una década de cambio para la política exterior china. Si durante los años 60 Mao intentó luchar contra las dos grandes potencias a la vez en lo que vino a conocerse como la estrategia de lucha con dos puños *liangge quantou daren*, en el año 1972 tendría lugar un acontecimiento crítico con la visita de Nixon a China y el inicio de la normalización de China con su entrada en las Naciones Unidas que tuvo lugar el año anterior. En el año 1974, China presentaría su teoría de los tres mundos postulándose como el líder de Asia y África[8] frente al primer y segundo mundo. La muerte de Mao en 1976, la caída de la Banda de los Cuatro y la llegada de Deng Xiaoping al poder introdujeron en la política exterior de China una buena dosis de pragmatismo que se tradujo en la normalización de las relaciones bilaterales de China con los países del sudeste asiático y la entrada de China en el sistema global que antes había pretendido subvertir. China comenzó a retirar el apoyo material a los movimientos insurgentes a los que antes había apoyado en Birmania, Tailandia y Malasia, pasando a dar preferencia a unas relaciones bilaterales normales.

Durante el periodo de Deng Xiaoping, la exportación de la revolución comunista dejó de ser un objetivo del liderazgo chino que comenzó a centrarse en las reformas internas necesarias para impulsar el crecimiento de China. La normalización de las relaciones con sus vecinos meridionales supuso la inserción de China tanto a nivel político como a nivel económico en el floreciente entramado institucional que se estaba gestando en el sudeste asiático en torno a la ASEAN. Uno de los hitos más importantes en las relaciones entre el sudeste asiático y China, tras el fin de la Guerra Fría, será el inicio de un diálogo en el año 1991, a partir de este momento China se integró cada vez más en la región ampliando los cauces de diálogo con sus socios, diversificando los ámbitos de cooperación y fortaleciendo y priorizando las relaciones económicas y comerciales.

[8] SCOTT, David. *China Stands Up: The PRC and the International System*. Routledge, p 41.

En 1993, el premier chino, Li Peng, declaró que «el desarrollo de relaciones amistosas y beneficiosas con los Estados vecinos y el esfuerzo por conseguir un entorno tranquilo y pacífico son aspectos importantes de las relaciones exteriores de nuestro país»[9], con ello intentaba dejar atrás décadas de sospechas y desconfianzas respecto de las intenciones chinas en la región. Un año más tarde se crearía el ASEAN Regional Forum en el que participaría desde el inicio. En el año 1996, China pasaría a ser un socio de la ASEAN y, en 1997, su actuación durante la crisis asiática supuso un espaldarazo a la posición china como un socio fiable en el ámbito económico. Un año más tarde, tendrá lugar la creación del grupo ASEAN+3 (China, Japón y Corea del Sur) como foro de cooperación financiera que ha ido ampliando los temas de diálogo progresivamente. La década que va desde el año 2000 hasta la llegada de Xi Jinping fue testigo de una mayor profundización en las relaciones entre el sudeste asiático y China con la firma de un Tratado de Libre Comercio, de un Código de Conducta en el mar de la China meridional y del Tratado de Amistad y Cooperación.

En los últimos años, el sudeste asiático ha visto cómo la influencia china en diversos ámbitos como el político, militar o económico ha ido incrementándose paulatinamente y se ha acelerado con Xi Jinping. La inauguración de una serie de estrategias, proyectos de infraestructura e instituciones han puesto de manifiesto que la posición china en su vecindario meridional tiene la capacidad de devolver al sudeste asiático a la situación que tuvo durante siglos dentro de una esfera de influencia china con una posición de dependencia respecto a Pekín.

China y el sudeste asiático en la actualidad

Desde 2013, China ha situado al sudeste asiático en el centro de sus objetivos geopolíticos y ha ido desarrollando una serie de iniciativas con el fin de conseguir una mayor integración con el sudeste asiático en varios niveles. El carácter estratégico que tiene la región para China conlleva la necesidad de intentar atraer a los países dentro de su esfera de influencia a través de una mayor interconexión y mediante diferentes esquemas regionales de origen chino, sin descuidar los vínculos preexistentes con la ASEAN.

[9] HOLSLAG, Jonathan. «China's Coming War with Asia». *Polity Press*. 2015.

A fin de facilitar el análisis de la estrategia china, se ha estructurado el epígrafe en tres bloques. El primer bloque está dedicado a los crecientes intercambios económicos y comerciales, así como a los flujos de inversión china. El segundo bloque analizará el impulso que, a través de la Nueva Ruta de la Seda, quiere dar China a la construcción de infraestructuras y también al entramado institucional necesario para sostener tamaño esfuerzo. Finalmente, el último bloque analizará la institucionalización de un diálogo a través del Lancang-Mekong Cooperation.

La interconexión económica entre China y el sudeste asiático

El ascenso económico de China, como no podía ser de otra manera, ha tenido un impacto directo en las economías de su vecindario. Desde la apertura de la economía china y su modernización, los intercambios con el sudeste asiático no han hecho sino incrementarse. Una de las claves de este incremento fue la firma de Tratado de Libre Comercio con la ASEAN en Phnom Penh en el año 2002 que ha sido modificado recientemente a través de un Acuerdo Marco[10], para adaptar el Tratado de 2002 a las necesidades actuales y profundizar en la cooperación comercial multilateral.

Los intercambios comerciales han llegado hasta los 288.000 millones de dólares en la primera mitad de 2019, lo que ha convertido a la ASEAN en el segundo socio comercial de China, siendo China el primer socio comercial de la ASEAN[11]. China es, a día de hoy, el principal mercado para las importaciones de todos los países de la ASEAN y el principal destino de las exportaciones de todos los países de la ASEAN, salvo para Camboya y para Brunéi[12]. Otro elemento a tener en cuenta en el ámbito comercial es la posible firma del Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) en 2020, lo que podría convertir a los 15 países firmantes (ASEAN, China, Japón, Corea, Australia y Nueva Zelanda) en la mayor zona de libre comercio del mundo.

Junto con el comercio también se ha ido desarrollando un importante flujo de inversiones chinas en el sudeste asiático. Podemos señalar dos importantes razones para este flujo inversor que han emergido en los últimos años. Por una parte, y como luego veremos, el Gobierno chino inició un esquema de inversiones en infraestructura

[10] «Protocol to Amend the Framework Agreement ACFTA». Disponible en https://asean.org/wp-content/uploads/2012/10/Protocol-to-Amend-the-Framework-Agreement-ACFTA-Complete.pdf.
[11] «China-ASEAN trade continues to boom amid global growth slowdown, uncertainties». *China Daily*. Disponible en https://www.chinadaily.com.cn/a/201907/23/WS5d367792a310d8305640082a.html.
[12] Observatorio de complejidad económica. Disponible en https://oec.world/en/.

conocido como la Nueva Ruta de la Seda de la que el sudeste asiático es un componente vital. Ello ha provocado la creación de numerosos proyectos de conectividad regional, desde la construcción de puertos al diseño de corredores regionales ferroviarios, pasando por proyectos energéticos. Esto ha supuesto una inversión considerable de capital chino en estos proyectos que suelen utilizar a las empresas chinas de construcción y a trabajadores chinos en sus obras ampliando los flujos entre China y sus vecinos. Otra dinámica que ya se mencionó en un documento anterior[13] es la guerra comercial entre EE. UU. y China que ha provocado un goteo incesante de empresas chinas que han ido trasladando sus factorías y sus entramados logísticos al sudeste asiático, para aprovechar sus menores costes y también evitar la imposición de aranceles a la entrada de sus productos en EE. UU.

El intercambio económico no se ha detenido en el comercio de bienes y en la inversión, sino que ha visto surgir un fuerte intercambio de servicios dentro del cual destaca la creciente importancia del turismo. El turismo chino comienza a ser un elemento a tener en cuenta en la región. Al hecho de ser el país más poblado del mundo con más de 1.400 millones de habitantes[14], se le suma el de contar con una clase media con un poder adquisitivo cada vez mayor y con su cercanía geográfica. Tailandia espera recibir casi 11 millones de turistas chinos, lo que representa casi un 30 % del total[15]; para Vietnam, el porcentaje es similar con 5 millones de turistas chinos; para Singapur, representa el 20 % de sus visitantes y para Indonesia es el segundo mercado más importante con 2,7 millones de visitantes chinos[16]. Estas cifras no hacen sino afianzar a China como un mercado necesario para lograr crecimiento económico en la región. No obstante, la fuerte dependencia de estos países del turismo chino plantea una serie de desafíos cuando este flujo turístico es utilizado con fines políticos, con el fin de castigar a los países que toman medidas que no están en sintonía con Pekín. La capacidad que tiene el Gobierno chino para encauzar los flujos turísticos desde China es, sin duda, un

[13] LLANDRES CUESTA, Borja. «Geopolítica del sudeste asiático: Dinámicas globales y locales». Documento Marco IEEE 11/2019. Disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2019/DIEEEM11_2019BORLLA_SudesteAsia.pdf.
[14] «China's population». *Worldometers.* Disponible en https://www.worldometers.info/world-population/china-population/.
[15] «Thailand expects jump in Chinese tourists in Golden Week after year-ago lull». *Reuters.* Disponible en https://www.reuters.com/article/us-thailand-tourism-china/thailand-expects-jump-in-chinese-tourists-in-golden-week-after-year-ago-lull-idUSKBN1WG3P7.
[16] «Indonesia among Chinese tourists' favorite destinations for Chinese New Year». *The Jakarta Post.* Disponible en https://www.thejakartapost.com/travel/2019/01/24/indonesia-among-chinese-tourists-favorite-destinations-for-chinese-new-year.html.

arma a tener en cuenta para los países que han desarrollado una cierta dependencia del turismo chino en el sudeste asiático.

Finalmente, y antes de pasar al análisis de la interconexión en materia de infraestructuras, es obligatorio hacer mención al desarrollo de la ayuda externa que China está aportando al sudeste asiático.

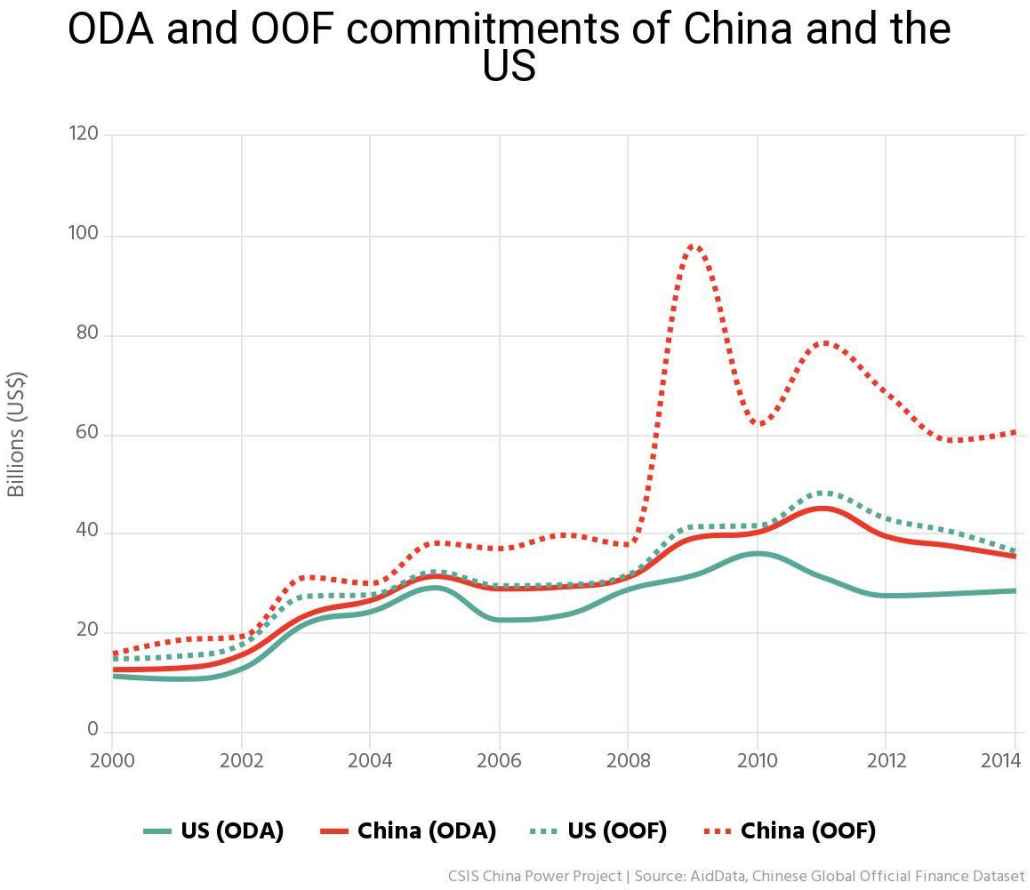


Figura 1. AOD y OFO provenientes de China y EE. UU. Fuente: CSIS.

Como se puede ver en la tabla elaborada por China Power Project del CSIS, la ayuda oficial al desarrollo (AOD) ha experimentado un notable crecimiento en los últimos años, predominando los denominados otros flujos oficiales (OOF, por sus siglas en inglés), es decir, ayuda con un carácter menos concesional que la AOD.

Los países del sudeste asiático que más proyectos de ayuda han recibido de China han sido Camboya con 168 proyectos y Laos, Indonesia y Myanmar con 73, 72 y 61 proyectos, respectivamente. En total, desde el año 2000 al 2014, la ayuda china en el sudeste asiático ha rozado los 40.000 millones de dólares, destacando los sectores de generación de energía, transporte y almacenamiento e industria, minería y construcción[17].

Uno de los principales problemas que se ha planteado con el desarrollo de la ayuda que China ofrece a través del Banco de Desarrollo de China y el Banco EXIM ha sido la posibilidad de que los países que acepten esa ayuda acaben en una trampa de deuda. Esta tendría lugar cuando un país toma una cantidad excesiva de dinero prestado y en un momento dado es incapaz de devolver esa deuda al producirse un aumento de los intereses. Ello obliga al país a tomar decisiones políticas o económicas bajo la presión del país acreedor que puede obtener ventajas considerables de carácter político, militar o económico. Tras la cesión del puerto de Hambantota (Sri Lanka) a China, la región se vio sacudida por un pánico a acabar endeudado con China, a pesar de que el caso de Hambantota poco tuvo que ver con una trampa de deuda. Países como Myanmar o Malasia renegociaron ciertos proyectos para disminuir el impacto en su deuda externa[18].

Parte del atractivo de la ayuda china proviene del hecho de ser considerada como una ayuda con menos trámites e informes lo cual la hace más ágil y menos burocrática, además de establecer menos exigencias a los países receptores en materias como el respeto a los derechos humanos, la situación laboral de las personas empleadas en la construcción o el cumplimiento de estándares medioambientales. En muchos casos esta ayuda está ligada a la construcción de diferentes clases de infraestructuras bajo el

[17] CSIS. Where is China targeting its development finance? *China Power Project*. Disponible en https://chinapower.csis.org/china-development-finance/.
[18] LLANDRES CUESTA, Borja. «Geopolítica del sudeste asiático: Dinámicas globales y locales». Documento Marco IEEE 11/2019. Disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2019/DIEEEM11_2019BORLLA_SudesteAsia.pdf.

paraguas de una iniciativa china conocida por diferentes nombres como One Belt One Road (OBOR), Belt and Road Initiative (BRI) o la Nueva Ruta de la Seda.

La interconexión a través de las infraestructuras, la Nueva Ruta de la Seda

La Nueva Ruta de la Seda es una iniciativa desvelada por China en 2013 que tiene como objetivo principal el de aumentar el nivel de conexión de China con el exterior a través de todo tipo de infraestructuras y que cuenta actualmente con 138 países participantes. Mediante esta iniciativa existen, evidentemente, una serie de intereses chinos que pretenden situar al país en el centro político y económico internacional en las próximas décadas. Entre esos intereses podemos mencionar el afán que tiene China de expandir su comercio a un número cada vez mayor de países. Las infraestructuras, que componen cada uno de los seis corredores estratégicos, están destinadas a facilitar la salida de mercancías chinas y a integrar cada vez más a los países donde se construyen en la economía china. En sentido inverso, las infraestructuras van a permitir un mejor abastecimiento de materias primas foráneas para alimentar a la industria china. Estas conexiones con el exterior son vitales para China y sus esperanzas de alcanzar el «sueño chino» de convertirse en una nación completamente desarrollada en el año 2049, coincidiendo con el 100 aniversario de la proclamación de la República Popular China. Según Xi Jinping, «la conectividad de las infraestructuras es la base del desarrollo a través de la cooperación. Debemos promocionar la conectividad por tierra, mar, aire y el ciberespacio, concentrar nuestros esfuerzos en pasos, ciudades y proyectos clave y conectar redes de autopistas, ferrocarriles y puertos»[19].

Además de conectar China con los mercados exteriores, uno de los beneficios de la Nueva Ruta de la Seda será promover y consolidar la internacionalización de las empresas estatales chinas, que en muchos casos son las encargadas de ejecutar las obras gracias a la financiación estatal y que también van a tener una gran oportunidad para la inversión en diversos sectores como la agricultura, las manufacturas, los sectores energéticos y tecnológicos a lo largo de la ruta. La interconexión provocada por la iniciativa también va a tener un impacto positivo a la hora de promocionar la internacionalización del renminbi como divisa en el comercio y fortalecer su estatus en

[19] «Opening remarks of President Xi Jinping». *Xinhua.* Disponible en http://www.xinhuanet.com/english/2017-05/14/c_136282982.htm.

la economía global. Cabe recordar que hace tres años China consiguió situar a su moneda en el cesto de divisas que conforman el Derecho Especial de Giro emitido por el FMI.

Aparte de los efectos políticos y económicos que puedan derivarse de la iniciativa, cabe resaltar que la Nueva Ruta de la Seda tiene un componente cultural y de prestigio. El éxito de la Nueva Ruta de la Seda puede suponer un pilar importante para asentar la posición internacional de China en el siglo XXI. Al intercambio de bienes y servicios está adherido un intercambio cultural y de personas que pretende transmitir una imagen más positiva de China, intentando situarla como un destino atractivo. Todo ello permitiría aumentar el «poder blando» de China y atenuar las posibles críticas que sus actuaciones en el exterior puedan generar. En su discurso inaugural en el foro de la Nueva Ruta de la Seda de 2019, Xi Jinping hizo referencia, precisamente, a las preocupaciones que pueda generar este proyecto en sus vecinos y en otros países como los Estados Unidos. El presidente chino señaló que «China mejorará la amistad y la cooperación con todos los países comprometidos con la Iniciativa de la Ruta de la Seda sobre la base de los 5 principios de la coexistencia pacífica. Estamos listos para compartir las prácticas de desarrollo con otros países, pero no tenemos intención de interferir en los asuntos internos de otros países, exportar nuestro propio sistema social y modelo de desarrollo o imponer nuestra voluntad sobre el resto. Al perseguir la iniciativa de la Ruta de la Seda, no vamos a utilizar maniobras geopolíticas pasadas de moda»[20].

Una de las regiones que más va a sentir el impacto de la Nueva Ruta de la Seda va a ser el sudeste asiático. De los seis corredores con los que cuenta la iniciativa, dos tienen un foco especial en el sudeste asiático. Se trata del China Indochina Peninsula Economic Corridor y del China-Bangladesh-India-Myanmar Economic Corridor. China ha reconocido en la falta de infraestructuras en la región una oportunidad para ampliar su influencia. De hecho, el Banco Asiático de Desarrollo ya ha señalado que existe un déficit de infraestructuras en el sudeste asiático por valor de 210.000 millones de

[20] Ibíd.

dólares que de no cerrarse supondrá una pesada losa sobre el desarrollo económico de la región[21].

Entre los principales proyectos desarrollados por China podemos mencionar la vía férrea que unirá la capital Yakarta con Bandung financiada por el China Development Bank y construida por contratistas chinos (China Railway Construction Corporation y China Railway International Group) e indonesios. También podemos mencionar el East Coast Rail Link que va a unir el puerto más grande de Malasia (Port Klang) con el noreste del país (Kota Bharu) y que tendrá como principal empresa a China Communications Construction. Otro proyecto ferroviario es el que se está construyendo entre China y Laos por la empresa China Railway Engineering Group y que entrará en servicio en 2021. En materia de infraestructuras portuarias destaca el puerto de Kyaukphyu en Myanmar. Este puerto, una vez terminado, permitirá a China desbloquear sus regiones interiores dándoles una salida al océano y también evitar un posible bloqueo del estrecho de Malaca que estrangule su economía. En el sector energético sobresalen las iniciativas chinas de construcción de presas hidroeléctricas a lo largo del curso del Mekong, a su paso por el territorio de Laos. China está involucrada en todas las presas de Laos construidas recientemente y en la mayoría de las que se van a construir en los próximos años y que pueden convertir a Laos en uno de los mayores generadores de energía del sudeste asiático[22]. Gran parte de la financiación va a provenir de un fondo especial, el Silk Road Fund y también del nuevo Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras en el cual China tiene un 26 % de los votos.

Todos estos proyectos van a situar a los países del sudeste asiático cada vez más cerca de la economía china, lo que afianzará los proyectos hegemónicos de Pekín, puesto que la región es un pilar clave para cualquier intento chino de posicionarse como la primera potencia global. Junto con estas iniciativas económicas, no podía faltar un paraguas político que enmarque la presencia china en la región. Como es lógico, cualquier aspirante a convertirse en país hegemónico debe comenzar por construir toda una estructura institucional que le permita marcar la agenda y comenzar a poner sobre la mesa sus preferencias, marcando las pautas de actuación de cada uno de los

[21] «Understanding infrastructure opportunities in ASEAN». *PWC.* Disponible en https://www.pwc.com/sg/en/publications/assets/cpi-mas-1-infrastructure-opporuntities-in-asean-201709.pdf.

[22] «Laos and its dams: Southeast Asia's battery, built by China». *RFA.* Disponible en https://www.rfa.org/english/news/special/china-build-laos-dams/.

actores. Superando el marco de la ASEAN, cuyo origen está, como vimos anteriormente, en las actividades desestabilizadoras chinas, Pekín ha comenzado este proceso a través de la Lancang-Mekong Cooperation.

La integración regional: Lancang-Mekong Cooperation

Creada en 2016, tras la propuesta china de crear un marco de cooperación en la Cumbre China-ASEAN de 2014, la Lancang-Mekong Cooperation es la primera organización regional liderada por China y se constituye en el marco de referencia para el diálogo político, económico y social de China con la subregión del Mekong. La organización está compuesta por China, Vietnam, Myanmar, Laos, Camboya y Tailandia. El diálogo se articula mediante una serie de reuniones y cumbres entre los primeros ministros, los ministros de Asuntos Exteriores y altos cargos diplomáticos y se ha estructurado a través de 3 pilares de cooperación:

- Asuntos políticos y de seguridad.
- Asuntos económicos y desarrollo sostenible.
- Asuntos sociales, culturales e intercambios entre ciudadanos.

Dentro de estos tres pilares, se han marcado cinco áreas prioritarias entre las que encontramos la conectividad de los países (donde se enmarca la Nueva Ruta de la Seda), capacidad de producción, la cooperación económica transfronteriza, recursos hídricos y agricultura y reducción de la pobreza. Con el fin de potenciar al máximo la organización, se propuso por parte de China el establecimiento de un programa quinquenal 2018-2022. Los años 2021 y 2022 está previsto que sean años de «consolidación y expansión» que permitan escalar en la complejidad y en la envergadura tanto de la organización como de los proyectos de la misma.

El programa quinquenal tiene dos partes fundamentales para cualquier organización. Por una parte, establece cuáles van a ser los sectores de cooperación práctica en estos próximos años. Por otra parte, establece un sistema de financiación que va a depender esencialmente de fondos chinos. En cuanto a la primera parte del plan, esta incorpora numerosos ámbitos de cooperación para los próximos años con el fin de lograr, por ejemplo, un mercado regional integrado de electricidad, la obtención más rápida de visados, la creación de un consejo empresarial Lancang-Mekong y de un

centro de recursos hídricos Lancang-Mekong o diseñar estrategias de cooperación medioambiental a lo largo del Mekong.

En cuanto al mecanismo de financiación, la Lancang-Mekong Cooperation va a depender de una serie de fondos que han sido creados por China para diversos fines. En primer lugar, la organización va a poseer un fondo exclusivo: el Lancang-Mekong Special Fund. Este fondo fue creado en 2016 y está enfocado a los proyectos cuyas necesidades financieras sean reducidas o medianas, dejando a otros fondos los grandes proyectos de la región. Estos otros fondos con mayor capacidad son tanto el Silk Road Fund como el Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras ambos estrechamente relacionados con la Nueva Ruta de la Seda. Estos dos instrumentos tienen unas fuentes de financiación procedentes, entre otros, de la China Investment Corporation, del China Development Bank y del EXIM Bank China.

En definitiva, la iniciativa Lancang-Mekong Cooperation tiene como objetivo asentar la primacía china sobre la subregión del sudeste asiático. A pesar de que ya existen iniciativas en esta zona como la Greater Mekong Subregion liderada por el Banco Asiático de Desarrollo o la Lower Mekong Initiative liderada por EE. UU., China ha preferido crear su propia iniciativa lo que va a consolidar su influencia y, con el paso del tiempo y la integración económica de estos países con China, va a ir desplazando al resto de iniciativas. Otro efecto que este proyecto va a tener sobre la región es conseguir que la integración de los Estados participantes pueda iniciar un proceso de erosión de la ASEAN. Hay que tener en cuenta que China ya ha conseguido insertar cuñas dentro de la organización, a través de países como Camboya y Laos, que en estos últimos años han conseguido bloquear resoluciones contrarias a los intereses chinos en lo que respecta al mar de la China meridional. Si el bloque conformado por Tailandia, Laos, Camboya y Myanmar se integra en la esfera de influencia china podría acabar partiendo en dos a la ASEAN, inutilizándola como mecanismo de estabilización regional.

Conclusión

Como se ha visto a lo largo del documento, la relación actual de China con el sudeste asiático está fuertemente influenciada por los acontecimientos que tuvieron lugar desde la proclamación de la República Popular China. Si en un primer momento el ímpetu revolucionario chino va a determinar la creación de la ASEAN, la llegada de Deng abrirá China al comercio, primará las relaciones estables con su vecindario meridional y fortalecerá las relaciones bilaterales, despejando el camino para que los sucesivos dirigentes chinos hayan integrado a China cada vez más en la región.

El sudeste asiático va a ser en los próximos años una de las regiones a las que habrá que prestar atención. El carácter estratégico de la región para China va a hacer que esta utilice todas sus herramientas en el ámbito político, económico y social con el fin de asentar su hegemonía desplazando al resto de potencias. Como hemos visto, China está construyendo una estructura propia en la zona que le va a permitir comenzar a marcar las pautas y a dirigir la agenda regional. A nivel económico, China ya se ha situado en una posición privilegiada en el ámbito de la inversión y del comercio, lo que va a hacer cada vez más dependientes y vulnerables a los distintos países. Por otra parte, los proyectos de construcción de infraestructuras en la región están acoplando las economías de países como Myanmar o Laos a la economía china.

El gran desequilibrio que existe entre los países del sudeste asiático y China provoca que este último sea visto como una esperanza para el despegue económico de varios países y, por otra parte, sea vista como una amenaza a la independencia y a la soberanía del Estado. Uno de los grandes desafíos que tienen ante sí países como Vietnam, Filipinas o Myanmar es el de saber equilibrar la relación con China, aprovechando las iniciativas chinas sin caer completamente bajo la influencia de Pekín. Sin embargo, todo indica que a medio y a largo plazo China va a tener la capacidad de construir una esfera de influencia sólida en la región situando a los países en una situación de dependencia respecto a Pekín a través de lo que ha venido a llamarse «la comunidad» con un futuro compartido de paz y seguridad.

*Borja Llandres Cuesta**
Abogado y analista de riesgo político

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos
1970 — 2020

Documento
Opinión

09/2020 3 de febrero de 2020

David Cuesta Vallina *

El mundo de las «percepciones», la transparencia como valor

El mundo de las «percepciones», la transparencia como valor

Resumen

El mundo está viviendo un ritmo de cambio sin precedentes, lo que afecta tanto a la administración como a las personas y, de esta forma, también a las percepciones. Estas ideas que interpretamos de una manera u otra pueden ser influenciadas por diferentes actores como la tecnología, las estadísticas o incluso la neurociencia, que está en pleno desarrollo.

Las tendencias marcan una revalorización de la transparencia para poder disminuir esa capacidad de influir de los diferentes actores, avanzar en la transparencia no es fácil, requiere de cambios de cultura, aunque hay experiencias en diferentes países u organizaciones tenemos que empezar a considerar esta necesidad si queremos adaptarnos a los tiempos o incluso sobrevivir como una organización moderna.

Palabras clave

Cambio, percepción, tecnología, neurociencia, estadísticas, transparencia.

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 world of 'perceptions', transparency as a value

Abstract

World is living an unprecedented rhythm of change, that affect the administration and people and so the perception. These interpreted ideas can be affected for different factors as technologic, facts or even the neurology.

The new tendency appoint the growing importance of 'transparency' to decrease the effect of these actors and to promote the new 'transparency', it´s not an easy way, some changes of culture are necessary, even if we learn from other countries and organisations experiences we need to considerer this requirements to adapt and survive as modern organisation.

Keywords

Change, perception, technology, neuroscience, statistics, transparency.

«La gente está perdiendo el gusto por la vida privada y ya ni la percibe»
Milan Kundera

Introducción

Durante el primer semestre de 2019, tuvieron lugar las elecciones presidenciales de Ucrania donde un conocido actor, el humorista Volodímir Zelenski, se presentó como alternativa al presidente titular, Petró Poroshenko, que llevaba consolidado en el poder desde el 2014.

El actor ucraniano, que podría recordarnos a Ronald Reagan[1], era el protagonista de una serie televisiva llamada *Servidor del pueblo*, donde precisamente asumía el papel de un maestro caracterizado por su transparencia y honradez y que llega a ser el presidente de Ucrania. Estamos hablando de un caso que pasa de la ficción televisiva a la realidad de una presidencia, de alguna manera facilitado por una interpretación general de la sociedad que nos lleva a materializar un deseo visualizado en la ficción y a votar de determinada manera, es decir, la importancia de las percepciones e influencias.

Para más información y comprender el impacto que supuso, el actor ucraniano no disponía de ninguna experiencia política previa, pero, aun así, obtuvo una victoria con más del 70 % de los votos con el partido que la propia compañía productora había fundado en el 2018 empleando incluso el mismo nombre que la exitosa serie televisiva, *Kvartal 95 Studio,* antes de que Volodímir Zelenski hiciera pública su candidatura.

Anteriormente, es cierto que la sociedad estaba cansada, entre otros aspectos nacionales, por la situación económica, los escándalos de corrupción y el permanente conflicto en la zona del este del país de Donbas, lo que favoreció que Volodímir Zelenski fuera percibido como la imagen de cambio que necesitaba el país a la vez que ofrecía una transparencia inusual como valor personal: «No soy un político. Solo soy una persona que ha venido a romper el sistema» declaraba el actor al poco tiempo de presentar su candidatura[2].

[1] Ronald Wilson Reagan fue un actor y político estadounidense, entre 1981 y 1989.
[2] https://elpais.com/elpais/2019/07/22/opinion/1563813609_691400.html.

Desde entonces, han aparecido muchas interpretaciones relacionadas con la búsqueda de renovación política, la búsqueda de lo diferente, el rechazo generalizado a la corrupción[3] que siempre ha caracterizado a ese país y una relación directa entre la percepción que tenían los votantes del «político» con el papel que estaba desarrollando el actor, aunque fuera en la pequeña pantalla, destacando factores como el valor de la transparencia, importancia del cambio, la crisis de confianza, las percepciones, etc.

El partido seguramente se tenga que enfrentar a muchas dificultades, pero el haber ganado con una ventaja tan significativa les dará la confianza necesaria para cumplir con la transparencia prometida y facilitar la lucha contra la corrupción. Asimismo, muchas miradas están puestas en un país que ha mostrado cómo la ficción o percepciones provocadas por la pequeña pantalla pueden cambiar la realidad, aspecto muy relacionado con las capacidades de las nuevas tecnologías y las tendencias de los que pretenden influir, profundicemos en algunos de estos aspectos.

Transparencia como necesidad

Durante los últimos años, la transparencia se está consolidando como nuevo valor organizativo y como motor fundamental para generar esa confianza que la sociedad o las organizaciones piden y que necesitan también para crecer. Los ciudadanos cada vez confían menos en las organizaciones formales, ya que a nadie le gusta tener la sensación de que se le ocultan cosas de forma deliberada, lo que se pide de forma cada vez más creciente es sentirse más partícipe en los proyectos, que se cuente con su opinión, la necesidad de sentirse parte del equipo. El ejemplo de Ucrania resalta algunos de estos aspectos que ayudaron a que los votantes cambiaran la tendencia de su voto de forma radical. El sentido de la transparencia, se está trasladando a diferentes ámbitos como la política, los medios, o incluso las Fuerzas Armadas; donde además se ha visto que en determinados entornos, dar a conocer de forma pública la forma de actuar que tiene la empresa es en aspectos clave como podría ser el medio ambiente, las condiciones laborales, los resultados de negocios, etc. Estos están muy bien valorados y aportan beneficios directos a la organización en cuanto a facilitar la

[3] Hay que tener en cuenta que Ucrania es conocida por tener un índice de percepción de la corrupción (2018) que la sitúa en el puesto 120 en un ranking de los 180, según la Organización para la Transparencia Internacional.

comunicación (flujos de información), la generación de confianza o incluso la capacidad de innovación tan buscada en la actualidad.

La población del siglo XXI navega en las nuevas tecnologías con normalidad lo que permite esa hiperconectividad de la era de la información, donde casi todos tenemos acceso a gran infinidad de datos y de una manera cada vez más instantánea. De la misma manera también existe el temor de que pueda producirse una pérdida de interés por el detalle, ya que cada vez es más fácil saturarse y perder la atención hacia lo concreto. Las empresas lo saben y en este universo interrelacionado donde las reputaciones se pueden arruinar a golpe de «clic» o del botón de un ratón, se realza la transparencia de manera que se plantea en grandes empresas incluso como una cuestión de supervivencia.

Uno de los puntos de inflexión se produjo con el crecimiento de Internet y el potencial de las comunicaciones instantáneas que abren una nueva era para la transparencia, de esta forma han surgido diferentes enfoques que buscan mejorar esa tendencia aceptando que aporta grandes beneficios organizativos, como el incremento del conocimiento, la desintermediación (beneficiando la sencillez y evitando intermediarios), o incluso esa generación de confianza que aumenta el rendimiento y, por supuesto, la reputación de la organización. Aceptamos que la confianza y la transparencia van unidas, sin transparencia las personas no confían en lo que dicen sus líderes o las organizaciones. El experto autor Daniel Goleman[4] ya nos dejaba claro lo siguiente: «Cada vez que me refiero al liderazgo me encuentro hablando de la transparencia y, por lo tanto, de confianza»[5].

Un referente de esta transparencia en la sociedad de la innovación es Elon Musk[6], el famoso ingeniero y empresario fundador de Space X o Tesla, además de conocido por emplear la herramienta digital Twitter y fomentar la cultura de la que fue su empresa dando ese enfoque de accesibilidad y buen trato. De esta manera, buscaba comunicarse con el usuario final dejando claro su propósito y transmitiendo su visión de forma transparente. Pero en este caso no todo es positivo, el propio Musk también fue famoso por sus declaraciones abiertas de informaciones importantes o «estratégicas» o temas operativos internos que han sido difundidos por el mismo canal, comportamiento

[4] GOLEMAN, Daniel. *Transparencia*. Alienta 2008.
[5] Disponible en https://www.sociedaddelainnovacion.es/motivacion-intrinseca/.
[6] VANCE, Ashlee. *Elon Musk*. Ecco 2015.

que le llevó a cesar en el puesto[7]. Aun así, lo importante es que cada vez vamos observando más casos en los que se aplican nuevas interpretaciones con amplitud de miras del concepto transparencia dándole un valor cada vez mayor y reduciendo la distancia comunicativa entre los directivos y los trabajadores.

Entre los enfoques que buscan soluciones a la falta de transparencia están las técnicas basadas en medios tecnológicos y los estudios que buscan cuidar la calidad de las percepciones. En esta línea, se están aprovechando muchos avances de la denominada neurociencia que nos conecta la persona con el cerebro o también la denominada «ciencia de datos» que permite aportar conclusiones a partir del estudio de esa cantidad ingente de datos a la que todos tenemos acceso. Profundicemos en algunos de esos «actores» que podrían ayudarnos para conseguir esa transparencia o influir en las percepciones.

Actor, la neurociencia

Gracias a los avances de la ciencia se está sabiendo más que nunca sobre cómo funciona nuestro cerebro y cómo pensamos, lo que permite aumentar el conocimiento sobre las posibles influencias que se pueden ejercer sobre las percepciones; incluso de la mano de la neurociencia ya se habla de que el siglo XXI es el «siglo del cerebro» o en el que se producirán más avances que nos ayuden a comprender el órgano más complejo y misterioso del organismo.

Como humanos, se ha demostrado que tendemos a evaluar la información que nos llega en una forma prejuiciada, aceptándose la existencia de los llamados sesgos de confirmación donde sufrimos una tendencia a enfocarnos en evidencias que reafirman nuestras creencias, siendo más difícil el dejarse seducir por información que contradiga esa idea.

[7] https://twitter.com/elonmusk.

Entre el desarrollo práctico de algunos de estos avances ha crecido el denominado «neuromarketing» que conecta de manera estratégica los productos, servicios, marcas o categorías con la mente del consumidor, donde diferentes estudios han confirmado aspectos como:

- El 85 % de la decisión de todo lo que se compra es inconsciente o subconsciente y solo el 15 % restante se hace desde lo consciente, de modo que influir en el subconsciente es influir en las decisiones. Las personas somos menos racionales de lo que nos han vendido. Gred Gigerenzer, neurocientífico del Instituto Max Planck, asegura que la mayor parte de nuestras decisiones son irracionales y según Michael Gazzaniga el 98 % de nuestras acciones son inconscientes.
- La importancia que tiene en las percepciones la primera impresión, ya que en los discursos de ventas se ofrecen 20 o 30 minutos para presentar una propuesta, son los primeros cinco minutos los que representan el 80 % de la venta. La preparación es clave si se quiere influir, la presentación y la forma influyen en el corto plazo.
- El cerebro conecta mucho más si se ve la publicidad en un soporte impreso. Los experimentos apuntan a un 30 % más de efectividad, lo que se ve y lo que se toca influye en las percepciones, los paneles participativos o lo que requiera interacción, se queda más grabado en la mente.
- Las típicas listas del *top ten*, desde las mejores recetas a los mejores libros o canciones, suele suponer que los tres primeros sean el 80 % de ventas. Estas formas de presentación nos provocan y despiertan el interés por comprar, la opinión del resto nos influye.
- El cerebro se inclina por lo sencillo, le supone menos gasto energético. El mejor vendedor es el que va a lo simple, va al grano y comunicar de forma simple ayuda. Ya nos lo dijo Eugenio D'Ors: «Entre dos explicaciones, elige la más clara. Entre dos formas, la más elemental. Entre dos palabras, la más breve».

Son algunos ejemplos basados en diferentes experimentos y estudios[8] que nos muestran que no somos tan libres en nuestras elecciones como podríamos pensar; y todo lo que nos «informa» (desde la televisión a las redes sociales) nos puede condicionar en la toma de decisiones. Cuanto más conozcamos nuestras limitaciones, mejor podremos entender las posibles influencias, y finalmente decidir.

Otro comportamiento que se da a menudo en el ámbito científico es el llamado «*cherry picking data*»[9], aunque también se puede dar entre economistas, políticos o de forma generalizada más a menudo de lo que pensamos. Este fenómeno ocurre cuando tras un experimento el investigador selecciona solo los datos que confirman su hipótesis, ignorando los que la contradicen, de forma que se consolida la idea, aunque con un punto de vista sesgado. Este hecho ocurre a menudo en las exposiciones de estadísticas facilitando esos engaños que aprovechan la falta de información y pasan a formar parte de la publicidad engañosa o buscan alguna otra intención.

También lo físico puede afectar esas percepciones desde el punto de vista del cerebro, fueron los investigadores Lawrence Williams y John A. Bargh[10], los que realizaron un estudio en el que 41 estudiantes sostuvieron brevemente una taza de café caliente (o helado), y analizaron cómo afectaba a sus sentimientos de calidez y frialdad interpersonal. Los resultados mostraron que los voluntarios que habían sostenido brevemente la taza de café caliente percibieron a quien les acompañó en el ascensor como significativamente más cálido que los que habían sostenido la taza de café helado. Es decir, una breve experiencia física de calor o frío influye de modo inconsciente en los juicios interpersonales posteriores sobre otra persona de forma que pueden activar recuerdos de otros sentimientos asociados, como son la confianza y la comodidad, lo cual nos muestra cómo se puede influir en el nivel de confianza si previamente hemos dejado una sensación cálida en los demás.

El interés en este sentido por la neurociencia está creciendo de forma muy rápida y las grandes empresas han visto las posibilidades que les puede dar el conocimiento en este campo. Los avances y el interés existen, incluso se ha llevado a la gran pantalla de forma atrevida por la gigante Walt Disney Pictures, lo realmente original no es el atrevimiento por realizar una película semejante que difunde un mensaje tan radical,

[8] KLARIC, Jurgen. *Véndele a la mente, no a la gente*. Paidos México 2018.
[9] *Cherry picking*, referido a la «selección de cerezas» cuando cogemos cerezas en un cesto que solo tiene cerezas. https://en.wikipedia.org/wiki/Cherry_picking.
[10] Investigadores de psicología de la Universidad de Yale.

sino el éxito que tuvo la película en 2015. La película *Del revés* (*Inside Out*[11] en la versión original), siguiendo las últimas ideas procedentes de la neurobiología, nos hace viajar al interior del cerebro de Riley descubriendo que, en realidad, ella no tiene un auténtico yo y que nunca realiza ninguna elección libremente; para eso está el subconsciente y el cerebro animado por unos graciosos protagonistas que reflejan las emociones. Tal fue el éxito que la película fue recomendada por muchos neurocientíficos de prestigio.

También tenemos otras muestras de más relevancia sobre este interés: así, en 2013, el presidente estadounidense, Barack Obama, anunció el conocido proyecto BRAIN[12], que representaba una iniciativa de 4.500 millones de dólares hasta 2022 para «proporcionar a los científicos las herramientas que necesitan para obtener una fotografía dinámica del cerebro en acción y entender mejor cómo pensamos, aprendemos y recordamos».

Actor, estadístico

Cuando Bill Gates regalaba a sus directivos el libro de *Factfulness*[13] parecía que buscaba algo; con el tiempo —y la lectura— se vio que lo que buscaba era que su personal estuviera predispuesto a abrir la mente y ganar en la calidad de las percepciones, a dar criterio, a opinar con fundamento y no dejarse llevar por un titular de 120 caracteres. El libro, que pronto se convirtió en un superventas, busca cambiar la forma de ver el mundo demostrando cómo los prejuicios y el mal uso de los datos pueden afectar a las percepciones e incluso a la transparencia.

[11] https://en.wikipedia.org/wiki/Inside_Out_(2015_film).
[12] Brain Research through Advancing Innovative Neurotechnologies.
[13] ROSLING, Hans; ROSLING, Anna; ROSLING, Ola. *Factfulness «Diez razones por las que estamos equivocados sobre el mundo. Y por qué las cosas están mejor de lo que piensas»*. Planeta 2018.

Hans Rosling, médico, estadístico sueco y autor del libro, era conocido por su afición a los «datos» y profundizó en lo que ocurre al interpretar la realidad a través de datos, buscando evitar las especulaciones que «generan desinformación y estrés innecesario». Llegó a mostrar cómo un chimpancé, eligiendo las respuestas al azar, puede superar a maestros, periodistas, premios Nobel, etc. en la realización de una prueba basada en preguntas cuyo planteamiento lograba llevarnos a una respuesta equivocada. Por eso, profundiza en los diez instintos que distorsionan nuestra perspectiva y que influyen en nuestras malinterpretaciones o ideas pesimistas, mostrando lo fácil que resulta influirnos con las estadísticas o los datos. En realidad, mostraba que las cosas están mejor de lo que pensamos aconsejando otros hábitos de pensamiento para desplazar esos «instintos pesimistas» y entender cómo las estadísticas nos pueden llegar a condicionar. Mark Twain también nos lo resumía de forma peculiar: «Hay tres clases de mentiras: las mentirías, las jodidas mentiras y las estadísticas».

Las estadísticas, como fuente fundamental que nos ayudan a explotar todo tipo de datos, nos aportan indicadores, normalmente objetivos, que benefician la transparencia. El tener una percepción errónea, y más en sentido pesimista, genera que las personas «tomen decisiones erróneas y vivan un estrés innecesario». Este pesimismo está generalizado y seguramente el papel de los medios de comunicación social no ayuden mucho, aunque conociendo las influencias se puede mejorar en las percepciones propias. Personalidades como Larry Page, fundador de Google, realizan esfuerzos a través de sus plataformas digitales para beneficiar la transparencia dando acceso a datos y estadísticas con el fin de democratizar la información, provocando así un cambio de paradigma.

Los medios de comunicación son conscientes de que las historias negativas provocan más atención; es cuestión de conseguir lectores o seguidores, lo que en parte justifica ese elevado porcentaje de las noticias con enfoque negativo en los medios. De hecho, diferentes estudios apuntan a que en los medios existe un predominio de este tipo de noticas y que tienden a tener más impacto en las redes sociales.

Actor, tecnológico

Si algo ha crecido —y seguirá creciendo— en la era actual es el factor tecnológico y el tipo de aplicaciones que permite desarrollar. Muchas de ellas nos ayudan a tener acceso a una cantidad de información hasta ahora impensable y profundizar en lo que se quiera buscar, pero también existen aplicaciones específicas que buscan facilitar la transparencia y luchar contra la corrupción, las cuales están en aumento por su gran aceptación, sobre todo en determinados países.

Un ejemplo clásico es el entorno de aplicaciones similares a I Paid a Bribe (IPAD)[14] o Action for Transparency (A4T), en las que las organizaciones, de alguna manera, implementan sistemas abiertos de denuncia que buscan la transparencia, la participación y el gobierno abierto[15]. Están basados en la teoría de buscar los problemas, ya que lo que no se reconoce, raramente mejora por sí solo. La proliferación del teléfono móvil y la accesibilidad de estos programas en todas las plataformas han permitido una gran difusión y cierto éxito.

Por otra parte, muchos expertos afirman que el empleo de las redes sociales puede afectar a la seguridad de las operaciones si no se usan correctamente. El *software* nos puede ayudar mucho y realza la importancia de los buenos usos y concienciación del personal. La tendencia es que suponga más una ayuda al personal que un inconveniente y que esta percepción siga creciendo a la vez que las organizaciones sean más transparentes ya nos proporcionará una plataforma para compartir información de una forma casi inmediata y ajustada al usuario, lo que en parte el correo electrónico u otras formas tradicionales de comunicación hacen de forma más limitada. Generalmente, buscamos una información concreta en un momento oportuno, pero en muchos casos es difícil saber por adelantado qué información es la relevante; y, en este caso, las redes sociales nos dan un mayor conocimiento de la situación completando los métodos tradicionales.

[14] Disponible en http://www.ipaidabribe.com y https://actionfortransparency.org/.
[15] https://transparencia.gob.es/.

El abuso del correo electrónico ha convertido a este gran invento en un simple tránsito de información, donde es difícil conectar realmente y transmitir algo efectivo utilizando únicamente esta herramienta. Determinados estudios muestran que cuentas de correo electrónico corporativas envían por término medio unos 112 mensajes cada día, siendo el enfoque negativo de los mismos 2,7 veces más frecuentes que los positivos. Uno de cada siete *emails* en el trabajo contiene cotilleos, rumores, desprecios, fallos, entre otros. ¿Nos suena? ¿Cultura de lo negativo? Correos escritos en mayúsculas, correos de varias páginas justificando determinados asuntos, no suele ser buena práctica perder tiempo en defenderse con esos correos de varias páginas en los que se contesta punto por punto y en otro color. Esto solo consume tiempo, el problema permanece, la comunicación se estanca y la desconfianza crece[16].

El exceso de empleo del medio tecnológico no significa que sustituya a una buena comunicación. El frío correo electrónico no logra generar el compromiso. No vale un *WhatsApp* o un *email* o una tarjeta firmada en serie para felicitar un cumpleaños; hay que estar ahí, estrechar la mano. Siempre hay grados que benefician las relaciones basándose en la comunicación y favoreciendo esa confianza.

La fiebre de estas redes también ha desarrollado sus propias teorías relacionadas con la transparencia[17]. Así, el conocido efecto Streisand nos dice que cuanto más intentas eliminar algo de Internet, más espoleas el interés de la gente por ello; con lo cual, nuestra intervención está condenada al fracaso, pero sin interpretar que este efecto nos lleve al fin del control de la información.

El éxito del universo de Twitter se basa en unas normas muy simples, casi transparentes, lo que llegó a describirse como «una fina capa de regulación», en oposición a las opacas normas que caracterizan al entorno Facebook, que fue acusado de falta de transparencia cuando se detectaron cambios automáticos en la configuración de privacidad de los usuarios donde se manipulaban valores predeterminados de la configuración de privacidad sin previo aviso.

La realidad es que el 82 % de las personas entre 18 y 29 años de edad utilizan las redes sociales y uno de cada seis minutos en línea se consume en una red social[18]. Se

[16] RAMIÓ, Carles. *Inteligencia Artificial y Administración Pública*. Libros de la catarata 2018.
[17] ISMAI, Salim. *Organizaciones exponenciales*. Bubok 2016.
[18] https://www.puromarketing.com/42/10342/datos-estadisticos-sobre-medios-redes-sociales-empresas-deberian-conocer.html.

trata de una evolución imparable y afecta de lleno a las percepciones, lo que puede beneficiar —o perjudicar— la buscada transparencia, pero desde luego no es algo a ignorar si se quiere comunicar con eficacia.

El surgimiento de los *blogs* también ha influido mucho en la transparencia y, desde su creación, han hecho mucho más que revelar secretos. Se han mostrado capaces de expandir información a una velocidad increíble, como un virus. Su crecimiento es exponencial. Según la revista *Fortune,* aparecen cada día 23.000 nuevos *blogs online*, lo que ayuda a esa difusión y accesibilidad de la información, además de la efectividad basada en que pueden ser escritos y leídos en cualquier lugar por cualquier persona que tenga acceso a un ordenador o un terminal móvil. Ha llegado hasta tal punto el fenómeno que se han llegado incluso a replantear el papel de los periódicos o medios de comunicación tradicionales.

En 2012, se produjo otro hecho curioso, cuando, durante al menos una semana, Facebook hizo que cientos de miles de usuarios recibieran noticas negativas de forma exclusiva y, con otra muestra de población, la experiencia o enfoque contrario, con buenas noticias. Facebook llegó a compartir su investigación, fue la única vez. El escándalo provocado dejó clara la capacidad de «influir» de la que dispone la plataforma y otras similares. Desde ese momento, las posibles investigaciones son ejecutadas en secreto y solo estudios exteriores o filtraciones permiten conocer lo que se hace, pero la capacidad de influir en las percepciones se mantiene y aumenta al ritmo de la tecnología.

Esa falta de transparencia también salió a relucir por la periodista Carole Cadwalladr[19] que denunció el papel de Facebook en el *brexit* interpretando la red social como una amenaza real para la democracia. De acuerdo con un extenso análisis de diferentes anuncios posiblemente manipulados de Facebook, se demostró cómo iban dirigidos a votantes vulnerables del *brexit*, dejando en el aire la pregunta: ¿acaso las elecciones libres y justas son cosa del pasado?

Ir al límite es algo que nos incomoda y es una manera de aprender y probar cosas para sacar lecciones. Aunque en muchas ocasiones no es posible una transparencia completa, ni tampoco conveniente, existen compañías innovadoras que están aplicando la conocida «transparencia radical» donde se informa, o se tiene acceso a

[19] Charla TED Carole Cadwalladr. Disponible en https://www.ted.com/speakers/carole_cadwalladr.

todo (desde los salarios a la información relevante de los productos); pero además no se trata solo de los contenidos a compartir, ni que el acceso sea para personal interno y externo. El matiz clave es cómo se lleva a cabo ese ejercicio de transparencia. Los ejemplos existen.

Experiencias para avanzar

Muchos países están implicándose en el ámbito de la transparencia proporcionando lecciones de las que se puede aprender[20]. Estonia, por ejemplo, es el primer país que ha articulado un sistema transparente para observar la elaboración de proyectos de ley y la coordinación entre ministros. Otro sería el caso de Dubái que está implementando un sistema denominado *m-government*, que gira hacia un sistema tecnocrático y comunitario con la representación de asambleas en las que la comunidad decide qué hacer.

Otras prácticas más concretas, como la compañía Bridgewater Associates fundada por Ray Dalio, es conocida en Wall Street por su cultura de «transparencia radical» enfocada a conseguir una cultura de ultrahonestidad. Su organización ha llegado a grabar todas sus reuniones para que todos puedan ver que no hay malas interpretaciones, tal y como asegura su director, «nadie puede hablar a espaldas de los demás», considerando que no se trata de monitorizar el trabajo, sino de facilitar la discusión de ideas, sin importar quién las diga y hacerlo de forma constante. Para algunos supone una presión adicional y no ven los beneficios en ello, provocando incluso que los empleados que se marchan necesiten hasta un año para recuperarse de la intensa cultura de Bridgewater. Por eso, Dalio admite que no todos los empleados están listos para comprometerse con esta manera de trabajar, resultando muy difícil, al principio, lidiar con realidades incómodas. Sin embargo, una vez convencidos, la empresa confirma que las ventajas son muchas y que el clima creado favorece las nuevas ideas y opiniones, sin que nadie las tome como una cuestión personal.

En estas empresas se busca un acceso a la información clave y en tiempo real, se potencia la comunicación abierta, de forma que se emplean herramientas digitales colaborativas, Trello, Factorial, Induct, entre otras, que permiten esa visión, u otras

[20] PEIRANO, Marta. *Enemigo conoce el sistema*. Debate 2019.

herramientas como una *app* de las tabletas en la que los empleados se califican mutuamente. En estas empresas se ven limitados los beneficios de las conversaciones a puerta cerrada; y las habilidades *soft* de escucha empática y comunicación se revalorizan como se hace en la sociedad de la transparencia.

Aunque podría recordarnos a un capítulo de la serie futurista *Black Mirror*, otro ejemplo de ello es el sistema de «crédito social» chino que se quiere implementar definitivamente en 2020, conocido como el «Sesame credit» proporciona una puntuación al ciudadano y, en función de su comportamiento, podrá ir sumando o restando puntos. En beneficio de la transparencia, todos conocen el crédito actualizado de todos los demás, así saben cómo se relaciona o se porta cada uno en la sociedad. Este macrosistema tecnológico se basa en más de 400 millones de cámaras conectadas y con sistemas de reconocimiento facial, lo que forma parte de un gigante sistema tecnológico llamado Sharp eye.

Así, en Pekín, si un ciudadano cruza en rojo puede ser multado de forma instantánea o incluso verse proyectado en pantallas públicas a modo de escarnio público. Otras acciones como aparcar mal o incluso criticar al Gobierno provocan esa pérdida de crédito, que poco a poco iría llevando al individuo a una pérdida de privilegios, así en junio de 2018 casi 200 personas fueron expulsados del sistema ferroviario o se les limitó el acceso a vuelos comerciales. Parece ficción, pero ya es una realidad[21].

Todos estos sistemas tienen sus críticas, ya que el camino de la ultratransparencia también puede llevarnos a una especie de dictadura digital, aunque de momento el lema que se asocia podría parecer extraído de otra película: «los buenos ciudadanos caminarán libres bajo el sol y los malos no podrán dar un paso».

[21] RODRÍGUEZ, Pablo. *Inteligencia Artificial*. Deusto 2018.

Otro efecto que ocurre con frecuencia se da con los líderes que manejan mal la información y no representan un buen ejemplo al equipo que quiere pertenecer a una organización moderna. El mal común es retener información asociándolo al poder, es el llamado «efecto resplandor» que representa un impedimento para el libre flujo de información y perjudica a la transparencia. Con esta tendencia, los directivos van cogiendo el papel de inaccesibles, lo que inhibe a sus subordinados a la hora de decirles las verdades esenciales pero incómodas. La organización pierde.

En este sentido, la información se va abriendo cada vez más, rompiendo con la tendencia actual de «clasificar» en exceso. Fue en 1982 con Ronald Reagan[22] que nació el espíritu de «ante la duda, clasifica»; posteriormente, Bill Clinton fue el que apoyó la desclasificación y marcó el comienzo de la nueva era del «ante la duda, déjalo salir». Tampoco duró mucho esta tendencia y la clasificación resurgió con George W. Bush. Para hacernos una idea, en 2006, se clasificaron 20,6 millones de documentos, casi el séxtuplo de los 3,6 millones con Clinton. Generalmente, este secretismo impide el funcionamiento habitual de la vía ejecutiva y, al dificultar el acceso a información útil, presenta el mayor obstáculo a la transparencia. Lo difícil es equilibrar la balanza, pero no hay que dejarse llevar por modas y sí aprovechar la tecnología en este sentido.

A pesar de todo, hay que decidir

Hemos visto que son muchos los factores que afectan a las percepciones, pero incluso con una transparencia radical no se evitará que se tomen decisiones erróneas, desde una votación a una decisión de mando de envergadura. Las decisiones se basan en la información recibida y, si nos han influido de una manera u otra, nuestra decisión se verá afectada en mayor o menor medida. Además, se mantiene la dificultad de detectar una decisión equivocada, ya que normalmente no nos damos cuenta hasta que se produzca un resultado erróneo y seamos conscientes del mismo.

Una de las claves de la calidad de la decisión será nuestro aprendizaje y esa capacidad de ver *out of the box*[23] que permitirá mejorar las percepciones sin estar condicionados por los diferentes actores, algunos de ellos tratados anteriormente.

[22] Argumenta Graeme Wood, escritor de *Atlantic* «Classify this» (SEP07).
[23] Pensamiento fuera de la caja.

Están de moda los entornos de incertidumbre y la tendencia será esa, ahora ya es normal entender conceptos como el de VUCA[24], término norteamericano de los 90 que era aplicable al mundo militar, pero que luego se amplió a todas las organizaciones, que finalmente nos lleva a escenarios donde todo es más imprevisible, complejo y difícil de interpretar.

A pesar de todo, el ritmo no se puede detener y la falta de decisiones no será una opción. Cada vez es más necesaria la habilidad de pensar y decidir[25], pero hacerlo con criterio, sabiendo transmitir la necesaria calma que permita pensar para decidir. Napoleón dijo que «nada es tan difícil, y tan valioso, como ser capaz de decidir». No es tan fácil como puede parecer, aunque tengamos más información que nunca, incluso nosotros mismos tenemos la tendencia a complicar las cosas y a veces lo sencillo y obvio parece ser rechazado porque nos resulta ofensivo. En cambio, la sencillez es una forma que va ganando cada vez más elegancia y se está haciendo más necesaria en el mundo complejo que nos toca vivir. Saber simplificar el problema, nos lleva a un marco donde las opciones a elegir, las variables a tratar son solo las imprescindibles y son las que nos llevan al objetivo. No queremos ser esclavo de las opciones, complicarnos nosotros solos y lo que es peor, dejarnos complicar gratuitamente con adornos innecesarios. Estamos en un mundo inundado de información irrelevante, por lo que la claridad es poder.

Colin Powell nos los explicaba con su regla 40/70 como enfoque para afrontar el dilema entre la cantidad y calidad de información necesaria para tomar decisiones. La recomendación es evitar la «parálisis del exceso de análisis» y también el precipitarse de forma desmedida. Con esa fórmula sencilla se pretende marcar el momento adecuado para pasar a la acción y decidir, de esta manera si se tiene información objetiva y de cierta fiabilidad menor del 40 %, la probabilidad de tomar la decisión correcta es muy baja, por lo que debe continuar con la búsqueda de mayor y mejor información. Por otro lado, si se decide esperar hasta contar con información más que suficiente para asegurarse un cierto éxito (grado mayor al 70 %), normalmente se tomará una decisión equivocada, ya que el tiempo jugará en contra y la decisión habrá sido tomada demasiado tarde con lo que las condiciones de la situación habrán cambiado, y más en este mundo caracterizado por el vertiginoso cambio. De esta

[24] Volatility, uncertainty, complexity and ambiguity.
[25] ESCUELA DE GUERRA DEL EJÉRCITO. *Travesía del Liderazgo*. Minisdef. 2015.

manera, la recomendación es moverse en el rango de 40 a 70 en cantidad de información y saber actuar con instinto, intuición y experiencia. Lógicamente, esta regla 40/70 no es aplicable en actividades que requieren de una precisión cercana al 100 %.

Conclusiones

La transparencia es una tendencia que no podemos obviar por los beneficios directos que aporta a las organizaciones y más a las consideradas de ámbito público, donde la percepción general está muy influida por los casos de corrupción o la falta de información en muchos asuntos.

La comunicación se mantiene como un campo primordial recibiendo cada vez más atención en la formación de directivos. Esa capacidad de hacer llegar el mensaje de manera más directa, sin dejarse llevar por una tendencia pesimista o sabiendo considerar aspectos de la neurociencia o no depositar una fe ciega en las frías estadísticas, todo ello en beneficio de mejorar nuestras percepciones y saber manejar una mayor transparencia.

Aceptando la dificultad de construir organizaciones transparentes y, en consecuencia, más innovadoras. Debemos esforzarnos en tener definidos los límites de la transparencia y en saber emplear las herramientas tecnológicas que seguirán siendo cada vez más numerosas y eficaces a la vez que proporcionarán más posibilidades. La progresión hacia la nueva «transparencia radical» no será gratuita y costará muchos esfuerzos, pero seguramente aporte más ventajas que inconvenientes y nos iremos acercando a lo que significa y representa, siempre en compatibilidad con la necesaria seguridad de determinados campos y sin dejarse llevar por la fiebre de la «clasificación».

Muchos de los esfuerzos en el liderazgo que se están realizando, se basan en la comunicación y el empleo de todas las herramientas modernas, de forma que se busca formar a los líderes en todos los niveles, teniendo en cuenta de que si se usan inadecuadamente o en exceso pueden ocasionar que se malentienda, se salga de contexto o se descuide la información importante. Aún peor, pueden conducir a prácticas de liderazgo deficientes que van en prejuicio de una filosofía del mando eficaz. Los líderes que dependen demasiado de las herramientas de comunicación, en lugar de sus habilidades personales adquiridas mediante el estudio, la reflexión y la práctica, corren el riesgo de no poner en práctica destrezas analíticas o de depender de la tecnología en detrimento de la comunicación eficaz. Cada vez hay que tener más claro que cada uno de nosotros es ahora un canal de comunicación que puede influir directamente en las percepciones de la organización.

Las redes sociales se van haciendo más trasparentes y las que no lo hacen acabarán muriendo. La tendencia a que los algoritmos que definen esas redes sean públicos no será rápida, pero seguirá creciendo, tanto lo referido a las fuentes de datos como a los criterios de diseño de algoritmos que influirán en la calidad de las informaciones y percepciones. La clave es que las organizaciones se den cuenta de los beneficios de la transparencia y de aprovechar la comunicación moderna, seguramente se tengan que mejorar los sistemas de formación en este sentido y equipar mejor a los líderes a fin de que aprovechen las tecnologías de comunicación en lugar de que ellas se aprovechen de los líderes.

El vigésimo octavo presidente de EE. UU., Woodrow Wilson dijo «si quiere tener enemigos, intente cambiar algo». La resistencia al cambio existe en todas las organizaciones y muchos factores seguirán influyendo en las percepciones y dificultando la transparencia. No a todo el mundo le entusiasma la transparencia, incluso podrán aparecer nuevos actores o factores tecnológicos igual que surgirán nuevos avances de la neurociencia, para todo tenemos que estar preparados y para eso hay que conocer bien el presente y las tendencias que van apareciendo.

*David Cuesta Vallina**
Teniente coronel (DEM) destinado en el CGE (EME)

Documento
Opinión

10/2020 4 de febrero de 2020

Lucas J. Ruiz Díaz *

La participación española en la Cooperación Estructurada Permanente: oportunidades y desafíos para la industria de defensa nacional

La participación española en la Cooperación Estructurada Permanente: oportunidades y desafíos para la industria de defensa nacional

Resumen

La Cooperación Estructurada Permanente (CEP) abre numerosas oportunidades, no solamente para el desarrollo de capacidades comunes y la mejora de los medios europeos destinados a la gestión de crisis internacionales, sino también para la potenciación de la industria de defensa de los Estados miembros participantes. En particular, para España supone un importante revulsivo para su industria de defensa que podrá formar parte de la vanguardia europea y mejorar su competitividad en un mercado internacional altamente competitivo, potenciando la colaboración con las empresas líderes del sector y la transferencia del conocimiento en la industria hiperconectada. Sin embargo, también habrá que afrontar numerosos desafíos con el fin de maximizar dichas oportunidades y minimizar potenciales riesgos, principalmente dadas las características propias de nuestra industria de defensa, como son su elevada fragmentación y tamaño medio. Además, los Estados miembros participantes han de cumplir una serie de compromisos que adquirieron en el lanzamiento de la CEP y que exigen, por ejemplo, en el caso de España, una serie de reformas político-económicas destinadas a actuar como «efecto palanca» de las novedades y oportunidades que trae consigo este nuevo marco de cooperación.

Palabras clave

Cooperación Estructurada Permanente, Política Común de Seguridad y Defensa, industria de defensa europea.

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.

Taking part in the Permanent Structured Cooperation: opportunities and challenges for the Spanish defence industry

Abstract

Permanent Structured Cooperation (PeSCo) offers innumerable opportunities not only as regards the development of common capabilities and the strengthening of European crisis management tools, but also it potentially reinforces the defence industries of those participating Member States. In particular for Spain it might stimulate its national defence industry by becoming part of the European vanguard, and improve its competitiveness in a highly competitive international market by means of collaboration with the leading companies in the defence industry and fostering the transfer of knowledge in a hyperconnected industry. To do so, however, national defence industry will have to face several challenges, particularly linked to its high level of fragmentation and medium size in comparative terms. Moreover, participating Member States must observe the commitments that they acquired when the PeSCo was launched, demanding in the Spanish case several previous political and economic reforms aiming at encouraging the leverage effect of the novelties and opportunities introduced by this new framework for cooperation.

Keywords

Permanent structured cooperation, Common Foreign and Security Policy, European defence industry.

Introducción

La cooperación en materia de seguridad y defensa ha recobrado en estos últimos años el protagonismo perdido en la agenda europea durante décadas[1]. La adopción, en diciembre de 2017, de la Decisión del Consejo por la que se estableció formalmente la Cooperación Estructurada Permanente (CEP)[2] supuso el lanzamiento oficial de esta iniciativa como una herramienta necesaria para la racionalización y mejora de las capacidades de los Estados miembros e, indirectamente, el refuerzo de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), actuaciones imprescindibles para alcanzar los ambiciosos objetivos marcados por la Estrategia Global sobre Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea (EUGS), en particular la tan ansiada «autonomía estratégica»[3]. En los meses siguientes, los 25 Estados miembros participantes concretaron las líneas a seguir a nivel programático, incluyendo la adopción de la revisión del Plan de Desarrollo de Capacidades (PDC) de la UE en junio de 2018[4], y adoptaron progresivamente los actuales 47 proyectos en los que los Estados miembros deberán trabajar en los próximos años con el fin de materializar los potenciales beneficios de esta nueva cooperación reforzada en materia de defensa[5], otrora vetada en los tratados constitutivos y ahora promocionada desde la Comisión.

Durante el último lustro, las potenciales oportunidades y principales beneficios de la CEP para los Estados miembros participantes y la propia industria han sido señalados por las instituciones comunitarias en diferentes ocasiones: disminución de la duplicidad de las capacidades militares e incremento en la eficiencia del gasto, así como una mejora de la competitividad de la base tecnológica e industrial de la defensa europea

[1] Sobre la evolución de la Europa de la defensa en la agenda europea, véase DUMOULIN, André; GROS-VERHEYDE, Nicolas. *La politique européenne de sécurité et de défense commune. Parce que l'Europe vaut bien une défense*. Bruselas: Éditions du Villard 2017; y HOWORTH, Jolyon. *Security and Defence Policy in the European Union*, 2.ª edición. Hampshire : Palgrave 2014.

[2] Decisión (PESC) 2017/2315 del Consejo, de 11 de diciembre de 2017, por la que se establece una cooperación estructurada permanente y se fija la lista de los Estados miembros participantes, *Diario Oficial* L núm. 331. 14 de diciembre de 2017, pp. 57-77.

[3] Es decir, «la habilidad de actuar y cooperar con los socios internacionales y regionales donde sea posible, al mismo tiempo que se es capaz de operar de manera autónoma cuando y donde sea necesario». CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. *Implementation Plan on Security and Defence*, 14392/16. 14 de noviembre de 2016, p. 4 (traducción propia).

[4] En relación con las diferentes iniciativas relacionadas con la CEP y la Europa de la defensa, véase ALDECOA, Francisco; PÉREZ, Paula. «La Cooperación Estructurada Permanente (PESCO): un nuevo compromiso de los Estados miembros en materia de seguridad y defensa europea». Documento de Trabajo núm. 94/2018. Fundación Alternativas 2018.

[5] Puede encontrar toda la información sobre los proyectos y Estados miembros participantes en https://pesco.europa.eu/.

(BTIDE)[6]. Sin embargo, hemos de adelantar igualmente las potenciales debilidades y amenazas que esta iniciativa puede suponer para la industria de la defensa europea y nacional, especialmente si nos atenemos a las actuales características del sector, lastrado por la alta fragmentación del mercado interior y el elevado número de empresas pese a su menor peso a nivel internacional[7]. A los desafíos a nivel político-estratégico, como el cumplimiento de los compromisos adquiridos en cuanto a inversiones y la percepción de la CEP como una herramienta necesaria con un propósito común compartido —es decir, percibir su utilidad como proceso renovador y de refuerzo de la PCSD en el actual contexto de seguridad internacional y, por extensión, del propio papel exterior de la UE—, hemos de añadir algunos retos que ha de afrontar la propia industria de defensa para: en primer lugar, no perecer en el intento de integración del mercado interior de los productos de la defensa; y, en segundo, para adaptarse a la realidad del sector a escala europea e internacional, siendo capaz de aprovechar al máximo las potenciales oportunidades que la CEP les ofrece a las compañías europeas.

El objetivo de este breve análisis es esbozar esos retos que tiene ante sí la industria de la defensa, haciendo especial énfasis en el caso español. Por ello, en estas líneas nos centramos en estos desafíos, dejando fuera de nuestro análisis los otros retos a medio y largo plazo que habrán de afrontar los Estados miembros participantes ligados a la evolución y gestión de esta cooperación. Aun así, haremos una sucinta referencia a los problemas internos que ha de afrontar la CEP en el medio plazo y las repercusiones que pueden tener en el cumplimiento de las expectativas e, indirectamente, para la propia industria de defensa, así como las oportunidades y desafíos para España. Partiendo de esta base, analizaremos los potenciales beneficios para la industria de defensa nacional que puede entrañar la participación española en la CEP, poniéndolas en relación con los desafíos y amenazas que ha de solventar el propio sector —con la ayuda de las diferentes administraciones públicas— para aprovechar al máximo esta oportunidad.

[6] COMISIÓN EUROPEA. «Documento de Reflexión sobre el Futuro de la Defensa Europea». COM (2017) 315 final Bruselas, 7/6/2017; y «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el Fondo Europeo de Defensa». COM (2018) 476 final-2018/0254 (COD). Bruselas: 13 de junio de 2018.
[7] MARTÍ SEMPERE, Carlos. «La industria europea de defensa. Un análisis prospectivo». Documento de Trabajo núm. 93/2018. Fundación Alternativas 2018, pp. 25-34.

La Cooperación Estructurada Permanente en la práctica. Los desafíos internos

La CEP fue inicialmente concebida por y para aquellos Estados miembros más capaces e interesados en profundizar la cooperación europea en materia de defensa en el marco de la UE[8]. Sin embargo, la indefinición del Tratado de Lisboa en cuanto a los criterios de participación exigidos ha posibilitado la flexibilización de los requisitos (técnicos, presupuestarios, operativos, etc.) finalmente incorporados a la Decisión CEP, lo que ha permitido poner en marcha una cooperación inclusiva en la que la mayoría de los Estados miembros participan, independientemente de sus capacidades militares o del peso de su industria en el conjunto del mercado europeo. Más allá de una temida merma de los resultados previstos por la supuesta menor ambición de una CEP a 25, todavía quedan algunas cuestiones internas por responder que plantean desafíos para la industria de defensa en la implementación de esta iniciativa, como la adecuación de la financiación a los objetivos planteados; un temor afianzado tras el considerable recorte de la financiación inicialmente prevista para el Fondo Europeo de Defensa (FED) en el futuro marco financiero plurianual (MFP) 2021-2027, aún en negociación[9].

Asimismo, la CEP impone una serie de inversiones en I+D+i y capacidades por parte de los Estados miembros participantes que requieren de un importante esfuerzo presupuestario teniendo en cuenta que los datos actuales están muy por debajo de los compromisos adquiridos. Así, por ejemplo, España tenía previsto gastar en Defensa en 2019 el 0,9 % de su PIB —frente al 2 % del objetivo marcado por la OTAN— e invertir el 20,7 % de su PIB en capacidades, rozando el compromiso adquirido con la CEP, aunque la mayor parte del lacónico presupuesto de Defensa sigue estando destinada a cubrir la partida de personal. Además, si bien la UE puede llegar a financiar el total de la investigación en una fase temprana, son los Estados miembros participantes quienes cofinancian el desarrollo de prototipos en un estadio posterior (hasta el 60 % en caso de proyectos CEP); y, finalmente, soportan los gastos de adquisición del material desarrollado y testado en el marco de la CEP. A estos gastos hemos de añadir aquellos derivados del despliegue y mantenimiento de personal y medios en el marco de las

[8] «Los Estados miembros que cumplan criterios *más elevados* de capacidades militares y que hayan suscrito "compromisos más vinculantes" en la materia para realizar las "misiones más exigentes" establecerán una cooperación estructurada permanente en el marco de la Unión». Art. 42.6 TUE.

[9] La presidencia finlandesa del Consejo presentó en diciembre de 2019 un recorte considerable del FED, pasando de los 13.000 millones de euros inicialmente previstos por la Comisión para todo el periodo a los 6.014 millones en la nueva propuesta. Véase documento del Consejo 14518/1/19, del 5 de diciembre de 2019.

operaciones y misiones de la PCSD no cubiertos por el actual mecanismo Athena[10], dejando escaso margen de maniobra a los respectivos ministerios europeos en la distribución del limitado presupuesto de defensa.

Por otra parte, la CEP es un marco intergubernamental, cuestión que se ha trasladado a su sistema de gobernanza. Es un proceso dirigido y coordinado por los Estados miembros participantes, pese a contar por primera vez con financiación comunitaria para los gastos derivados de investigación y desarrollo de capacidades y el apoyo de la Agencia Europea de Defensa (AED), con competencias relevantes en cuanto a la supervisión del cumplimiento de los compromisos contraídos y la coordinación con otras iniciativas simultáneas, como la revisión anual coordinada de la defensa, el Plan de Acción Europeo de Defensa y el Plan de Desarrollo de Capacidades. El sistema de gobernanza intergubernamental a dos niveles[11] corre el riesgo de afectar a la coherencia con dichas iniciativas y permitir que la CEP se desvíe de las necesidades reales en cuanto a capacidades conjuntas de la UE, especialmente teniendo en cuenta que la AED no coordina los proyectos CEP, ni tiene capacidad de supervisar las propuestas de proyecto presentadas por los Estados miembros participantes que reflejan una clara predilección por incorporar al marco comunitario programas previamente desarrollados en el terreno puramente bilateral o multilateral, como la intergubernamental Organización Conjunta de Cooperación en Materia de Armamento (OCCAR), organismo que coordina la implementación de algunos proyectos CEP ya aprobados.

Estas cuestiones suponen unos desafíos propios a la CEP que han de solventarse en el corto o medio plazo para garantizar su éxito y la maximización de las oportunidades que ofrece no solamente para la disminución de costes básicos de investigación y duplicidad de las capacidades, sino también para la expansión de la industria de defensa. En el largo plazo, la clave está en ser capaces de mantener el ímpetu de los últimos años en un terreno que avanza endiabladamente despacio y que requiere de grandes esfuerzos políticos y económicos. En el caso de España, a estos desafíos

[10] Este fondo cubre los costes conjuntos del despliegue de las misiones y operaciones de la PCSD. Más información en https://www.consilium.europa.eu/en/policies/athena/.
[11] Por un lado, a nivel intergubernamental/supranacional europeo, el Consejo coordina e impulsa el conjunto de la CEP y define las diferentes etapas de realización de los compromisos adquiridos y, por otro, los Estados miembros gestionan directa y colectivamente aquellos proyectos en los que participan. Para garantizar una cierta uniformidad, el Consejo adoptó la Decisión 2018/909 por la que se establece un conjunto de reglas de gobernanza comunes para proyectos de la CEP. *DOUE* L núm. 161. 26 de junio de 2018, pp. 37-41.

hemos de sumarle la relativa apatía de la sociedad en cuestiones relacionadas con la seguridad y la defensa[12] y el necesario consenso que requiere la política de defensa como política de Estado en un contexto sociopolítico poco propicio.

El papel de España: entre el europeísmo y el afianzamiento de la industria de defensa nacional

España, debido entre otras razones a su tradicional europeísmo pragmático, ha formado parte de numerosas iniciativas de cooperación en materia de defensa y seguridad desde los primeros gobiernos democráticos[13]. Así, cabe destacar la participación de las Fuerzas Armadas españolas en varias agrupaciones multinacionales (entre otras, Eurocuerpo, Eurofor y Euromarfor), además de haber impulsado diversas iniciativas multilaterales con un componente central de cooperación en materia de seguridad ideadas bien al margen de la integración comunitaria durante la década de los 90 —por ejemplo, el grupo 5+5—, bien en su seno, como una herramienta para que la UE mirara al vecindario sur, como el Proceso de Barcelona (actualmente llamada Unión por el Mediterráneo). Con el lanzamiento de la CEP, nuestro país ha vuelto a demostrar su interés en este tipo de iniciativas de cooperación en el terreno de la seguridad y la defensa, si bien no ha tomado el perfil de liderazgo que le hubiera correspondido según su peso sociopolítico, económico y militar. Pese a ciertas vacilaciones iniciales, tras ser uno de los países firmantes de la notificación conjunta para el lanzamiento de la CEP y de los cuatro impulsores —junto a Alemania, Francia e Italia—, España ha confirmado su participación en 25 de los 47 proyectos aprobados en la actualidad, principalmente aquellos ligados a la comunicación estratégica y los sistemas de información y vigilancia, además de liderar dos: el Sistema de Mando y Control Estratégicos (C2) para las misiones y operaciones de la PCSD y la capacidad de ataque electrónico aéreo.

La participación española en la CEP presenta considerables beneficios y oportunidades tanto a nivel político y estratégico en el seno de la UE, como para la industria de

[12] Pueden obtenerse datos completos sobre la percepción de la imagen de las Fuerzas Armadas y de otras cuestiones relacionadas con la percepción sobre temas de seguridad y defensa de la ciudadanía española en http://www.cis.es/.
[13] Sobre este punto, véase RUIZ DÍAZ, Lucas J. *España en la construcción de la defensa europea. Repensar el futuro de la defensa a través de la cooperación estructurada permanente*. Madrid: McGraw Hill 2020.

defensa española. Por un lado, confirma la predisposición de nuestro país por volver a estar en el «centro» de la unión política, con una apuesta por la cooperación reforzada en un ámbito tradicionalmente vetado a la integración comunitaria por las repercusiones que tiene para con la soberanía nacional. Sin embargo, para que dicha predisposición sea creíble, también se presta necesaria una mayor implicación del Gobierno en estos asuntos, con una clara apuesta por respaldar los compromisos contraídos con un presupuesto y política industrial adecuados, el fomento de la presencia en los medios de comunicación de las iniciativas en las que España participa con el objetivo de promover la cultura de defensa en nuestro país y el refuerzo de su representación en los principales órganos de decisión a nivel europeo más allá del nombramiento de Josep Borrell como alto representante para la Política Exterior y de Seguridad de la UE[14].

Por otro lado, la industria de defensa española busca reforzar su posición en el mercado europeo e internacional y superar tradicionales ineficacias, ineficiencias, baja productividad y restricciones presupuestarias a través del desarrollo y la planificación conjunta de capacidades. Históricamente, la industria de defensa nacional ha estado formada por los «campeones nacionales» o compañías con una relevante participación pública a través de un organismo estatal —hoy, la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI)— y pequeñas empresas auxiliares, mayoritariamente pymes, cuyos productos eran principalmente destinados a cubrir las necesidades internas de nuestras Fuerzas Armadas, consiguiendo colocarse en una posición intermedia como uno de los países europeos más exportadores y relativamente competitivos en determinados productos. Desde la década de los 80, los sucesivos gobiernos han buscado participar en iniciativas multilaterales europeas con el objetivo de reforzar la posición del sector, de tamaño medio, pero sin llegar a liberalizarlo completamente para evitar que las empresas estatales fueran absorbidas por los grandes conglomerados europeos o estadounidenses por su importancia como industria estratégica. En los últimos años, se ha producido un cierto repunte de la actividad de la industria de defensa con carácter

[14] El mandato del actual director ejecutivo de la EDA, el español Jorge Domecq, tocó a su fin en enero de 2020, mientras que el del exsecretario general adjunto para la PCSD del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), Pedro Serano, terminó con la reordenación del SEAE tras la entrada del nuevo alto representante, en diciembre de 2019. Por su parte, Alejandro Alvargonzález dejó de ser secretario general adjunto de la OTAN en septiembre de 2019.

general y se ha afianzado su posición exportadora[15], si bien persisten algunas debilidades internas: sigue siendo dependiente de las compras del ministerio de Defensa —a pesar de haberse reducido considerablemente en el último decenio y mejorar su cifra exportadora—, muestra bajos volúmenes de gasto en I+D+i en términos comparativos con otros sectores industriales[16], está fuertemente fragmentado —concentración de la facturación en unas pocas empresas y predominio de pymes—; y sobresale claramente el subsector aeronáutico sobre el resto, tanto en términos de cifras de volumen de facturación —representando, en 2017, el 70 % del total de las ventas de defensa—, como de ocupación, empleando a unos 56.000 profesionales.

La CEP, junto con los fondos comunitarios para la investigación y el desarrollo de capacidades conjuntas, posibilitarán que la industria de defensa nacional consolide el buen momento que está viviendo en la actualidad gracias a los contratos derivados de los programas nacionales y la pujanza del subsector aeroespacial. Entrar en consorcios para los grandes proyectos de la CEP y programas europeos facilitará que la industria nacional refuerce su posición a nivel internacional, especialmente en nichos determinados en los que España despunta y tiene capacidad en toda la cadena del suministro, como es el caso del sector aeronáutico. De hecho, el programa del futuro avión de combate europeo (FCAS), con Indra a la cabeza a nivel estatal, confirman la pujanza del subsector y las posibilidades que abre para el conjunto de la industria de defensa española. Además, la colaboración con los socios europeos le permitiría a la industria nacional acceder a un conocimiento puntero en áreas tradicionalmente deficitarias, como el suministro de materiales y componentes o tecnologías críticas; y disminuir los gastos derivados de la investigación y/o explotación de patentes de terceros Estados (principalmente, estadounidenses), tal y como sucedió en su día con los aviones F-5 o la serie de fragatas Santa María, debido precisamente a la falta de

[15] Pueden verse estos datos en MINISTERIO DE DEFENSA. *La industria de la defensa en España. Informe 2017*. Madrid: 2019; y, del mismo autor. *Perspectiva de la industria de defensa*. Madrid: 2019. Ambos documentos están disponibles en https://publicaciones.defensa.gob.es/.

[16] Aun así, muestra índices mayores que sus homólogos europeos. En 2017, las compañías registradas en el Registro de Empresas de la Dirección General de Armamento y Material (DGAM) dedicaban aproximadamente el 10 % de la facturación a la innovación, impulsadas por el sector aeronáutico, mientras que los conglomerados europeos, como Airbus, no superaron en el mismo periodo el 3 %. Según los datos de la Comisión, la industria de defensa y aeroespacial es de los sectores industriales que menos invierte en I+D+i (4,4 %), muy lejos de la industria automovilística (30,5 %, datos de 2018) y la relacionada con la salud (22,4 %), cifras similares a las españolas. Además de en los documentos publicados por el ministerio de Defensa, puede encontrar información adicional sobre el sector en https://www.tedae.org/ y https://ec.europa.eu/jrc/en.

capacidad de inversión en I+D+i y desarrollo de prototipos del Estado y de las empresas estatales por lo costoso de estas fases iniciales[17].

Los desafíos en el horizonte para la industria española de defensa

La participación española en la CEP presenta, además de innumerables oportunidades, serios retos para nuestra industria de defensa. Uno de los primeros desafíos a medio plazo será mantener el nivel de compromisos adquiridos por el Estado en el marco de la CEP con un presupuesto e inversiones adecuados que respondan, tanto a las necesidades de modernización y adecuación de nuestros ejércitos al rol que constitucionalmente tienen encomendado en el mantenimiento de la seguridad pública, como su contribución al sistema de seguridad compartida europeo. Por lo tanto, no solamente será necesario invertir en I+D+i alrededor del 2 % del PIB y alcanzar el 20 % del gasto en la adquisición de capacidades —como está previsto en la CEP—, sino que también habrá que aumentar sensiblemente el presupuesto de Defensa en su conjunto y alinear la política de defensa nacional con las del resto de socios europeos para lograr los demás objetivos político-estratégicos de la CEP, entre ellos la armonización de la determinación de las necesidades militares y el refuerzo de la disponibilidad, interoperabilidad y capacidad de despliegue de nuestras fuerzas con el fin de superar las lagunas observadas a nivel europeo, incluyendo la posibilidad de definir conjuntamente los objetivos comunes en materia de proyección de fuerzas. Además, se presta necesario actualizar la vigente Estrategia Industrial de Defensa, de 2015[18], para acomodarla al panorama europeo y mejorar el apoyo institucional a esta industria estratégica más allá de la política seguida hasta ahora de creación de «campeones nacionales», puesto que, en último término, los Estados miembros participantes deberán «comprar europeo» en el largo plazo, cuestión que podrá repercutir negativamente en la industria nacional de no adaptarse a este nuevo escenario.

Asimismo, junto a la reordenación de la demanda para cumplir dichos compromisos político-estratégicos, la industria de defensa española ha de sobreponerse a las limitaciones que le son propias y pueden condicionar su adecuada participación en la

[17] Sobre la tecnología de defensa española, véase MARTÍ SEMPERE, Carlos. *Tecnología de la defensa. Análisis de la situación española*. Madrid: IUGM 2006; y MINISTERIO DE DEFENSA. *La defensa del futuro: innovación, tecnología e industria*. *Cuadernos de Estrategia, núm. 154*. Madrid: IEEE 2011.
[18] DGAM. *Estrategia Industrial de Defensa*. Madrid: 2015. Disponible en https://publicaciones.defensa.gob.es/.

CEP y demás iniciativas europeas, como el FED y el programa Horizonte Europa para las tecnologías de uso dual. La alta fragmentación y dependencia del sector respecto del Ministerio de Defensa como principal comprador y accionista de algunas compañías nacionales a través de la SEPI (por ejemplo el 100 % de Navantia y el 18,7 % de Indra) pueden limitar su flexibilidad y pujanza frente a los conglomerados europeos, restar eficacia y eficiencia en las cadenas de suministro y, por tanto, lastrar su competitividad a nivel internacional, especialmente teniendo en cuenta el escaso volumen de inversión en I+D+i (pública y privada) y su dependencia del (escueto) presupuesto de Defensa. Por ello, no es descartable que las diferentes iniciativas europeas en vigor conduzcan a una reordenación del sector como en décadas precedentes, pues existe cierto margen de maniobra, con el presumible patrocinio de las administraciones públicas estatales y europea, al ser el refuerzo de la política industrial de defensa europea una de las prioridades del nuevo Ejecutivo dirigido por Von der Leyen[19]. Entretanto, la industria de defensa nacional deberá ser capaz de acceder a los programas de investigación europeos y consolidarse como socio clave en los proyectos colaborativos (CEP y otros programas europeos), junto a los líderes del sector en Europa, para no quedarse desbancada ante su competencia más directa y aprovechar al máximo las oportunidades que se le presenten en términos de aminoración de los gastos de investigación y desarrollo conjunto de capacidades, explotación de patentes propiamente europeas y transferencia del conocimiento entre todos los componentes de la cadena de producción. En definitiva, la oferta de productos de la defensa habrá de ser «europea» si quiere ser competitiva a escala internacional, uno de los objetivos centrales de la CEP. Finalmente, es el momento idóneo para dar igualmente el salto cualitativo en el sector gracias a la incorporación de la industria 4.0 o hiperconectada tanto en los procesos de fabricación de los productos de la defensa como en la gestión y mantenimiento predictivo de equipos militares, una tarea en la que están inmersas empresas como Navantia e Indra; y las diferentes administraciones han de apoyar para que penetre en todos los subsectores de la industria de defensa.

[19] Pueden consultarse las orientaciones políticas de la nueva Comisión Von der Leyen en https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_en.pdf.

Consideraciones finales

Si bien la participación de España en la CEP presenta numerosas ventajas para el desarrollo y adecuación de nuestra industria de defensa al contexto internacional de seguridad, el principal desafío para nuestro país —como para otros Estados miembros participantes— será mantener el nivel de compromisos adquiridos y «estar a la altura» en cuanto al nivel de inversiones exigido para maximizar las oportunidades potenciales de nuestra participación en la CEP. Los años venideros serán decisivos para el sector y, por ello, se presta necesaria una política de defensa nacional ambiciosa, de apoyo decidido a la industria de defensa en la consolidación del momento actual y de construcción de un futuro en el que la defensa será europea, o no será.

*Lucas J. Ruiz Díaz**
Doctor en Relaciones Internacionales
Universidad de Granada

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos
1970 — 2020

Documento
Opinión

11/2020 14 de febrero de 2020

*Helena Pompeya De Goñi Ayerra**

El gran juego de ajedrez en Asia Central: nuevas esperanzas para la seguridad energética europea

El gran juego de ajedrez en Asia Central: nuevas esperanzas para la seguridad energética europea

Resumen

Ricos en recursos naturales y sujetos a un vacío de poder desde su independencia de la Unión Soviética, los países de Asia Central se encuentran en el cruce de caminos entre cuatro hegemones regionales que buscan expandir y asegurar su poder e influencia en Eurasia y Oriente Medio. La moneda de cambio en este juego de poder es el control sobre las vías de tránsito de gas y petróleo, control que los actores involucrados buscan lograr en detrimento de los otros. Para la Unión Europea, conseguir cierto poder sobre el tránsito de gas y petróleo de esta región es de máxima importancia, ya que supondría una reducción en su alta dependencia de la energía rusa.

Palabras clave

Asia Central, hegemones regionales, petróleo, gas, seguridad energética, China, Rusia, Irán, UE, 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 Central Asia chess-game: Renewed hopes for European energy security

Abstract

Rich in natural resources and subject to a vacuum of power since their independence from the Soviet Union, the Central Asia states are at the crossroads between four regional hegemons seeking to expand and secure their power and influence over Eurasia and the Middle East. The power currency in this game is the control over gas and oil transit, which the involved actors seek to pursue in detriment of the others. For the European Union, control over the transit of oil and gas in this region could be a game changer, no longer having to rely so heavily upon its main exporter, Russia.

Keywords

Central Asia, regional hegemons, oil, gas, energy security, China, Russia, Iran, Europe, US.

Introducción

Situada en el *heartland* o corazón continental de Mackinder, Asia Central es la región compuesta por las cinco exrepúblicas soviéticas de Kazajistán, Kirguistán, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán. Mackinder la definió como una pieza clave de Eurasia y predijo que el dominio sobre esta región siempre empaparía los cálculos geopolíticos de los hegemones colindantes[1]. Esta predicción se mantuvo durante el siglo pasado y sigue siendo verdad hoy en día. Asia Central es rica en combustibles fósiles y su economía es altamente dependiente de la producción de gas y petróleo. La relativa estabilidad de esta región —en comparación con sus vecinos de Oriente Medio— y su posición entre países consumidores y productores de energía hace de Asia Central una ruta clave para el tránsito de energía.

La disolución de la Unión Soviética generó un vacío de poder en la región que condujo a un complejo panorama geopolítico a medida que las potencias regionales colindantes intentaron acrecentar su presencia en la zona y asegurar sus respectivos intereses, a menudo dispares. Asia Central está rodeada por los hegemones euroasiáticos: Rusia y China, con los que comparte fronteras; y la Unión Europea que recientemente ha reconocido la importancia geopolítica de esta región. Irán, al sudoeste, no debería ser pasado por alto, ya que es una superpotencia regional en Oriente Medio con capacidad de proyectar su influencia sobre la región. A pesar de que EE. UU. no está muy involucrado en la región, la reciente publicación de su estrategia para Asia Central, su

Figura 1. Mapa región disolución Unión Soviética.
Fuente: creado con mapchart.net

[1] MACKINDER, Halford J.«The geographical pivot of history». *The Geographical Journal*, N.º 4, Vol. 23. April 2004.

papel como potencia global y sus relaciones con los hegemones regionales hacen de su postura algo importante a tener en cuenta.

Intereses hegemónicos

Asia Central es un tablero de juego en el que cuatro hegemones regionales compiten unos contra otros. Quienquiera que gane poder, entendido en este caso como control sobre el tránsito de petróleo y gas, lo gana en detrimento de los otros. Para una mejor comprensión de la compleja situación geopolítica y geoestratégica de la región se abordarán los intereses y estrategias tanto históricas como actuales de Rusia, China, la UE e Irán en la región, así como el papel e intereses de EE. UU.

Rusia

Un continuo histórico de guerras y conflictos ha hecho del sentimiento de inseguridad una característica definitoria del Estado ruso. Para contrarrestar este sentimiento inherente, producto de su legado histórico, Rusia ha perseguido el expansionismo y la creación de espacios colchón como formas de alcanzar su seguridad y bloquear posibles amenazas. Además, Rusia siempre ha anhelado tener una salida a mares cálidos, cosa que ha influenciado su política expansionista. Rusia percibe Asia Central y el Cáucaso como un espacio colchón entre ella y Oriente Medio, zona que debe dominar para protegerse de las convulsiones políticas y religiosas de la región, así como de la creciente influencia de Irán[2].

Las principales preocupaciones de Rusia en Asia Central son: la seguridad de las minorías rusas en los países exsoviéticos, mantener su influencia histórica sobre la región, evitar una penetración estadounidense en la zona, y lo más importante, asegurar que el transporte del gas y el petróleo producido en esos países pase por el territorio ruso y no por el europeo[3]. Mientras que Rusia procura mantener sus lazos históricos con la región, los países de Asia Central buscan ser cada vez más independientes de Rusia, volviéndose así hacia otros hegemones como la Unión Europea o China, los cuales ya han sobrepasado a Rusia como socios económicos en

[2] KAPLAN, Robert D. *The Revenge of Geography: What the map tells us about coming conflicts and the battle against fate.* Paperback 2013, p. 10.
[3] OMELICHEVA, Mariya Y. «Russia's Foreign Policy in Central Asia». Febrero, 2018.

la región. Si bien es cierto que hasta hace poco la UE no mostraba especial interés en la zona, China está desafiando la posición de Rusia en la región mediante la creación de infraestructura y la compra de grandes cantidades de recursos naturales. A pesar de compartir una alianza basada en su mutuo antagonismo contra los EE. UU., su proximidad geográfica y su poder militar, demográfico y económico, generan una relación tensa y complicada entre estas dos potencias revisionistas. Conscientes de ello impulsaron la creación de la Organización de Cooperación de Shanghái (OCS), una organización intergubernamental permanente para garantizar la seguridad y la estabilidad regional. La organización cuenta con la participación de todos los Estados de Asia Central excepto Turkmenistán. A pesar de la existencia de la OCS, el control sobre Asia Central y su frontera compartida en Extremo Oriente son focos de tensión para ambos hegemones.

Militarmente, Rusia sigue siendo la fuerza dominante en Asia Central a través de la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva, de la cual son parte Tayikistán, Kirguistán y Kazajistán. Estos dos últimos también son miembros de la Unión Económica Euroasiática liderada por Rusia.

China

El tamaño de China y su posición geográfica en el mapa le permiten ser una potencia tanto continental como oceánica. Una parte inherente de la cultura estratégica China consiste en ejercer su poder mediante la atracción económica y cultural de otras sociedades. Consciente de esto y de su posición geográfica, China busca expandir su esfera de influencia mediante la creación de infraestructura vial y ferroviaria, y logrando acceso a las principales rutas comerciales marítimas, aumentando así su capacidad de interacción económica[4]. China, la tercera potencia militar mundial tras Rusia y EE. UU., está expandiendo su esfera de influencia mediante la implementación de iniciativas económicas, como la nueva Ruta de la Seda, *One Belt, One Road* (OBOR, por sus siglas en inglés). Este proyecto contempla la creación de seis rutas terrestres, dos de las cuales pasarán por Asia Central: el nuevo puente intercontinental de Eurasia (China-Kazajistán-Rusia-Bielorrusia-Europa) y la ruta económica China-Asia Central

[4] Ídem.

Asia-Oeste Asiático, que conectará el oeste de China con Turquía e Irán pasando por los cinco países de Asia Central[5].

Asia Central es una pieza clave para tres de los principales objetivos estratégicos chinos: incrementar el comercio con Europa, asegurarse el abastecimiento de recursos naturales, y ganar acceso a los puertos del océano Índico. China necesita el acceso a materias primas para mantener el aumento del nivel de vida de su población, y Asia Central es rica en dichas materias. Así pues, China ofrece crear grandes proyectos de infraestructura que beneficien la región, a fin de explotar su potencial económico y sus recursos. Estos proyectos de infraestructura son un componente clave de su segundo objetivo: acceder a los recursos y puertos del océano Índico. A pesar de que Asia Central es una región sin litoral, China está construyendo carreteras y vías ferroviarias para conectar la región autónoma de Xinjiang con Kirguistán, Tayikistán, Afganistán y Pakistán para asegurar su acceso a los recursos naturales y a los puertos del océano Índico, bloqueado para el gigante asiático debido al conjunto de estrechos que lo separan del mar del Sur de China[6].

Como hegemón regional, China está aumentando su poder como potencia para asegurar sus intereses sin recurrir al uso de la fuerza, respetando así los principios de Sun Tzu, enraizados en la cultura estratégica China. Sun Tzu, autor de *El arte de la guerra*, exalta la victoria sin derramamiento de sangre, sometiendo al enemigo sin la necesidad de luchar[7]. La creación de rutas comerciales y redes económicas aumentan la influencia territorial de China sin crear un dilema de seguridad que conduzca al uso de la fuerza.

La Unión Europea

Hasta hace poco Asia Central era una región un tanto pasada por alto por parte de la UE, más centrada en sus relaciones con sus vecinos próximos, impuestos por la geografía: Rusia, África y Oriente Medio. Las relaciones con Asia Central quedaban reducidas a programas económicos y de desarrollo. Sin embargo, la reapertura de las negociaciones respecto al gasoducto Transcaspiano (TCGP, por sus siglas en inglés).

[5] «The new Silk Road corridors». *One Belt One Road*. Accessed January 2020. Disponible en https://www.oboreurope.com/en/beltandroad/one-belt/.
[6] MARIYA. *Op. cit.*
[7] GILES, Sun Tzu. *El arte de la guerra*. Abingdon, Oxon: Routledge 2013.

y la nueva estrategia del Consejo Europeo hacia Asia Central presentada en 2019, aumentan las oportunidades de iniciar una sólida relación entre ambas regiones. Las principales prioridades de la UE en la región consisten en: responder a las amenazas contra la seguridad, proteger los derechos humanos, promover el desarrollo económico, establecer rutas de tránsito para el transporte y la energía, y garantizar la protección medioambiental[8].

A pesar de una posible fricción con China respecto a las materias primas de Asia Central —especialmente en Turkmenistán—, los proyectos de infraestructura llevados a cabo por el gigante asiático benefician la actuación económica de la UE y su participación en la región. Ambos hegemones se han convertido en los principales socios comerciales de la región, y los mutuos intereses de cooperación entre ellos permiten nuevas oportunidades de colaboración en Asia Central. Al mismo tiempo, los países de Asia Central están interesándose cada vez más en colaborar con Afganistán, lo cual es tranquilizador para la UE. Si bien es cierto que la cooperación económica por sí misma no asegura la estabilidad, puede facilitar las negociaciones y la cooperación en otras áreas como la seguridad. Esto puede disminuir el temor de la UE a que la inestabilidad afgana se extienda sobre sus países vecinos.

En ausencia de una presencia militar occidental en la región, y vista la falta de intenciones por parte de los países de Asia Central de unirse a la UE o la OTAN, Rusia no se ha opuesto al involucramiento de la UE en la zona[9]. A pesar de ello, las renovadas esperanzas respecto a la implementación del gasoducto Transcaspiano han sido recibidas con recelo y oposición por parte de Rusia e Irán. El objetivo geoestratégico más importante para la UE en Asia Central sigue siendo la diversificación de sus rutas de gas y crudo. Evitando el territorio ruso para el tránsito de energía mejoraría la seguridad energética de la UE, ya que se limitaría el poder coercitivo de Rusia. La construcción del gasoducto Transcaspiano podría cambiar el juego geopolítico de la UE, ya que implicaría un aumento en seguridad y aseguraría el abastecimiento de sus altas demandas de energía. Debido a la importancia geoestratégica de este asunto, la construcción del gasoducto Transcaspiano y su impacto en la seguridad europea será tratado más adelante en mayor profundidad.

[8] RUSSEL, Martin. «The EU's new Central Asia Strategy». European Parliament, January 2019. Disponible en https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/633162/EPRS_BRI(2019)633162_EN.pdf.
[9] Ídem.

Los hegemones euroasiáticos Rusia, China y la UE, son los actores más importantes jugando sus cartas en Asia Central. Mientras que el grueso del juego geopolítico recaerá en sus manos, hay dos jugadores adicionales que no deberían ser pasados por alto, vista su capacidad de influenciar la balanza de poder: Irán y EE. UU.

Irán

Irán recuerda su pasado como primera potencia global, en la época del Imperio Persa. Los conductos para la islamización y la civilización en Asia Central fueron el idioma y la cultura persa, creando vínculos étnicos en Asia Central que hoy en día persisten y que podrían ser utilizados por Irán como medio para aumentar su arco de influencia sobre la región[10]. Además, Irán se encuentra en una ubicación geoestratégica muy ventajosa, siendo el único país que abarca ambas áreas productoras de energía: Oriente Medio y Asia Central. A pesar de que Irán no es un hegemón poderoso en Eurasia, en Oriente Medio es una superpotencia regional. No solo domina Irán todo el golfo Pérsico, sino que además puede proporcionar la ruta más corta a aguas cálidas a los países de Asia Central, cada vez más interesados en unirse a los mercados internacionales.

No obstante, si bien es cierto que tras el colapso de la Unión Soviética, Irán fue rápido en reconocer la independencia de los Estados de Asia Central y buscó expandir su influencia a través de elementos culturales, históricos y religiosos, sus políticas de poder blando o *soft power* en la región están siendo socavadas por el estado actual de los asuntos internacionales y tensiones geopolíticas. Los Estados de Asia Central son plenamente conscientes de que una relación cercana con Irán dañaría sus conexiones con la UE y los EE. UU., socios occidentales a quienes busca acercarse. No solo eso, Rusia también mostró su descontento frente a la creciente influencia militar y política de Irán en Tayikistán, y busca detener y disminuir las acciones iraníes en la región. A pesar de su ventajosa posición geográfica y de las similitudes religiosas y culturales, la estrategia de contención de EE. UU. hacia Irán en forma de sanciones económicas, la actual escalada de tensiones por la muerte de Soleimani y las tensas relaciones con Occidente, hacen de Irán un socio poco atractivo para Asia Central[11].

[10] MARIYA. *Op. cit*.
[11] BOTOBEKOV, Uran. «Unjustified Hope of Iran's Central Asia Policy». *Modern Diplomacy*. August 31, 2019. https://moderndiplomacy.eu/2019/08/31/unjustified-hope-of-irans-central-asia-policy/.

EE. UU.

Debido a su falta de vínculos históricos con la región y su distancia geográfica, EE. UU. nunca ha sido un actor clave en Asia Central, y menos aún desde su decisión de retirarse de Afganistán en el periodo entre 2011 y 2014[12]. No obstante, y de acuerdo con la *Estrategia para Asia Central 2019-2025* publicada por el Departamento de Estado de los EE. UU. este mismo febrero 2020, EE. UU. ha dejado claro su propósito de convertirse en un importante actor y socio económico y político en la región. Sus principales objetivos para Asia Central consisten en: apoyar y reforzar la soberanía e independencia de los Estados de la región, reducir la amenaza terrorista, mantener y expandir los esfuerzos en pro de la estabilidad en Afganistán, impulsar las relaciones entre Afganistán y Asia Central, promover el respeto del Estado de derecho y de los derechos humanos, e impulsar proyectos de inversión y desarrollo en la región[13].

Se puede deducir que esta estrategia —a pesar de insistir en la importancia de la estabilidad en Afganistán—- va de la mano de la Estrategia Nacional de Seguridad publicada en 2017, en la cual EE. UU. identifica a Rusia y China —potencias revisionistas— como amenazas geopolíticas para la seguridad estadounidense. La involucración de EE. UU. en Asia Central busca reducir la expansión de la esfera de influencia sino-rusa. No obstante, las acciones de EE. UU. se van a limitar a aspectos económicos y políticos, ya que una presencia directa en la región llevaría a una escalada en la ya de por sí tensa situación con Rusia y China. Es probable, también, que EE. UU. respalde los proyectos de la UE para el tránsito de energía en la zona a expensas de los otros dos actores. Neutralizar y disminuir la influencia y el poder sino-ruso en Eurasia —y en el mundo— es primordial para EE. UU. si quiere mantener su estatus de superpotencia global.

Rusia, junto con China, está tratando de evitar la presencia de EE. UU. en Asia Central —la Organización de Cooperación de Shanghái, mencionada anteriormente, también cumple este propósito de contrapeso—. Otra potencia regional, Irán, también se ha alineado con Moscú y Beijing para evitar la presencia de EE. UU. y la OTAN en la

[12] GUSEV, Leonid. «The Importance of Central Asia for Russia's Foreign Policy», *ISPI*. October 3, 2019. Disponible en https://www.ispionline.it/en/pubblicazione/importance-central-asia-russias-foreign-policy-24071.

[13] US DEPARTMENT OF STATE. «United States Strategy for Central Asia 2019-2025: Advancing Sovereignty and Economic Prosperity Overview». U.S. Department of State. Disponible en https://www.state.gov/united-states-strategy-for-central-asia-2019-2025-advancing-sovereignty-and-economic-prosperity/.

región. De hecho, el triángulo Rusia-China-Irán ha logrado en gran medida dicho propósito[14].

Dinámica interna de Asia Central

Mientras que el marco internacional es clave para comprender las dinámicas geopolíticas generales teniendo lugar en Asia Central, las relaciones regionales internas no deberían ser pasadas por alto. A pesar de ser una región por lo general estable, existen tensiones y potenciales focos de conflicto entre los Estados constituyentes. Fronteras políticas, disputas territoriales, animosidades históricas y étnicas, islam radical y disputas sobre la gestión equitativa de los recursos hídricos son algunos de los puntos de fricción que amenazan la estabilidad en la región[15].

Kazajistán y Uzbekistán son las principales potencias regionales en Asia Central en términos militares, económicos, territoriales y demográficos. Esto ha generado rivalidad por la hegemonía interna en Asia Central, socavando las posibilidades de promover una mayor integración regional. Hay, además, otro elemento que se usa como moneda de cambio en los juegos de poder de la región, y de hecho está en manos de los Estados más débiles: el agua.

La gestión del agua es un foco de continua tensión para las relaciones regionales de las cinco repúblicas exsoviéticas. En términos de recursos hídricos, Asia Central podría dividirse en dos bloques: países río abajo y países río arriba. Los países río abajo —Kazajistán, Turkmenistán y Uzbekistán— son más ricos en combustibles fósiles, pero dependientes de la entrada de agua en sus territorios. En los Estados río arriba —Kirguistán y Tayikistán—, se encuentran los nacederos de los ríos Syr Darya y Amu Darya respectivamente. A pesar de ser económicamente más débiles, estos países intercambian agua a Uzbekistán y Kazajistán por energía en forma de gas, carbón o crudo. Las tensiones se suelen desarrollar de la siguiente manera: Turkmenistán utiliza demasiada agua en detrimento de Uzbekistán, que a su vez es acusado por Kazajistán de utilizar más agua de la que le corresponde. Kirguistán y Tayikistán están de acuerdo

[14] RAHIMOV, Rahim. «Geopolitics and Conflict Potential in Central Asia and South Caucasus». *Geopolitical Monitor.* May 25, 2018. Disponible en https://www.geopoliticalmonitor.com/geopolitics-and-conflict-potential-in-central-asia-and-south-caucasus/.

[15] BOBOEV, Nodir. «Why Central Asia Won't Go to War». *The Diplomat.* April 5, 2017. Disponible en https://thediplomat.com/2017/04/why-central-asia-wont-go-to-war/.

en que los tres países río abajo exceden las cuotas hídricas[16]. El conflicto ha sido más acuciante entre Uzbekistán y los países río arriba, lo que a menudo se ha materializado en forma de narrativas negativas y amenazas de uso de fuerza por el control de los recursos hídricos.

No obstante, a pesar de algunas escaramuzas en las zonas disputadas territorialmente y discursos políticos acalorados, un conflicto bélico entre los Estados de Asia Central es poco probable, sobre todo si se tienen en cuenta los intereses de Rusia, China y la UE en la región. Los hegemones euroasiáticos se opondrían o mediarían en cualquier tipo de conflicto interestatal para asegurar la estabilidad de la región y, en consecuencia, sus intereses.

La estrategia de seguridad energética de la Unión Europea

Hasta ahora, este artículo se ha centrado en la importancia geopolítica y geoestratégica de Asia Central. Esto ha servido para encarrilar la principal cuestión que aquí concierne: el potencial de Asia Central para satisfacer los objetivos europeos de diversificación y seguridad energética. Entre las principales estrategias de la Unión Europea se encuentra la reducción de su dependencia energética. La UE depende en gran medida de las importaciones para satisfacer sus necesidades energéticas y sus tasas de dependencia siguen creciendo. Una de las principales amenazas a la seguridad de las principales amenazas para la seguridad de este suministro de energía es la concentración de las importaciones en manos de muy pocos socios externos, siendo Rusia el principal proveedor. La UE recibe el 30 % del petróleo y el 40 % del gas que importa de Rusia[17]. Ante la tensa relación actual entre Rusia y la UE, resultado de la crisis de Ucrania en 2014, la necesidad de la UE de diversificar sus rutas de suministro de energía se ha vuelto cada vez más urgente. Muchos países de Europa central y sudoriental dependen de un único proveedor para satisfacer sus necesidades energéticas provenientes del gas. Continuar el desarrollo y expansión del corredor de gas del sur —una compleja cadena de tuberías transportando gas natural desde la región del Caspio hasta Europa— es clave para mejorar la seguridad y diversidad de

[16] TYNAN, Deirdre. «Central Asia: Water and Conflict». International Crisis Group, 30 May 2002. Disponible en https://www.crisisgroup.org/europe-central-asia/central-asia/uzbekistan/central-asia-water-and-conflict.

[17]«Shedding light on energy in the EU, a guided tour of energy statistics». *Eurostat*. 2019. Disponible en https://ec.europa.eu/eurostat/cache/infographs/energy/index.html.

las líneas de suministro energético de la UE[18]. Actualmente existen tres proyectos en el corredor de gas del sur que refuerzan la seguridad europea en términos de energía: el gasoducto Transanatoliano (TANAP por sus siglas en inglés), que transporta gas azerí a través de Turquía y hasta Europa; el gasoducto Transadriático (TAP), que viene desde Turquía y se une con Grecia, Albania e Italia; y el gasoducto del Cáucaso del sur, que conecta Azerbaiyán, Georgia, Turquía y Europa.

La UE ha logrado alcanzar algunos de los recursos del mar Caspio sin depender de las líneas de tránsito rusas. No obstante, los recursos de Asia Central siguen en gran medida bajo el control ruso. Kazajistán, exportador de petróleo a Europa, y principal socio de Rusia sirve como ruta de tránsito para el gas y petróleo provenientes de los Estados de Asia Central[19]. Si bien los recursos de Asia Central llegan a la Unión Europea, lo hacen a través de la Federación Rusa. Por este motivo, la reapertura de negociaciones respecto al gasoducto Transcaspiano (TCGP) trae consigo esperanzas renovadas para la seguridad energética europea. El TCGP es un gasoducto submarino propuesto entre Turkmenistán, principal exportador de gas de la región, y Azerbaiyán, que se conectaría al corredor de gas del sur y transportaría gas natural a la UE.

Propuesto por primera vez a finales de los años 90, este proyecto ha sido fuertemente rechazado y criticado por Rusia e Irán, actuales países de tránsito del gas turkmeno[20]. Rusia afirma que cualquier proyecto requiere el consentimiento de los cinco Estados litorales del Caspio y también se ha opuesto a él apelando a cuestiones ambientales. China también es un factor importante a tener en cuenta a la hora de sopesar la posibilidad de que el proyecto se lleve a cabo. Turkmenistán exporta directamente a China a través del gasoducto Asia Central-China[21]. El gigante chino tiene casi un monopsonio sobre Turkmenistán, y es probable que no reciba con buenos ojos la necesidad de negociar sobre el gas turkmeno.

[18] «Southern Gas Corridor». Trans Adriatic Pipeline. Accessed January 2020. Disponible en https://www.tap-ag.com/the-pipeline/the-big-picture/southern-gas-corridor.
[19] HART, Michael. «Central Asia's Oil and Gas Now Flows to the East». *The Diplomat*. August 18, 2016. Disponible en https://thediplomat.com/2016/08/central-asias-oil-and-gas-now-flows-to-the-east/.
[20] RAHIMOV, Rahim. «Prospects for the Trans-Caspian Gas Pipeline Under the Trump Administration». *The Russia File*. July 18, 2019. Disponible en https://www.wilsoncenter.org/blog-post/prospects-for-the-trans-caspian-gas-pipeline-under-the-trump-administration.
[21] «The European Commission's Connecting Europe Facility is funding the Pre-FEED, Reconnaissance Surveys and Strategic and Economic Evaluations of the Trans-Caspian Pipeline». Trans-Caspian Pipeline. Accessed January 2020. Disponible en http://w-stream-transcaspian.com/.

Turkmenistán, miembro del Movimiento No Alineado, ya ha completado la construcción de una tubería este-oeste para transportar sus recursos al mar Caspio, mostrando así su interés en exportar directamente a Europa y diversificar sus clientes. Pero esta tubería se mantiene obsoleta debido al inicial fracaso en la implementación del TCGP. Sus relaciones con Rusia se han enfriado durante la última década, ya que la exrepública soviética considera que Rusia beneficia a Kazajistán en detrimento de Turkmenistán en lo relativo al mar Caspio[22].

Aunque pudiera parecer que las recientes negociaciones llevan a los mismos callejones sin salida que cuando el TCGP se propuso por primera vez, un actor extrarregional aún podría presionar para la implementación del proyecto. A pesar de su falta de presencia en la región, EE. UU. sigue teniendo los medios políticos y económicos para coercer a países en territorios lejanos. EE. UU. no solo ha mostrado su apoyo al TCGP, sino que se opone abiertamente al proyecto del gasoducto Nord Stream 2 lanzado por Rusia para transportar gas a Europa a través del mar Báltico. Al hacerlo, Rusia evitaría el paso por Ucrania, eliminando su papel como país de tránsito[23]. Hoy en día, Nord Stream 2 no ha logrado obtener todos los permisos necesarios y EE. UU. ha amenazado con imponer sanciones a las compañías tomando parte en el proyecto. El potencial fracaso del Nord Stream 2 podría aumentar las probabilidades de que Rusia permita construir el TCGP.

Conclusión

Asia Central es el tablero de ajedrez en el cual los hegemones regionales compiten por la influencia sobre el continente euroasiático, y el gas y el petróleo son la moneda de cambio en este juego de poder. Rusia busca mantener su vínculo histórico en la región y asegurarse de que la Unión Europea sigue dependiendo de sus exportaciones de gas y petróleo; China necesita Asia Central para satisfacer sus demandas de crecimiento; y la UE la ve como una pieza clave para mejorar su seguridad energética, reduciendo así su dependencia de Rusia. Mientras que Irán ha perdido influencia sobre la región, EE. UU. busca aumentar su presencia a través de medios políticos y económicos, y

[22] VELÁZQUEZ LEÓN, Sonia. «Gas y petróleo en Asia Central, ¿Alternativa para la dependencia energética de la UE?». Documento de Opinión IEEE 82/2017. http://www.ieee.es/contenido/noticias/2017/08/DIEEEO82-2017.html.
[23] RAHIMOV, Rahim. *Op. cit.*

respaldando las aspiraciones de la UE para construir el gasoducto Transcaspiano, para así neutralizar el aumento del control sino-ruso sobre Asia Central. Ganar influencia sobre la región es primordial para que cada hegemón mantenga a los demás bajo control, y esto a su vez beneficia a Asia Central. Estas complejas dinámicas geopolíticas proporcionan a algunos de los Estados regionales una capacidad de negoción significativa sobre los actores interesados, cuya participación en la región puede ayudar a elevar su desarrollo económico.

*Helena Pompeya De Goñi Ayerra**
Alumna del Máster en Geopolítica y Estudios Estratégicos,
Universidad Carlos III de Madrid

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos
1970 — 2020

Documento
Opinión

12/2020 17 de febrero de 2020

Gabriel Sánchez-Román Urrutia *

Amenazas persistentes avanzadas (APT) como medida de disuasión en el ciberespacio

Amenazas persistentes avanzadas (APT) como medida de disuasión en el ciberespacio

Resumen

Las acciones ofensivas en el ciberespacio, o la simple presunción de contar con la capacidad de poder realizarlas, se están convirtiendo en métodos de disuasión cada vez más utilizados por los actores amenaza actuales del ciberespacio. Estos métodos de disuasión pueden ser comparables, por ejemplo, a la tenencia de submarinos por parte de los contendientes en la Segunda Guerra Mundial. Hoy en día, grupos organizados, como las amenazas persistentes avanzadas (APT, por sus siglas en inglés), realizan acciones ofensivas en el ciberespacio que no pueden ser atribuidas a ningún Estado de manera certera. Sin embargo, debido a las infraestructuras de mando y control que utilizan, hecho que denota un fuerte apoyo económico detrás, la observación de sus tácticas, técnicas y procedimientos (TTP) y los objetivos de sus acciones, hacen que se pueda aproximar la atribución a un determinado país. Las acciones en el ciberespacio, que tienen cada vez más influencia en las operaciones militares en sus dominios tradicionales (tierra, mar y aire), han irrumpido con fuerza en el marco de la guerra híbrida y la sola presunción de tener la capacidad de realizarlas podrá ser utilizada por los Estados como medida de disuasión para evitar ser atacados.

Palabras clave

APT, guerra híbrida, submarinos, disuasión, ciberdefensa, ciberseguridad, guerra asimétrica, ciberguerra.

*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.

Advanced Persistent Threats (APT) as a deterrence measure in the cyberspace

Abstract

Offensive actions in cyberspace and their potential performance are deterrence methods more and more used by threat actors in cyberspace, in the same way that submarines were used by some countries in the World War II. Nowadays, organized groups such as Advanced Persistent Threats (APT) perform offensive actions in the cyberspace. The truly attribution of offensive actions is not possible. Nevertheless, according to their Command and Control infrastructures, they are a strong economic support. From their observed Tactics, Techniques and Procedures (TTP) and their selected targets the attribution to a country could be guessed. Actions in the cyberspace are more and more influent in military operations in all of traditional domains. Offensive actions in cyberspace are strongly present in hybrid warfare. The potential performance of these actions will be probably used by States as a deterrence method in order to avoid being attacked.

Keywords

APT, hybrid warfare, submarines, deterrence, cyberdefense, cybersecurity, asymmetric warfare, cyberwarfare.

Introducción

Como primera aproximación en la búsqueda de un símil de la disuasión en el ciberespacio, se tiende irremediablemente a una comparativa con la disuasión nuclear. A pesar de que ambas pueden provocar efectos devastadores, ciertas diferencias como la actividad en situación normal (nula en lo nuclear e incesante en el ciberespacio) y la certitud en la autoría y el armamento controlado en el panorama nuclear, frente a la compleja atribución y la variedad de «armamento» en el ciberespacio hacen que sean dos maneras de disuadir completamente diferentes.

El ciberespacio, como un entorno *per se* asimétrico, se trata de un dominio casi infinito donde las fronteras no están definidas. Las armas que se utilizan son muy específicas y prácticamente cualquiera, con los conocimientos necesarios, puede «fabricar» una. Además, la infinidad de actores que existen y el marco legal tan complejo en el que se encuadra, refuerza su condición asimétrica y, como adaptación a las nuevas tecnologías, por ende, su condición híbrida. La batalla que se libra en el ciberespacio encaja perfectamente dentro del concepto, relativamente nuevo, de guerra híbrida.

El general ruso Gerasimov, jefe de Estado Mayor de la Defensa y uno de los grandes impulsores de la guerra híbrida[1], defiende que el uso del ciberespacio tiene una enorme influencia en el combate que se libra en todos los dominios de guerra tradicionales (tierra, mar y aire) y que cobra aún más importancia en tiempo de paz. Las campañas de desinformación y de influencia y el cómo contrarrestarlas, concepto conocido como STRATCOM (*Strategic Communications*), en redes sociales o en la opinión pública pueden decantar la balanza hacia un lado u otro.

Dicho esto, la aproximación de la disuasión en el ciberespacio podría asemejarse a la que tuvieron los submarinos en las dos guerras mundiales. Tras la Segunda Guerra Mundial, el entonces primer ministro del Reino Unido, Winston Churchill, dijo: «Durante la guerra, he tenido miedo a una sola cosa, los submarinos», una frase que denota la importancia que tuvieron o pudieron llegar a tener los submarinos en la segunda de las grandes guerras.

[1] MONAGHAN, A. «The War in Russia: Hybrid Warfare». 2015.

A pesar de que ya participaron en la Primera Guerra Mundial, los submarinos llegaron a suponer en la segunda de las contiendas una gran amenaza para los aliados, creyendo en un momento determinado tener la guerra casi perdida si los submarinos alemanes seguían hundiendo buques mercantes al ritmo que lo hacían.

Hoy en día, el ciberespacio se encuentra en un punto de inflexión muy similar a este. Resulta ser un dominio donde uno de los actores-amenaza deja, en ocasiones, en clara indefensión a algunos Estados —y por supuesto a las empresas—. Este actor amenaza, es lo que a la mar era el submarino en la Segunda Guerra Mundial, y no es otro que las amenazas persistentes avanzadas (APT, por sus siglas en inglés).

Ante semejante panorama, surgen varias preguntas que podrían ser contestadas en los próximos años: ¿Serán los Estados capaces de sobreponerse a la amenaza como hicieron los aliados en la Segunda Guerra Mundial? ¿Dejará de ser algo encubierto para que los Estados amedrenten a otros por la tenencia o no de APT?

Actores amenaza en el ciberespacio y su uso disuasorio

En el ciberespacio existen una gran cantidad de actores-amenaza que podrían clasificarse según su motivación a la hora de perpetrar un ciberataque. Por una parte, están los cibercriminales, cuyo objetivo principalmente es económico y realizan más de la mitad de los ciberataques que se producen en el ciberespacio. Por otro lado, el conocido como «hacktivismo», es una de las mayores motivaciones a la hora de realizar un ciberataque. De hecho, de este movimiento «hacktivista» nació uno de los actores más conocidos del ciberespacio, Anonymous[2].

Si nos centramos en objetivos más gubernamentales, se dan dos motivaciones principales: ciberespionaje y ciberguerra.

[2] COLEMAN, G. *Hacker, Hoaxer, Whistleblower, Spy: The Many Faces of Anonymous*. Versobooks 2015.

El ciberespionaje podría tener una connotación comercial, ya que ciertas empresas podrían espiar a su competencia más directa a la hora de mantener su hegemonía en ciertos productos o servicios. Sin embargo, el aspecto gubernamental es el que predomina en el campo del ciberespionaje y, por ende, de la ciberguerra. Mientras que los actores que realizan «hacktivismo» son «conocidos» debido a que quieren difundir al mundo sus acciones y los cibercriminales son criminales al uso con un aspecto ciber, el ciberespionaje y la ciberguerra es un terreno oscuro.

Al igual que ocurre con la inteligencia tradicional, se sospecha que los servicios de inteligencia de los países realizan acciones en el ciberespacio y financian a organizaciones para que se las realicen. Estas organizaciones son conocidas como APT. Las APT[3] están formadas por un personal con muy altos conocimientos y con un alto nivel de financiación que proviene, presuntamente, de un Estado en base a sus objetivos. Los objetivos o intereses por los que se mueven hacen tener una ligera idea de los puntos de unión de estas organizaciones con Estados y su respaldo económico. Empresas de ciberinteligencia como Fireye o Symantec catalogan a estos grupos mediante un número —APTXX— o un término escogido según las campañas realizadas.

La labor de las empresas de inteligencia a la hora de descubrir las tácticas, técnicas y procedimientos ha sido fundamental a la hora de realizar una agrupación de las APT en base a sus objetivos y a las campañas en las que se han visto envueltas. Por ejemplo, APT28[4] es uno de los actores con más actividad en el ciberespacio. Es conocido como Tsar Team y sus objetivos son los países caucásicos, sobre todo Georgia y los países del este de Europa, teniendo también como objetivo países OTAN y otras organizaciones europeas relacionadas con la defensa y la seguridad. Estos indicios hacen sospechar que APT28 podría estar relacionada con Rusia. El *software* malicioso que utilizan tiene anotaciones en ruso y su actividad está centrada entre las 8 de la mañana y las 6 de la tarde, horario de trabajo en la mayoría de las ciudades de Rusia. Por todo esto, APT28 se podría atribuir, siempre supuestamente, a que tiene un fuerte apoyo económico del Gobierno ruso detrás.

[3] VILLALON HUERTA, A. *Amenazas persistentes avanzadas*. Nau Llibres 2016.

[4] FIREYE. «Advanced Persistent Threats List». Disponible en https://www.fireeye.com/current-threats/apt-groups.html.

Las APT realizan acciones de ciberguerra y ciberespionaje de una forma encubierta y sin una atribución certera a un determinado país. Es posible que el propio país quisiera influir en esa atribución a su propio país con el fin de provocar un efecto disuasorio en los demás. Esto que hasta ahora se realiza de manera sibilina, puede estar cambiando y podría escalar. Un ejemplo de esto, fueron las acciones realizadas por el grupo *The Shadow Brokers*[5] y pueden ser analizadas desde una perspectiva disuasoria.

En mayo de 2017, el mundo vivió uno de sus primeros ciberataques a nivel mundial conocido como *WannaCry*. En este ataque, llamado *ransomware*, un archivo malicioso cifra el contenido del disco y se extiende por la red realizando la misma acción en otros equipos. Además, pide al usuario una cantidad monetaria en criptomonedas si quiere descifrar sus archivos. *WannaCry* fue uno de los primeros ataques de *ransomware* realizados a nivel mundial, ataque que hoy en día es una de las mayores amenazas en el ciberespacio. *WannaCry* se aprovechó de una vulnerabilidad *Zero Day*, las cuales son vulnerabilidades que aún no son conocidas y que, en el caso de que se lanzara un ataque aprovechando dicha vulnerabilidad, no existiría medida de mitigación.

WannaCry hizo salir a la luz a un grupo de cibercriminales conocido como *The Shadow Brokers*, los cuales afirmaron haber hackeado a la *National Security Agency* (NSA) norteamericana y haber robado *software* malicioso, no más de diez piezas, que explotaban vulnerabilidades *Zero Day* y obtenían beneficio económico con su venta. Además, enunciaron que uno de los que habían vendido fue utilizado en el ataque de *WannaCry*. *The Shadow Brokers* declaró que solo pudo hacerse con el 10 % del *software* malicioso que tenía la NSA. Este hecho es una muestra manifiesta de poder cibernético de un país, pudiendo provocar una tremenda disuasión en los actores que están interesados en Estados Unidos. Si solo una pieza de *software* malicioso provocó un caos a nivel mundial, el poder potencial en el ciberespacio de la NSA podría ser muy grande. Se podría sospechar que la propia NSA podría estar detrás de *The Shadow Brokers* realizando una acción disuasoria de forma discreta.

[5] SEUNG, H.; KWANWOO, K.; SEUGWON, S. «Poster: Knowledge Seeking on the Shadow Brokers». Disponible en http://nss.kaist.ac.kr/papers/ccs2018posterna.pdf.

Comparativa con la disuasión provocada por submarinos en la II Guerra Mundial

La Primera Guerra Mundial fue uno de los primeros escenarios en los que los submarinos participaron de forma activa, aunque su uso fue principalmente defensivo. Una vez terminada la Primera Guerra Mundial, la firma del Tratado de Versalles en 1919 impedía a Alemania la construcción de buques de guerra de gran tonelaje y, por supuesto, la construcción de cualquier sumergible. Alemania debía construir, además, una flota homogénea, es decir, el mismo número de buques de cada clase. Este hecho que parece irrelevante tuvo unas consecuencias muy significativas en la Segunda Guerra Mundial.

La primera de ellas a favor de la ingeniería, ya que se comenzaron a construir buques con mucho ingenio. Un ejemplo de ello es lo que se llamó «acorazados de bolsillo» donde el más conocido de ellos es el *Graf Spee* por su participación en la batalla del río de la Plata contra buques ingleses. El *Graf Spee* estaba catalogado como crucero pesado, pero apenas superaba las 15.000 toneladas, casi 10.000 toneladas menos que sus homólogos de otras naciones, cosa que lo hacía muy versátil y dinámico a la hora de entrar en combate. Una curiosidad de su ligereza fue la utilización de soldadura eléctrica en lugar del remache y la utilización de aleaciones ligeras de acero.

Otra consecuencia fue que Alemania comenzó a construir de forma clandestina submarinos, ya que era conocedora de que los submarinos podrían representar un papel importantísimo en caso de que una guerra tuviera lugar. Sin embargo, comenzó tarde a realizar su construcción. Según algunos historiadores, si Alemania se hubiese dedicado a construir submarinos y acorazados de bolsillo, el curso de la guerra habría sido bien distinto.

A lo largo de la Segunda Guerra Mundial, la flota alemana decidió utilizar sus submarinos[6] para atacar y desarrollar una estrategia muy común en las batallas navales clásicas que no es otra que el bloqueo de los recursos para los aliados hundiendo los buques mercantes que les abastecían. Se dice que algunos submarinos alemanes hundieron 100 buques mercantes en un mes; hecho que, en algunos momentos de la guerra, asfixió a los aliados. Las tácticas de los submarinos cambiaron de defensivas a ofensivas, realizando sus ataques de forma coordinada. Las conocidas

[6] MATA, S. *U-BOOTE. El arma submarina alemana durante la Segunda Guerra Mundial*. La esfera de los libros 2016.

como «manadas de lobos» atacaban convoyes de buques mercantes con una extraordinaria coordinación, pero que sin embargo el comandante de cada submarino solía realizar acciones ofensivas por su cuenta dentro de esa manada. De hecho, a pesar de intentar usar los submarinos como un grupo de combate, el espíritu submarinista es el de realizar misiones específicas en solitario, ya que de esta manera se preserva su discreción.

Un avance de ingeniería, por un lado, revierte en una reacción; y, por el contrario, se observan varios avances tecnológicos entre el final de la Primera Guerra Mundial y el final de la Segunda. Uno de ellos fue la detección de un objeto sumergido a través de los rayos sonoros en inmersión, en su origen llamado *Anti-Submarine Detection Investigation Committee* (ASDIC) y posteriormente conocido como SONAR (*Sound Detection and Ranging*) por analogía con el término de RADAR (*RADio Detection And Ranging*). De esta manera, los submarinos se sintieron mucho más hostigados en la Segunda Guerra Mundial que a finales de la primera.

Un hecho que favoreció a ambos bandos fue la aparición de la técnica LOFAR (*Low Frequency Analysis and Recording*)[7]. Esta técnica, ampliamente más utilizada por los submarinos, consigue no solo detectar un buque, sino también clasificarlo en función de sus frecuencias características que lo hacen único, además de aumentar la distancia de detección gracias a la mejora de la relación señal/ruido.

Al terminar la Segunda Guerra Mundial, el auge de los submarinos es total, comenzando una carrera armamentística por parte de las dos grandes potencias en ese momento, EE. UU. y Rusia. Asimismo, Francia y Reino Unido comenzaron la fabricación de estos buques considerados como un arma estratégica y como una medida de contener a los posibles enemigos.

En la actualidad, el uso del submarino, en su mayoría nuclear, con tecnología muy avanzada, con el posible uso de torpedos supercavitantes lo convierte en una amenaza real y la tenencia de submarinos en su lista de buques hace a cualquier país ser tenido en cuenta a la hora de batirse o no con él por el domino del mar.

[7] ABRAHAM, D. «Underwater Acoustic Signal Processing: Modeling, Detection and Estimation (Modern Acoustics and Signal Processing)». *Springer.* 2019.

Llegados a este punto: ¿Por qué comparar una APT con un submarino? Como primera aproximación, la técnica LOFAR, mencionada anteriormente, es lo más parecido a identificar las TTP de una APT. En ocasiones, un submarino en inmersión en cota profunda sin capacidad visual, gracias al LOFAR, es capaz de identificar el tipo de buque: si es de guerra o no, la clase e incluso el nombre según sus frecuencias. Lo mismo ocurre con las APT, donde la atribución se realiza principalmente en función de las TTP que utiliza y que pueden compararse con algunas ya conocidas por inteligencia.

Las características generales de una APT son su capacidad de permanecer anónima, su difícil detección (invisibilidad) y su resiliencia en el caso de ser detectadas. Estas características de las APT conjugan bastante bien con la premisa de «no se sabe ni cuántos son, ni dónde están». Análogamente, el submarino tiene tres principios fundamentales por este orden: seguridad, discreción y mantener la iniciativa.

La seguridad de la APT es aportada por su resiliencia, es decir, protegerse a sí misma y, en el caso de ser detectada, dejar alguna puerta trasera (*backdoor*) para volver en algún momento o simplemente realizar un exfiltrado de datos de emergencia y abandonar rápidamente la red. En el caso de los submarinos, cuando se percatan de que han sido detectados, lanzan un torpedo hacia la detección (normalmente, pueden haber recibido un *ping* sonar) y se sumergen a cota profunda, abriendo distancia, donde no puedan ser detectados.

En cuanto a la discreción, es más que evidente que la esencia del submarino es permanecer indetectado (salvo excepciones que serán comentadas más adelante). Tanto es así que la simple sospecha de la presencia de un submarino no controlado en un ejercicio o maniobras provoca que el ejercicio sea inmediatamente suspendido y que se realice una búsqueda exhaustiva para intentar identificar dicho objeto submarino. De igual forma, las APT tratan de permanecer indetectadas, incluso inician su actividad meses o años después de haber conseguido entrar en una red.

En cuanto al anonimato, existen puntos en común, pero con algunos matices. El anonimato es el conjunto de técnicas utilizadas por una APT para no ser detectadas. Mientras una APT puede esconder sus acciones a través de *proxys*, servicios de *cloud* (como Amazon Web Service o Google Cloud) o a través de la *dark web*; análogamente un submarino es capaz de esconderse si su cota está por debajo de la profundidad de capa. Explicado de manera sencilla, la velocidad de los rayos sonoros en el agua varía fundamentalmente en función de la profundidad y la temperatura del agua y, en menor medida, de la salinidad. La velocidad del sonido en el agua aumenta hasta cierta profundidad, donde empieza a disminuir drásticamente. Esta profundidad se conoce como profundidad de capa por debajo de la cual los submarinos son prácticamente indetectables, aunque tampoco tendrán capacidad de detección. Por lo tanto, existe un compromiso entre la capacidad de detección y la necesidad de ocultación, análogo a las APT.

Por último, si se habla de invisibilidad, las técnicas de las APT son múltiples. El término de invisibilidad está referido a que la APT no sea identificada a nivel local, mientras que anonimato esta más referido a nivel de comunicaciones con el exterior o la manera de acceder a la red para no ser identificado. La inyección en procesos legítimos, el uso de tareas programadas o la utilización de herramientas legítimas del sistema operativo (conocidas como LOLbins[8]) son algunas de las técnicas utilizadas por las APT. La posibilidad de ser invisible para un submarino está influida por multitud de factores, algunos de ellos no controlados (como la meteorología) y se reduce a muy pocas técnicas. Una de ellas es la posibilidad de posarse en el fondo o la reducción del ruido en inmersión.

¿En que ocasiones puede interesar que se rompa alguna de las características de los submarinos? Supongamos una situación donde se les está impidiendo a unas fragatas acceder a un puerto mediante el hostigamiento de otros buques, ya sean fragatas o patrulleros. La aparición de un submarino en escena modifica completamente las prioridades del otro bando. Si un submarino aliado de las fragatas llega a la zona, hace superficie y, a continuación, hace inmersión, aunque abandone la zona, sembrará la duda en el otro bando ante una amenaza tan grave como esa. ¿Podría ocurrir esto con las APT?

[8] LOLBins – Living-of-the-land binaries.

De la mitigación de la amenaza submarina a la mitigación de la amenaza cibernética

Las técnicas para la detección de amenazas en el ciberespacio están evolucionando[9] de una forma exponencial en los últimos años debido al aumento de complejidad en las acciones de los actores amenaza, sobre todo de las APT, haciendo que las tareas de un *Security Operations Center* (SOC) para detectarlos queden prácticamente obsoletas. La defensa pasiva, esperando a que una alerta pueda saltar en el *Security and Information Event Management* (SIEM)[10] ha dejado de ser efectiva a la hora de detectar una posible intrusión de actores amenaza avanzados. Un concepto relativamente nuevo, *Threat Hunting* (TH), empieza a ser relevante en el marco de la detección. Curiosamente, en el argot naval, la detección de un submarino se denomina «la caza de un submarino» y los submarinos también «cazan» barcos de superficie.

El TH está considerado el último paso del SOC y es un aliado indivisible del concepto de *Cyber Threat Intelligence* (CTI). TH es la búsqueda proactiva de amenazas dentro de una red y es muy útil a la hora de buscar su persistencia o permanencia sin tener que volver a infectar la red. Anticiparse a un ataque supone un auténtico reto para el personal que defiende una red y esto no podría ser posible sin la labor de CTI, cuyas principales funciones son la búsqueda en fuentes abiertas y el estudio de nuevas técnicas de intrusión que pudiesen ser utilizadas en la red propia.

Llegados a este punto, resulta interesante estudiar en qué punto se encuentra ahora mismo el equilibro entre detección e intrusión de una APT. El análisis puede ser enfocado desde un punto de vista militar. La guerra en el ciberespacio, como tal, no está regulada. Recientemente, la OTAN publicará un documento que será considerado un hito en la historia de la ciberguerra, el AJP 3.20 (*Allied Joint Publication*) donde aparecerán términos como operaciones militares en el ciberespacio, o cataloga al ciberespacio como uno de los dominios de guerra (*Warfare domains*) junto con tierra, aire y espacio y mar, siendo el ciberespacio un dominio casi infinito donde las fronteras no están definidas, no existe un control de armas, hay infinidad de actores y el marco legal es bastante complejo. Varias preguntas surgen a raíz de esto en referencia al ciberespacio: ¿existen derechos a la legítima defensa?, ¿qué es un combatiente

[9] STRAND, J. «Offensive Countermeasures: The Art of Active Defense». *CreateSpace*. 2017.

[10] MURDOCH, D. «Blue Team Handbook: SOC, SIEM, and Threat Hunting: A Condensed Guide for the Security Operations Team and Threat Hunter». 2019.

legítimo?, ¿qué se puede catalogar como un intento hostil?, ¿cuándo se puede realizar el uso de la fuerza? o ¿qué es un ataque proporcional en el ciberespacio? Hasta ahora, los únicos documentos de referencia eran los manuales de Tallin, documentos con relativa legitimidad a nivel internacional, ya que no han sido reconocidos por muchos Estados.

La pregunta sería, comparando las APT con la evolución de los submarinos, ¿en qué momento histórico nos encontramos? La respuesta es compleja y con muchos matices, pero tratando de hacer una aproximación lo más certera posible, el momento en el que nos encontramos frente a las APT es muy parecido al final de la Segunda Guerra Mundial en el panorama de los submarinos. Mientras que con un SONAR se era capaz entonces de detectar un objeto en movimiento, pero si el submarino detenía su propulsión se hacía indetectable; hoy en día sistemas como el Detector de Anomalías Magnéticas (MAD, por sus siglas en inglés) o el despliegue de sonoboyas activas han resuelto esta carencia. Análogamente, en la actualidad, los Estados no son capaces de detectar de forma preventiva si una APT ha infectado sus redes o no. Podemos ver diariamente en la prensa cómo los Estados y las empresas realizan grandes esfuerzos en mitigar los ataques y evitar que el ataque se vuelva a producir.

Reflexionando, si el dominio de la ciberguerra se convierte en un dominio legítimo de combate, las APT (u otro nombre que se le quiera dar) podrían convertirse en organismos legítimos. *A priori* parece una idea descabellada, pero si lo analizamos, existen analogías en la actualidad que respaldan, de forma aproximada, esta teoría. El primer axioma es que en el mundo actual las Fuerzas Armadas se usan en gran medida de forma disuasoria. Si existiese la posibilidad de que hubiera una ciberguerra, nadie se atrevería a ciberatacar a un Estado que tuviese, por ejemplo, 15 APT reconocidas. Otra analogía, sería utilizar el conocimiento de vulnerabilidades *Zero Days* y la capacidad de ser explotadas como medida disuasoria.

Ciertamente, el revelar que se tiene conocimiento de vulnerabilidades *Zero Days* y *software* malicioso capaz de explotar dicha vulnerabilidad en su «ciberarsenal», podría hacer a algún Estado pensarse si utilizar alguna de sus APT con la impunidad que se utilizan hoy en día, por miedo a cualquier represalia por parte del Estado que cuenta con ese conocimiento de vulnerabilidades *Zero Days* o que se sabe que tiene APT más potentes. Con esto no se quiere decir que no existan grupos que realicen operaciones de inteligencia en el ciberespacio, ya que hoy en día existen grupos reconocidos de inteligencia en cualquier ámbito. Organismos reconocidos internacionalmente como la CIA (Central Intelligence Agency) de Estados Unidos o el CNI (Centro Nacional de Inteligencia) español no genera ningún tipo de revuelo social salvo cuando se produce alguna exfiltración de información. A la hora de realizar las acciones en el ciberespacio, se deberá velar, más si cabe, por mantener las características básicas de las APT, análogas a las del submarino: anonimato (mantener la iniciativa), invisibilidad (discreción) y resiliencia (seguridad).

Conclusión

Al igual que el uso de submarinos se convirtió desde la Segunda Guerra Mundial en un medio de disuasión por parte de los Estados; en la guerra en el ciberespacio, primero asimétrica *per se* e incluida de manera inherente en el campo de la guerra híbrida se utilizará la capacidad potencial de realizar acciones ofensivas en el ciberespacio y se insinuará de manera más intensa la tenencia de grupos tipo APT que harán a los Estados replantearse su estrategia de operaciones, especialmente en el ciberespacio. Por tanto, llegará un momento que los Estados utilizarán la presunción de poder realizar ciertas acciones ofensivas en el ciberespacio o la tenencia de grupos APT o el conocimiento de vulnerabilidades *Zero Days* como medio de disuasión, siendo necesario ser tenido en cuenta de manera irremediable en el marco de la guerra híbrida de los próximos años.

La tecnología avanza de una manera vertiginosa y las técnicas de ataque de la presente década van a diferir completamente de las técnicas utilizadas hoy en día. El TH y la CTI deberán ser capaces de avanzar a la misma velocidad, aunque siempre irán un paso por detrás de los atacantes. Legitimar los grupos que realizan acciones en el ciberespacio —que pueden llamarse APT o no— podría abrir un panorama en el campo de la ciberguerra cuyas consecuencias son, de momento, desconocidas. El hecho de plantear esa posibilidad solo demuestra que existe y que, si llega a ocurrir, es un elemento más de un Estado a la hora de hacer las capacidades potenciales de sus Fuerzas Armadas en cualquier campo de batalla, incluido el ciberespacio.

*Gabriel Sánchez-Román Urrutia**
Teniente de navío de la Armada
Analista de Ciberseguridad del MCCD

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos
1970 — 2020

Documento
Opinión

13/2020 24 de febrero de 2020

Josué Expósito Guisado *

Malí, epicentro del terrorismo yihadista en el Sahel

Malí, epicentro del terrorismo yihadista en el Sahel

Resumen

El Sahel se ha constituido en la actualidad como uno de los principales focos de desestabilización del continente africano debido a la expansión del yihadismo. Desde hace unos años, esta región se ha convertido en un santuario para grupos extremistas empeñados en destruir el futuro de millones de africanos y de alterar el orden internacional. Especialmente en Malí el yihadismo se ha expandido exponencialmente y dada la vinculación existente entre la seguridad europea y española con la de esta región creemos necesario realizar un estudio de la problemática de seguridad maliense respecto al terrorismo yihadista, analizando cómo la amenaza terrorista influye en la seguridad del Estado de Malí.

Palabras clave

África, terrorismo, yihadismo, Malí, Sahel.

*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.

Mali as the epicentre of jihadist terrorism in the Sahel

Abstract

The Sahel has become one of the main sources of destabilization of the African continent due to the expansion of jihadism. For a few years, this region has been established as a sanctuary for extremist groups committed to destroying the future of millions of Africans and altering the international order. Especially, in Mali, jihadism has expanded exponentially and given the link between European and Spanish security with that of this region, we believe it is necessary to conduct a study of the Malian security issue regarding jihadist terrorism, analysing how the terrorist threat influences the security of the State of Mali.

Keywords

Africa, terrorism, jihadism, Mali, Sahel.

Introducción

El Sahel es la región que cruza desde el oeste de Mauritania hasta Eritrea, pasando por Burkina Faso, el extremo sur de Argelia, Malí, Níger, el norte de Nigeria, la franja central de Chad y de Sudán y la parte norte de Etiopía. Por su amplia extensión territorial no nos debe sorprender que se produzcan importantes problemáticas de seguridad que dan origen a su vez a una gran inseguridad social; más aun teniendo en cuenta que las características sociodemográficas y económicas del continente africano favorecen la coexistencia e interactuación de organizaciones extremistas con distintas milicias étnicas, grupos armados y organizaciones criminales.

Esta coexistencia favorece en gran medida que el mensaje yihadista y la insurgencia armada se extiendan por la región, pues al ambiente de inseguridad habría que añadir la dificultad que tienen los gobiernos del Sahel, ya de por sí frágiles, para establecer un control territorial efectivo de su propio Estado. Desde el inicio del siglo, los grupos yihadistas se han ido expandiendo, estableciendo y controlando territorios a lo largo de todo el Sahel hasta alcanzar África Occidental y el golfo de Guinea, provocando miles de muertos y desplazados, y erosionando el control territorial de los Estados del Sahel al no permitir que sus Fuerzas Armadas y de Seguridad establezcan un control total del territorio estatal.

Por su situación geográfica, el norte de Malí ha sido siempre una tierra de interconexión entre culturas que ha obligado a la coexistencia de dos comunidades distintas: por un lado, los arabo-bereberes que integran a los tuareg y a la etnia peul o fulani; por otro, los negro-africanos (mayoría en el país y representados por la etnia bambara)[1]. Las fricciones producidas por esta coexistencia no solamente han generado varios intentos de rebelión por parte de los tuareg, sino que, además, han favorecido la expansión del mensaje yihadista en Malí al instrumentalizarse la yihad como alternativa a los lazos étnicos e incluso nacionalistas malienses[2].

[1] DIALLO, O. «La Inseguridad Terrorista en Malí». *Anduli*, *Revista Andaluza de Ciencias Sociales*, n.º 18. Universidad de Sevilla 2019.

[2] CASTILLA, J. C. «Evolución estratégica y operacional del terrorismo global en África: el caso de Malí». Documento de Opinión n.º 37. Instituto Español de Estudios Estratégicos 2014. Disponible en http://www.ieee.es/publicaciones-new/documentos-de-opinion/2014/DIEEEO37-2014.html. Fecha de la consulta 10/2/2020.

Así pues, en el presente documento, trataremos de analizar la evolución de la amenaza yihadista en Malí y observar la necesidad de la cooperación internacional como recurso para evitar que el fenómeno se expanda aún más en la región saheliana.

Conflictos étnicos en Malí

Si deseamos entender el actual contexto sociopolítico maliense debemos comenzar observando las propias características geopolíticas del país.

Figura 1. Mapa de Malí. Fuente: Naciones Unidas.
La zona señalada se constituye como el centro de Malí que comprende las regiones de Mopti y Ségou.

Aunque es preciso matizar que hablamos de nociones geográficas vagas (pues se engloban realidades diferentes al no existir a día de hoy factores unificadores de las diferentes dinámicas de violencia existentes en el país)[3], con objeto de facilitar el estudio de la situación geopolítica del país, podemos dividir Malí en tres zonas diferenciadas por su grado de desarrollo: el norte, prácticamente desértico y despoblado que comprende la zona del Sáhara; el sur, agrícolamente más próspero ya que se encuentra regado por el río Níger y el centro que comprende la zona del Sahel. Existe desde la colonización francesa una fuerte distinción entre norte y sur, pues el desarrollo se materializa únicamente en el sur del país (en torno a Bamako y a las rutas comerciales con el Atlántico); lo cual genera no solamente importantes desequilibrios en las tasas de desigualdad económica y política, sino también una zona central —comprendida por los territorios de Mopti y Ségou— con importantes tensiones provocadas por dos modelos de producción y sociedades distintos.

En general, el Gobierno de Malí controla la zona sur del país y, conforme se asciende hacia el norte, va perdiendo influencia y control sobre el territorio en detrimento de distintos grupos armados, entre los que tienen especial relevancia los grupos yihadistas beneficiados del carácter nómada de las poblaciones islámicas del país.

A esta división geográfica y política habrá que añadirle además otra social, pues la sociedad maliense está lejos de ser homogénea, especialmente cuando los diferentes grupos étnicos existentes poseen modelos de vida completamente opuestos entre sí —los peul practican la ganadería, los bozos la pesca, los bambaras y los dogons la agricultura—, y cuando además se añaden viejos rencores nacidos de una historia de conquistas violentas y esclavitud[4].

Esta heterogeneidad provoca no solamente conflictos de intereses, tensión social y asesinatos étnicos, sino que también ha sido un importante caldo de cultivo para el islamismo radical y las insurrecciones populares e intentos de modificar las estructuras de poder existentes como el producido en el año 2012.

[3] REMI, R.; GEEL, F.; RABECQ, A. «Dans le centre du Mali, les populations prises au piège du terrorisme et du contreterrorisme». *Rapport d'enquête*, n.º 727f. Federación Internacional de Derechos Humanos 2018.

[4] A partir del siglo XVII los dogons fueron empujados por los peul a replegarse hacia Bandiagara para escapar de las conversiones forzosas al islam.

Crisis de seguridad en la República de Malí

Precedentes del yihadismo en Malí

A principios del año 2012, una nueva organización, el Movimiento Nacional de Liberación de la Azawad (MNLA), declaró la independencia y establecimiento del Azawad en el norte de Malí como Estado propio.

No era la primera vez que grupos rebeldes tuareg intentaban lograr una insurrección separatista del norte del país. Sin embargo, en esta ocasión gracias al refuerzo en recursos humanos y armamentísticos que los insurgentes recibieron provenientes del vecino conflicto libio, la rebelión logró consolidar no solamente posiciones en el norte, sino también en el centro del país frente a un ejército maliense mal abastecido y entrenado.

Aprovechando las circunstancias y la ventana de oportunidad generada a raíz del movimiento secesionista, varios grupos yihadistas —que en los albores de la rebelión habían ayudado al MNLA a conquistar la región norte de Malí— como Ansar ad-Din (los defensores de la fe), MUYAO (Movimiento para la Unidad y la Yihad en África Occidental) y Al Qaeda del Magreb Islámico (AQMI) fagocitaron el movimiento independentista tuareg y secuestraron la rebelión en pos de una yihad dirigida desde la sombra por Al Qaeda para imponer el control político y religioso en el país.

En 2012, grandes ciudades del norte de Malí como Tombouctou, Gao y Kidel fueron ocupadas, en primer lugar, por los rebeldes del MNLA y, después, por distintos grupos yihadistas; subrayando de esta forma aún más la división entre el norte y el sur del país, y constituyendo la región central como la separación fáctica entre un sur administrado por el Estado maliense y un norte controlado por el yugo yihadista.

La situación lejos de mejorar, empeoró a partir de 2015 cuando la actividad terrorista se intensificó aún más en la zona central, donde los peul comenzaron a ser fuertemente permeables al discurso yihadista y surgió el llamado Frente de Liberación de Macina (FLM) liderado por Amadou Koufa, denominado Katiba Macina tras su fusión con Ansar ad-Din, y desde 2017 perteneciente a *Jama'a Nusrat ul-Islam era al-Muslimin* (JNIM) (Grupo de Apoyo al Islam y los musulmanes)[5].

Dicho grupo ha experimentado desde 2015 una fuerte expansión y ha logrado el control territorial del centro de Malí, especialmente en zonas difícilmente accesibles para el Gobierno como las regiones regadas por el delta del Níger; siguiendo para ello una estrategia de ejecuciones selectivas de representantes estatales y de personas sospechosas de colaborar con las autoridades malienses, que dio como resultado un control territorial efectivo en las regiones de Mopti y Ségou entre 2015 y 2017. Beneficiándose de importantes redes de apoyo popular sin necesidad de ejercer una ocupación militar de los pueblos y ciudades, el grupo reemplazó *de facto* a las autoridades malienses, ofreciendo su protección a las poblaciones localizadas en los territorios ocupados a cambio de la imposición de la *sharía* y las leyes islámicas.

En definitiva, los yihadistas han encontrado en las zonas rurales del norte y del centro el terreno perfecto para expandir su ideario, conformando milicias locales apoyadas por poblaciones que han encontrado en la yihad el pretexto perfecto para oponerse a la élite estatal maliense y reivindicar sus derechos sobre cuestiones cotidianas como son los conflictos por las tierras de labranza y pastoreo[6].

[5] NIEVAS, J. «La instrumentalización de la etnia peul en la estrategia yihadista en África». *Global Strategy*. Análisis GESI. Disponible en https://www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/la-instrumentalizaci%C3%B3n-de-la-etnia-peul-en-la-estrategia-yihadista-en-%C3%A1frica. Fecha de la consulta 11/2/2020.

[6] DÍEZ. A. «África 2019: la expansión de la amenaza yihadista y la urgencia de ponderar la respuesta». Documento de Análisis n.º 3. Instituto Español de Estudios Estratégicos 2019. Disponible en http://www.ieee.es/publicaciones-new/documentos-de-analisis/2019/DIEEEA03_2019DIEZ-YihadArabe.html. Fecha de la consulta 5/2/2020.

Medidas defensivas de Malí para frenar el fenómeno yihadista

Desde que la revuelta tuareg de 2012 triunfara en el norte del país, tanto el Gobierno de Bamako como la comunidad internacional han implementado numerosas iniciativas militares y políticas con objeto de arrebatar el territorio conquistado a los terroristas e intentar asegurar el bienestar sociopolítico y económico de los ciudadanos malienses.

Han sido cuatro las principales iniciativas adoptadas en la lucha antiterrorista en Malí: en primer lugar, enmarcada en la resolución 2085/2012 del Consejo de Seguridad de la ONU y apoyada especialmente por Francia, la Operación Serval que comenzó en enero de 2013 y duró hasta el verano de 2014 logró la reconquista de las regiones del norte y centro de Malí debido al intenso bombardeo francés de las líneas yihadistas. Tras finalizar la Operación Serval, en 2014, el apoyo de Francia y los Estados aliados del Gobierno de Malí, se implementó a través de la Operación Barkhane, la cual estrechaba aún más el cerco a los yihadistas al perseguirles no solamente en Malí, sino también en Chad, Níger, Burkina y Mauritania con objeto de evitar su reorganización. En lo que a Naciones Unidas se refiere, la misión MINUSMA desplegó en el verano de 2013 más de 12.500 cascos azules. Y, por último, cabe destacar la importancia en la lucha antiterrorista que ha tenido la constitución del G5 Sahel (Mauritania, Malí, Níger, Chad y Burkina Faso) y de su fuerza conjunta, compuesta por más de 5.000 efectivos, gracias a la cual se ha reforzado significativamente la cooperación a nivel regional y transfronterizo, contribuyendo a que los Estados de la región adquieran paulatinamente las capacidades necesarias para garantizar autónomamente su propia seguridad.

A continuación, en la siguiente tabla, podemos observar el conjunto de operaciones antiterroristas que han producido bajas entre los yihadistas, destacando la importancia de Francia como actor en el conflicto.

Mes	Autor	Resumen
Enero	-Ejército francés	-20 terroristas muertos o arrestados.
Febrero	-Ejército francés	-1 terrorista muerto por ejercito –exlider de AQMI, cerca de Tombuctu.
	-Ejército francés y maliense	-20 terroristas muertos en Dialloubé.
Marzo	----------	Sin operaciones.
Abril	-Ejército maliense	-15 terroristas muertos cerca de la frontera de Burkina Faso.
	-Ejército maliense y francés	-30 terroristas muertos cerca de la frontera de Burkina Faso.
	-Ejército Mali y de Burkina Faso.	-24 terroristas muertos en la zona central de Mali.
Mayo	-Ejército maliense	-3 terroristas abatidos en el Bosque de Wagadu.
Junio	-Operación Barkhane	-12 terroristas abatidos en Goruma, zona fronteriza con Burkina Faso.
	-Operación Barkhane y Ejército maliense	-20 terroristas abatidos en Menaka, Akabar.
	-Ejército francés	-34 muertos en Sevaré, Mopti.
	-Ejército maliense	-1 militar muerto y bajas terroristas no confirmadas en Koro.
Julio	-Policía maliense	-2 terroristas detenidos en Bamako.
Agosto	----------	Sin operaciones.
Septiembre	----------	Sin operaciones.
Octubre	-Ejército maliense	-50 terroristas muertos y 36 rehenes liberados.
Noviembre	-Ejército maliense	-1 terrorista detenido.
	-Ejército de Mali, Niger, Burkina Faso	-13 militares muertos.
	-Ejército maliense	-2 terroristas detenidos.
Diciembre	-Operación Barkhane	-80 muertos, empleando aviones no tripulados.
	-In Nazouz.	-5 terroristas abatidos y 5 detenidos.
	-Nokara Mopti	-2 terroristas muertos y 2 militares fallecidos.
	-Operación Barkhane	-40 terroristas muertos en el Bosque Ouagadou.
	-Ejército francés	-40 terroristas muertos y 1 capturado en Nampala.

Tabla 1. Operaciones antiterroristas en Malí (año 2019).
Fuente: elaboración propia a partir de datos del Observatorio Internacional de Estudios sobre Terrorismo (OIET).

En cuanto a cuestiones de adiestramiento se refiere, también es preciso destacar el apoyo internacional con el que han contado las fuerzas de seguridad malienses respecto a capacidades de formación, destacando dos iniciativas: por un lado, la misión de la Unión Europea de ayuda al Ejército maliense (EUTM Malí) con el objetivo de asesorar e instruir a las fuerzas armadas de Malí en las capacidades operativas necesarias para lograr que garanticen la soberanía e integridad territorial de Malí y asegurar las condiciones mínimas de seguridad para la población[7]; y, por otro lado, cabe destacar la importancia del proyecto GARSI Sahel llevado a cabo por España, Francia, Portugal e Italia, el cual busca crear en Malí y los países del G5 Sahel unos Grupos de Acción Rápida (GAR) (similares a los que dispone la Guardia Civil española y que tan buenos resultados dieron en la lucha contra el terrorismo de ETA) para contribuir a la seguridad de la población a nivel local y regional, aumentar la presencia del Estado maliense en zonas aisladas y remotas, mejorar el control efectivo de su territorio y aumentar la eficacia de sus fuerzas de seguridad.

Situación actual del terrorismo yihadista en Malí

Al igual que ha sucedido con revueltas insurgentes en otras ocasiones, en Malí los yihadistas perdieron la batalla y el control de las ciudades norteñas del país frente a un enemigo superior en medios militares convencionales. No obstante, tras la desbandada y la dispersión de los grupos yihadistas, se ha producido un contraataque mediante acciones de terrorismo que mantienen vivo el conflicto[8].

A pesar de que el yihadismo se veía en la región más como una forma de oposición al régimen de ascendencia bambara de las élites que como una corriente de pensamiento religioso[9], y de que las intervenciones militares en el Sahel contra los distintos grupos yihadistas permitieran la recuperación del territorio perdido por el Gobierno maliense en

[7] DÍEZ, A. «Seguridad, gobernanza y desarrollo en Malí: enormes desafíos para la reconstrucción nacional». Documento de Análisis n.º 15. Instituto Español de Estudios Estratégicos 2013. Disponible en http://www.ieee.es/publicaciones-new/documentos-de-analisis/2013/DIEEEA15-2013.html. Fecha de la consulta 7/2/2020.

[8] JORDAN, J. «Los grupos yihadistas en el Sahel, un año después de la operación militar en Malí». *Global Strategy*. 2020. Disponible en http://www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/los-grupos-yihadistas-en-el-sahel-un-a%C3%B1o-despu%C3%A9s-de-la-operaci%C3%B3n-militar-en-mal%C3%AD. Fecha de la consulta 7/2/2020.

[9] Amadou Koufa siempre defendió la idea de realizar mediante la Katiba Macina una oposición al orden predador establecido.

2012, no podemos obviar que estas también han supuesto un refuerzo de las actividades terroristas de grupos como la Katiba Macina y han contribuido a incrementar la atracción de los jóvenes peul hacia el terrorismo.

Los esfuerzos se muestran en parte infructuosos debido, en primer lugar, a que el Estado se sigue mostrando incapaz de garantizar el control efectivo del norte, la seguridad de sus poblaciones y el desarrollo de su economía; y, en segundo lugar, debido a los abusos perpetrados por las fuerzas y cuerpos de seguridad respecto a la cada vez más estigmatizada comunidad peul, a la cual la frustración y el miedo a las represalias la ha llevado a afiliarse a la yihad, incrementando así la capacidad y alcance del reclutamiento yihadista.

Además, lejos de la imagen de grupos terroristas con marca propia como Al Qaeda o Estado Islámico, el yihadismo en el Sahel se ha visto fuertemente marcado por la complejidad social de las distintas comunidades malienses, lo que ha generado una atomización y dispersión de los yihadistas en pequeños grupos, que lejos de competir entre sí realizan un complejo juego de alianzas temporales en función de sus intereses individuales.

En la actualidad, el principal actor yihadista sigue siendo la Katiba Macina, que cada vez más se desplaza hacia el sur y el este del país en un proceso de regionalización del terrorismo, creando redes de simpatizantes que actúan como informantes, logística y generador de apoyos en las sociedades rurales y sus jóvenes. Una prueba de ello lo encontraríamos en el aumento gradual de la actividad terrorista en la frontera maliense con Burkina Faso, Estado cada vez más golpeado por los yihadistas. En este sentido, es curioso observar cómo se ha producido una mutación del terrorismo, pasando de ser un fenómeno exógeno proveniente de Oriente Medio a uno endógeno, integrándose con el tejido social y la delincuencia maliense, convirtiendo al país en el epicentro terrorista del Sahel.

A continuación, en el siguiente diagrama podemos observar la fluctuación de atentados cometidos en el país en el año 2019.

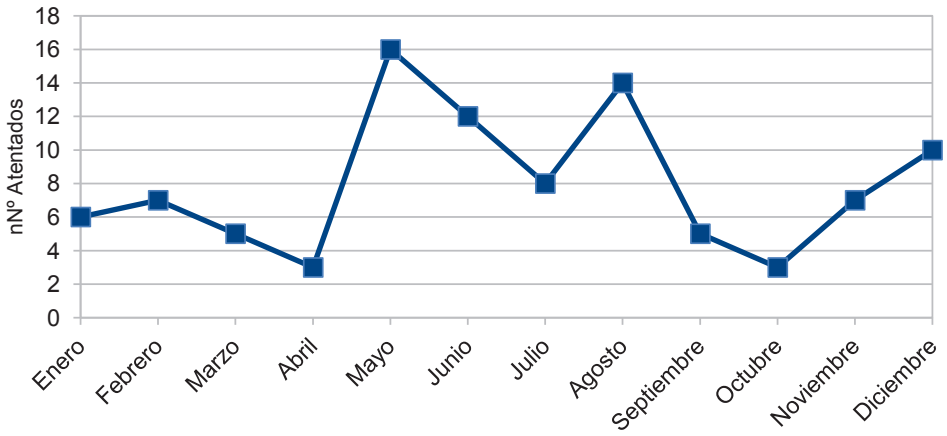


Figura 2. Número de atentados mensuales perpetrados el Malí en el año 2019.
Fuente: elaboración propia a partir de datos del OIET.

No obstante, consideramos más preciso apreciar el impacto de los atentados observando el número de víctimas producidas puesto que, como podemos apreciar en la siguiente tabla, en agosto, a pesar de haberse producido un menor número de atentados en relación al mes de septiembre, se aumentó considerablemente el número de víctimas mortales.

Es preciso destacar que, tal y como podemos observar en la siguiente tabla, pese a iniciar la serie un ligero descenso después del verano de 2019, se produce un repunte importante de los atentados y del número de víctimas en noviembre, puesto que el Ejército de Malí decidió retirarse de las zonas más rurales y alejadas de su área de control localizadas en el norte del país.

Igualmente, merece especial reseña el ámbito geográfico en el que se produjeron las acciones terroristas, cometiéndose los atentados en su mayoría en la zona central y norte del país, siendo la región de Mopti la más castigada por el yihadismo en el año 2019.

Fecha	Ubicaciones	Impacto (en número de fallecidos)	Número de atentados
Enero	Menaka, Aguelhok, Macina, Mopti y Gao.	-30 civiles. -12 cascos azules. -4 militares malienses. -2 terroristas.	6
Febrero	Mopti, Menaka, Gao y Koulikoro	-23 civiles. -4 gendarmes franceses. -2 policías malienses. -4 combatientes locales. -2 terroristas.	7
Marzo	Mopti, Menaka.	-39 militares malienses. -1 agente encubierto. -1 terrorista.	5
Abril	Kidal, Mopti,Guiré.	-1 civil. (médico francés). -11 militares malienses. -1 casco azul. -15 terroristas.	3
Mayo	Tiguila, Mopti, Mondoro, Guire, Diankabou, Goudam, Nouhoun-Peulh, Bandingara, Hèrèmakon, Dire, Timbuktu, , Mandoli, Tombuctú, Koury, Boura, Bale.	-56 civiles. -15 militares malienses. -1 casco azul. -6 terroristas.	16
Junio	Tonka, Tombuctú, Tenenkou, Mopti, Gao, Sokolo, Mopti, Koro, Macina, Douentza, Yoro.	-17 civiles. -13 militares malienses. -5 terroristas	12
Julio	Mopti, Kidal, Fafa, Gao, Asongo, Bamako.	-8 civiles. -7 militares malienses. -17 terroristas.	8
Agosto	Koro, Segou, Bamako, Menaka, Toumbuctú, Mopti.	-6 civiles. -5 militares malienses. -2 gendarmes franceses.	14
Septiembre	Douentza, Tondo, Dioungani, Koro, Bamako, Mopti, Mondoro.	-20 civiles. -40 militares malienses. -15 terroristas.	5
Octubre	Aguelhok, Douentza, Menaka, Gao, Kouri	-40 militares malienses. -15 terroristas.	3
Noviembre	Menaka, Indilimane, Docoumbo, Konna, Tabankort, Kidal, Angelhoc, Tondo Erkokoni.	-101 militares malienses. -1 militar francés. -4 civiles. -17 terroristas.	7
Diciembre	Diouganio, Mopti, Parou, Labbezanga, Mandolio, Gono, Sobangouma, Mondoro, Hombori.	-10 civiles. -10 militares malienses. -7 terroristas.	10
Enero 2020	Gao,Seegou, Alatona, Bamako, Bih, Mopti, Bore, Diougani, Kompienga, Gourti, Koro, Ntillit, Palou	-16 civiles. -43 militares malienses. -1 terroristas.	14

Tabla 2. Relación de atentados perpetrados en Malí en el año 2019.
Fuente: elaboración propia a partir de datos del OIET[10].

[10] El número de terroristas comprende únicamente los fallecidos a causa de los atentados, sin incluir los abatidos por las fuerzas y cuerpos de seguridad en operaciones de lucha antiterrorista.

En enero del presente año 2020, la situación se ha visto agravada, continuándose con la tendencia al alza del pasado año. Siendo reseñable además que la actividad se haya desplazado hacia la zona central y oeste del país, es decir, aproximándose en mayor medida a la capital. Esto ha hecho al Gobierno no solamente reconsiderar su estrategia de repliegue hacia el sur, planteándose el avance militar, sino también la apuesta por un refuerzo en el número de tropas y la creación de un nuevo cuartel general en Sévaré[11].

No obstante, debemos realizar una matización, pues dadas las características sociopolíticas malienses, la limitada presencia del Estado en su territorio y el aumento del bandolerismo, se hace difícil identificar cuándo un acto es producto del bandolerismo, del yihadismo o de los propios conflictos étnicos comunitarios. Además, a esta dificultad hay que añadirle el hecho de que cada acción antiterrorista puede ser interpretada como una operación contra un grupo étnico concreto, lo cual aumenta el riesgo de deflagración intercomunitaria y produce represalias por parte de grupos inicialmente no atacados.

Vista la evolución del fenómeno yihadista en Malí durante el año 2019 y la amenaza que genera no solamente en la región del Sahel, sino también su proyección hacia Europa, debemos buscar soluciones —prestando especial atención a la gestión de los conflictos étnicos generadores de inseguridad—. En este sentido, creemos necesario apostar por la coordinación regional para el desarrollo de las zonas más rurales y pobres del país, puesto que en última instancia la lucha contra el terrorismo necesita del apoyo de las comunidades locales para obtener tasas de éxito reseñables y las comunidades locales deben salir de la pobreza para que el yihadismo les resulte menos atractivo[12].

Importancia de la seguridad de Malí para España

Debido a la importancia que la seguridad del Sahel tiene para la seguridad europea y española creemos necesario observar la estrategia española frente a la amenaza yihadista maliense.

[11] SUMMERS, M. «Observatorio de Actividad Yihadista en el Magreb y el Sahel Occidental». Observatorio Internacional de Estudios sobre el Terrorismo 2020.

[12] ISS. «Jeunes "djihadistes" au Mali Guidés par la foi ou par les circonstances?». *Note d'Analyse* n.º 89. Institut d' études de sécurité 2016.

El Sahel parece llamado a cobrar una importancia creciente para los Estados europeos cuya seguridad se ve ligada de forma directa e indirecta a la de esta región. Concretamente, Malí ejerce como frontera geográfica entre el África subsahariana y el norte del continente africano, por lo que la segurización de Malí se traduce en la contención del yihadismo hacia Marruecos y el Magreb, logrando de esta forma la contención de futuras crisis en el patio trasero de nuestro país y permitiendo la segurización de las corrientes migratorias hacia Europa[13].

Es preocupante que los yihadistas sean capaces de infiltrarse en el tejido social norteafricano, especialmente entre los sectores que se sienten discriminados por sus gobiernos, y generen nuevas redes capaces de expandir el mensaje radical hacia el norte de África y provocar enfrentamientos armados e inestabilidad en la región, lo cual se traduciría en inseguridad para nuestro país y para Europa en su conjunto pues, sin lugar a dudas, un Marruecos inestable sería un serio problema para España.

El desempleo, la falta de oportunidades de las poblaciones del Sahel y la porosidad de unas fronteras controladas por el crimen organizado y el peligro que irradian los yihadistas suponen no solamente una amenaza para Europa y España, sino también un importante aumento del flujo migratorio.

Así pues, el apoyo a los Estados del Sahel, en concreto a Malí, resulta necesario para hacer frente a las ideologías extremistas procedentes de los países del Golfo cuyo adoctrinamiento salafista está degenerando el islam moderado sufí de tendencia malikí que ha predominado en la región.

[13] ALTUNA, S. «La contribución española actual a la lucha contra el terrorismo en el Sahel». *ARI* n.º 116. Real Instituto ElCano 2018. Disponible en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenidoWCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/terrorismo+internacional/ari116-2018-altuna-contribucion-espanolaactual-lucha-terrorismo-sahel. Fecha de la consulta 6/2/2020.

Conclusión

En los últimos años, el terrorismo yihadista ha permeado en la República de Malí intensamente, infiltrándose en sus comunidades locales del norte y del centro, mezclándose lentamente con los conflictos étnicos del país y vinculándose a la violencia común y al crimen organizado maliense.

Los ingredientes para la propagación del yihadismo en una región siempre son los mismos: un país inmerso en el caos, una población en rebelión y luchadores yihadistas importados que pretenden concurrir a la liberación general contra los poderes del mal[14].

En el año 2019, los 96 actos terroristas que golpearon el país supusieron más de 600 víctimas mortales y numerosos heridos, pero el fenómeno no supone una amenaza únicamente para las poblaciones que sufren directamente sus consecuencias más cruentas, sino también para Europa que, debido a su localización geográfica, condiciona su seguridad a la del Sahel.

La propagación yihadista en Malí es un hecho y se explica dada la escasa presencia del Estado en su territorio y las frustraciones acumuladas por siglos de conflictos étnicos y sociales pues, alejadas del núcleo de poder político estatal y olvidadas por las políticas económicas de sus gobernantes, ya no cabe ninguna duda del extraordinario y favorable terreno que suponen para el yihadismo las regiones del norte y el centro de Malí.

Que a principios de 2020 el presidente francés, Emmanuel Macron, y los líderes del G5 Sahel anunciaran la creación de una nueva coalición para el Sahel con el objetivo de atacar a los terroristas que siguen exaltando el radicalismo religioso en la región nos indica que aún quedan muchas batallas por luchar. Es preciso adoptar las respuestas adecuadas que permitan contener el fenómeno a través de estrategias de lucha contraterroristas y proyectos de desarrollo, pues el proyecto de securización del país no debe ser entendido únicamente como de seguridad y militar, sino que precisa de un esfuerzo y unas soluciones políticas y económicas que permitan el desarrollo de la región.

*Josué Expósito Guisado**
Guardia Civil y Seguridad Ciudadana

[14] VALLAT, D. *Terreur de jeunesse*. Ed Calmann-Lévy 2016. ISBN 9782702160152.

Documento
Opinión

14/2020 27 de febrero de 2020

*Francisco Javier Quiñones de la Iglesia**

Targeted Killing (TK): casos Yamamoto y Soleimani, un estudio comparativo

Targeted Killing (TK): casos Yamamoto y Soleimani, un estudio comparativo

Resumen

El pasado tres de enero, un *raid* aéreo estadounidense acabó con la vida del carismático general iraní Qasem Soleimani, comandante de la Fuerza Quds. En 1943, pilotos estadounidenses llevaron a cabo una operación planeada específicamente para abatir el avión del almirante Isoroku Yamamoto, artífice del ataque a Pearl Harbour para matarlo. Para referirse a este tipo de acción cinética, los israelíes introdujeron en el año 2000 el término *Targeted Killing* (TK)[1]. Los dos casos que aquí se exponen pertenecen a épocas y entornos operativos completamente distintos, pero un análisis detenido revela sorprendentes parecidos. Asimismo, la legalidad y moralidad del TK, así como sus contestados efectos en el nivel estratégico son debates que continúan abiertos.

Palabras clave

Acción de guerra, conflicto armado, eliminación selectiva, Qasem Soleimani, Isoroku Yamamoto.

[1] Se podría traducir por «eliminación dirigida». No obstante, la interpretación del término inglés *killing* depende del contexto.

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.

Targeted Killing (TK): Murder or war action? Yamamoto and Soleimani files, a comparative review

Abstract

On January 3rd, an American air raid killed the charismatic Iranian general Qasem Soleimani, commander of the Quds Force. In 1943, American pilots carried out an operation planned to shoot down the plane carrying Admiral Isoroku Yamamoto, the architect of the attack on Pearl Harbour, to kill him. To refer to this type of kinetic action avoiding the word murder, the Israelis introduced the term Targeted Killing (TK) in 2000. The two topics presented here happened in two completely different periods and operating environments, but a careful analysis reveals striking similarities. Likewise, the legality and morality of the TK as well as its uncertain effects at the strategic level, are debates that remain open.

Keywords

War action, armed conflict, Targeted Killing, Qasem Soleimani, Isoroku amamoto.

Introducción

Gustavo Adolfo II de Suecia, muerto por las tropas imperiales en la batalla de Lützen (1632)[2], fue uno de los muchos jefes militares caídos en la guerra. Solo durante el periodo 1941-1945, Estados Unidos perdió 23 oficiales generales en situaciones relacionadas con el combate. La lista la abrió el almirante Isaac Kidd a bordo del acorazado USS Arizona el día de la Infamia[3] y la cerró el general Miller Easley[4] el 19 de junio de 1945[5]. Esta cifra palidece ante los 31 generales alemanes muertos en el sector central del frente oriental en el verano de 1944 durante la Operación Bagration[6].

La guerra es una ocupación humana tan antigua como la humanidad, forma parte de su naturaleza y es, sin duda, un producto cultural. La cultura de cada sociedad influye poderosamente en la forma en la que librará sus guerras. Así, en occidente, desde la creación del Estado-nación[7] se atribuye al portador legal de armas, al soldado, la gestión de la violencia en nombre del Estado.

Asumimos que los Estados en sus relaciones internacionales se comportan como actores racionales que intentarán satisfacer sus intereses mediante la relación coste/beneficio más favorable mientras intentan minimizar los riesgos. El juego de actores en el que estos deberán desplegar sus estrategias solo tendrá sentido si emplean unos medios coherentes con el contexto del propio juego y con los fines perseguidos.

---

[2] Batalla del denominado «periodo sueco» de la guerra de los Treinta Años (1618-1648). El rey Gustavo Adolfo encontró la muerte en ella de forma heroica, pero debido a su temeridad. Al frente de un contraataque contra las fuerzas imperiales, mandadas por Wallenstein, quedó aislado al internarse solo en medio de una espesa niebla. No encontró a sus tropas, pero los imperiales sí le encontraron a él. Gravemente herido por dos disparos, fue rematado posteriormente en el suelo al arma blanca.

[3] El ataque japonés a la base de Pearl Harbour tuvo lugar el 7 de diciembre de 1941. Al día siguiente, en su famoso discurso ante el Congreso, el presidente Roosevelt se refirió al ataque como el «Día de la Infamia», nombre con el que ha pasado a la historia.

[4] Muerto por el disparo de un francotirador japonés durante la batalla por la isla de Leyte (Filipinas).

[5] RUESH, Robert S. «Generals and Flag Officers killed at war». *The War on the Rock, Texas National Security Review*. Agosto 7, 2014. Disponible en https://warontherocks.com/2014/08/general-and-flag-officers-killed-in-war/. Fecha consulta: 21/1/20.

[6] *Bagration* fue el nombre de la ofensiva rusa que, en veintitrés días, pulverizó el grupo de ejércitos centro de la *Werhmacht* entre el 22 de junio y el 19 de agosto de 1944.
«Operation Bagration: Soviet offensive of 1944». *HistoryNet*. Julio 25, 2016. Disponible en https://www.historynet.com/operation-bagration-soviet-offensive-of-1944.htm. Fecha consulta: 21/1/20.

[7] La guerra de los Treinta Años concluye con los Tratados de Westfalia (1648) y los Pirineos (1658) y con ella las guerras llamadas de religión, que rediseñaron el mapa geopolítico europeo del siglo XVII. El Estado-nación aparece como la nueva forma del Estado moderno, que perdura hasta la actualidad.

Los fines de cada actor son los intereses que, una vez satisfechos, resolverán el conflicto a su favor. Siempre presente en su catálogo de medios, los actores pueden recurrir a la dialéctica de la violencia, a la guerra para logar sus fines. El escenario tiende así a la incertidumbre, dominio natural de la guerra y, paradójicamente también, de la racionalidad y la visceralidad. Razón, pasión y azar son los atributos que Clausewitz asoció a su concepción trinitaria de la guerra.

El hombre es un ser político que se sirve de la guerra en la medida en la que esta sirva a la estrategia política. La guerra es pues instrumental. Asimismo, recurre a su propio catálogo de medios que actualiza al ritmo que se transforman las sociedades. «La guerra es una continuación de las relaciones políticas, una gestión de las mismas con otros medios»[8].

Los valores grabados en nuestro código moral responden a los de las religiones monoteístas que no aprueban la muerte de otro ser humano si no es en legítima defensa. Por ello, mediante el pacto, nuestra cultura tiende a la contención en el marco de la violencia organizada, de la guerra. Ese pacto consiste sencillamente en desaprobar sus manifestaciones, pero legitimar su empleo[9].

La Segunda Guerra Mundial fue el escenario donde hizo su aparición un nuevo instrumento desconocido hasta entonces en la historia de la guerra; la designación como objetivo militar de una figura relevante del bando enemigo con la sola intención, consciente y premeditada, de matarlo[10].

[8] VON CLAUSEWITZ, Karl. *De la Guerra*. Madrid: Ed. Ejército 1978, p. 43.
[9] KEEGAN, John. *Historia de la Guerra*. Madrid: Turner 2014, pp. 18 y 19.
[10] S. KITTEL, Brian. «The Evolution of Tactics: A Moral Look at the Decision to Target Admiral Yamamoto, commander in Chief of Japan's Combined Fleet». *Students Theses, Papers and Projects (History)* 107. Western Oregon University 2003, p. 2. Disponible en https://wou.edu/history/files/2015/08/Brian-Kittel.pdf. Fecha consulta: 23/1/20.

Aproximación al concepto *Targeted Killing*

Aunque sabemos que el concepto TK no es una práctica nueva de las guerras posmodernas, podemos considerar que sus principios operativos y procedimentales se establecen por Israel en el año 2000, durante la segunda intifada. La eliminación selectiva y sistemática de líderes terroristas pone en cuestión el marco legal aplicable al TK, que parecería encajar mejor en el de aplicación de la ley (*Lawenforcement)* que en el de un conflicto armado.

Sin embargo, el punto de vista israelí se apoya en el principio de la necesidad militar que justifica por la obligación del Estado de defender a sus ciudadanos. Como la amenaza del actual terrorismo internacionalizado presenta desafíos nuevos, el Estado debe responder con nuevos medios o adaptar los disponibles[11].

En septiembre de 2002, Fatah[12] desencadenó una sangrienta campaña terrorista de ataques suicidas contra Israel. El más grave tuvo lugar en marzo de 2002 en Natanya, con un balance de 30 muertos y 140 heridos[13]. Como respuesta, Tel-Aviv lanzó la Operación *Defensive Shield* para desarticular la infraestructura terrorista palestina al oeste del Jordán. Como consecuencia; en los doce meses siguientes fueron eliminados al menos cuarenta líderes terroristas de nivel medio y alto[14].

Paradójicamente, la aplicación sistemática de la política israelí de TK resultó más eficaz sobre el aparato político-ideológico que sobre el militar[15]. A cambio, se suscitaron dudas razonables en términos morales y legales por haber sido una democracia la que recurría al TK de forma abierta.

Para Naciones Unidas, el uso expansivo del TK hacía peligrar el marco legal para el empleo de la fuerza, por lo que dictaminó que no estaba contemplado por la legalidad

[11] KASHER, Asa; YADLIN, Amos. «Assassination and Preventive Killing». *SAIS Review of International Affairs*, Volume 25, Number 1. Winter-Spring 2005, pp. 45-47 (Article). Disponible en https://muse.jhu.edu/article/181946/summary. Fecha consulta: 12/2/20

[12] Brazo armado de la Organización para la Liberación de Palestina (OLP) de Yasir Aarafat.

[13] «Fighting terror effectively: an assessment of Israel's experience on the home front». HIGH LEVEL MILITARY GROUP. November 2016, p. 25. Disponible en http://www.high-level-military-group.org/pdf/hlmg-fighting-terror-effectively.pdf. Fecha consulta: 28/1/20

[14] LUFT, Gal. «The Logic of Israel´s Targeted Killing». *MIDDLE EAST FORUM*. Winter 2003, p. 3. Disponible en https://dev.meforum.org/515/the-logic-of-israels-targeted-killing. Fecha consulta: 28/1/20

[15] KOBER, Avi. «Targeted Killing during the Second Intifada: The Quest for Effectiveness». *Journal of Conflict Studies*. Summer 2007, pp. 76-78. Disponible en https://journals.lib.unb.ca/index.php/JCS/article/view/8292. Fecha consulta: 1/2/20.

internacional. No obstante, también concedía ambiguamente que podía estarlo en las excepcionales circunstancias de un conflicto armado[16].

La dificultad estriba en que no existe consenso entre los expertos en derecho internacional sobre lo que es un conflicto armado. Uno de los referentes mundialmente reconocidos es el *Uppsala Conflict Data Program* (UCDP) que considera, entre otras variables, que al menos un bando debe ser estatal y que la tasa anual de muertos en combate debe ser superior a 25[17].

La misión Yamamoto, Operación Venganza (1943)[18]

Los cazas norteamericanos aparecieron rozando las olas. Con precisión cronométrica se presentaron sobre Bougainville[19] a las 9:35 horas del 18 de abril de 1943. El capitán Thomas. G. Lanphier y el teniente Rex Barber compartieron el derribo del bombardero que transportaba al almirante Isoroku Yamamoto, jefe de la flota combinada del Japón y arquitecto del ataque a Pearl Harbour. Su cuerpo fue encontrado al día siguiente entre los restos de su avión empuñando aún su espada ceremonial[20].

No fue el azar quien estaba detrás de la muerte de Yamamoto, sino los criptólogos estadounidenses que descifraron el código naval japonés. No obstante, antes de dar luz verde, los decisores albergaron serias dudas en términos legales, morales y

[16] UNITED NATIONS (General Assembly). «Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions, Phillip Alston, study on Targeted Killings». A/HRC/14/24/Add.6. 28 mayo 2010. Disponible en https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/14session/A.HRC.14.24.Add6.pdf. Fecha consulta: 1/2/20.

[17] MELANER, Erik (director of the Uppsala Conflict Data Program). «The UCDP Armed Conflict Definition». Uppsala University 2015. Disponible en https://www.undp.org/content/dam/norway/nro/images/img/sdg-16-oslo-2016/Erik%20Melander.pdf. Fecha consulta: 2/2/20.

[18] Documental «La misteriosa muerte de Yamamoto». *Canal Historia*. Disponible en https://www.youtube.com/watch?v=IA6ajCh_8sM.
Se recomienda este documental para un conocimiento amplio de los acontecimientos. No obstante, en el contexto de este documento haremos dos reservas. Primera: el insistente uso que el relator hace del término «asesinato», posiblemente por una traducción directa del inglés *killing*. Segunda: el título impropio del documental puesto que, en la actualidad, ya no hay nada misterioso en la muerte del almirante Yamamoto. Asimismo, en el siguiente enlace se puede acceder a una muy correcta animación que reproduce con bastante fidelidad los últimos minutos de la vida del almirante japonés. Disponible en https://www.youtube.com/watch?v=6bJcjY7hJXY.

[19] La mayor y más occidental de las Islas Salomón. En 1943 estaba en poder de los japoneses.

[20] G. LAMPHIER, Thomas. «Yo derribé a Yamamoto». *Selecciones del Reader Digest*. Abril 1966. Disponible en https://mundosgm.com/index.php?topic=3256.0 Fecha consulta: 2/2/20.

éticos[21]. Pero fue el almirante Nimitz quien formuló la pregunta clave; «¿debilitaría a Japón la desaparición de Yamamoto?». La respuesta afirmativa selló su destino[22].

Yamamoto conocía bien Estados Unidos donde pasó varios años estudiando y analizando su potencial militar e industrial. Llegó a la convicción de la importancia que tendría la aviación naval embarcada en la próxima guerra, y de que Japón la necesitaría. Su biografía describe a un hombre extraordinario cuya mente trabajaba de forma natural en modo anticipatorio que, al aplicar siempre un enfoque estratégico, era capaz de visualizar el siguiente movimiento del adversario. Sus capacidades lo convirtieron pues en el más hábil de los jefes navales japoneses[23]. Yamamoto constituía un importante activo estratégico para el esfuerzo bélico japonés y un peligroso adversario para Estados Unidos.

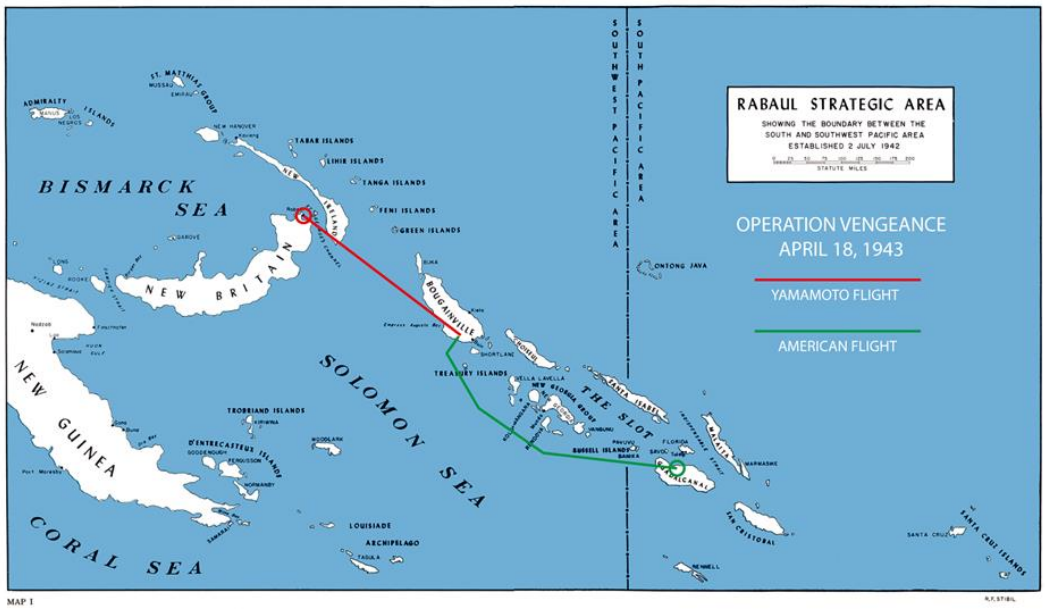


Figura 1. Mapa del área de la Operación Venganza. 18 abril, 1943. Fuente: Station hypo. Disponible en https://stationhypo.com/2016/04/18/shootdown-of-admiral-isoroku-yamamoto-by-u-s-forces-april-18-1943/.

El almirante japonés era un oficial al mando en operaciones y, por lo tanto, un objetivo legítimo. Por ello, tanto el nombre elegido para la misión, Operación Venganza, como el nombre en clave de Yamamoto, Dillinger[24], responderían más a cuestiones mediáticas

[21] El secretario de Marina, Frank Knox, lo consultó tanto con el servicio legal de la Armada como con el eclesiástico.
[22] CARTIER, Raymond. *La Segunda Guerra Mundial (Tomo II).* Barcelona: Planeta 1967, p. 77.
[23] S. KITTEL, Brian. *Op. cit.,* pp. 5-12.
[24] El famoso ladrón de bancos estadounidense que fue abatido por la policía en 1934. Fue un personaje icónico para la cultura popular en su época.

y de refuerzo de la moral que a las motivaciones reales de la operación[25]. Hoy en día, no cabe duda de que derribar a Yamamoto fue un acto de guerra lícito.

Figura 2. Los supervivientes del *Killer Flight* en el aeródromo de Guadalcanal después de la misión. De izquierda a derecha: capitán Thomas G. Lanphier, teniente Besby F. Holmes y teniente Raymond T. Barber. El teniente Raymond K. Hine fue declarado MIA (desaparecido). Fuente: The Cove Rattler. Disponible en https://covepalisades.wordpress.com/tag/rex-t-barber/.

Descartadas motivaciones como la venganza o el castigo —por Pearl Harbour—, la cuestión ética resulta más complicada de examinar puesto que nos sitúa en la esfera del *Jus in bello*[26]. Aunque definitivamente la finalidad de la misión era eliminar a un jefe militar extremadamente competente, algunos autores consideran que no es condición suficiente para que fuese éticamente aceptable[27].

[25] En el sentimiento popular estadounidense de la época, Yamamoto era sinónimo de Pearl Harbour. Se le hacía responsable directo de la muerte de miles de estadounidenses, por lo que era una figura especialmente detestada. A pesar de ello, nadie en la cadena de mando cuestionaba sus extraordinarias capacidades.
[26] La ley en la guerra.
[27] GLINES, Carrol V. *Attack on Yamamoto*. New York: Orion Books 1990, p. 171.

Yamamoto era un héroe nacional y miles de japoneses asistieron en Tokio a su funeral. La inteligencia estadounidense estimó que su muerte sería un duro golpe para la moral y la estrategia militar japonesas en el Pacífico, factores que se sopesaron con la posibilidad de que el enemigo supiese que sus códigos eran conocidos; y se decidió al más alto nivel, el presidencial, que merecía la pena correr el riesgo[28].

Figura 3. Almirante Isoroku Yamamoto (1943). Fuente: War History online. Disponible en https://www.warhistoryonline.com/world-war-ii/yamamoto-footage-operation-vengeance.html.

La historiografía ha asumido que la desaparición de Yamamoto condicionó inexorablemente el resultado de la guerra para Japón, pero sus consecuencias no son tan elocuentes. Concluiremos que, tras las derrotas en Midway y Guadalcanal, Japón perdió toda oportunidad de victoria en el teatro del Pacífico. La presencia de Yamamoto solo habría contribuido a aplazar el final de la guerra y su inevitable resultado, precipitado por el empleo del arma nuclear.

[28] L. KOK WEY, Adam. «Targeted Killing and lessons from history: Leadership Killings in World War II; Strategy and Strategic Performance». *European Consortium for Political Science*, s.f. Disponible en https://ecpr.eu/Events/PaperDetails.aspx?PaperID=8&EventID=. Fecha de consulta: 2/2/20.

El caso Soleimani (2020)

En las primeras horas de la mañana del pasado viernes 3 de enero, el vehículo en el que viaja el general Qassem Soleimani salta en pedazos tras ser alcanzado por dos misiles Hellfire R9X Ninja[29] en las proximidades del aeropuerto internacional de Bagdad. El general iraní al mando de la Fuerza Quds muere instantáneamente en lo que ha sido una operación TK de manual[30].

Figura 4. El líder supremo Khamenei condecora al general Soleimani en verano de 2019. Fuente: RadioFreeEurope. Disponible en https://www.rferl.org/a/iran-quds-force-soleimani-explainer/30366930.html.

La Fuerza Quds es una organización altamente especializada que integra todos los instrumentos necesarios para crear la «zona gris» (ZG)[31], en la que opera la República Islámica de Irán para alcanzar sus intereses en un entorno de asimetría estratégica que, en principio, le es desfavorable. El general Soleimani disponía de una extraordinaria autonomía para llevar a cabo ese cometido, como expresó con claridad un funcionario estadounidense durante la guerra civil siria: «He's running the war himself»[32].

[29] El Ninja es una modificación de los misiles anticarro Hellfire, que se ha diseñado específicamente para reducir los daños colaterales en ataques tipo *Targeted Killing*. La cabeza de guerra explosiva se ha sustituido por un paquete de seis grandes cuchillas que son proyectadas a una velocidad de 1,3 match instantes antes del impacto.

[30] CHANDRAN, Jaya. «Killing Soleimani: How was the operation carried out?». *Gulf News*. January 3, 2020. Disponible en https://gulfnews.com/world/mena/killing-soleimani-how-was-the-operation-carried-out-1.1578063347074. Fecha consulta: 8/2/20.

[31] La ZG es el espacio indefinido entre la paz (zona blanca) y la guerra (zona negra) donde resulta difícil la atribución de las acciones. Las ZG aparecen siempre como parte de estrategias híbridas en un marco en el que al menos dos actores de capacidades desiguales presentan intereses en conflicto.

[32] FILKINS, Dexter. «The Shadow Commande». *The New Yorker*. September 23, 2013. Disponible en https://www.newyorker.com/magazine/2013/09/30/the-shadow-commander. Fecha consulta: 9/2/20.

La Fuerza Quds forma parte del Cuerpo de la Guardia Islámica Revolucionaria (CGIR), los Pashdarán[33], que a mediados del año pasado fue calificada como organización terrorista por Estados Unidos. De esa forma quedaría justificado ante la legalidad internacional el uso de la fuerza contra ella[34]. Consecuentemente, la Administración Trump ha justificado el TK contra Soleimani para prevenir un ataque inminente, aspecto por otra parte no contemplado en el art. 51 de la Carta, por lo que en principio podría quedar fuera del marco legal internacional[35].

Estados Unidos basa el uso de la fuerza en el principio del *jus ad bellum*[36] y, por extensión, en el *jus contra bellum*[37], conforme al artículo 2 (4) y (7) de la Carta[38]. La única excepción figura en el mencionado artículo 51 que regula el derecho a la legítima defensa en caso de agresión armada[39].

Por otra parte, en sintonía con los propósitos de la Carta, desde la época Reagan, la aún vigente *Executive Order* (EO) 12333[40] condena el recurso a acciones letales sobre individuos específicos por intereses políticos[41].

Con la intención de aclarar la brecha normativa que dejaba la EO 12333, el documento gubernamental conocido como *memorándum Parks* resulta mucho más útil, ya que analiza la cuestión en los diferentes niveles de conflicto: el convencional internacional[42], contrainsurgencia y en tiempo de paz[43].

---

[33] Pashdarán: Los Guardianes de la Revolución. El CGIR fue fundada con el cometido de ser el custodio ideológico de la Revolución Iraní de 1979.
[34] CASTRO TORRES, José Ignacio. *Qassem Soleimani: una muerte que abre la caja de Pandora*. Documento Informativo IEEE 01/2020. Disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_informativos/2020/DIEEEI01_2020CASTRO_SoleimaniMuerte.pdf. Fecha consulta: 14/2/20.
[35] O'CONELL, Mary Ellen. «The killing of Soleimani and International Law». *Blog of the European Journal of International Law*. January 2020. Disponible en https://www.ejiltalk.org/the-killing-of-soleimani-and-international-law/. Fecha consulta: 9/2/20.
[36] El derecho sobre el empleo de la fuerza.
[37] El derecho sobre la prevención de la guerra.
[38] Art 2 (4) Carta NU: Los Miembros de la Organización se abstendrán del uso de la fuerza para resolver disputas internacionales. Art. 2 (7) Carta NU: el punto (2) no se opone a la aplicación de las medidas coercitivas prescritas en el Capítulo VII. Disponible en https://www.un.org/es/sections/un-charter/chapter-i/index.html. Fecha consulta: 9/2/20.
[39] Art. 51 Carta NU: Derecho a la legítima de un estado miembro en caso de ataque armado. Disponible en https://www.un.org/es/sections/un-charter/chapter-vii/index.html. Fecha de consulta: 9/2/20.
[40] Del 4 diciembre, 1981.
[41] B. BAZAN, Elisabeth. «Assassination Ban and E.O. 12333: A Brief Summary». *CRS Report for Congress* (Library of the Congress). Order Code RS21037. January 4, 2002. Disponible en https://apps.dtic.mil/docs/citations/ADA467147. Fecha consulta: 9/2/20.
[42] Entre los ejemplos que específicamente cita que no constituyen asesinato destaca la misión del 18 de abril de 1943 en la que murió el almirante Yamamoto.

El memorándum subraya el derecho a la autodefensa y los tres casos que contempla la legalidad estadounidense: contra un ataque manifiesto, de forma preventiva ante un ataque inminente y contra una amenaza continuada. Una década antes de la campaña contra el terrorismo internacionalizado, Parks ya infería que lo que cambiaba era la naturaleza de la amenaza, no el derecho a la autodefensa[44].

Por otra parte, de forma similar al caso Yamamoto en su día, la oportunidad estratégica del TK contra Soleimani plantea importantes interrogantes. Un detallado análisis prospectivo del escenario del golfo Pérsico aporta algunas conclusiones útiles para este trabajo. La más significativa es la centralidad de la variable económica que, junto a la necesidad vital de inversión extranjera, resulta determinante para que la República Islámica de Irán alcance su fin estratégico: la hegemonía regional.

Una de las condiciones necesarias para ello será sin duda algún tipo de acuerdo con el otro actor principal, Estados Unidos, en unos términos soportables para ambos. Bajo ese prisma, y como ocurrió con la de Yamamoto, la eliminación de Soleimani no dejaría de ser un sonado éxito táctico que, a la postre, no influirá en la estrategia de los actores en el largo plazo[45].

[43] HAYS PARKS, William. «Executive Order 12333 and Assassination». *Memorandum of Law*. Office of the Judge Advocate General of the Army, November 2, 1989. Disponible en https://www.law.upenn.edu/institutes/cerl/conferences/targetedkilling/papers/ParksMemorandum.pdf. Fecha consulta: 9/2/20.
[44] HAYS PARKS, William. *Op. cit.*
[45] QUIÑONES, Francisco Javier. Ponencia: «Escenario Golfo Pérsico (Irán), Análisis prospectivo», *GIASP*. I Foro Ibérico de Inteligencia Estratégica, 9 enero 2020. Referencia al evento disponible en https://intelgiasp.com/2020/01/14/i-foro-iberico-de-inteligencia-estrategica-convenio-de-colaboracion-entre-giasp-y-la-universidad-nova-ims/.

Conclusiones

Clausewitz nos dijo que eliminar al cerebro de un ejército, a su general al mando, ofrecía una ventaja estratégica importante, aunque no tanto como ocupar su territorio o conquistar su capital. Asimismo, recordaremos el episodio de la muerte de Gustavo Adolfo, con el que abríamos este documento, al que su enemigo Wallenstein ordenó rematar cuando yacía herido en el suelo. Es conocido también el caso del artillero británico que quiso disparar contra Napoleón, pero Lord Wellington se lo impidió.

Tres ejemplos que podemos identificar con los tres elementos de la trinidad de la guerra: el cálculo racional, las emociones en su estado más primitivo y el puro azar. Parece inevitable recurrir al filósofo prusiano cuando hablamos de la guerra.

Aunque aún tardaría medio siglo en conocerse por tan mediático término, el TK surge como una herramienta nueva para tiempos nuevos. Puede que ya se hayan despejado las dudas legales que durante décadas suscitó la Operación Venganza, pero no ha sido así con las morales.

Estas son más difíciles de evaluar puesto que, a diferencia de la legalidad, un sistema moral es un constructo subjetivo enraizado en la cultura de la sociedad que lo adopta, que cambia y que evoluciona con ella. Por eso, las sociedades deben comprobar periódicamente que sus prácticas siguen siendo coherentes con sus principios morales.

Si un instrumento como el TK puede tentar a un Estado democrático a bordear la legalidad en el uso de la fuerza, en manos de uno totalitario sería un arma de destrucción masiva. Aunque actualmente sea más difícil sustraerse a los focos de la legalidad internacional, lo cierto es que en las relaciones entre Estados sigue presente el principio de jerarquía en base al poder.

De forma semejante a los generales atenienses, Cleomedes y Tisisas, cuando ofrecen a los ciudadanos de Melos la paz de los poderosos; al autorizar el TK contra el general Soleimani, el presidente Trump ha enviado el mismo mensaje sobre el poder. La aviación estadounidense hizo lo mismo con el Imperio del Japón en 1943 cuando eliminó a su más carismático estratega.

La clave en el caso Soleimani sería comprobar si el propio ataque ha sido legal, es decir; si el escenario se corresponde con el de un conflicto armado. Opinamos que sí lo es, ya que el entorno en el que han interaccionado durante años el poderoso general iraní y su adversario estadounidense, sin duda lo era. Así como Yamamoto fue responsable de la muerte de 3.000 americanos en Pearl Harbour, Soleimani lo ha sido seguramente de más de 25 soldados estadounidenses en Irak y otros escenarios.

El TK pertenece al ámbito táctico y, como hemos podido comprobar, sus supuestos efectos en el nivel estratégico son más aparentes que reales. Además, puede ser un instrumento extremadamente sensible a los tres elementos que constituyen la trinidad de la guerra.

*Francisco Javier Quiñones de la Iglesia**
Comandante del Ejército de Tierra
Máster en Paz, Seguridad y Defensa IUGM (UNED)

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos
1970 — 2020

Documento
Opinión

15/2020 2 de marzo de 2020

Beatriz de León Cobo *

La estrategia exterior de España ante la amenaza del terrorismo y de la inmigración irregular: reforzando la seguridad en los Estados frágiles del Sahel

La estrategia exterior de España ante la amenaza del terrorismo y de la inmigración irregular: reforzando la seguridad en los Estados frágiles del Sahel

Resumen

El fenómeno de los Estados fallidos es uno de los mayores desafíos a los que se enfrenta la gobernanza mundial. La falta de control de los gobiernos sobre sus territorios provoca un vacío de poder que es aprovechado por los grupos armados para desestabilizar el país y desarrollar sus actividades ilícitas (terrorismo, tráfico de personas). La estrategia de España para afrontar estas amenazas se ha centrado en los últimos años en la reforma del sector de seguridad de los Estados frágiles, que tiene como eje fundamental la construcción de capacidades, especialmente la formación de las fuerzas y cuerpos de seguridad de dichos Estados. En este trabajo, se analizarán las amenazas concretas y directas que suponen los Estados frágiles para España, es decir, los actores no estatales que utilizan el terrorismo y el tráfico de inmigrantes como medio para sus objetivos. En segundo lugar, se detallarán las operaciones militares y no militares en las que España participa con el objetivo de reforzar la seguridad en la región. Por último, se analizarán los desafíos posibles a los que se enfrentan las operaciones para lograr sus objetivos.

Palabras clave

Estados fallidos, terrorismo, frontera avanzada, inmigración irregular, España, EUTM, Sahel, seguridad cooperativa, actores no estatales.

*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.

Spain's foreign strategy in the face of the threat of terrorism and irregular immigration: strengthening security in the fragile states of the Sahel

Abstract

The phenomenon of failed states is one of the greatest challenges facing global governance. The lack of government control over their territories causes a power vacuum that is used by armed groups to destabilize the country and develop their illicit activities (terrorism, human trafficking, etc.). In recent years, Spain's strategy for tackling these threats has focused on reforming the security sector of fragile states, which has as its fundamental axis the building of capacities, especially the training of the security forces and corps of these states. This paper will analyse the specific and direct threats that fragile states pose for Spain, that is, non-state actors that use terrorism and the trafficking of immigrants as a means of achieving their objectives. Secondly, it will be detailed the military and non-military operations in which Spain participates with the aim of strengthening security in the region. Finally, the possible challenges that these operations face in order to achieve their objectives will be examined.

Keywords

Failed states, terrorism, advanced border, irregular immigration, Spain, EUTM, Sahel, cooperative security, non-state actors.

Los actores no estatales y su uso del terrorismo y el tráfico de inmigrantes

Los Estados más frágiles del mundo se encuentran en su mayoría en la zona del Sahel. Estas realidades políticas se caracterizan por una gobernanza débil, marcada por unas profundas limitaciones para proporcionar asistencia, seguridad y desarrollo a sus propias poblaciones. Por este motivo, la región del Sahel, a pesar de su potencial demográfico y económico, es una de las zonas más castigada por el terrorismo, las presiones migratorias y los grupos armados no estatales.

La región entera del Sahel tiene una importancia geoestratégica vital, como se indica en la *Estrategia de Seguridad Nacional de 2017*[1], ya que forma parte de nuestra frontera avanzada; España tiene parte de su territorio en el continente africano (Ceuta, Melilla y las islas Canarias) y Malí se encuentra a menos de 600 km de nuestra frontera. Aunque el Sahel siempre ha estado presente en la agenda española debido a los lazos históricos, no fue hasta la crisis de los cayucos en 2005 cuando España priorizó la región en su acción exterior. Para ello, elaboró una estrategia integral para África, el Plan África de 2006, que pone un énfasis especial en la simbiosis cooperación humanitaria-económica y la reforma del sector de seguridad. Este plan tiene como prioridad la cooperación en materia de lucha contra el terrorismo, tráficos ilícitos y crimen organizado con el objetivo de afianzar la democracia, la paz y la seguridad en África[2].

La preocupación de la Unión Europea por la región comenzó más tarde, tras la revuelta tuareg en Níger de 2007. En 2011, se aprobó la Estrategia de la UE para el Sahel que, desde 2015, se concretó en un Plan de Acción Regional para el Sahel. Desde entonces, la presencia de la Unión Europea ha aumentado en la región y, al igual que la estrategia española, la estrategia de la UE es un enfoque integral. La misma tiene cuatro grandes líneas de acción desde una visión global: prevención y lucha contra la radicalización; juventud; migración, movilidad y control de fronteras; y lucha contra los tráficos ilícitos y el crimen transnacional organizado.

La *Estrategia de Seguridad Nacional de 2017* identifica como amenazas para la seguridad nacional los conflictos armados, el terrorismo y el crimen organizado, especialmente el relacionado con la trata de seres humanos. Los conflictos armados de larga duración generan focos de inestabilidad y de Estados frágiles que, en particular,

[1] *Estrategia de Seguridad Nacional*. Presidencia del Gobierno 2017.
[2] «Plan África 2006-2008». Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Junio 2006.

en las zonas próximas al territorio español de interés como es el Sahel, proporcionan espacios desde los que diversos grupos armados pueden actuar. Esto supone una mayor exposición de España a otras amenazas como es el crimen organizado y el terrorismo.

Para luchar contra las amenazas del terrorismo y la inmigración irregular, si bien es cierto que la cooperación y las ayudas económicas y políticas son esenciales para reconstruir las instituciones de los Estados frágiles, en este artículo solo se analizará la acción española en el exterior en materia de seguridad. Esta acción se centra en el refuerzo de la seguridad en los Estados frágiles y en la dotación de medios y formación en capacidades a los cuerpos de seguridad de dichos Estados. La relación bilateral con estos Estados resulta esencial y es por ello que, a parte de las operaciones de defensa en el marco de la OTAN, la Unión Europea y en colaboración con otros países como Francia, España mantiene una estrecha relación a través de la estrategia de la diplomacia de la defensa que promueve la cooperación de seguridad y defensa en Estados frágiles.

Terrorismo

Como ya se ha mencionado anteriormente, los Estados frágiles no son capaces de controlar sus propios territorios y fronteras por las que transitan con impunidad toda clase de actividades ilícitas. La consecuencia, aparte de la falta de seguridad y de la precariedad, es la desesperanza de la población al no ver salida en los proyectos nacionales que se crearon tras la emancipación colonial. Esta desesperanza, sumada a la falta de seguridad por los conflictos armados y el crimen organizado, lleva a muchos jóvenes a emigrar o a buscar protección en las organizaciones no estatales, como son los grupos armados o los grupos terroristas.

En la *Estrategia de Seguridad Nacional de 2017* aparece como principal protagonista de la amenaza terrorista el grupo yihadista de Dáesh por su capacidad operativa, de medios y rápida expansión. En el Sahel, Dáesh tiene dos filiales Estado Islámico del Sahel Occidental (EIAO) y su filial del Sahel, EIGS. Además, en la misma zona actúa Boko Haram, Al Qaeda con su filial local del Magreb (AQMI) y, en 2017, surge un nuevo grupo, Jamaat Al Nusra Al Islam Wal Muslimin (JNIM) que ha logrado cosechar en su primer año de existencia importantes éxitos en términos de atentados y ha

desarrollado también la dimensión propagandística[3]. Estos atentados se utilizan como medio para lograr un objetivo principal: demostrar su presencia e influencia en Malí y la región de las tres fronteras (Malí, Burkina Faso y Níger). Este nuevo grupo terrorista proviene de la unificación y alianza de varias organizaciones terroristas menores de la zona como Ansar ad-Din, Frente de Liberación de Macina, Movimiento para la Liberación Nacional del Azawad, Al-Mourabitoun, Movimiento para la Unicidad del Islam (el Tawhid) en el África Occidental (MUYAO). A diferencia de Al Qaeda o Dáesh, JNIM atenta especialmente contra las fuerzas extranjeras presentes en Malí, Níger y Burkina Faso (EUTM-MALI, MINUSCA, G5 Sahel y Francia y sus colaboradores de la Operación Barkhane).

Muchos de los grupos previamente mencionados se aprovechan de la vulnerabilidad y la marginalidad de ciertos grupos étnicos como pueden ser los peul, en el caso del Frente de Liberación de Macina o los tuareg, en el caso de Ansar ad-Din para la captación de seguidores. El terrorismo enmascara la falta de cohesión social, de presencia del Estado central y de desarrollo económico que experimentan estos países, por ello, ciertos grupos cuentan en ocasiones con la complicidad de la población de las ciudades que controlan. Así se explica que unos cientos de personas puedan controlar ciudades enteras como fue el caso de Racca y Mosul en Irak.

En términos de frecuencia de atentados, a pesar de la presencia internacional (G5 Sahel, la Operación Barkhane, misiones de las Naciones Unidas y de la Unión Europea), los ataques terroristas se producen cada año con más frecuencia.

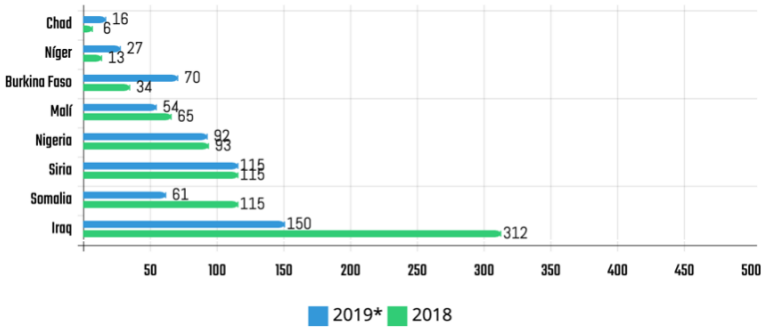


Figura 1. Atentados terroristas yihadistas.

[3] ECHEVERRÍA JESÚS, C. *La amenaza de los grupos yihadistas que operan en el Sahel Occidental. La estabilidad en el Sahel.* Un análisis prospectivo. D. T. 05/2018.

En los primeros seis meses de este año, se han perpetrado 757 atentados yihadistas, aunque solo dos de ellos han sido en Europa. Esta tendencia es similar a la del año 2018 que terminó con 1.571 atentados[4]. Como se puede observar en el gráfico, en prácticamente todos los países afectados por el terrorismo el número de atentados ha aumentado de un año al otro. Destacan la región del África Occidental que ha sido la más afectada: en Burkina Faso el año pasado en total hubo 34 atentados y a 1 de octubre de 2019 ya ha habido 70. En cuanto a Níger y Chad, en 2018 el número de atentados ascendieron en 13 y 6 respectivamente. A 1 de octubre de 2019, ya han tenido lugar 27 y 16 ataques respectivamente.

Aunque los principales ataques sean contra la población civil y las fuerzas y cuerpos de seguridad de esos Estados, las fuerzas francesas de la Operación Barkhane, en la que España colabora; y la misión de EUTM-Malí en la que España es el país con el que más soldados participa, han sufrido varios ataques terroristas como han sido los de noviembre de este año donde 14 militares franceses perdieron la vida, o en febrero en la que la base de EUTM fue el blanco de un ataque terrorista sin víctimas.

Además de la amenaza que supone para los miembros de las fuerzas de seguridad destinados en la región, el terrorismo supone una triple amenaza para España. Por un lado, la presencia de organizaciones terroristas en el Sahel provoca un flujo migratorio descontrolado que desestabiliza aún más la región. Por otro lado, aunque España no tenga intereses económicos en Malí o Burkina, nuestro principal proveedor de gas es Argelia, por lo que la propagación de grupos terroristas o de flujos migratorios irregulares en Argelia afecta directamente a los intereses energéticos de España. El segundo país proveedor de gas es Nigeria, país de los que provienen los dos de los grupos terroristas más importantes de la región: Boko Haram y Estado Islámico de África Occidental.

Por último, aunque Europa no sea el principal destino de los atentados, el número de ataques terroristas en el Sahel refleja la fuerza de las organizaciones como Dáesh y AQIM que siguen reclutando combatientes, entre ellos ciudadanos españoles, y planeando ataques terroristas como los de París, Barcelona o Londres.

[4] Los datos del año 2019 están actualizados hasta el 1 de octubre. La fuente de los datos de la gráfica y el epígrafe están sacados del *Informe Semestral de la Actividad Yihadista* en 2019 del Observatorio Internacional del Terrorismo. Los datos de los meses de julio, agosto y septiembre provienen del Observatorio de Atentados Yihadistas de los meses de julio, agosto y septiembre 2019.

Crimen organizado: redes de inmigración irregular

La segunda amenaza directa para España es la inmigración irregular. Desde el periodo enero a septiembre de este año, 23.300 inmigrantes irregulares han llegado a España, 18.800 de ellos por mar y 4.500 por tierra. Aunque son poco más de la mitad del mismo periodo en el año anterior (43.200), siguen siendo superiores al mismo periodo del año 2017 (con 17.100 llegadas)[5]. Con respecto a la nacionalidad de los inmigrantes, dejando a un lado los inmigrantes marroquíes y argelinos, los siguientes países de origen son Guinea, Malí, Costa de Marfil y Senegal. A estos países de origen hay que añadir del año anterior Gambia, Mauritania y Camerún.

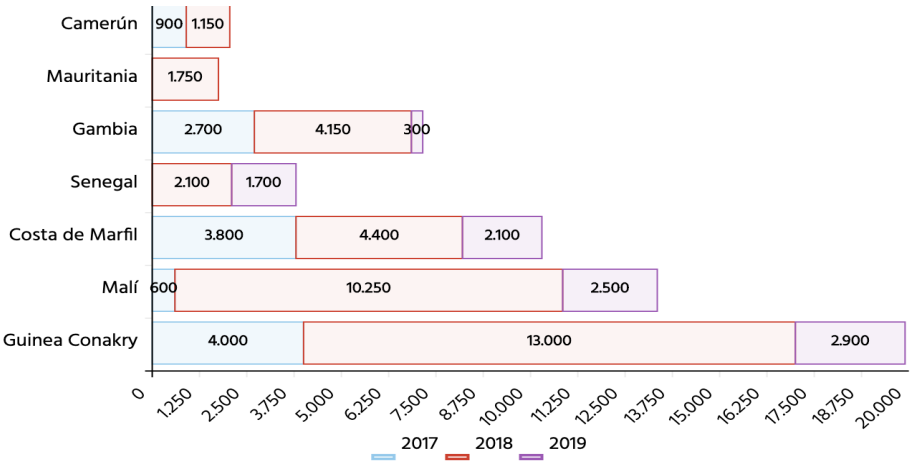


Figura 2. Llegadas de inmigrantes por nacionalidad. Fuente: Informes de Refugiados y Migrantes: Entradas a Europa (Mediterráneo) de UNHCR de los años 2017, 2018 y 2019.

Si bien es cierto que las llegadas durante el año 2019 han disminuido casi un 50 %, en cualquier momento la tendencia puede cambiar. Si nos fijamos en el ejemplo de Malí, el cuarto país originario de los inmigrantes durante 2019, lo que más alarma es el crecimiento demográfico en ese país que tiene una tasa de fecundidad de seis hijos por mujer. Eso significaría que Malí duplicará su población en 2035. El 70 % de la población tiene menos de 25 años[6]. En un país en el que la casi mitad de la población vive bajo el umbral de la pobreza y sumidos en un conflicto sin resolver, la juventud

[5] «Refugee & Migrant Arrivals to Europe in 2019 (MEDITERRANEAN) United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)». Disponible en https://data2.unhcr.org/en/documents/download/72161.
[6] Datos demográficos obtenidos por la Agencia Central de Inteligencia de Estados Unidos. Malí. CIA THE WORLD FACTBOOK. Disponible en https://www.cia.gov/library/publications/resources/the-world-factbook/geos/ml.html.

maliense se encuentra en una situación de precariedad y sin una expectativa de futuro claro. Teniendo en cuenta esta radiografía, esa juventud tiene, entre otras, la alternativa de migrar hacia Europa o de unirse a alguna red de crimen organizado o del yihadismo[7].

Este es el motivo por el cual, independientemente de la cantidad de inmigrantes que España reciba un año o el otro, es necesario abordar el problema pensando en el futuro de esa juventud y la falta de posibilidades que van a tener en sus países de origen. Esa es, sin duda, la amenaza más grande para España y para Europa.

Las operaciones militares de España en el Sahel

Tras haber analizado las amenazas para España que supone un Sahel inestable, en el siguiente apartado se analizará la participación de nuestro país en las operaciones militares en el Sahel: EUTM-Malí, las operaciones de apoyo a Francia y las operaciones de seguridad cooperativa con diferentes países de la región.

EUTM-Malí

La operación de la Unión Europea en Malí tiene como objetivo la restauración de la estabilidad en el país. El mandato de esta misión comenzó en 2013 y durará hasta mayo de 2020. Los objetivos de la misión se centran en el aumento y la mejora de las capacidades operacionales y estratégicas de las fuerzas y cuerpos de seguridad maliense (FaMA). Durante la misión más de 14.000 militares FaMA han sido entrenados. Ese aumento de capacidades no solo pasa por la formación de los cuerpos, sino por la restauración del Estado de derecho y del control del Gobierno maliense sobre su territorio. Además, esta misión tiene como objetivo apoyar operacionalmente al G5 Sahel para reforzar la cooperación regional en materia de inmigración, tráfico y terrorismo[8].

España lidera la misión con 200 militares siendo el país que más aporta al contingente. Además, España ha ostentado dos veces el mando de la misión siendo el último de

[7] DÍEZ ALCALDE, J. «G5 Sahel: debilidades y fortalezas nacionales frente a la seguridad y el desarrollo en el Sahel occidental». *La estabilidad en el Sahel. Un análisis prospectivo*. Documento de Trabajo IEEE 05/2018.
[8] EU Training Mission in Mali (EUTM Mali). European Union External Action. Common Security and Defense Policy.

enero a noviembre de 2018. España podría haber asumido por tercera vez el mando de la operación de no haber sido por su situación política.

La colaboración con Francia en operaciones militares

España colabora estrechamente con las operaciones militares francesas que tienen como objetivo la estabilización de los Estados frágiles y la lucha contra el terrorismo. España y Francia están condicionados por su geografía; comparten la frontera avanzada y las amenazas del Sahel son comunes para ambos países. Aunque los destacamentos españoles se limitan al apoyo logístico y de transporte, las dos operaciones españolas en Senegal y Gabón son vitales para el transporte intrateatro en la región. España es el país que más contribuye en el transporte de personal y material, cubriendo un 15 % de las necesidades de transporte de la Operación Barkhane[9].

Operación de apoyo a Malí

La operación del destacamento Aerotáctico Marfil tiene como objetivo apoyar en el transporte a los actores internacionales que se encuentran en Malí, MINUSMA, EUCAP, EUTM y la Operación Barkhane francesa. Para ello, 58 militares españoles con el T.10 Hércules operan desde la base aérea francesa de Yoff en Dakar. Su misión se limita al transporte de equipos, material, personas y reabastecimiento de combustible y tiene prohibida la participación en hostilidades en el frente. Inicialmente la operación prestó apoyo a las misiones francesas de Serval que derivó en Barkhane[10].

La operación del destacamento Mamba también tiene el objetivo de apoyar en el transporte táctico y logístico de las operaciones internacionales en la República Centroafricana, MINUSCA y EUTM-Malí. La operación comenzó en 2014 para dar apoyo a la operación francesa Sangaris. Actualmente, su objetivo se centra en dar apoyo, no solo a las misiones en curso de la República Centroafricana, sino también contribuye al transporte intrateatro de la Operación Barkhane. El destacamento Mamba

[9] «BARKHANE: L'engagement des pays alliés et européens». Ministère des Armées. 2019. Disponible en https://www.defense.gouv.fr/operations/actualites2/barkhane-l-engagement-des-pays-allies-et-europeens.
[10] VEGAS, A.; GRAU, J.L. «Mamba y Marfil». *Revista Española de Defensa*. Julio 2015, p. 25.

está formado por 46 militares y el avión T.21 (C-295) que opera desde Libreville en Gabón[11].

La participación de España en dichas misiones demuestra el alto compromiso de nuestro país con la estabilidad de la región, siendo uno de los países líderes en las misiones internacionales. Además, también cabe destacar que, aunque el apoyo a Francia solo es en el transporte, las distancias y las condiciones geográficas y climáticas de la región, hacen crucial el apoyo de nuestro país y de otras fuerzas europeas a la operación Barkhane. Se calcula que el 50 % del transporte de intrateatro es realizado por países europeos. España es el país que más aporta en su conjunto a las misiones de la UE y que está en todas las de la UE en África.

Operaciones de seguridad cooperativa

Las actividades de seguridad cooperativa nacen de la petición de algunos gobiernos africanos al Gobierno español para que este les forme en aquellas capacidades de las que carecen o que quieren perfeccionar en el ámbito militar. Estas operaciones surgen de la relación bilateral Estado-Estado entre nuestro país y los Estados en cuestión. Para ello, el Gobierno español asesora y forma a las fuerzas armadas de esos países para que, gracias a esas capacidades, puedan combatir las amenazas que tienen, que suelen ser bastante similares a las nuestras: terrorismo, tráfico ilegal e inmigración irregular. Estas misiones, siendo relativamente desconocidas por la opinión, son vitales para estrechar las relaciones diplomáticas y comerciales con estos países. Hasta el día de hoy, los Gobiernos de Cabo Verde (2014), Senegal (2015), Mauritania (2016) y Túnez (2017) son aquellos con los que tenemos un acuerdo para el adiestramiento y la formación en capacidades. Aunque España no tiene personal desplegado permanentemente, los equipos que se envían son durante cortos periodos de tiempo en el que se realizan las actividades de adiestramiento.

Las formaciones que se realizan son en procedimientos de combate terrestre con enemigos asimétricos, desactivación de explosivos, sanidad en combate, logística, tiradores de precisión, mantenimiento de aeronaves, búsqueda y rescate, seguridad de instalaciones, seguridad y vigilancia marítima, en el que España despliega dos buques de la Armada para las operaciones. Ejemplos de estas actividades son el despliegue

[11] Ídem, p. 27.

del patrullero de altura Serviola en 2019. En los cuatro meses que estuvo junto a las fuerzas de Cabo Verde, evitó el secuestro de dos buques y el hundimiento de un tercero[12]. Cabe destacar que, aunque las misiones de seguridad cooperativa se realizan con un Estado, especialmente en lo relacionado con la seguridad marítima, existe una cooperación estrecha con otros países costeros como Camerún o Ghana.

Las misiones en Túnez tienen un interés particular en tanto que es un país del norte de África en el que su mayor amenaza es el alistamiento de sus ciudadanos como combatientes de Dáesh y la amenaza de atentados. De esta misión no aparece ningún ejercicio conjunto públicamente más allá de una cooperación en el ámbito de la OTAN para el entrenamiento de la Unidad de Operaciones Especiales de la Marina. La OTAN tiene un interés particular en este país tras la Primavera Árabe para cooperar en su reforma del sector de seguridad y conseguir un aliado permanente en el norte de África. Túnez prefiere los acuerdos bilaterales con países como España dejando claro que no quiere alinearse con la OTAN. De hecho, ya rechazó en febrero de 2018 una propuesta de la OTAN para estacionar personal en un centro de operaciones militares a cambio de una subvención de 3,7 millones de dólares[13].

Las operaciones no-militares de España en el Sahel

A parte de esas misiones militares, España ha destacado por la formación en capacidades a policía y guardia nacional, que son una parte esencial del sector de seguridad interior a través del proyecto GAR-SI Sahel, de los que ya se empiezan a atisbar los primeros resultados. Además de esta iniciativa, nuestro país también lidera los proyectos de EL KSAR, Blue Sahel y ECI-Niger cuyo objetivo se centra en la lucha contra el tráfico de personas. La mayoría de las operaciones que España lleva a cabo en el Sahel son para formar a las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado en capacidades que les permita combatir mejor el terrorismo, el tráfico y la inmigración ilegal.

GAR-SI Sahel

[12] «Golfo de Guinea (Diplomacia de la Defensa)». Actualidad. Ministerio de Defensa. Disponible en https://www.defensa.gob.es/misiones/en_exterior/actuales/listado/diplomacia-defensa.html.
[13] MÁRQUEZ DE LA RUBIA, F. *Seguridad cooperativa OTAN: visión mediterránea.* Documento de Análisis. 17 de julio de 2019.

El GAR-SI Sahel son los grupos de acción rápida e intervención en el Sahel. Este proyecto tiene como objetivo la formación y el equipamiento de unidades de acción rápida de los países del G-5 Sahel y Senegal. Inspiradas en el GAR español, estas unidades se adaptan mejor a las necesidades específicas de seguridad que tienen los países del Sahel. En estos Estados, las amenazas híbridas y transfronterizas hacen que las diferencias entre seguridad exterior (defensa) y seguridad interior, se difuminen. Por ello, los GAR-SI cubren de una manera más eficiente las demandas de seguridad, teniendo en cuenta la orografía y capacidades reales de los cuerpos. Este proyecto está gestionado por FIIAPP y financiado por la Unión Europea. Liderado por la Guardia Civil española, junto con la Gendarmería francesa, Carabinieri de Italia y la Guarda Nacional Republicana de Portugal, el GAR-SI Sahel pretende proporcionar los mecanismos a Estados frágiles para luchar dentro de sus fronteras contra la migración irregular y los grupos terroristas. El objetivo de estas fuerzas no es solamente la formación de los equipos especiales, sino que uno de los mayores objetivos es lograr la coordinación real y la interoperabilidad entre los países del Sahel[14].

El GAR-SI Sahel comenzó en marzo de 2017 y, aunque tenía previsto durar solamente dos años, pero tras los excelentes resultados de la misión, se ha decidido prorrogar y aumentar el número de misiones (de 6 a 13). Analizando los resultados de cada país, durante los dos primeros años, ya se ha finalizado la misión de apoyo a Mauritania convirtiéndose en una unidad autónoma. Además, se han realizado 167 operaciones en coordinación con otras unidades, lo que demuestra que GAR-SI en Mauritania ha logrado una interoperabilidad real. Debido al éxito de la misión, Mauritania ha pedido la creación de una segunda unidad de 132 gendarmes para hacerse cargo de la frontera sureste del país[15]. Con respecto a la misión GAR-SI de Níger, aunque el despliegue de la unidad se ha producido en julio de este año, durante la fase de tutorización de las fuerzas nigerianas ya han podido llevar a cabo operaciones fronterizas con Burkina Faso. La Gendarmería nacional ya ha formalizado la demanda para crear una segunda unidad de 134 gendarmes[16].

[14] «La Guardia Civil lidera el proyecto GAR-SI Sahel (Grupos de Acción Rápida de Vigilancia e Intervención en el Sahel)». Madrid: Guardia Civil, 2016. Disponible en http://www.interior.gob.es/prensa/noticias/-/asset_publisher/GHU8Ap6ztgsg/content/id/6102958.

[15] GAR-SI SAHEL *Document d'action Fonds Fiduciaire d'Urgence de l'Union Européenne en faveur de la stabilité et de la lutte contre les causes profondes de la migration irrégulière et du phénomène des personnes déplacées en Afrique.* EU Emergency Trust Fund For Africa. June 2019. European Commission, p. 5.

[16] Ídem, p. 7.

En cuanto a Senegal, como es en el caso de Mauritania, el programa se estableció y ejecutó satisfactoriamente, convirtiéndose en una unidad plenamente operativa con su base de operaciones cerca de la frontera de Malí. Si bien Senegal no ha pedido otra unidad GAR-SI, en febrero de este año la Gendarmería nacional senegalesa ha pedido una ayuda suplementaria para medios logísticos para aumentar la capacidad operacional[17]. Con respecto a la unidad en Burkina Faso, las unidades fueron desplegadas en Toéni en mayo de este año y han sido capaces de llevar con éxito operaciones por todo el territorio, controlando, sobre todo, parte del territorio más remoto e inseguro de este país. Debido a su éxito, el país también ha solicitado dos unidades suplementarias con 80 agentes cada uno[18].

En cuanto a la misión de Malí, aunque fue una de las más tardías en desplegarse, las fuerzas GAR-SI malienses han conseguido capacidad operacional suficiente. Por otra parte, si se ha tardado tanto en la creación de esta fuerza, ha sido debido a la reestructuración de las FCSE, dentro de su reforma de sector de seguridad. Por ello, han solicitado también a la Unión Europea la creación de tres fuerzas más con 155 gendarmes cada una[19]. La única misión que todavía sigue en una fase de formación es la misión de Chad, cuya posible extensión dependerá de la evaluación inicial de la primera, que tiene previsto su despliegue a finales de este año.

Blue Sahel y proyecto EL KSAR

El programa Blue Sahel es la continuación de una serie de proyectos que comenzaron en 2006 con una duración media de dos años cuyo objetivo es mejorar la cooperación transfronteriza de los países beneficiarios de este programa: Mauritania, Cabo Verde, Senegal, Malí, Guinea Conakry, Guinea Bissau y Gambia. Para ello, bajo el liderazgo de la Guardia Civil, se forma a los cuerpos de seguridad de los Estados participantes para que sus capacidades se vean reforzadas a la hora de luchar contra nuestras amenazas comunes: el crimen organizado y el tráfico de seres humanos[20].

El proyecto EL KSAR, por otro lado, es un proyecto destinado exclusivamente a Mauritania, cuyo objetivo es reforzar la seguridad de la aviación civil, principalmente en

[17] GAR-SI SAHEL *(…)*. EU Emercency Trust Fund For Africa. June 2019. European Commission, p. 8.
[18] Ídem, p. 8.
[19] Ídem, p. 3.
[20] ESPINOSA NAVA, F. «La cooperación en África de las fuerzas de seguridad españolas». *La estabilidad en el Sahel. Un análisis prospectivo*. D. T. 05/2018, p. 153.

sus aeropuertos y luchar contra el crimen organizado transfronterizo, además de consolidar las relaciones de cooperación con Mauritania[21].

ECI-Níger

El Equipo Conjunto de Investigación es un proyecto financiado por la Unión Europea y gestionado por FIAPP, que tiene como objetivo la formación en capacidades de las fuerzas de seguridad nigerinas para luchar contra la trata de personas y la gestión de la migración. El ECI-Níger está inspirado en el proyecto bilateral España-Mauritania, el ECI-Mauritania que, aparte de ser un equipo de investigación, también lo era de vigilancia.

El ECI está liderado por la Policía Nacional que cuenta con tres miembros del equipo. Además, hay otros tres miembros de la Policía Nacional francesa y 12 miembros de la Policía nigerina que trabajan junto a la División de Investigaciones Especiales nigerina, responsable de la lucha contra la trata de personas, el tráfico ilícito de migrantes y la falsa documentación en la Dirección de Vigilancia del Territorio (DST) de la Policía nacional de Níger.

Níger ha sido uno de los países de tránsito más importantes para las redes de tráfico de personas en dos vías principales: Argelia-Marruecos y Libia. Hasta que el proyecto se puso en marcha en diciembre de 2016 los cruces migratorios entre Libia y Níger fueron de 70.000 personas en mayo de ese año. Un año después con el proyecto ya en marcha los cruces descendieron a 1.500[22]. Aunque el programa finaliza este diciembre, teniendo en cuenta los resultados obtenidos se renovará otros tres años.

[21] ALTUNA, S. *La contribución española actual a la lucha contra el terrorismo en el Sahel.* 2018. Real Instituto Elcano. ARI 116/2018 - 16/10/2018.

[22] ECI-NIGER *Document d'action Fonds Fiduciaire d'Urgence de l'Union Européenne en faveur de la stabilité et de la lutte contre les causes profondes de la migration irrégulière et du phénomène des personnes déplacées en Afrique.* EU Emergency Trust Fund For Africa. June 2019. European Commission, p. 5.

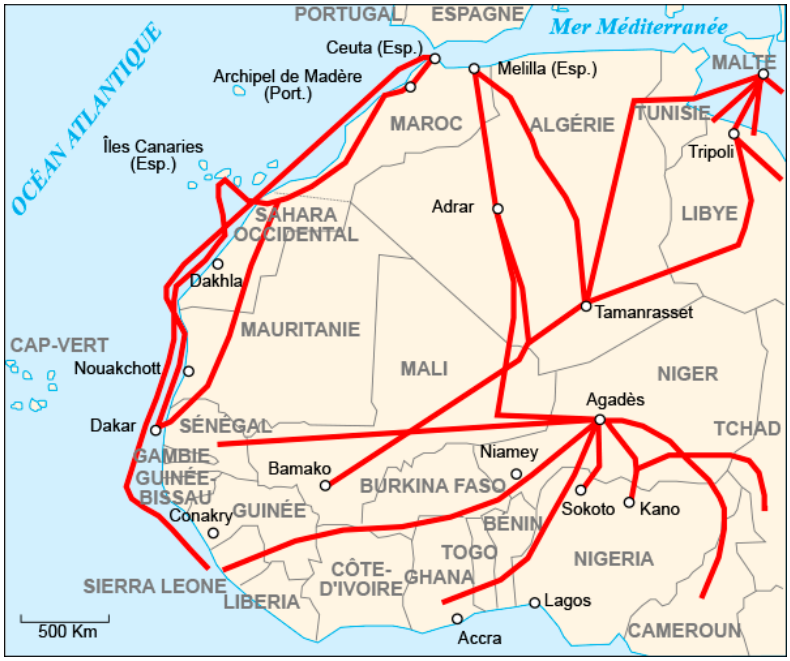


Figura 3. Mapa de rutas de llegadas de inmigrantes. Fuente: datos procedentes de los informes de Refugiados y Migrantes: Entradas a Europa (Mediterráneo) de UNHCR de los años 2017, 2018 y 2019. Fuente del mapa: Migration routes from West Africa to Europe.
Map: historicair / Wikimedia Commons (CC BY-SA 3.0).

Hasta julio de este año, se han llevado a cabo 183 operaciones referentes al tráfico de personas, 59 organizaciones criminales han sido desarticuladas, entre ellas destacan la desarticulación de las redes más importantes de tráfico con fines de explotación sexual hacia Europa[23].

Desafíos de la acción exterior española en el Sahel

Las acciones de cooperación militar y policial de España en el Sahel muestran el compromiso de España por restablecer la seguridad en el Sahel. Ese compromiso refleja la preocupación por la degradación de la estabilidad en una región que como se ha mencionado anteriormente, crece demográficamente y se deteriora climática y

[23] «España y Níger refuerzan la lucha contra las redes de tráfico y trata de personas en las fronteras». *Europa Press*. 2019. Disponible en https://www.europapress.es/epsocial/migracion/noticia-espana-niger-refuerzan-lucha-contra-redes-trafico-trata-personas-fronteras-20190712161234.html.

económicamente. Por ello, las amenazas a las que ahora se enfrenta España no parece que vayan a desaparecer de manera natural.

Ya han pasado siete años desde la llegada de las fuerzas EUTM y MINUSMA a Malí, y la llegada de Francia con la Operación Serval y después Barkhane. En estos siete años, la situación en términos de seguridad se ha degradado y es por ello por lo que países como Francia se están cuestionando su presencia, o cuanto menos, su estrategia en la región.

El Sahel de por sí presenta unos desafíos concretos que es imprescindible tener en cuenta para el correcto y satisfactorio desarrollo de nuestra acción exterior. La trasposición del modelo del sector de seguridad de los Estados-nación occidentales debe hacerse teniendo en cuenta las particularidades de un Estado africano joven, en proceso de formación, con fronteras difusas y permeables de enormes distancias, falta de cohesión social y estructuras de gobernanza tradicionales paralelas a las del Estado. Por ello, es crucial la adaptación de dicho modelo teniendo en cuenta las especificidades de la región y contando con los actores protagonistas del sector de seguridad. Eso incluye no solo la formación de capacidades y la dotación de medios, sino también la capacitación de buenos gobernantes y la inclusión de los actores locales en toda su diversidad.

Por último, la aparición de grupos armados de países como Malí o Níger se debe, entre otras causas, a la marginalización de sectores de la población que no se ven reflejados en el proyecto nacional. Muchos jóvenes consideran el unirse a los grupos armados como una de las únicas alternativas profesionales. Por tanto, uno de los desafíos más grandes es que el negocio de los grupos armados deje de ser lucrativo; en otras palabras, desvincular la violencia de los beneficios económicos. Las iniciativas de desarme, desmovilización y reintegración (DDR) intentan atajar este problema, aunque por falta de medios, de financiación y de voluntad política, muchos de los esfuerzos no llegan a producir resultados. La cooperación con las potencias regionales como Marruecos y Argelia y con la alianza del G5 Sahel es crucial para alcanzar una solución duradera con los actores involucrados.

Además, es crucial hacer la distinción entre grupo armado y organización terrorista que, en muchas ocasiones, los gobiernos locales no hacen utilizando las capacidades y el apoyo de las fuerzas extranjeras para su propia agenda política, haciéndola pasar por

lucha antiterrorista. Los grupos terroristas y las rutas de inmigración irregular normalmente no están en lugares donde existe presencia del Estado, sino en los lugares más remotos, controlados por grupos no estatales. Por ello, es imprescindible la coordinación con dichos actores no estatales, como los tuareg del norte de Malí (GATIA, CMA, Plataforme). La apropiación de la reforma del sector de seguridad por parte de los actores locales es la mejor manera de asegurar su duración y de ayudar al proceso de integración de estas regiones, proporcionando ayuda económica y militar más allá de la capital y alrededores.

Conclusiones y prospectiva

Al haber analizado las amenazas y la acción exterior de España para hacer frente a las mismas en el Sahel, cabe destacar el alto compromiso de nuestro país con la zona. Esta estrategia tiene como prioridades: la formación en capacidades, la coordinación y la interoperabilidad de las fuerzas de los Estados frágiles, a diferencia de las estrategias de otros países como Francia que combaten directamente el terrorismo en la región. Todas las misiones de formación se centran en asegurar la coordinación entre fuerzas y cuerpos de seguridad locales y regionales. Teniendo en cuenta que las amenazas a la seguridad y estabilidad son transfronterizas, esta es una estrategia muy adecuada que se adapta a las especificidades de la zona del Sahel. El Sahel es de extrema importancia también para Marruecos, Argelia y Túnez, ya que su seguridad depende de la estabilidad de la zona. Por ello, las relaciones bilaterales de diplomacia de defensa y seguridad cooperativa deben seguir siendo una prioridad. Una cooperación más estrecha por parte de España y de la Unión Europea con los países del norte de África es crucial para que sean actores de apoyo y de cambio en la región.

Por otro lado, a pesar de la eficacia de las operaciones españolas, es necesario continuar y expandir nuestra acción en el Sahel, teniendo en cuenta la importancia estratégica de la región y las consecuencias que supone un Sahel inestable para nuestros intereses. Por tanto, el compromiso debe ser a largo plazo, pero teniendo en cuenta que, una vez formadas sus capacidades, depende de los Estados continuar con la reforma del sector de seguridad y aplicar los conocimientos adquiridos. Para ello, una clara evaluación de los objetivos de las operaciones españolas es crucial para determinar su efectividad.

Valorando los resultados de las operaciones cuyo fin es la lucha contra la inmigración irregular, los proyectos como GAR-SI, ECI-Níger, Blue Sahel y EL KSAR, para cerrar la ruta del Mediterráneo occidental, se pueden catalogar cautelosamente como exitosos. Aun así, es necesario seguir cooperando en estas áreas, ya que la tendencia puede cambiar de un año para otro y el descenso de este año en la inmigración irregular cuenta con otras causas como los acuerdos con países de tránsito como Marruecos.

Sin embargo, en cuanto a la lucha contra el terrorismo, la estrategia de la Unión Europea y de España parece no ser suficiente, habiendo más atentados y más grupos terroristas en el Sahel este año que el pasado y que el anterior. Además, los contingentes internacionales de la ONU, la Unión Europea y los relacionados con la Operación Barkhane han sido blanco de estas organizaciones terroristas. Este hecho es alarmante, ya que indica la posibilidad de que las operaciones de las misiones extranjeras estén alimentando la propaganda terrorista para captar a nuevos combatientes como es el caso de la estrategia del grupo terrorista JNIM. Además, otra de las consecuencias de la presencia de fuerzas extranjeras es la represalia contra la población civil por parte de los grupos terroristas.

Como ya se ha mencionado anteriormente, el apoyo a la reforma del sector de seguridad de los Estados frágiles es imprescindible para la reconstrucción de las necesarias capacidades y recursos para su desarrollo. Si ese proceso no está acompañado de un desarrollo social, político y económico, las posibilidades de que los conflictos resurjan son altas. Acompañar a los Estados en el cumplimiento de los acuerdos de paz firmados, en el respeto de los derechos humanos y en la transición política desmilitarizada es una de las labores fundamentales que debería asegurar España y la Unión Europea, si pretenden seguir involucrándose con eficacia en formar a los brazos armados de los Estados.

*Beatriz de León Cobo**
Analista especializada en defensa,
seguridad y gestión de crisis

Documento
Opinión

16/2020 5 de marzo de 2020

Ángel García Estrada *

Cambio climático y aproximación de las potencias al Ártico

Cambio climático y aproximación de las potencias al Ártico

Resumen

El calentamiento global está provocando que la extensión de hielo en las zonas polares sea menor año tras año, modificando las condiciones de vida a gran velocidad. Entre las consecuencias de estos cambios se encuentra la apertura de rutas marítimas hasta ahora bloqueadas por el hielo y el afloramiento de recursos vivos y minerales actualmente inaccesibles para el ser humano. Dichos acontecimientos han captado la atención no solo de los Estados ribereños del Ártico, sino también de China, lo que ha marcado el pistoletazo de salida a una carrera para ejercer su influencia en esta región, donde el control de las rutas marítimas y la explotación de los recursos existentes darán lugar a nuevas relaciones internacionales.

Palabras clave

Cambio climático, Ártico, rutas marítimas, deshielo, EE. UU., Rusia, China.

*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.

Climate change and the approach of the powers to the Arctic

Abstract

Global warming and climate change are causing a progressive reduction in the ice extension, altering life conditions at high speed in the Arctic region. Among the consequences of these changes are the appearance of shipping routes due to the melting ice, the emergence of fisheries and mineral resources banned to human access so far. This has captured the attention of the Arctic and near Arctic states and has kicked off a race to extent their influence in this region, where control of sea routes and exploitation of existing resources will lead to new international relations among actors.

Keywords

Climate change, Arctic, shipping routes, global warming, USA, Russia, China.

Introducción

«Quien domina el mar domina el mundo». A lo largo de la historia no son pocos los ejemplos de la directa relación entre la supremacía naval de una nación y su prosperidad y hegemonía. Imperios como el español o el británico se cimentaron en su Armada y en el control de los océanos y las rutas marítimas que estos proporcionaban. Estrategas como Mahan señalaron la extrema importancia de esta idea, que guio a los Estados Unidos a conformar una Marina que le otorgase la supremacía naval para explotar el comercio marítimo y reforzar su posición dominante.

Esta antigua reflexión sigue estando vigente en nuestros días. En la actualidad, el 80 % del comercio mundial se realiza por vía marítima, siendo transportadas anualmente 10.700 millones de toneladas entre los diferentes puertos del mundo, según datos del último informe de transporte marítimo de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés). Este artículo pretende estudiar el desarrollo y las consecuencias de la aparición de las nuevas rutas marítimas y oportunidades de explotación de recursos naturales que surgen del deshielo del Polo Norte y las implicaciones geopolíticas que esto tendrá.

El progresivo deshielo del océano Glacial Ártico está dando lugar a la apertura de rutas marítimas hasta ahora bloqueadas por el hielo permanente, abriendo nuevas oportunidades de comercio y enriquecimiento, pero también se ha convertido en un escenario donde las potencias mundiales luchan por ocupar una posición ventajosa que les permita seguir disfrutando de su posición preeminente e incluso desbancar la hegemonía estadounidense.

Es preciso analizar la aproximación de las potencias al Ártico, cómo tratan de ejercer su influencia, qué alianzas se están forjando y el modo en que la apertura de nuevas vías marítimas, así como la pugna por la explotación de los recursos en la zona modificarán las relaciones internacionales.

Rutas marítimas

En la actualidad, más del 80 % del tráfico mundial de mercancías se realiza por vía marítima, lo que revela la importancia de este medio para el comercio y la industria de todos los países desarrollados y en vías de desarrollo. Las principales rutas marítimas pasan por unos puntos críticos (*choke point*) que concentran el 90 % del tráfico marítimo mundial y cuya importancia estratégica es innegable. El canal de Panamá, el estrecho de Gibraltar, el canal de Suez, el estrecho de Ormuz y el estrecho de Malaca son los principales lugares de paso y nodos de la comunicación por vía marítima mundial, por lo que cualquier incidente en ellos afecta a un gran volumen de mercancías y clientes en todo el mundo. La protección de estos enclaves estratégicos es una tarea de máxima prioridad, pues la seguridad de las rutas comerciales y del comercio mundial se vería enormemente comprometida en caso de que un país de forma unilateral o un actor no estatal controlase un *choke point*.

Figura 1. Comercio marítimo. Fuente: www.shipmap.org.

Los incidentes acaecidos en el estrecho de Ormuz en los meses de mayo y junio de 2019, donde petroleros de bandera norteamericana y británica han sido atacados, ponen de manifiesto el alcance de las implicaciones geopolíticas de poner en riesgo el suministro de petróleo de Occidente. La respuesta occidental ha sido la creación de una misión liderada por Francia denominada *European Maritime Awareness in the Strait of Hormuz* (EMASOH)[1], que tiene como objetivo garantizar la libertad de navegación y la seguridad de los buques que transiten por esa zona. El primer buque desplegado es la fragata francesa Courbet y, en las próximas semanas, el destructor de los Países Bajos De Ruyter se incorporará a la zona de patrulla. La inestabilidad reinante en Oriente Medio otorga si cabe mayor importancia a la búsqueda de alternativas de suministro energético y rutas comerciales, lo que otorga al Ártico una importancia capital en el medio y largo plazo.

El caso del Ártico

Evolución del deshielo

En las últimas décadas, la sociedad ha empezado a tomar conciencia del impacto del ser humano en el medio ambiente, pues términos como efecto invernadero o cambio climático no son desconocidos para la mayoría de nosotros. En los proyectos de hoy día, se tienen en cuenta los efectos que este tiene sobre el entorno, haciendo de la sostenibilidad uno de los factores críticos para el desarrollo del proyecto en cuestión.

El calentamiento global está provocando la fusión de los casquetes polares y la reducción del permafrost[2]. Según datos del Centro Nacional de Datos de Nieve y Hielo (NSDIC, por sus siglas en inglés), la extensión de hielo marino en el Polo Norte ha venido disminuyendo desde que se tienen registros en 1979, siendo el otoño del año 2012 el mínimo histórico[3]. La extensión de hielo aumenta durante el otoño e invierno, mientras que disminuye durante la primavera y verano. Este régimen provoca que en marzo se alcance la mayor extensión y en septiembre la formación de hielo sea la

[1] EMASOH está integrada por Francia, Dinamarca, Países Bajos, Bélgica, Portugal, Alemania, Grecia e Italia.
[2] El término permafrost se refiere a la capa de subsuelo congelada de forma permanente, que puede estar o no cubierta de hielo o nieve y que contiene gran cantidad de dióxido de carbono y de metano.
[3] NATIONAL SNOW AND ICE DATA CENTRE. «Quick facts on sea ice». (s.f.). Disponible en https://nsidc.org/cryosphere/quickfacts/seaice.html. Fecha de la consulta 20/11/2019.

menor del año. En la figura 2 se muestra la comparativa de extensión de hielo marzo-septiembre.

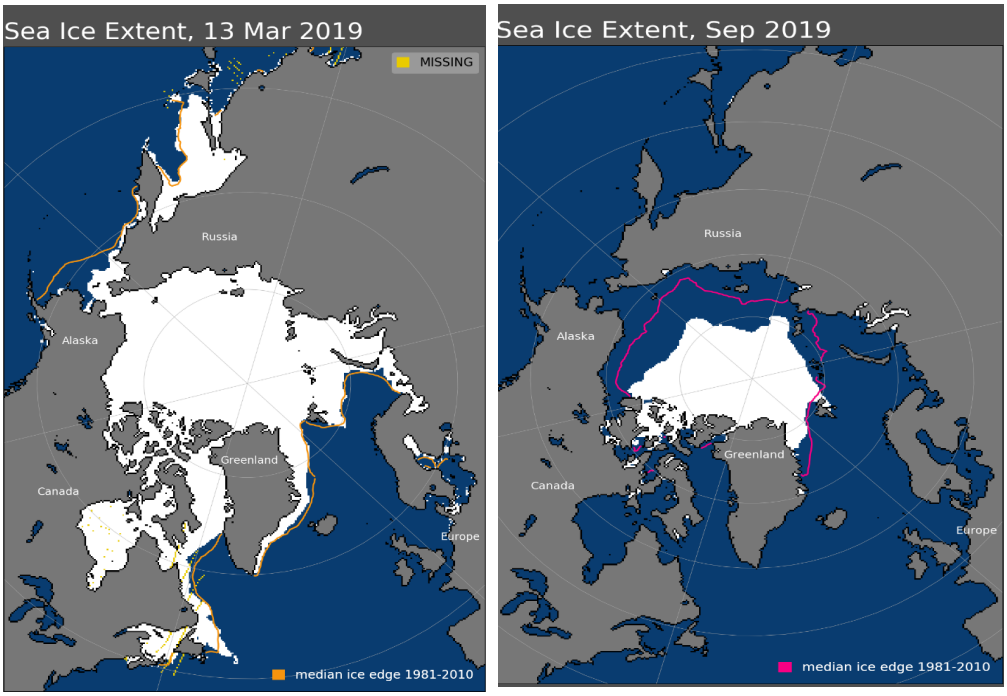


Figura 2. Extensión hielo máxima-mínima 2019. Fuente: NASA earth observatory.

Según datos del *Arctic Monitoring and Assessment Programme* (AMAP), en 2017, el océano Glaciar Ártico podría ser totalmente navegable a partir de 2050 o incluso a finales de la década de 2030[4]. Aprovechando las condiciones de deshielo estival varias navieras han realizado transportes utilizando los pasos del océano Glacial Ártico. Aunque se tiene constancia de que otros buques atravesaron el paso del noreste con anterioridad, fue, en 2013, el buque Yong Sheng, fletado por COSCO, el primero en completar la navegación entre Taicang y Rotterdam en el ámbito del comercio marítimo. El Yong Sheng, un buque acondicionado para la navegación en aguas polares y que cuenta con la calificación Ice Class B1 de la CCS (ARC 4 en su equivalente rusa o IA según el criterio Lloyd's)[5], zarpó el 15 de agosto de Taicang y,

[4] AMAP. «Snow, Water, Ice and Permafrost in the Arctic (SWIPA)». Oslo: 2017. Disponible en https://www.amap.no/documents/doc/snow-water-ice-and-permafrost-in-the-arctic-swipa-2017/1610. Fecha de la consulta 22/11/2019.

[5] Para navegar por aguas polares (Ártico y Antártida) los buques han de cumplir unos requisitos establecidos por la OMI (Organización Marítima Internacional), que varían en función de las condiciones

tras atravesar el estrecho de Barents el 1 de septiembre y transitar por la ruta del noreste, alcanzó Rotterdam el 10 de septiembre, empleando 27 días en recorrer 7.800 millas náuticas.

El trayecto equivalente por los estrechos de Malaca y Suez se extiende hasta las

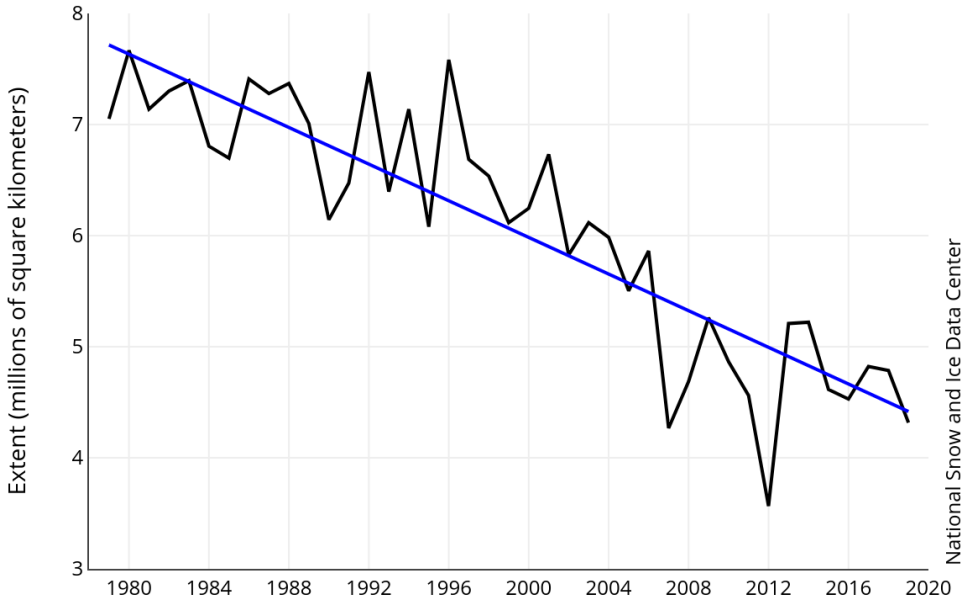


Figura 3. Extensión media del hielo durante el mes de septiembre 1979-2020. Fuente: NSIDC.

10.600 millas y los 36 días de navegación, por lo que el ahorro se cuantifica en 2.800 millas y 9 singladuras. Desde entonces, COSCO ha desplegado hasta diez buques en el Ártico y ha completado 14 viajes por las rutas árticas[6].

La naviera danesa Maersk también ha dado pasos para incorporar el Ártico como una de sus rutas de transporte marítimo. El Venta Maersk, portacontenedores rompehielos con capacidad para 3.200 TEU, realizó el tránsito entre Vladivostok y San Petersburgo durante el verano de año 2018.

y tipo de hielo que puede soportar. La clasificación varía entre PC1 y PC7 Existen otros organismos con estándares propios como Lloyd's, la China Classification Society (CCS) o la Russian Maritime Registration of Shipping. Disponible en http://www.imo.org/es/MediaCentre/HotTopics/polar/Documents/A%2026-Res.1024.pdf#search=clasificaci%C3%B3n%20de%20buques.

[6] JIANG, Jason. «Cosco to increase Arctic Voyages this summer». *Splash 247*. Junio 2018. Disponible en https://splash247.com/cosco-increase-arctic-voyages-summer/.

Otro de los hitos de la navegación en el Ártico fue el alcanzado en enero de 2018 por el Eduard Toll, un gasero rompehielos que transportó gas natural licuado (GNL) desde la terminal rusa de Sabetta en la península de Yamal hasta el puerto francés de Montoir, realizando el tránsito en invierno de forma autónoma, sin la asistencia de rompehielos. El Eduard Toll es un moderno gasero de casi 300 metros de eslora, construido en los astilleros coreanos de Daewoo y cuya calificación de clase Arc 7 le ha permitido navegar por zonas de hasta 1,8 metros de espesor de hielo. Este buque es el cuarto de una serie de 15 gaseros contratados por Rusia para el transporte de GNL por la ruta del noreste[7].

Paso del noreste. Postura rusa

En 2014, el presidente ruso, Vladimir Putin, definió el Ártico como una zona de interés ruso tradicional, ya que concentra todos los aspectos de seguridad nacional: militar, política, económica, tecnológica, medioambiental y de recursos[8].

El interés ruso por el Ártico no es nuevo, solo permanecía latente por la crisis económica y social que vivía Rusia desde la desaparición de la Unión Soviética. Tras la llegada de Vladimir Putin al poder, Rusia ha vivido épocas de bonanza económica que le han permitido aumentar su gasto en Defensa y en políticas de Estado, siendo la presencia y expansión en el Ártico una de las principales estrategias.

En el año 2008 se publicó el documento *Principles of the State Policy of the Russian Federation in the Arctic to 2020 and beyond,* la hoja de ruta de la política rusa en el ámbito del Ártico, donde se identificaban cuatro intereses nacionales básicos:

- El Ártico (zona ártica de Rusia) como fuente básica de recursos.

- Mantener el Ártico como una zona de paz y cooperación.

- Preservar el ecosistema único del Ártico.

- Utilizar la Ruta del Norte (NSR, por sus siglas en inglés) como una vía de comunicación de Rusia.

[7] THE MARITIME EXECUTIVE. «Flashback: LNG tanker makes record Northern sea route transit». *The Maritime Executive*. Enero 2019. Disponible en https://www.maritime-executive.com/article/flashback-lng-tanker-makes-record-northern-sea-route-transit.
[8] Vladimir Putin en la reunión del Consejo de Seguridad de la política de Estado en el Ártico (22 de abril de 2014). Disponible en http://en.kremlin.ru/events/president/news/20845.

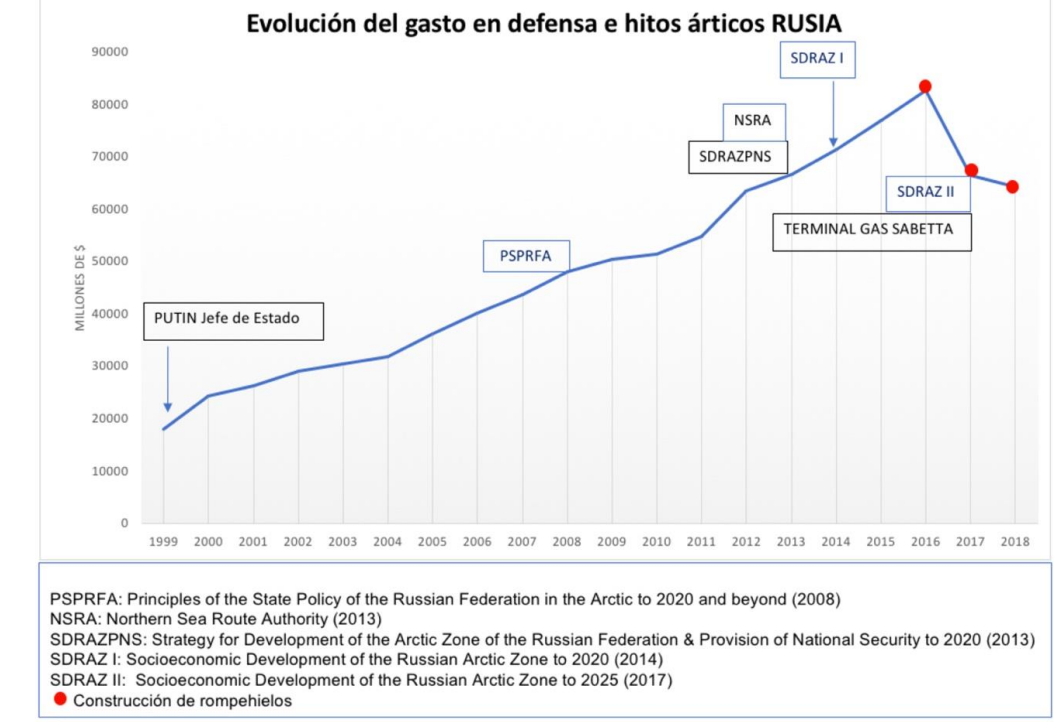


Figura 4. Gasto militar de Rusia 1992-2018. Fuente: elaboración propia con datos del SIPRI.

A este documento han seguido otros como *The Strategy for the Development of the Arctic Zone of the Russian Federation and Provision of National Security to 2020*[9], publicado en 2013, el *State Programme of the Russian Federation - Socioeconomic Development of the Russian Arctic Zone to 2020*, publicado en abril de 2014 o el *State Programme of the Russian Federation - Socioeconomic Development of the Russian Arctic Zone to 2025*, promulgado en agosto de 2017 y que venía a rectificar el programa ruso de 2014. Para Mehdiyeva[10], una visión de conjunto de estas estrategias muestra la evolución de la aproximación rusa al Ártico. En los inicios, el desarrollo y explotación de los recursos, se consideraba en un entorno de cooperación, mientras

[9] *The Strategy for the Development of the Arctic Zone of the Russian Federation and Provision of National Security to 2020*. Disponible en http://www.research.kobe-u.ac.jp/gsics-pcrc/sympo/20160728/documents/Keynote/Russian%20Arctic%20strategy%202013.pdf. Fecha de la consulta 3/1/2020.

[10] MEHDIYEVA, Nazrin. «Russia´s Arctic Papers: The evolution of Strategic Thinking on the High North». *Nato Defense School*. Noviembre 2018. Disponible en http://www.ndc.nato.int/research/research.php?icode=567.

que en los posteriores documentos se manifiesta la necesidad de garantizar la seguridad antes de la explotación.

Los aspectos fundamentales de la política rusa para reforzar la soberanía en el Ártico son dos:

- Jurisdicción sobre la NSR.
- Ampliación de la ZEE por la continuidad de la plataforma continental, para la explotación de los recursos más allá de las 200 millas.

La asertividad con la que Rusia proclama la jurisdicción de la NSR va acompañada con políticas que incluyen la creación de infraestructuras que hagan la ruta atractiva y rentable, mejoras en las ayudas a la navegación y comunicaciones, construcción de rompehielos de gran potencia tanto nucleares como diésel, plataformas de extracción autopropulsadas, así como actividades de investigación y ciencia. Otro aspecto resaltado por el presidente Putin es el refuerzo de la presencia de las Fuerzas Armadas rusas para asegurar las infraestructuras y la explotación de recursos, reacondicionando aeródromos abandonados y construyendo bases militares como la de Kotelny, en el archipiélago de las islas de Nueva Siberia.

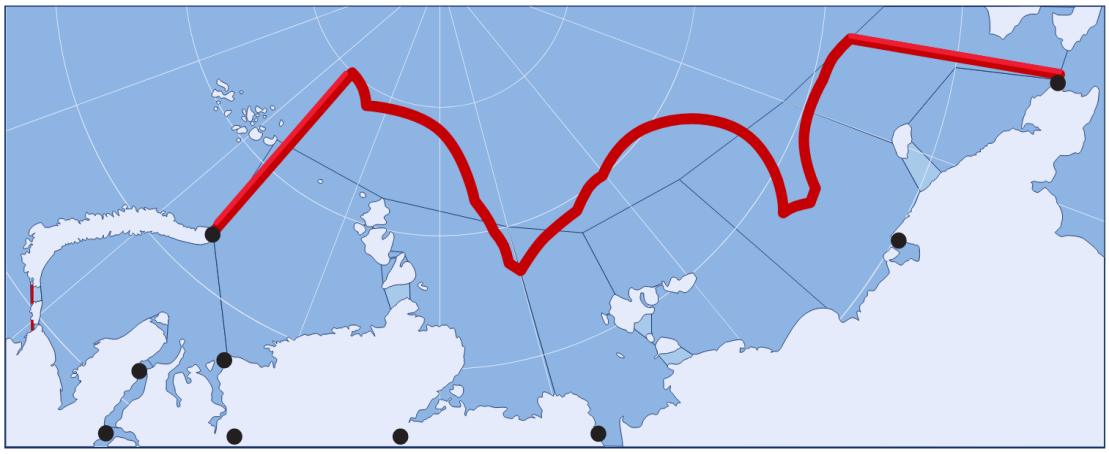


Figura 5. Límites de la NSR. Fuente: Northern Sea Route Authority (NSRA).

La ampliación de la ZEE de Rusia en el Ártico otorgaría el derecho de explotación de los vastos recursos vivos y minerales que se encuentren en ella. Esto, junto con la utilización de la NSR para transportar crudo y gas a China, reforzaría a Rusia en la lucha por el liderazgo exportador de crudo a nivel mundial, actualmente en manos de

Arabia Saudí y donde EE. UU., gracias al *fracking,* está cada vez mejor posicionado. En julio de 2018, Rusia envió por primera vez GNL a China usando la NSR[11], y durante el otoño de ese mismo año los rompehielos escoltaron a un convoy chino en el tránsito desde el estrecho de Bering hasta Europa, lo que confirma que el aprovechamiento de esta ruta es ya una realidad.

La *Northern Sea Route Authority* (NSRA), creada en el año 2013, tiene por objeto regular el tránsito de los buques por la NSR, prestar los servicios de rompehielos y practicaje necesarios para realizar la navegación y realizar la instalación y mantenimiento de las ayudas a la navegación y comunicaciones. Hasta hoy, para realizar el tránsito por la NSR, se requería presentar una solicitud a la NSRA con una antelación no inferior a 15 días. Sin embargo, desde que el buque de la Marina francesa Rhône transitase por la NSR, el régimen de Moscú se desmarcó exigiendo una antelación de 45 días para autorizar el tránsito de todo buque militar que no sea ruso[12].

El pasado 21 de diciembre de 2019 el presidente Dimitri Medvedev firmó el *Plan de desarrollo de infraestructuras de la NSR para el horizonte 2035*[13], cuyo objetivo es la construcción de infraestructuras para potenciar el comercio marítimo y la extracción de combustibles fósiles en el Ártico. Vertebrado en torno a 84 acciones de relevancia, asigna a las corporaciones estatales de energía nuclear (Rosatom), de crudo (Rosneft), de transporte marítimo y fluvial (Rosmorrechflot), a la compañía de GNL Gazprom y a Novatek la responsabilidad de alcanzar los hitos en un periodo determinado, entre los que destacan:

- La construcción de 40 buques hasta 2035, entre los que se incluyen 5 rompehielos nucleares de 60 MW, 3 de 120 MW correspondientes al proyecto Líder, 13 buques hidrográficos y 16 buques de salvamento y apoyo. Así mismo, está previsto acometer trabajos para extender la vida operativa de los tres rompehielos nucleares actualmente en activo y de otros tres buques de propósito especial.

[11] ILYUSHINA, Mary; PLEITGEN, Frederick. «Inside the military base at the heart of Putin's Arctic ambitions». *CNN*. Abril de 2019. Disponible en https://edition.cnn.com/2019/04/04/europe/russia-arctic-kotelny-island-military-base/index.html.
[12] THE MARITIME EXECUTIVE. «Russia tightens control over Northern Sea Route». *The Maritime Executive*. Marzo de 2019. Disponible en https://www.maritime-executive.com/article/russia-tightens-control-over-northern-sea-route.
[13] GOBIERNO DE LA FEDERACIÓN RUSA. «Plan de desarrollo de infraestructuras de la Ruta del Norte para el horizonte 2035». Diciembre de 2019. Disponible en http://government.ru/docs/38714/. Fecha de la consulta 25/1/2020.

- Modernizar cuatro aeropuertos en la región polar (Amderma, Pevek, Chersky y Keperveen).
- Construcción de infraestructuras en los puertos de Chaika y Severny, ambos en la península de Taymyr. Dragado del puerto de la terminal portuaria de Utreny, en la costa de Ob.
- Construcción de una red ferroviaria que conecte el puerto de Murmansk con diferentes emplazamientos
- La puesta en órbita de 12 satélites para asegurar las comunicaciones y también con capacidad meteorológica.
- Creación de una red de centros de salvamento, rescate y respuesta ante situaciones de crisis y/o emergencia.
- La construcción o adquisición de aeronaves de transporte capaces de operar en condiciones extremas de forma autónoma (3 unidades) y helicópteros con capacidad para operar en los rompehielos existentes y futuros (5 unidades).

Este ambicioso programa es la continuación de *The Strategy for the Development of the Arctic Zone of the Russian Federation and Provision of National Security to 2020*, y tiene por objetivo alcanzar los 80 millones de toneladas transportadas para el año 2024. Según Rosatom, el presupuesto de este plan rondará los 737.700,35 millones de rublos[14], unos 10.355 millones de euros.

En conjunción con este plan de construcción de infraestructuras y para potenciar el volumen de negocio, está previsto que la Duma apruebe, durante el primer trimestre de 2020, una ley que reducirá notablemente la fiscalidad sobre actividades de explotación de recursos en el Ártico, con el objetivo de fomentar la actividad de extracción. Son cinco las actividades que más se beneficiarán de esta bajada de impuestos, entre las que se encuentran la extracción y producción de GNL, la industria petroquímica y la extracción de minerales. En concreto, se reducirá un 5 % los impuestos sobre la extracción de crudo marítimo durante los primeros 15 años, se reducirá un 50 % sobre

[14] ROSATOM. «Rosatom contó los planes para desarrollar la Ruta del mar del Norte hasta el 2035». Disponible en https://www.rosatom.ru/journalist/smi-about-industry/v-rosatome-rasskazali-o-planakh-po-razvitiyu-sevmorputi-do-2035-goda/. Fecha de la consulta 18/1/2020.

En conjunción con este plan de construcción de infraestructuras y para potenciar el volumen de negocio, está previsto que la Duma apruebe, durante el primer trimestre de 2020, una ley que reducirá notablemente la fiscalidad sobre actividades de explotación de recursos en el Ártico, con el objetivo de fomentar la actividad de extracción. Son cinco las actividades que más se beneficiarán de esta bajada de impuestos, entre las que se encuentran la extracción y producción de GNL, la industria petroquímica y la extracción de minerales. En concreto, se reducirá un 5 % los impuestos sobre la extracción de crudo marítimo durante los primeros 15 años, se reducirá un 50 % sobre las nuevas prospecciones y quedarán exentos de impuestos la industria de producción de GNL y productos petroquímicos durante los primeros 12 años, los nuevos proyectos de extracción de crudo en la costa. Según cálculos del Gobierno, se estima en 216 millones de euros la inversión atraída para el Ártico en los próximos 15 años.

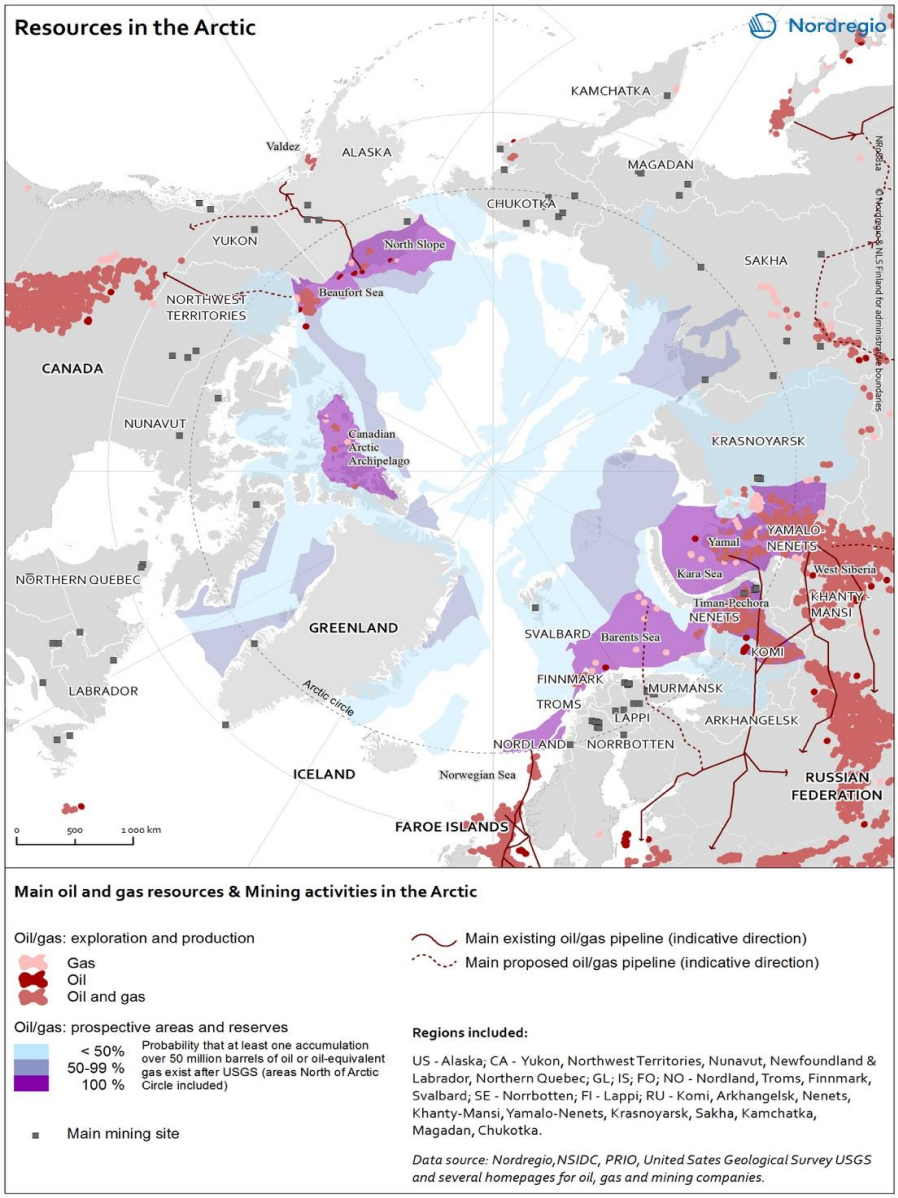


Figura 6. Recursos en el Ártico. Fuente: Nordregio.

China, la nueva ruta de la seda y la ruta de la seda polar

La evolución del deshielo del Ártico y las nuevas oportunidades que brinda no han pasado desapercibidas para China, en continua búsqueda de la expansión de su economía e influencia. La ambición de materializar la nueva ruta de la seda polar, junto con la publicación del primer documento de *Política Ártica China* son mucho más que una declaración de intenciones.

A pesar de no ser un Estado ártico, sin soberanía territorial ni derechos sobre los recursos existentes, China se autodenomina como un país cercano al Ártico (*near Arctic State*), lo que le ha valido para ser admitido como observador en el Consejo Ártico (CA)[15] desde el año 2013. Creado en 1996 por la Declaración de Ottawa, el CA está formado por Canadá, Dinamarca (por Groenlandia y las Islas Feroe), Finlandia, Islandia, Noruega, Suecia, Rusia y Estados Unidos de América, además de organizaciones que representan a las poblaciones indígenas. Se constituyó como un foro para promover la cooperación entre los Estados árticos, quedando excluido de forma explícita cualquier aspecto relacionado con el ámbito militar.

La relación de China con el Ártico comenzó con investigaciones científicas llevadas a cabo por el Instituto de Investigación Polar de China (PRIC, por sus siglas en inglés), responsable de gestionar la infraestructura y los medios para los programas de investigación tales como el rompehielos Xue Long (dragón de nieve). La investigación científica ha sido utilizada por China como un vector de proyección estratégica. Sin embargo, en la política ártica del gigante amarillo ya se establece que su interés en el Ártico no se ciñe exclusivamente a la investigación, sino que se extiende al ámbito comercial, aunque disfrace sus ambiciones con buenas intenciones.

A ojos de China, la situación del Ártico excede a las competencias de los países ribereños y aboga por una gobernanza internacional[16]. Esta es la forma en la que el Gobierno de Xi Jinping pretende realizar la aproximación al Ártico, arguyendo la globalización y los efectos directos de los cambios en el Ártico sobre China como eje de su reclamación. La versión en inglés de la Política Ártica hace hincapié en la

[15] ARCTIC COUNCIL. «About us». (s.f.). Disponible en https://arctic-council.org/index.php/en/about-us. Fecha de la consulta 28/12/2019.
[16] XINHUA. «China Arctic Policy». *Xinhua*. Enero de 2018. Disponible en http://english.www.gov.cn/archive/white_paper/2018/01/26/content_281476026660336.htm.

«cooperación» para abrirse la puerta a participar de los asuntos del Ártico, adornándolo con «respeto, desarrollo y sostenibilidad». Más concretamente:

- Proteger el Ártico y su ecosistema, abordar el cambio climático y profundizar en el conocimiento del Ártico.
- Uso racional de los recursos del Ártico, tanto crudo, gas y minerales como recursos vivos.
- Participación en el desarrollo de rutas marítimas árticas, respetando la jurisdicción de los países árticos y con arreglo al derecho marítimo internacional.
- Cooperación para desarrollar la ruta de la seda polar.

La mencionada versión en inglés está perfilada para mostrar la cara más amable de China y no manifestar sus intenciones, ya que tampoco desarrolla ninguna estrategia para alcanzar los hitos propuestos, ni hace referencia a la relación de la política en el Ártico con su seguridad nacional[17]. Esta ausencia de objetivos tangibles hace desconfiar a la comunidad internacional de las intenciones del gigante asiático.

Para Brady[18], los intereses de China en el Ártico se pueden agrupar en tres categorías: seguridad, recursos y tecnología. El acceso a regiones polares es fundamental para desarrollar el sistema de posicionamiento global chino, el Beidou, así como sistemas de predicción meteorológica. Los recursos que afloren tras la desaparición del permafrost son un caramelo codiciado por los Estados árticos, sobre los que el ejecutivo liderado por Xi Jinping espera obtener beneficio negociando explotaciones bilaterales con alguno de los miembros del Consejo Ártico.

Las rutas marítimas del Ártico son uno de los mayores intereses de China. Por un lado, porque recibe por vía marítima el crudo y el gas necesario para su industria; y por otro, como vía de exportación de sus productos. Está previsto que la terminal de gas de Sabetta, en la península rusa de Yamal, suministre cuatro millones de toneladas de GNL a China cada año, según datos del ejecutivo chino. Garantizar el abastecimiento energético es solo uno de los pasos de China, pues la ambición es establecer una ruta de la seda polar que reduciría notablemente los tiempos para transportar mercancías a

[17] THE MARITIME EXECUTIVE. «China launches icebreaker Xuelong 2». *The Maritime Executive*. Septiembre 2019. Disponible en https://www.maritime-executive.com/article/china-launches-icebreaker-xuelong-2.
[18] BRADY, Anne-Marie. «China as a polar great power». *Cambridge University Press*. Washington: 2017.

Europa, además de evitar zonas de piratería como el estrecho de Malaca y el mar de Célebes. Para reforzar esta voluntad, desde el Gobierno se insta a compañías chinas a emprender proyectos y realizar inversiones para crear infraestructuras que potencien la ruta de la seda polar[19].

Con vistas al Ártico, China cuenta actualmente con dos rompehielos, el Xue Long y el Xue Long 2, botado en septiembre de 2018 y en servicio desde julio de 2019. En 2016, se especuló con que pudiera estar construyendo un rompehielos nuclear[20], rumores que se confirmaron posteriormente, pues el Grupo de Energía Nuclear Chino (CGN, por sus siglas en inglés) ha licitado ofertas de contratos para construir un rompehielos nuclear de 30.000 toneladas de desplazamiento y 160 metros de eslora. Actualmente, solo Rusia cuenta con rompehielos nucleares, operados por tripulaciones civiles. Esta construcción multiplicaría las capacidades de China en aguas árticas, pues ofrecen mayor autonomía al no depender de combustible y una mayor potencia que le permite navegar a mayor velocidad sobre hielo de mayor grosor.

Otro de los vectores de presencia china en el Ártico son sus inversiones en Islandia desde que suscribiesen un acuerdo comercial en el año 2013[21]. Esta alianza tiene su origen en el año 2007 cuando Islandia es excluida de la iniciativa impulsada por Dinamarca denominada *Arctic Five*, compuesta por EE. UU., Rusia, Dinamarca, Noruega y Canadá, la cual tenía por objetivo solventar los problemas relativos al Ártico. La extracción de minerales y tierras raras son el principal interés chino en estos territorios, aunque sus movimientos no se han limitado a este ámbito. La construcción de una moderna embajada y el acuerdo de Huawei con el operador de comunicaciones islandés, Nova, refuerzan la presencia china en Islandia.

También Groenlandia es objetivo de las inversiones del gigante amarillo, tanto en infraestructuras como en industria minera. Sirvan como ejemplos el intento de adquisición de una base naval americana abandonada en 2016 o, más recientemente, la participación de la empresa China Communications Construction Company (CCCC)

[19] NAKANO, Jane. «China launches the polar silk road». *CSIS*. Febrero 2018. Disponible en https://www.csis.org/analysis/china-launches-polar-silk-road.
[20] NIELSEN, Thomas. «China plans to sail nuclear in Arctic». *The Barents Observer.* Agosto 2016. Disponible en https://thebarentsobserver.com/en/arctic/2016/08/china-plans-sail-nuclear-arctic.
[21] MINISTRY FOR FOREIGN AFFAIRS, ICELAND GOVERNMENT. «Free trade agreement between Iceland and China». Abril de 2013. Disponible en www.government.is/topics/foreign-affairs/external-trade/free-trade-agreements/free-trade-agreement-between-iceland-and-china/. Fecha de la consulta 5/2/2020.

en el concurso para la construcción de dos aeródromos y la modernización del aeropuerto de Nuuk, la capital, que finalmente fueron impedidos por Dinamarca, quizá motivado por la sugerencia del por entonces secretario de Estado de Defensa, James Mattis[22].

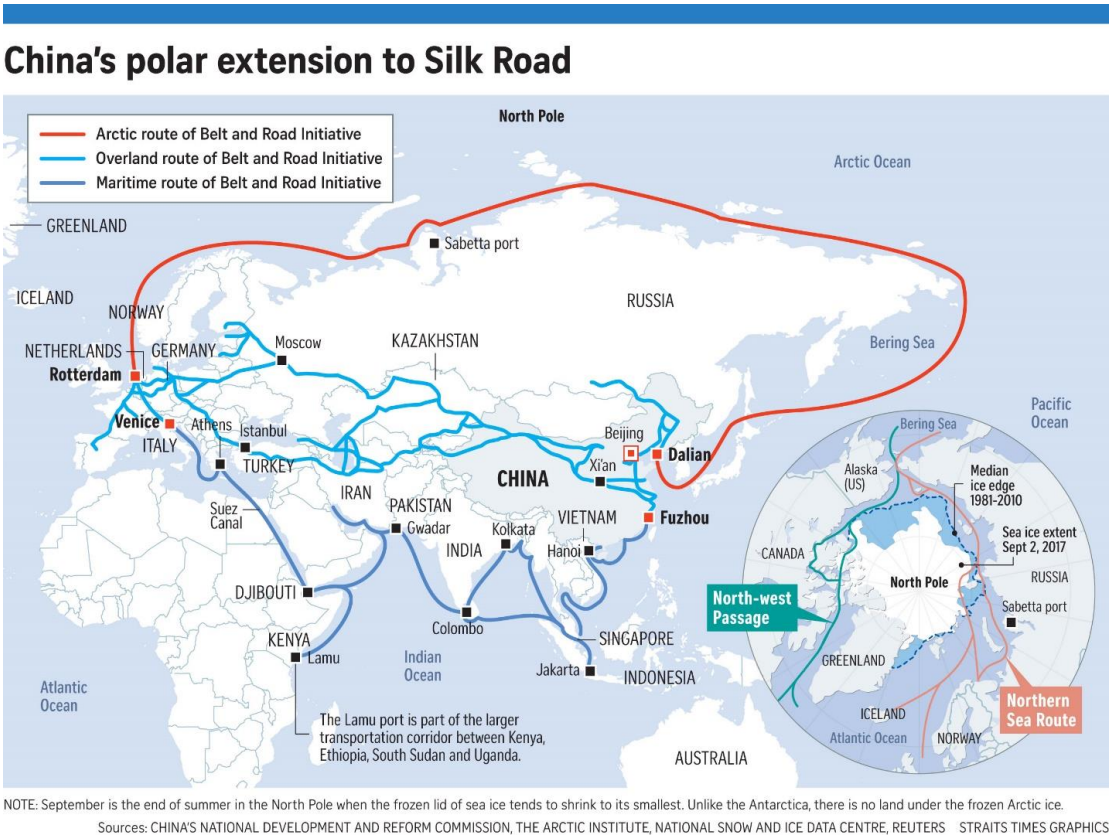


Figura 7. Ruta de la seda polar. Fuente: *The Strait Times*.

Paso del noreste. Postura canadiense

Canadá es el país con el litoral más extenso del mundo con 282.080[23] kilómetros, que unen la costa pacífica con la atlántica a través del océano glaciar Ártico. Además, el 40 % del territorio canadiense está cubierto por el Ártico, que alberga a las aproximadamente 200.000 personas que componen la población indígena. El

[22] AUERSWALD, David. «China´s multifaced Arctic Strategy». *War on the rocks*. Mayo 2019. Disponible en https://warontherocks.com/2019/05/chinas-multifaceted-arctic-strategy/.
[23] CIA. (s.f.) «The World factbook». Disponible en https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ca.html.

asentamiento más septentrional del mundo es canadiense y se encuentra en las islas Ellesmere en 82º30'N, solamente a 817 kilómetros del Polo Norte.

Canadá ha reclamado la soberanía sobre el territorio comprendido entre los meridianos 81 y 141 Oeste desde 1925. Si bien el territorio continental no es motivo de disputa, sí lo han sido ciertos archipiélagos como las Ellesmere, enfrentando a Canadá con Dinamarca. Para reforzar la soberanía de estos territorios, Canadá ha llevado a cabo movimientos para habitar tierras de forma artificial en 1953 y 1955[24].

El deshielo asociado al calentamiento global ha centrado la atención de diversos Estados sobre el Ártico, y no exclusivamente la de los Estados árticos. Así, Canadá ha detectado la imperiosa necesidad de reforzar su postura y presencia en los canales que conforman el paso del noroeste, si bien los EE. UU. no reconocen como canadienses las aguas del Ártico que bañan las islas de Canadá, ejerciendo el derecho de libre navegación por aguas internacionales. Por su parte, Canadá está realizando investigaciones científicas para acreditar la extensión de la plataforma continental y poder reclamar así la extensión del derecho de explotación de los recursos subyacentes en el lecho marino.

La aproximación canadiense al Ártico se materializa en el *Canada's Arctic and Northern Policy Framework*[25], documento publicado en septiembre del año 2019. Elaborado en colaboración con las poblaciones indígenas y demás actores, este plan pretende abordar los retos que suponen el cambio climático, la pobreza, la inseguridad alimentaria y la falta de infraestructuras y transporte. La defensa merece un documento en exclusiva, el *Canada's defence policy Strong, Secure, Engaged*[26].

Esta directiva otorga a las FAS de Canadá un papel crucial para demostrar y reforzar la soberanía sobre los territorios en el Ártico y proyectar una imagen de seguridad creíble. En este aspecto, la construcción de 6 buques de patrulla ártica (*Arctic offshore patrol ships*), la adquisición de vehículos anfibios operables en terreno ártico y la mejora de

[24] MORRISON, William R. «Canadian Arctic Sovereignty». *The Canadian enciclopedia.* Febrero 2006. Disponible en https://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/arctic-sovereignty. Fecha de la consulta 20/1/2020.
[25] GOVERNMENT OF CANADA. «Canada´s Arctic and Northern Policy Framework». (s.f.). Disponible en https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/eng/1560523306861/1560523330587. Fecha de la consulta 20/1/2020.
[26] NATIONAL DEFENCE. «Canada's defence policy Strong, Secure, Engaged». 2017. Disponible en http://dgpaapp.forces.gc.ca/en/canada-defence-policy/docs/canada-defence-policy-report.pdf. Fecha de la consulta 20/1/2020.

las infraestructuras para sistemas de vigilancia y comunicaciones son las prioridades establecidas por el Gobierno canadiense.

La vertiente internacional de la política canadiense en el Ártico pasa por relaciones bilaterales con otros Estados árticos. Canadá ha firmado convenios/memorandos de entendimiento con Rusia, Noruega y los EE. UU. Actualmente, Canadá colabora con la Guardia Costera estadounidense para la construcción de los nuevos rompehielos norteamericanos[27].

Otro punto que refleja la importancia del Ártico es el *Oceans Protection Plan*[28], documento que traza la hoja de ruta para reforzar el dominio canadiense en su parte del Ártico. Basa sus políticas en las siguientes áreas:

- Capacidad de salvamento y rescate.
- Capacidad para responder ante emergencias medioambientales.
- Rompehielos.
- Mejora del conocimiento del entorno marítimo del Ártico y capacidad de vigilancia y reconocimiento.
- Refuerzo de la presencia militar en el Ártico para prevenir y responder ante incidentes relacionados con la seguridad.
- Incremento de la colaboración y cooperación con vecinos y aliados en materias de seguridad marítima, seguridad y defensa.

La Guardia Costera proporciona el servicio de rompehielos, dos rompehielos pesados (Arctic class 4), cinco de porte mediano (Arctic class 3) y nueve buques multitarea (Arctic class 2)[29], que es clave para asegurar el tráfico marítimo en estas aguas, además de asesoramiento sobre las rutas marítimas en función de las condiciones de hielo presentes en cada momento.

[27] NATIONAL RESEARCH COUNCIL CANADA. «Canada and US collaborate on icebreakers of the future». Mayo de 2018. Disponible en https://nrc.canada.ca/en/stories/canada-us-collaborate-icebreakers-future. Fecha de la consulta 20/1/2020.
[28] OFFICE OF THE PRIME MINISTER, GOVERNMENT OF CANADA. «Oceans Protection plan». Noviembre de 2016. Disponible en https://www.tc.gc.ca/media/documents/communications-eng/oceans-protection-plan.pdf. Fecha de la consulta 20/1/2020.
[29] CANADIAN COAST GUARD. «Icebreaker operation services». (s.f.). Disponible en http://www.ccg-gcc.gc.ca/icebreaking/home. Fecha de la consulta 2/2/2020.

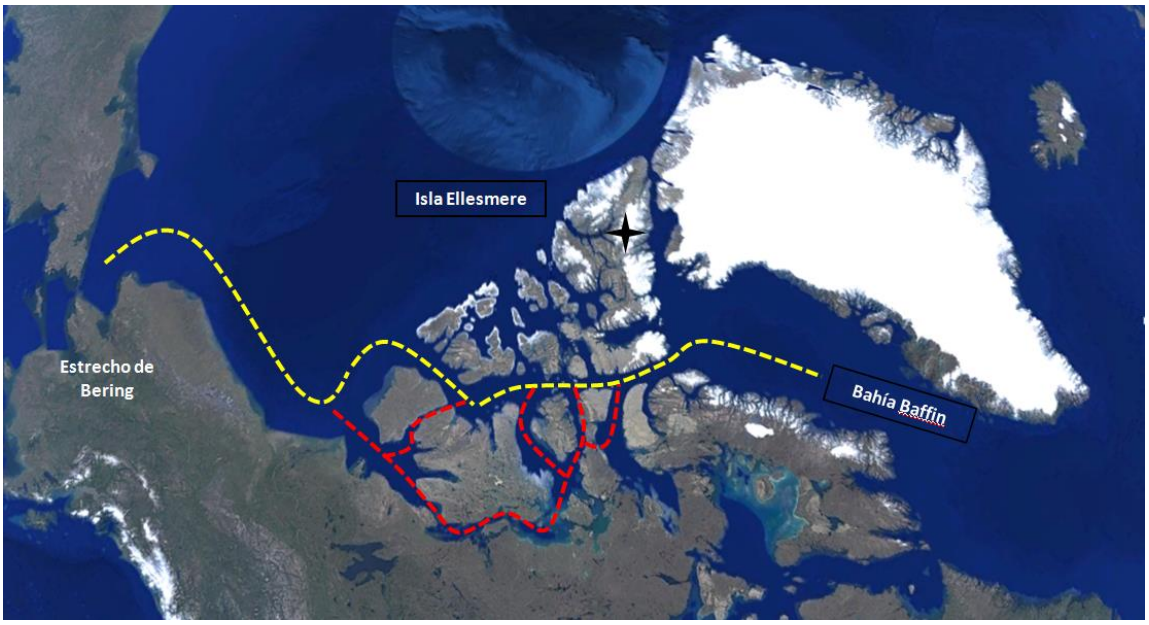


Figura 8. Rutas marítimas del paso del noreste. Fuente: elaboración propia.

Postura EE. UU. ¿10 años por detrás de Rusia?

El acceso de Estados Unidos al Ártico se materializa por Alaska, el estado número 49 que fue comprado a Rusia en 1867 por 7,2 millones de dólares. A pesar de que cuando fue adquirido a instancias del secretario de Estado, William H. Seward, fue una decisión criticada por la opinión pública, el descubrimiento del oro (1896) y petróleo (1968) cambiaron totalmente la percepción y el futuro de la región[30].

Estados Unidos es miembro del Consejo Ártico desde el año de su creación en 1996, habiendo ejercido la presidencia durante dos periodos bianuales, 1998-2000 y 2015-2017. Durante la última presidencia del Consejo, Barack Obama se convirtió en el primer presidente en visitar el Ártico de Alaska, gesto que buscaba visualizar la creciente importancia de la región para EE. UU. y mostrar el compromiso norteamericano con el cambio climático. Durante su administración, se promulgó en 2013 la *National Strategy for the Arctic Region*[31] y la Orden Ejecutiva *Enhancing*

[30] BBC. «Estados Unidos: por qué la compra de Alaska a Rusia fue uno de los más grandes negocios de la historia». *BBC*. Marzo de 2017. Disponible en https://www.bbc.com/mundo/noticias-39437922.
[31] US GOVERNMENT. «National Strategy for the Arctic region». Mayo de 2013. Disponible en https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/nat_arctic_strategy.pdf. Fecha de la consulta 2/2/2020.

Coordination of National efforts in the Arctic[32], bajo la cual se creó una estructura dedicada al Ártico para centralizar la dirección de los diferentes grupos de trabajo, mejorar la coordinación de la actividad federal ártica y optimizar así los recursos, el *Arctic Executive Steering Committee.*

La estrategia nacional para el Ártico se centraba en tres líneas de acción: avanzar en los intereses de seguridad de EE. UU., una administración responsable de la región ártica y afianzar la cooperación internacional, y a la vez que se hacía especial hincapié en afrontar el cambio climático y minimizar el impacto en el ecosistema de la región.

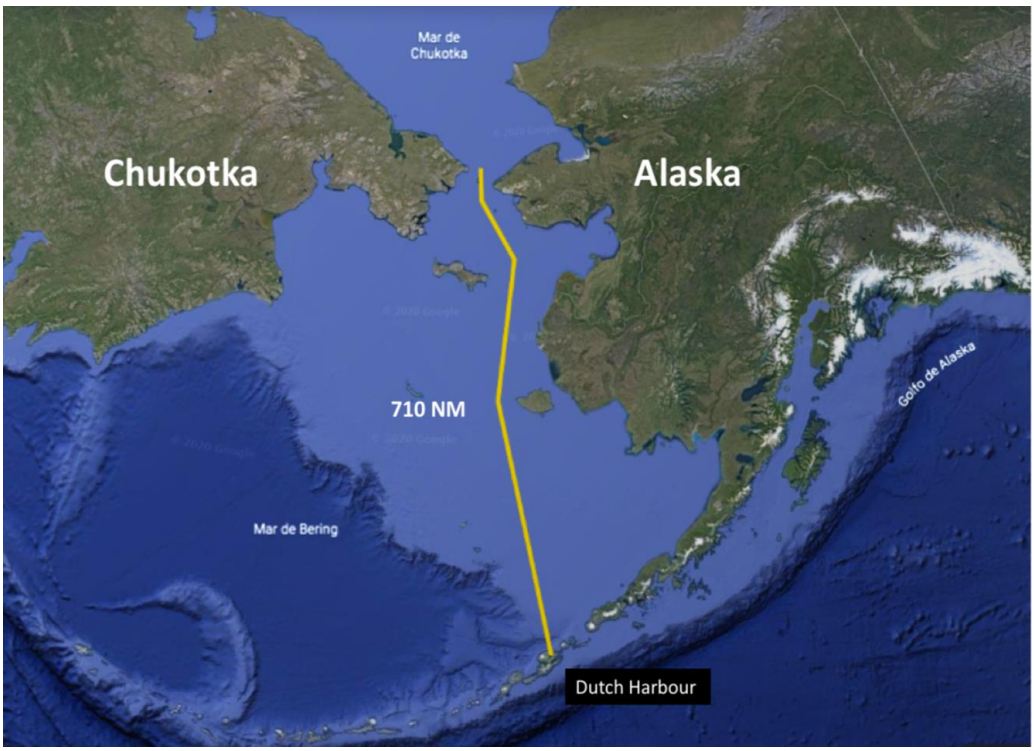


Figura 9. Infraestructura EE. UU. en el Ártico. Fuente: elaboración propia.

La seguridad de los EE. UU. se entiende como la protección de la población estadounidense, de la soberanía y derechos norteamericanos, así como de los recursos naturales y los intereses. Para garantizar la seguridad, el ejecutivo identificó varios aspectos a desarrollar de forma específica:

[32] OBAMA, Barack. «EO Enhancing Coordination of National efforts in the Arctic». Enero de 2015. Disponible en https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/01/21/executive-order-enhancing-coordination-national-efforts-arctic. Fecha de la consulta 5/2/2020.

- Desarrollar infraestructuras árticas y capacidades estratégicas.
- Reforzar la conciencia sobre el Ártico.
- Preservar la libertad de navegación en la región ártica.
- Garantizar la independencia energética de los EE. UU.

La realidad es que a día de hoy las capacidades estadounidenses en el Ártico son muy inferiores a las de sus competidores China y Rusia. La Guardia Costera cuenta solamente con dos rompehielos después de que el Polar Sea haya dejado de estar en servicio desde 2010[33]. Son, por un lado, el Polar Star, rompehielos pesado botado en 1976 que opera predominantemente en la Antártida; y, por otro lado, el Healy, un rompehielos de mediano porte en servicio desde el año 2000. El Healy puede navegar en hielo de hasta 4,5 pies[34] (1,4 metros) a 3 nudos, lo que limita su capacidad operativa a la temporada estival de julio a septiembre. Para mayor desgracia, el Polar Star sufrió, en febrero de 2019, un incendio en su incineradora de basuras durante una navegación en la Antártida[35]. Ambos buques están basados en Seattle, estado de Washington, a 2.250 millas del estrecho de Bering, puerta del Ártico. El punto de atraque estadounidense más cercano al Ártico es Dutch Harbour a 710 millas, ubicado en la isla de Unalaska.

Para paliar esta desventaja el Congreso aprobó el gasto de 750 millones de dólares para construir un rompehielos pesado que podría ampliarse a un total de tres, elevando el gasto hasta los 1.900 millones de dólares[36]. El contrato ha sido asignado al astillero VT Halter Marine e incluye gastos de ingeniería, diseño y construcción del primer rompehielos, el cual está previsto que comience a construirse en 2021 y entre en servicio en 2024. De materializarse la ampliación a tres rompehielos, se entregarían a razón de uno por año desde 2025. El programa conjunto de la Guardia Costera y de la

[33] AXE, David. «43 years in the making: US Coast Guard finally gets new icebreakers». *The National Interest*. Febrero de 2019. Disponible en https://nationalinterest.org/blog/buzz/43-years-making-us-coast-guard-finally-gets-new-icebreakers-45572.
[34] UNITED STATES COAST GUARD. «Coast Guard assets. 420-foot Healy Class». Abril de 2019. Disponible en https://www.uscg.mil/Assets/Article/1822542/420-foot-healy-class/. Fecha de la consulta 4/1/2020.
[35] WOODY, Christopher. «A fire broke out aboard the US's only heavy icebreaker in one of the most remote places on earth». *Task and Purpose*. Febrero de 2019. Disponible en taskandpurpose.com/coast-guard-polar-star-fire.
[36] THE MARITIME EXECUTIVE. «VT Halter Wins Contract for New U.S. Coast Guard Icebreaker». *The Maritime Executive*. Abril de 2019. Disponible en https://www.maritime-executive.com/article/vt-halter-wins-contract-for-new-u-s-coast-guard-icebreaker.

US Navy *Polar Security Cutter* (PSC) aspira a ampliar a tres rompehielos de tamaño medio la adquisición inicial[37].

Bajo la Administración Trump finalizó la presidencia norteamericana del Consejo Ártico, tras lo cual comenzaron a desmantelarse las estructuras administrativas creadas por el presidente Obama, el *Arctic Executive Steering Committee*, relegándose a un segundo plano el enfoque del cambio climático mientras que se priorizó el desarrollo económico[38].

La línea actual de la política exterior del presidente Donald Trump es más asertiva y menos persuasiva que su predecesor Obama, pero el reciente fracaso en el intento de compra de Groenlandia es otra muestra más de que la posición que ocupa hoy EE. UU. en el Ártico dista mucho de ser ideal. El interés estadounidense en Groenlandia no es otro que controlar la salida del paso del noroeste, además de bloquear el avance chino y sus crecientes inversiones en minería en el territorio autónomo perteneciente a Dinamarca[39]. Mucha menor repercusión mediática tuvo el intento de adquisición por parte de China de una antigua base estadounidense en el año 2016, la cual fue impedida por Dinamarca, que controla todavía la política exterior y defensa de Groenlandia.

En junio de 2019 se ha revisado la *Department of Defense (DoD) Arctic Strategy*[40], actualizando los objetivos para el Ártico con la *National Defense Strategy* (NDS) publicada en 2018. Señala como necesidad la capacidad de identificar con prontitud las amenazas en el Ártico, responder ante ellas de forma flexible y llevar acciones que mitiguen esas amenazas en el futuro, con el fin último de proyectar una disuasión creíble en el Ártico.

[37] UNITED STATES NAVAL INSTITUTE. «Report on Congress on Polar Security Cutter program». USNI, septiembre de 2019. Disponible en https://news.usni.org/2019/09/20/report-to-congress-on-coast-guard-polar-security-cutter-3. Fecha de la consulta 10/12/2019.
[38] CONLEY, Heather. «The implication of US Policy Stagnation toward the Arctic region». *CSIS*. Mayo de 2019. Disponible en https://www.csis.org/analysis/implications-us-policy-stagnation-toward-arctic-region.
[39] LANTEIGNE, Marc; SHI, Mingming. «China steps up its mining interest in Greenland». *The Diplomat*. Febrero de 2019. Disponible en https://thediplomat.com/2019/02/china-steps-up-its-mining-interests-in-greenland/.
[40] DEPARTMENT OF DEFENSE. «Report to congress DoD Arctic Strategy». Junio de 2019. Disponible en https://media.defense.gov/2019/Jun/06/2002141657/-1/-1/1/2019-DOD-ARCTIC-STRATEGY.PDF.

Ruta transpolar

Si al atravesar el estrecho de Bering gobernamos nuestro buque hacia el este nos dirigiremos hacia la costa canadiense para atravesar el paso del noreste y alcanzar la bahía Baffin. Si por el contrario ponemos rumbo hacia el oeste, navegaremos por las aguas rusas de la ruta del noroeste y arrumbaremos a la península escandinava. Sin embargo, puede existir una tercera ruta en el Ártico, la ruta transpolar.

Los datos que maneja la AMAP, ya citados al comienzo del artículo, aventuran la posibilidad de utilizar la ruta transpolar como una ruta marítima regular en torno al año 2050. Existen todavía una serie de obstáculos que impiden su desarrollo comercial. Por un lado, el hielo más viejo es el de mayor grosor y dureza, y por ende el que más tarda en derretirse, bloqueando la ruta y significando el peligro más comprometedor para el casco de un buque. Por otro lado, solo el 2 % de las aguas limitadas por el círculo polar Ártico están sondadas con los estándares internacionales[41], lo que exige un esfuerzo importante por parte de las agencias hidrográficas para cartografiar los fondos marinos y detectar los peligros a la navegación. Otra consideración a tener en cuenta es la ausencia de medios de salvamento y rescate capaces de responder en tiempo y forma a las emergencias que ocurran en la mar. Este es uno de los aspectos en los que todos los miembros del Consejo Ártico consideran imprescindible potenciar para mejorar la seguridad de las rutas marítimas del Ártico. En el lado positivo de la balanza encontramos la navegación por aguas fuera de la jurisdicción de los países, por aguas internacionales, debido a la imposibilidad de que ningún país establezca normas de navegación particulares, como ocurre en la NSR. Bastaría con el Código Polar publicado por la OMI y en vigor desde el 1 de enero de 2017[42].

[41] CONLEY, Heather; MELINO, Matthew; SAUMWEBER, Whitley. «Charting a new Arctic Ocean». *CSIS*. Mayo de 2019. Disponible en https://ocean.csis.org/spotlights/charting-a-new-arctic-ocean/. Fecha de la consulta 30/1/2020.
[42] INTERNATIONAL MARITIME ORGANISATION. «Polar Code». (s.f.). Disponible en http://www.imo.org/en/MediaCentre/HotTopics/polar/Documents/POLAR%20CODE%20TEXT%20AS%20ADOPTED.pdf.

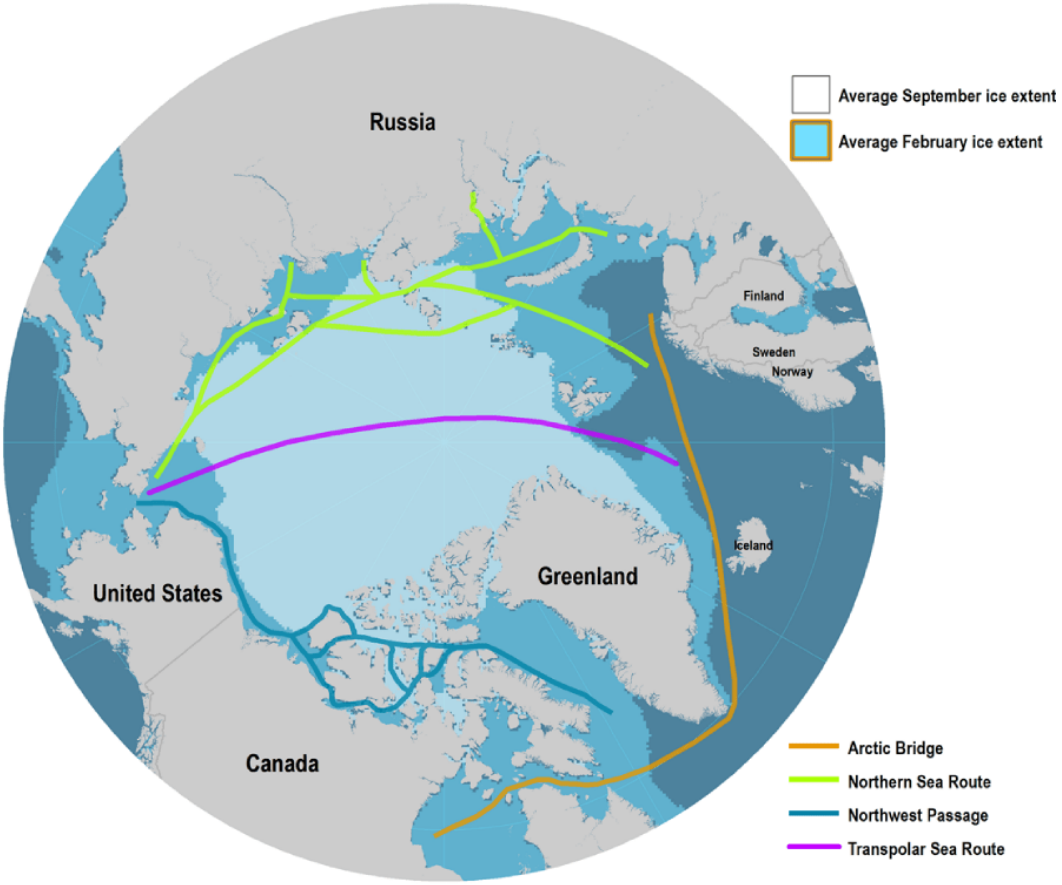


Figura 10. Rutas marítimas polares. Fuente: RODRIGUE, Jean-Paul. «The Geography of transport systems». 2016. Disponible en https://transportgeography.org/?page_id=412.

Conclusiones

1. El Ártico se presenta como un tablero de ajedrez donde las potencias desarrollan sus estrategias para establecerse en una posición de ventaja con respecto a sus competidores. Se están configurando una serie de alianzas bilaterales en las que primero se colabora en la construcción de infraestructuras para posteriormente explotar los recursos.
   - Acercamiento de China y Rusia para el mutuo aprovechamiento de la ruta del norte o paso del noreste para el transporte de energía y potenciar la ruta de la seda polar.

- Los aliados naturales de EE. UU. deberían ser Noruega, Dinamarca y Canadá, pero las abruptas maneras de la diplomacia estadounidense para con Groenlandia y las *Freedom Of Navigation Operations* (FONOP) en las aguas del Ártico canadiense solo dificultan las opciones de ganar para su bloque a estos países.

2. EE. UU. no ha dado una respuesta a China y Rusia en forma de estrategia para el Ártico, solamente ha revisado su política de defensa. El estancamiento de las políticas estadounidenses en la última década coloca a los EE. UU. en una posición delicada frente a sus competidores estratégicos, sobre todo frente a China, que ha publicado su Política Ártica y ha realizado potentes inversiones para asegurar la importación de combustibles y minerales además de desarrollar infraestructuras en el Ártico que apuntalarán su crecimiento económico. La situación de la flota de rompehielos norteamericana es un claro ejemplo de la desventaja que ha de afrontar el Gobierno estadounidense en el corto plazo para no verse definitivamente superado por China y Rusia.
3. Rusia pretende desarrollar su poder en el Ártico a través de la jurisdicción de la NSR mediante la imposición de férreas condiciones para su utilización. Una vez que ha conseguido que la ruta comience a ser rentable, no le faltan clientes, lo que le permite adoptar una postura más agresiva para exigir la presencia de prácticos rusos en los buques que transiten por la ruta del norte, además de imponer la contratación de rompehielos para garantizar la seguridad en la navegación. De esta forma se asegura el control exhaustivo de la ruta y evita episodios como los del buque de la Marina francesa Rhône que navegó desde Tromso a Dutch Harbour en septiembre de 2018.
4. La ruta transpolar limitará el monopolio que tengan sobre las rutas del Ártico los países ribereños. La posibilidad de realizar el tránsito por aguas internacionales reducirá el poder de influencia de Rusia por un lado y del país que llegue a ejercer la autoridad en el paso del Noroeste (ver punto 5). Parece que China es la que más se podría estar preparando para este escenario, pues sería la principal beneficiada por su relativa cercanía al Ártico y su capacidad económica que le permitiría construir una flota diseñada para operar en estas condiciones. Sus ininterrumpidas investigaciones científicas en el Ártico y la construcción de un rompehielos de

propulsión nuclear son indicios que señalan el Ártico como una de las apuestas más fuertes de China.

5. La incertidumbre se cierne sobre el paso del noroeste. ¿Será capaz Canadá de mantener su postura de país soberano sobre las aguas del paso del noroeste o claudicará ante el empuje estadounidense? La realidad es que solo la torpeza de la diplomacia de la actual Administración Trump puede explicar que los EE. UU. no hayan propuesto un acuerdo que seduzca al ejecutivo liderado por Justin Trudeau. El *soft power* norteamericano no pasa por su mejor momento, mientras que Rusia y China siguen aprovechando la oportunidad de ganar un terreno que le ocupará mucho tiempo y recursos recuperar a EE. UU.
6. La aparición de las nuevas rutas marítimas del Ártico implica necesariamente la pérdida de relevancia de las rutas marítimas y *choke points* actuales. El más afectado por este desplazamiento del eje del transporte marítimo será el canal de Suez, pues los principales importadores de petróleo dispondrán de fuentes de abastecimiento más cercanas y en áreas políticamente más estables. El cómo reaccionen los mercados del crudo a este futurible podría ser motivo de un trabajo de investigación en sí mismo. Rusia podrá aumentar su volumen de exportación y en mejores condiciones, lo que le permitirá ser más competitivo y ejercer una mayor influencia en el precio del petróleo y el gas. Por otro lado, el canal de Panamá no se vería tan afectado por este supuesto, pues los principales usuarios del canal (Estados Unidos, China, Chile y Japón) o bien se encuentran apartados del Ártico o precisan realizar el tránsito de la costa este a la oeste de EE. UU., para lo cual el canal de Panamá seguirá siendo necesario en los términos actuales.

*Ángel García Estrada**
Teniente de navío, Armada española
Máster en Seguridad, Defensa y Geoestrategia

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos
1970 — 2020

Documento
Opinión

17/2020 6 de marzo de 2020

Irene Pujol Chica *

El papel estratégico de las mujeres en el proceso de consolidación de la paz en Malí

El papel estratégico de las mujeres en el proceso de consolidación de la paz en Malí

Resumen

Lo que comenzó en el Malí de 2012 como una rebelión armada en el norte ha evolucionado hasta convertirse en una crisis multidimensional cuyo final parece lejos del horizonte. En su resolución 2480 (2019), el pasado junio, el Consejo de Seguridad de la ONU exigía que se abordase como prioridad la participación plena, efectiva y significativa de las mujeres en el proceso de paz. El presente artículo explica el argumento detrás de tal demanda, revisa el grado de cumplimiento en Malí de los requisitos de inclusión y analiza cómo las mujeres malienses han contribuido de manera formal e informal a las dinámicas de paz y conflicto del país. Se demuestra que, dados los distintos roles que han desempeñado y desempeñan en la crisis, y teniendo en cuenta las causas fundamentales de esta última, la inclusión efectiva de las mujeres no es solo un requisito moral, sino una necesidad estratégica para la consolidación de la paz en Malí.

Palabras clave

Malí, crisis, consolidación de la paz, mujeres, inclusión.

*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 strategic role of women in Mali's peacebuilding process

Abstract

Mali, started in 2012, an armed rebellion in the North and it has evolved to become a multidimensional crisis whose end seems far from the horizon. In its resolution 2480 (2019) this past June, the Security Council called for the full, effective and meaningful participation of women in the peace process to be treated as a priority. This paper explains the reasoning behind such call, checks the extent to which inclusion requirements have been fulfilled in Mali and analyses how Malian women have contributed both formally and informally to the country's peace and conflict dynamics. It shows that, given the different roles they have played and still play in the crisis, and considering the root causes of the latter, the effective inclusion of women is not only a moral requirement but a strategic necessity in Mali's peacebuilding process.

Keywords

Mali, crisis, peacebuilding, women, inclusion.

Introducción

Lo que comenzó en el Malí en 2012 como una rebelión armada en el norte seguida de un golpe de Estado, ha evolucionado a lo largo de los años hasta convertirse en una crisis multidimensional que abarca actores, regiones y causas diversas y entrelazadas. Es incluso cuestionable si una plena aplicación del acuerdo para la paz y la reconciliación en Malí, firmado en 2015 con el objetivo de resolver la crisis del norte, conseguiría sacar al país de su actual estado de inestabilidad. No obstante, existe un amplio consenso sobre la necesidad de su cumplimiento como paso vital dentro del proceso de consolidación de la paz[1]. Al mismo tiempo, cada vez son más las voces que se alzan entre la comunidad internacional, la sociedad maliense y los *think tanks* exigiendo aumentar la participación de la sociedad civil, y de las mujeres en particular, en la puesta en marcha del acuerdo y el proceso de consolidación de la paz[2]. De hecho, las mujeres de Malí han reivindicado desde el comienzo de la crisis una mayor representación en todos los niveles y etapas del proceso de gestión de la crisis. Su participación «significativa» es incluso una de las cinco prioridades marcadas por el Consejo de Seguridad en la Resolución 2480 (2019) al hablar de la puesta en marcha del acuerdo de paz[3]. ¿Por qué?

[1] UNITED NATIONS. «Step Up Implementation of the Peace Agreement, Security Council urges Mali, as Top Official Reports on Deadly Violence against Peacekeepers». *UN Security Council Meetings Coverage*. 8 octubre 2019. Disponible en https://www.un.org/press/en/2019/sc13977.doc.htm; «Mali security situation has reached critical threshold, warns UN human rights expert after visit». *Relief Web*. 2 diciembre 2019. Disponible en https://reliefweb.int/report/mali/mali-security-situation-has-reached-critical-threshold-warns-un-human-rights-expert; SOGODOGO, Aguibou. «Mise en oeuvre de l'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali: Le CSA constate la persistance des difficultés et des lenteurs». *News Abamako*. 18 junio 2019. Disponible en http://news.abamako.com/h/214807.html.

[2] UNITED NATIONS. «With Peace Process in Mali at Critical Stage, Special Representative Recommends Extending Mandate of Integrated Stabilization Mission». *UN Security Council Meetings Coverage*. 12 junio 2019. Disponible en https://www.un.org/press/en/2019/sc13839.doc.htm; MECHOULAN, Delphine; CONNOLLY, Lesley; HØJLAND, Minna. «Protecting Mali's Peace: The Role of Civil Society». *IPI Global Observatory*. 29 noviembre 2016. Disponible en https://theglobalobservatory.org/2016/11/mali-civil-society-women-minusma/; NYIRABIKALI, Gaudence. «Opportunities and Challenges for Civil Society contributions to Peacebuilding in Mali». *SIPRI Insights on Peace and Security*. Marzo 2016, p. 5. Disponible en https://sipri.org/sites/default/files/SIPRIInsight1601.pdf.

[3] S/RES/2480, 28 junio 2019, art. 4, par. 5.

El presente documento pretende indagar sobre el papel de las mujeres en la consolidación de la paz en Malí, analizando el historial de su participación en el proceso de paz hasta el momento, el razonamiento detrás de las demandas para incluirlas aún más y las razones por las que dicha inclusión es una necesidad estratégica. Comprender el papel desempeñado por las mujeres en el proceso de consolidación de la paz es importante, ya que comprender los elementos que contribuyen a una paz efectiva y sostenible es crucial para evitar la reanudación de la guerra[4]. Según el concepto del «ciclo de guerra y paz» en la historia estratégica, del mismo modo que las guerras influyen en el tipo de paz (y orden) que se construye, la forma en que se construye la paz puede conducir a la guerra en una mayor o menor medida[5]. El tratado de Versalles es un ejemplo claro en nuestra historia de ello; y Malí es claramente un caso práctico actual, ya que el presente acuerdo de paz actual firmado entre el Gobierno y los grupos rebeldes armados es el tercero en menos de 30 años; y casi cinco años después de su firma, todavía no ha logrado traer una paz genuina al país[6].

Un poco de contexto: la historia de la crisis multidimensional de Malí y los esfuerzos para resolverla

A principios de 2012, el Movimiento Nacional para la Liberación de Azawad (MNLA), inició la cuarta rebelión armada liderada por los tuareg en el norte de Malí desde que el país se independizó de Francia en 1960[7]. Al igual que en veces anteriores, los rebeldes

[4] La consolidación de la paz (*peacebuilding* en inglés) es el conjunto de actividades que ayudan a construir las bases de una paz positiva, una que va más allá de la mera ausencia de guerra y violencia sistémica y que es más sostenible. El concepto de consolidación de la paz fue introducido por el secretario general de la ONU Boutros Boutros-Ghali en 1992. Para obtener más información al respecto consulte MOSEGAARD SØBJERG, Lene. «The UN's new Peacebuilding Commission». *Global Policy Forum*. Diciembre 2006. Disponible en https://www.globalpolicy.org/un-reform/un-reform-initiatives/secretary-general-boutros-boutrosghalis-reform-agenda-1992-to-1996/48077.html.

[5] GRAY, Colin S. «Chapter 1, Themes and Contexts in Strategic History». *War, Peace and International Relations: An Introduction to Strategic History.* New York: Routledge 2007, p. 7.

[6] CHAUZAL, Gregory; VAN DAMME, Thibault. «The roots of Mali's Conflict. Moving beyond the 2012 crisis». *CRU Report*. Clingendael Institute's Conflict Research Unit, marzo 2015. Disponible en https://www.clingendael.org/pub/2015/the_roots_of_malis_conflict/executive_summary/; «Mali security situation has reached critical threshold, warns UN human rights expert after visit». *Relief Web*. 2 diciembre 2019. Disponible en https://reliefweb.int/report/mali/mali-security-situation-has-reached-critical-threshold-warns-un-human-rights-expert.

[7] THURSTON, Alexander; LEBOVICH, Andrew. «A Handbook on Mali's 2012-2013 Crisis». *Working Paper Series* No. 13-001. Institute for the Study of Islamic Thought in Africa (ISITA) 2013, pp. 1-3. Disponible en https://buffett.northwestern.edu/documents/working-papers/ISITA-13-001-Thurston-Lebovich.pdf.

tuareg sentían que habían sido marginados por las autoridades malienses que gobernaban desde el sur del país y demandaban la creación de un Estado independiente: el Estado de Azawad, formado por las regiones de Gao, Kidal y Timbuktú (figura 1)[8].

Figura 1. Mapa político y físico de Malí.
Fuente: CIA (1994), Perry-Castañeda *Library Map Collection*.

Esta vez, sin embargo, muchos de los rebeldes acababan de regresar de luchar en Libia para Muammar Gadafi, trayendo consigo formación y armas que les permitieron tomar el control de varias ciudades clave del norte y expulsar al ejército de la región[9]. Además, el MNLA y otros grupos separatistas no estaban solos, sino que inicialmente formaron una coalición con el grupo yihadista local Ansar Dine de Iyad Ag Ghaly, cuyo

[8] Ídem.
[9] FESSY, Thomas. «Gaddafi's influence in Mali's coup». *BBC World*. 22 marzo 2012. Disponible en https://www.bbc.com/news/world-africa-17481114.

objetivo era imponer la *sharía* (ley islámica) en todo Malí[10]. El 22 de marzo de ese año, los soldados malienses frustrados con la forma en la que Bamako estaba haciendo frente a la rebelión, lideraron un golpe de Estado que derrocó al presidente Amadou Toumani Touré[11].

Durante los meses siguientes, los separatistas y los yihadistas se separaron debido a desacuerdos y estos últimos tomaron el control total de todo el norte del territorio, avanzando hacia el sur. A principios de 2013, una coalición internacional liderada por Francia logró expulsarlos de las principales ciudades[12]. Ese año se estableció la Misión de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz en Malí (MINUSMA); se firmó un acuerdo preliminar y un alto el fuego entre el Gobierno interino y los grupos separatistas en Uagadugú (Burkina Faso); y se celebraron elecciones presidenciales que condujeron a la victoria del actual presidente Ibrahim Boubacar Keita[13]. Sin embargo, el alto el fuego no duró mucho y, en enero de 2014, el Gobierno maliense tuvo que pedir a Argelia que liderara la mediación internacional del conflicto como ya había hecho en ocasiones pasadas[14]. Tras largos meses de negociaciones en Argel, la versión final del Acuerdo para la Paz y la Reconciliación en Malí (de aquí en adelante «el Acuerdo») fue firmado el 20 de junio de 2015 entre el Gobierno maliense y las dos coaliciones de grupos armados luchando en el norte: la CMA y la plataforma[15].

---

[10] «Mali Tuareg leaders call off Islamic pact». *Reuters*. 1 junio 2012. Disponible en https://www.reuters.com/article/mali-rebels-idUSL5E8H13W320120601.

[11] NOSSITER, Adam. «Soldiers Overthrow Mali Government in Setback for Democracy in Africa». *The New York Times*. 22 marzo 2012. Disponible en https://www.nytimes.com/2012/03/23/world/africa/mali-coup-france-calls-for-elections.html.

[12] IBRAHIM, Ibrahim Yahaya; ZAPATA, Mollie. «Early Warning Report. Regions at Risk: Preventing Mass Atrocities in Mali». Simon Skjodt-Center for the Prevention of Genocide 2018, pp. 6, 33 pie de página 1 & 3. Disponible en https://www.ushmm.org/m/pdfs/Mali_Report_English_FINAL_April_2018.pdf.

[13] DÍEZ ALCALDE, J. *Malí: Si no avanza el diálogo político, gana la violencia. Documento de Opinión IEEE 75/2016*, pp. 5-6. Disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2016/DIEEEO75-2016_Mali_JDA.pdf; «Mali and Tuareg rebels sign peace deal». *BBC*. 18 junio 2013. Disponible en https://www.bbc.com/news/world-africa-22961519.

[14] DÍEZ ALCALDE. Supra nota 13, p. 6.

[15] Aunque el MNLA inició la rebelión en 2012, cuando se firmó el Acuerdo de Argel, el conflicto había evolucionado hasta incluir diferentes grupos armados con agendas políticas distintas, lo cual refleja las divisiones internas entre los tuaregs y otros grupos étnicos en el norte, como los fulani y los songhai. Los distintos grupos armados se habían agrupado llegado 2015 en dos coaliciones: la Coordinadora de Movimientos de Azawad (CMA), en busca de autodeterminación, y la Plataforma, agrupación de milicias tuareg cuyo objetivo es abordar los problemas políticos y socioeconómicos del norte, pero defendiendo la unidad del Estado de Malí. Para obtener más información al respecto consulte: NYIRABIKALI, Gaudence. «Mali Peace Accord: Actors, Issues and their Representation». Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), 27 agosto 2015. Disponible en https://www.sipri.org/node/385; CHAUZAL, Gregory; VAN DAMME, Thibault. «Chapter 2. Rebellion and Fragmentation in northern Mali». *CRU Report*. Clingendael Institute's Conflict Research Unit, marzo 2015. Disponible en https://www.clingendael.org/pub/2015/the_roots_of_malis_conflict/2_rebellion_and_fragmentation_in_northern_mali/#origins_and_allegiances_of_the_northern_communities.

Sin embargo, dando un salto al presente, solo unas pocas disposiciones del Acuerdo han sido llevadas a cabo plenamente[16] y la crisis en Malí ha evolucionado hasta incluir más actores, problemas y regiones no contempladas por el Acuerdo. El epicentro de la violencia se ha desplazado progresivamente en los últimos años desde el norte hasta el centro del país, donde ha habido un aumento de conflictos intercomunitarios, particularmente entre las comunidades de pastores fulani y las comunidades de agricultores dogon[17]. Este conflicto a menudo es alentado por grupos yihadistas que han demostrado ser resistentes pese a las pérdidas territoriales de 2013 y asentados ahora en el centro, también han perpetrado un número creciente de ataques contra las fuerzas de las Naciones Unidas, Francia y Malí en el terreno[18]. El cambio climático, la pobreza endémica, la ausencia de servicios estatales básicos en el centro y el norte de Malí, las redes criminales transnacionales, la presencia extranjera y la inestabilidad política son elementos adicionales que interactúan con los primeros, como causas y consecuencias, para crear una crisis multidimensional cuyo final parece todavía lejos.

No obstante, existen todavía signos de la voluntad de construir una paz sostenible en Malí. Son frecuentes las iniciativas dirigidas por la sociedad civil orientadas a promover el diálogo y la reconciliación entre comunidades[19]. En 2014, se estableció una Comisión de Verdad, Justicia y Reconciliación (CVJR) para contribuir a la paz a través de la justicia transicional y el pasado diciembre organizó su primera audiencia pública

[16] El Centro Carter, asignado como observador independiente de la aplicación del Acuerdo desde 2017, argumentó en su tercer informe que solo 20 de los 78 compromisos establecidos por las partes se habían cumplido, y que la mayoría de ellos constituyen meramente pasos preliminares para la implementación de las principales provisiones: The Carter Center. «Report of the Independent Observer. Evaluation of Implementation in 2018». 18 febrero 2019. Disponible en https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/news/peace_publications/conflict_resolution/mali-3e-rapport-eng.pdf.

[17] «Mali in crisis: The fight between the Dogon and Fulani». *Talk to Aljazeera in the Field*. 24 agosto 2019. Disponible en https://www.aljazeera.com/programmes/talktojazeera/inthefield/2019/08/mali-crisis-fight-dogon-fulani-190822125317990.html.

[18] «In Focus: Conflict in Mali», *Congressional Research Service*. Agosto 2019. Disponible en https://fas.org/sgp/crs/row/IF10116.pdf; Security Council Report. «January 2020 Monthly Forecast. Mali». 23 diciembre 2019. Disponible en https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2020-01/mali-7.php.

[19] Un ejemplo de esto es el movimiento «Malians Tout Court", que ha organizado durante los últimos meses foros y ceremonias para aliviar las tensiones entre las diferentes comunidades malienses y discutir la paz. AG IBRAHIM, Youssouf. «Mali : la paix par les Maliens, une initiative du mouvement ‘‘Maliens tout court’’». *NordSudJournal.* 16 abril 2019. Disponible en https://www.nordsudjournal.com/mali-la-paix-par-les-maliens-une-initiative-du-mouvement-maliens-tout-court/.

en Bamako[20]. En octubre, el Gobierno lanzó un diálogo nacional inclusivo para allanar el camino de manera consensuada hacia reformas institucionales y constitucionales y acelerar la implementación del Acuerdo[21]. Finalmente, el pasado junio, el Consejo de Seguridad de la ONU, pese a ser crítico con el deterioro de la situación de seguridad y la lenta implementación del Acuerdo, reconoció el progreso realizado en los primeros meses de 2019 y renovó el mandato de la MINUSMA por un año más a través de la Resolución 2480[22]. Cabe destacar que la resolución exigía como prioridad abordar por parte de todos los actores en Malí la garantía de «participación plena, efectiva y significativa de las mujeres» en el proceso de consolidación de la paz[23].

¿Cuál es el razonamiento detrás de tal demanda? ¿Cómo podría una mayor inclusión de las mujeres en el proceso de paz contribuir a resolver la compleja crisis a la que Malí se enfrenta actualmente? Las secciones restantes de este artículo tienen como objetivo abordar estas preguntas.

Mujer, paz y seguridad

Durante décadas las mujeres han sido percibidas como víctimas pasivas de conflictos y guerras. Sin embargo, cada vez son más los que reconocen la variedad y complejidad de roles que desempeñan en estos últimos. El trabajo de Elise Boulding, una de las matriarcas de los estudios de paz en el siglo XX, fue pionero al visibilizar a las mujeres como agentes radicales de cambio en la consolidación de la paz y la resolución de conflictos. Su trabajo y el de otros que la siguieron, junto con un intenso cabildeo ante el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (UNSC, por sus siglas en inglés), llevó a la publicación histórica por este último de la Resolución 1325 (2000)[24]. La resolución fue la primera de este tipo en vincular a las mujeres a la agenda de paz y seguridad, abordando la forma particular en que los conflictos les afectan, así como su papel crucial en la resolución de conflictos y la consolidación de la paz, y abogando por

[20] CVJR. «La Commission Vérité, Justice et Réconciliation a organisée sa première audience publique ce 8 Décembre 2019 au CICB».11 diciembre 2019. Disponible en http://cvjrmali.com/home/la-commission-verite-justice-et-reconciliation-organisee-sa-premiere-audience-publique-ce-08-decembre-2019-au-cicb/.
[21] DIALLO, Aissatou. «Un "dialogue nationale inclusif" au Mali. Comment, avec qui et pourquoi faire?». *Jeune Afrique*. 10 octubre 2019. Disponible en https://www.jeuneafrique.com/840846/politique/un-dialogue-national-inclusif-au-mali-comment-avec-qui-et-pour-quoi-faire/.
[22] S/RES/2480, 28 June 2019, art. 5.
[23] Ídem.
[24] RAMSBOTHAM, Oliver; WOODHOUSE, Tom; MIALL, Hugh. «Chapter Thirteen: Gender and Conflict Resolution». *Contemporary Conflict Resolution*. Cambridge: Polity 2012, p. 306.

su mayor representación y participación en todos los niveles de toma de decisiones[25]. Le siguieron las Resoluciones 1889 (2009), 2122 (2013) y 2242 (2015) y un gran número de investigaciones, documentos, conferencias y talleres sobre el tema[26].

El llamamiento a una mayor inclusión de las mujeres en los procesos de consolidación de la paz no se explica meramente por el reconocimiento de la obligación moral de inclusividad e igualdad de género, sino que también se debe a un creciente número de estudios que prueban la eficacia de dicha inclusión. Se ha demostrado que la participación de actores de la sociedad civil en los acuerdos de paz hace que sea un 65 % menos probable que estos fracasen; y que la presencia de mujeres como negociadoras, mediadoras, testigos y signatarias aumenta un 35 % la probabilidad de que duren hasta 15 años[27]. Además, también ha sido probado que, en parte como consecuencia de los roles de género, las mujeres suelen «ser percibidas con más frecuencia por sus conciudadanos como miembros de la comunidad en los que se puede confiar» que además «ponen más énfasis en las responsabilidades sociales y cívicas» lo que les permitiría asumir roles de liderazgo en los procesos de paz[28].

Es importante señalar que las mujeres pueden participar en la resolución de conflictos y en el proceso de consolidación de la paz de muchas y distintas formas, ya que son un grupo heterogéneo y el contexto en el que operan varía por casos. El Instituto Internacional de la Paz (IPI) ha identificado siete modos, que van desde la «participación directa en la mesa de negociaciones» a ejercer influencia en los procesos de paz a través de la «acción de masa», pasando por la participación en «comisiones inclusivas» encargadas de implementar importantes disposiciones de los acuerdos[29].

---

[25] S/RES/1325, 31 octubre 2000.
[26] DPPA. «Women, Peace and Security». Disponible en https://dppa.un.org/en/women-peace-and-security; UN Women. «UN Women Sourcebook on Women, Peace and Security: Overview of contents». Octubre 2012. Disponible en http://iknowpolitics.org/sites/default/files/un_women_sourcebook_on_women_peace_and_security.pdf.
[27] NILSSON, Desirée. «Anchoring the peace: Civil society actors in peace accords and durable peace». *International Interactions,* 38(2). 2012, pp. 243-266. Disponible en https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/03050629.2012.659139; O'REILLY, Marie; O SÚILLEABHÁIN, Andrea; PACFENHOLZ, Thania. «Reimagining Peacemaking: Women's role in Peace Processes». *International Peace Institute*. Junio 2015, p. 12. Disponible en https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/2015/06/IPI-E-pub-Reimagining-Peacemaking.pdf.
[28] Ídem, p. 10.
[29] La lista completa incluye (1) Participación directa en la mesa de negociaciones; (2) Estatus de observador en las negociaciones de paz; (3) Consultas; (4) Comisiones inclusivas; (5) (High-level) talleres de resolución de problemas; (6) Referéndums y otras formas de toma de decisiones pública; (7) Acción de masa. Ídem, pp. 13-18.

A su vez, el Consejo de Relaciones Exteriores (CFR, por sus siglas en inglés) ha aludido a las maneras en las que las mujeres pueden marcar la diferencia en base a pruebas cualitativas de distintos procesos de paz: por ejemplo, las mujeres han demostrado ser capaces de «cooperar tendiendo puentes entre distintos grupos étnicos y sectarios» en lugares como Israel y Palestina o Siria; han sido percibidas y «actuado como mediadores imparciales» en negociaciones de paz tanto en Irlanda del Norte como en Filipinas; han «ampliado la agenda» en negociaciones como la de Colombia, introduciendo cuestiones y prioridades que hacen que los acuerdos sean más duraderos; y han «hecho más efectiva la reconstrucción de postguerra» en lugares como Guatemala[30]. Por último, también se ha hecho énfasis, sobre todo desde la propia ONU, en las ventajas de contar con más mujeres entre las fuerzas de mantenimiento de la paz[31].

Se suele asumir que las mujeres de sociedades tradicionales devastadas por la guerra tienen una actitud colaborativa, un conocimiento más profundo de la dinámica sobre el terreno y de las causas fundamentales de los conflictos, y una posición en el seno de sus familias y comunidades que les permite contribuir a la paz de manera exclusiva a ellas. No obstante, hay que tener en cuenta que la eficacia de su inclusión y participación depende de ciertas condiciones. El sistema de deliberación y voto durante las negociaciones de paz o el papel tradicional asignado a ellas en procesos locales de resolución de conflictos son determinantes a la hora de facilitar u obstruir su participación efectiva[32].

Por otro lado, vale la pena recordar que las mujeres pueden jugar muchos papeles en un conflicto, incluyendo el de instigadoras de este. En los conflictos intercomunitarios en la región de Darfur o en Etiopía oriental, por ejemplo, algunas mujeres reprodujeron roles de género e incitaron a los hombres de sus comunidades a ser «hombres reales» y luchar, burlándose de aquellos que no lo hacían[33]. Sin embargo, esto no debe ser

[30] COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS. «Why it matters». *CFR: Women's Participation in Peace Processes*. Enero 2019. Disponible en https://www.cfr.org/interactive/womens-participation-in-peace-processes/why-it-matters.
[31] UNITED NATIONS PEACEKEEPING. «Women in Peacekeeping». Disponible en https://peacekeeping.un.org/en/women-peacekeeping.
[32] O'REILLY; SÚILLEABHÁIN; PACFENHOLZ. *Supra* nota 27, pp. 28-31.
[33] TADESSE, Bamlaku; TESFAYE, Yeneneh; BEYENE, Fekadu. «Women in conflict and indigenous conflict resolution among the Issa and Gurgura clans of Somali in Eastern Ethiopia». *African Journal on Conflict Resolution*, 10(1). 2010, p. 93; MOHAMED, Adam Azzain. «From instigating violence to building peace: the changing role of women in Darfur region of Western Sudan». *African Journal on Conflict Resolution*, 4(1), 11-26. 2004, pp. 15-17.

una justificación para su exclusión, sino un argumento adicional a favor de incorporar una perspectiva de género en los análisis de conflictos, así como las políticas adoptadas en respuesta[34].

De hecho, el mundo académico reconoce cada vez más la importancia de estos análisis de género, argumentando que «si terceros interpretan el conflicto a través de las definiciones de sus actores principales, la resolución de conflictos puede simplemente reproducir los discursos y prácticas excluyentes y violentos que lo perpetúan»[35]. Sin embargo, pese a la evidencia y el discurso político a favor de tener en cuenta a la sociedad civil, y en particular a las mujeres, su inclusión sigue siendo escasa. Según un estudio de los principales procesos de paz entre 1992 y 2018, las mujeres han constituido solamente el 3 % de los mediadores, el 4 % de los signatarios y el 13 % de los negociadores de estos[36]. Su inclusión en el proceso de paz formal de Malí también sigue siendo limitada, a pesar de los requisitos normativos y los compromisos contraídos. La siguiente sección muestra varios de los requisitos más importantes en este aspecto y hasta qué punto Malí ha cumplido con ellos hasta el momento.

Las mujeres en el proceso de paz formal de Malí: requisitos y cumplimientos

La resolución 1325 (2000) y sucesivas resoluciones del Consejo de Seguridad y otros marcos políticos han exigido desde el principio una mayor representación y participación de las mujeres «en todos» los niveles de toma de decisiones, desde mecanismos de resolución de conflictos y consolidación de la paz, a operaciones de la ONU sobre el terreno[37]. También han hecho énfasis en la importancia de adoptar una perspectiva de género a lo largo de los distintos esfuerzos de paz y de incluir disposiciones específicas de género en los acuerdos resultantes.

[34] Para más información sobre la importancia de integrar una perspectiva de género en situaciones de conflicto o posteriores a conflicto, y consejos sobre cómo hacerlo consultar por ejemplo UNDP. «Gender Approaches in Conflict and Post-Conflict Situations». Disponible en https://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/womens-empowerment/gender-approaches-in-conflict-and-post-conflict-situations-/gendermanualfinalBCPR.pdf.

[35] RAMSBOTHAM; WOODHOUSE; MIALL. Supra nota 24, pp. 312-313.

[36] COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS. «Introduction». *CFR: Women's Participation in Peace Processes*. Enero 2019. Disponible en https://www.cfr.org/interactive/womens-participation-in-peace-processes/.

[37] S/RES/1325 (2000), S/RES/1889 (2009), S/RES/2122 (2013) y S/RES/2242 (2015).

Malí por su parte ha ratificado la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) y el Protocolo de Maputo, y su Constitución de 1992 garantiza la igualdad de derechos para todos los ciudadanos, independientemente de su sexo. Justo cuando estalló el conflicto en el norte, en marzo de 2012, emitió su primer Plan de Acción Nacional para la implementación de la Resolución 1325, y en 2015 aprobó una ley que establece una cuota de género del 30 % en los nombramientos para cargos políticos y de decisión[38].

Pese a dichos compromisos, las mujeres de Malí fueron prácticamente excluidas al inicio del proceso de paz formal y si lograron un grado de participación fue gracias a su propia insistencia en ser incluidas. Se las arreglaron para participar en las negociaciones de paz en Uagadugú en 2012 pese a no haber sido invitadas gracias a cuatro mujeres malienses —Saran Keïta Diakité, Soyata Maiga, Diarra Afoussatou Thiero y Traouré Omou Touré (figura 2)— que se presentaron en la ciudad y lucharon por un asiento en la mesa, logrando incluir algunas de sus preocupaciones en el acuerdo preliminar[39]. Más tarde, durante las negociaciones que condujeron al acuerdo de 2015, las mujeres constituyeron solo el 5 % de los negociadores y el 15 % de los signatarios[40]. Otras mujeres solo tuvieron la oportunidad de expresar sus opiniones durante la segunda fase de las negociaciones a través de representantes invitadas por las partes a una semana de «audiencias» con la sociedad civil[41]. En palabras de la

[38] Ministry for the Promotion of Women, Children and Families. «National Action Plan for the Implementation of Resolution 1325 of the Security Council of the United Nations on Women, Peace and Security 2012-2014». Marzo 2012. Disponible en https://www.peacewomen.org/sites/default/files/Mali%20NAP%20(2012-2014)%20-%20English.pdf; LORENTZEN, Jenny. «Women and the Peace Process in Mali». *GPS Policy Brief 2*. Oslo: PRIO, febrero 2017, p. 2. Disponible en https://www.prio.org/utility/DownloadFile.ashx?id=1531&type=publicationfile.

[39] Ídem; UN Women. «In the words of Saran Keïta Diakité: Girls receive a visit from a different man every night, a 'new husband'». 14 mayo 2013. Disponible en https://www.unwomen.org/en/news/stories/2013/5/girls-receive-a-visit-from-a-different-man-every-night-a-new-husband.

[40] Mientras que el Gobierno y la CMA contaron con un máximo de tres mujeres en sus respectivas delegaciones, la delegación de la Plataforma no contaba con ninguna. El mayor número hasta ahora de mujeres negociadoras y signatarias de un acuerdo de paz es 33 % y 25 % respectivamente, en el caso de Filipinas: COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS. «Explore the Data». *CFR: Women's Role in Peace Processes*. Enero 2019. Disponible en https://www.cfr.org/interactive/interactive/womens-participation-in-peace-processes/explore-the-data; BOUTELLIS, Arthur; ZAHAR, Marie-Joelle. «A Process in Search of Peace: Lessons from the Inter-Malian Agreement». International Peace Institute, junio 2017, p. 13. Disponible en https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/2017/06/IPI-Rpt-Inter-Malian-AgreementFinalRev.pdf.

[41] BOUTELLIS; ZAHAR. Supra nota 40, p. 14.

señora Omou Touré, durante las negociaciones y por lo general en Malí, las mujeres fueron y siguen siendo «insuficientemente tomadas en cuenta»[42].

El acuerdo resultante contiene 11 referencias a mujeres, incluida una de no amnistía a los perpetradores de violencia contra ellas y tres que les conciernen dentro del pilar del desarrollo económico y social de las regiones del norte[43]. Sin embargo, no se hace referencia explícita a su participación directa en los mecanismos de implementación y su participación formal en estos mecanismos sigue siendo insuficiente en la actualidad. Esta ha sido, tal y como se mencionó anteriormente, una de las principales críticas y exigencias reiteradas por el Consejo de Seguridad en su Resolución 2480 (2019) del pasado junio, en la cual llama:

«5. …a todas las partes en Malí a garantizar la participación plena, efectiva y significativa de las mujeres en los *mecanismos establecidos por el Acuerdo para apoyar y supervisar su aplicación*, incluyendo una mayor representación de las mujeres en el CSA, cumpliendo con la cuota del 30 % de las mujeres en todas los cargos y funciones políticas tal y como se define en la legislación de Malí…»[44].

La promoción de la participación significativa de las mujeres y la organización de un taller para elaborar recomendaciones sobre el tema están, de hecho, entre las medidas prioritarias que el Consejo de Seguridad ha establecido para las partes malienses y MINUSMA antes del final del mandato de esta última. Además, la resolución solicita al secretario general «que aumente el número de mujeres en MINUSMA, así como... en todos los aspectos de las operaciones»[45].

[42] MISAHEL. «Implication des femmes dans le suivi des accords de paix au Mali : Entretien avec Mme Toure Oumou». 15 julio 2015, pp. 2-3. Disponible en http://www.peaceau.org/uploads/misahel-interview-mme-oumou-toure-2016-cafo-def-nat.pdf.
[43] «Agreement for Peace and Reconciliation in Mali Resulting from the Algiers Process». 15 mayo 2015. Disponible en https://www.un.org/en/pdfs/EN-ML_150620_Accord-pour-la-paix-et-la-reconciliation-au-Mali_Issu-du-Processus-d'Alger.pdf.
[44] S/RES/2480, 28 June 2019, art. 5.
[45] S/RES/2480, 28 junio 2019, arts. 4 (par. 5), 28 (d) y 46.

Figura 2. De derecha a izquierda: Soyata Maiga, abogada, Saran Keïta Diakité, presidenta de la Red de mujeres por la paz y la seguridad REPSFECO/Malí, y Diarra Afoussatou Thiero. Fuente: REPSFECO/Malí, UN Women. Disponible en https://www.unwomen.org/es/news/stories/2012/5/q-a-with-saran-keïta-diakite-and-traore-oumou-toure-from-mali-on-their-participation-in-mali-s-peace.

Sin embargo, seis meses después de la publicación de la resolución, el informe del secretario general de la ONU sobre la situación en Malí no mostró mucho progreso. Reveló que dentro de los mecanismos establecidos por el Acuerdo: (1) las mujeres constituyen el 4 % de los miembros en los subcomités del Comité de Seguimiento del Acuerdo (CSA) sin representación en el nivel más alto del mismo; (2) el 3 % en la Comisión de Desarme, Desmovilización y Reinserción (DDR); (3) el 6 % en el Consejo Nacional para la Reforma del Sector de Seguridad (SSR); (4) el 1 y el 5 % de los funcionarios nombrados para la administración provisional a nivel regional y municipal respectivamente; y más positivamente (5) el 20 % de los comisarios en la Comisión de Verdad, Justicia y Reconciliación, la cual adopta una perspectiva de género en su mandato y métodos[46].

Ninguno alcanza el objetivo del 30 % establecido por la ley nacional de cuotas de género adoptada en 2015, objetivo que tampoco se alcanza en las instituciones nacionales y los cuerpos legislativos: hoy en día, las mujeres tienen 14 escaños de 146 en la Asamblea Nacional; 7 puestos ministeriales de 38 en el Gobierno nacional; y

[46] MINUSMA. «Report of the Secretary General on the Situation in Mali». S/2019/983. 30 diciembre 2019, par. 37. Disponible en https://minusma.unmissions.org/sites/default/files/s_2019_983_e.pdf.

ningún puesto como gobernadores regionales[47]. En MINUSMA, las mujeres representan el 3,58 % del personal militar, el 10,87 % del personal policial, el 24 % del personal civil internacional y el 15 % del personal civil nacional[48]. Sin embargo, el mandato de la misión adopta una perspectiva de género, y pretende apoyar la participación de las mujeres en el proceso de paz y seguridad[49].

Por lo tanto, pese a que el Gobierno de Malí y la comunidad internacional parecen reconocer la importancia de las mujeres en el proceso de consolidación de la paz, sus palabras y compromisos no se trasladan lo suficiente a la acción. La falta de o limitada participación en el proceso formal de paz de las mujeres malienses específicamente, se debe en gran medida a la sociedad altamente estratificada y jerárquica de Malí[50]. Dicha estratificación abarca todas las dimensiones (geografía, etnia, edad, género y clase) y tiende a limitar la participación de las mujeres a la esfera privada, reduciendo su representación también en los mecanismos tradicionales y locales de resolución de conflictos[51]. Esto es importante ya que, como se indicó anteriormente, el papel tradicionalmente atribuido a las mujeres a nivel local ha sido identificado como un factor que obstaculiza o facilita su participación en los procesos formales de paz.

No obstante, muchas mujeres en Malí quieren participar, quieren paz, están trabajando por la paz y luchan por una mayor inclusión en el proceso para hacer su contribución más efectiva[52]. De manera más informal, ya contribuyen a la dinámica de paz —y conflicto— haciendo de su inclusión en el proceso formal una necesidad estratégica. La siguiente y última sección ahonda en el por qué.

---

[47] Assemblée Nationale République du Mali. Liste des Députés Femmes de la Veme Législature 2014-2018. Disponible en http://assemblee-nationale.ml/liste-des-deputes-femmes/; Primature République du Mali. Les Ministres. Disponible en http://primature.ml/les-ministres/.

[48] MINUSMA. Supra nota 46, par. 82, 83 & 84.

[49] NGO WORKING GROUP ON WOMEN, PEACE AND SECURITY. «Mapping Women, Peace and Security in the UN Security Council 2018». 2018, p. 61. Disponible en https://www.womenpeacesecurity.org/files/NGOWG-Mapping-WPS-in-UNSC-2018.pdf

[50] LORENTZEN, Jenny ; TOURE, Nana Alassane; GAYE, Bassirou. «Women's Participation in Peace and Reconciliation Processes in Mali». *PRIO Paper*. Oslo: PRIO 2019, p. 9; LACKENBAUER, H.; THAN LINDELL, M.; INGERSTAD, G. «If our men won't fight we will»: A Gendered Analysis of the Armed Conflict in Northern Mali». *FOI-R--4121—SE*. Noviembre 2015, p. 69.

[51] Ídem; DAKOUO, Ambroise. «Les Pratiques du Dialogue Intercommunautaire pour la Paix et la Réconciliation au Mali. Expériences et Analyses». *ONG ORFED*. Abril 2016, p. 54. Disponible en http://base.afrique-gouvernance.net/docs/manuel_edit_orfed_vers_finale.pdf.

[52] LORENTZEN. Supra note 38, p.3 ; UN WOMEN AFRICA. «Malian women call for urgent action to sustain peace and ensure women's participation». 17 septiembre 2018. Disponible en https://africa.unwomen.org/en/news-and-events/stories/2018/09/mali-women-call-for-peace.

Las mujeres en la dinámica (informal) de conflicto y paz de Malí, y el porqué de una mayor inclusión

Antes de abordar las formas informales a través de las cuales las mujeres en Malí han contribuido y siguen contribuyendo a la dinámica de la paz y conflicto, es importante recapitular y profundizar en cómo han contribuido al proceso formal. Utilizando la tipología desarrollada por el Instituto Internacional de la Paz mencionado anteriormente, se puede decir que las mujeres malienses tuvieron una limitada, pero «directa participación en la mesa de negociaciones» de Uagadugú y Argel. Allí, expresaron las preocupaciones de las mujeres malienses, incluidas las de habitantes de campos de refugiados y de Kidal que visitaron a propósito[53]. En Argel, además de las cuatro negociadoras, otras 14 mujeres asistieron como «observadoras» y «cuando abres el acuerdo de paz, puedes identificar el lenguaje exacto de las 18 mujeres que estuvieron presentes»[54].

Aparentemente, las mujeres «ampliaron la agenda» de las negociaciones, a través también de las «consultas», haciendo hincapié en los temas de los pilares IV y V del acuerdo[55]. Además, parece que, durante las negociaciones en Argel, la CMA mantuvo consultas regulares con las mujeres y jóvenes de Kidal[56]. En general, según Toure Omou, aunque apenas representadas en las negociaciones finales, las mujeres fueron el grupo más activo de la sociedad civil al comienzo de la crisis, movilizándose individual y colectivamente a través de manifestaciones, publicación de declaraciones, e iniciativas con diferentes autoridades (figura 3)[57].

[53] MISAHEL. Supra nota 39, p. 2; UN WOMEN. Supra nota 40.
[54] Palabras de Fatoumata Maiga, presidenta de la Organización de Mujeres para las Iniciativas de Paz: DPO GENDER UNIT. «Women Transforming Peace». Disponible en https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/women-transforming-peace.pdf.
[55] Así fue al menos de acuerdo con la señora Toure Oumou (presidenta de CAFO Malí presente en ambas instancias): MISAHEL. Supra nota 39, pp. 2-4. Los Pilares IV y V del Acuerdo tienen que ver con el desarrollo socioeconómico y cultural, y aspectos humanitarios, de justicia y reconciliación respectivamente. Tal y como explica el CFR, estos son temas que van más allá de las disposiciones de reparto de poderes y ganancias territoriales que suelen ser priorizados cuando ellas no participan.
[56] LACKENBAUER; THAN LINDELL; INGERSTAD. Supra nota 50, p. 40.
[57] MISAHEL. Supra note 39, pp. 2-4.

Figura 3. Manifestación de mujeres en Bamako en defensa del Acuerdo. Fuente: RFI.

De hecho, desde la firma del Acuerdo, las mujeres han seguido siendo uno de los grupos más movilizados a través de «consultas», «acciones de masa» y otras iniciativas informales dirigidas por un gran número de asociaciones nacionales de mujeres y el decidido apoyo de ONU Mujeres y MINUSMA[58]. Hace poco, por ejemplo, muchas de estas asociaciones ayudaron a preparar el Diálogo Nacional Inclusivo (DNI), en el que después participaron; mientras que una red de parlamentarias lideró una iniciativa destinada a convencer a quienes no asistieron de unirse a la última fase del diálogo[59].

Esto demuestra la determinación y la actitud de colaboración de muchas de ellas, ilustrados aún más por su «capacidad de cooperar tendiendo puentes entre distintos grupos», como sugiere el CFR[60], en la «Cabaña de Paz» de Gao. Allí, mujeres de diferentes opiniones y grupos étnicos, incluidas tuaregs y fulanis, se reúnen regularmente para hablar sobre temas relacionados con la cohesión social y la convivencia o los derechos de las mujeres, pero también para hacer crecer sus tan

[58] Algunas de estas organizaciones y asociaciones son la Coordinación de las Organizaciones Femeninas de Malí (CAFO), la oficina en Malí de la Red de mujeres por la paz y la seguridad (REPSECO) perteneciente a la CEDEAO, WILDAF Mali, la Asociación de Mujeres por las Iniciativas de Paz (AFIP) y la Red de Jóvenes Mujeres Líderes de Malí. Se han acercado a distintas autoridades para negociar, han organizado manifestaciones, actividades de sensibilización y talleres y han promovido el diálogo, tal y como sus páginas de Facebook evidencian.

[59] MINUSMA. Supra nota 46, par. 39; SIDIBÉ, Massa. «Dialogue National Inclusif: Les femmes parlementaires s'impliquent». *Mali-Web*. 5 noviembre 2019. Disponible en http://mali-web.org/politique/dialogue-national-inclusif-les-femmes-parlementaires-simpliquent. DAILYMOTION. «Rencontre entre le Réseau des Femmes Parlementaires du Mali et les Familles Fondatrices de Bamako [VIDEO]». 8 noviembre 2019. Disponible en https://binged.it/376bk5f.

[60] Ver la segunda sección de este artículo.

necesitados negocios[61] (figura 4). De manera similar, desde 2017, mujeres de diferentes partes de Malí se reúnen en sentadas (*assises des femmes pour la paix*) para demostrar que pueden promover el diálogo social y la implementación del Acuerdo de Bamako[62].

Figura 4. Mujeres enfrente de la «Cabaña de Paz» de Gao. Fuente: Sandra Kreutzer. UN Women. Disponible en https://www.unwomen.org/en/news/stories/2019/5/feature-mali-peace-huts-a-place-of-peace-and-reconciliation.

Aunque es difícil medir el impacto de tales iniciativas, está claro que, con el apoyo necesario, su empeño en contribuir a la consolidación de la paz sería un valor añadido. Tras el intenso cabildeo y recomendaciones de la Plataforma de Mujeres Líderes[63], parece haber sido reconocido por las partes interesadas del Acuerdo, pues han aprobado la creación de un Observatorio de Mujeres independiente para supervisar su implementación y compensar su falta de representación en el CSA[64] .

[61] La Cabaña de Paz de Gao es una de las 28 construidas por todo el territorio desde 2013 por ONU Mujeres con el apoyo financiero de distintos gobiernos y el Fondo de Consolidación de la Paz. Las mujeres de Gao ahora dirigen la cabaña que ya se constituye por más de 60 asociaciones de mujeres. UN WOMEN AFRICA. «A place of peace, reconciliation and growth». 7 mayo 2019. Disponible en https://www.unwomen.org/en/news/stories/2019/5/feature-mali-peace-huts-a-place-of-peace-and-reconciliation; MINUSMA. «Les contributeurs au fonds de consolidation de la paix reçus dans la case de la paix de Gao». 5 octubre 2017. Disponible en https://minusma.unmissions.org/les-contributeurs-au-fonds-de-consolidation-de-la-paix-reçus-dans-la-case-de-la-paix-de-gao; DPO GENDER UNIT. Supra nota 54, p. 5.

[62] «Mali: Premieres assises des femmes pour la paix : a l'heure de l'engagement». *MaliActu*. 27 noviembre 2017. Disponible en https://maliactu.net/mali-premieres-assises-des-femmes-pour-la-paix-a-lheure-de-lengagement/.

[63] La Plataforma de Mujeres Líderes es un foro de *networking* creado por MINUSMA en 2014, que reúne a diferentes organizaciones de mujeres que trabajan para influir en el proceso de paz y les permite organizarse y ponerse de acuerdo en su posición para que puedan hablar con una sola voz. Ha sido muy activo desde sus inicios, publicando declaraciones de prensa con peticiones y recomendaciones, organizando talleres y difundiendo información sobre el Acuerdo: LORENTZEN; TOURE; GAYE. Supra nota 50, p. 10.

[64] Creado en julio de 2018, el Observatorio no estaba todavía operativo pero en su último informe sobre la situación de Malí, el secretario general de la ONU António Guterres anunció que el estatus y estructura

Si su activismo en la dinámica de la paz no es lo suficientemente convincente, no se puede negar la necesidad estratégica de incluirlas en el proceso de paz al considerar, irónicamente, su participación indirecta en la dinámica del conflicto. Pese a ser marginadas de la esfera pública, las mujeres malienses generalmente influyen en las acciones de sus esposos y, especialmente, de sus hijos a través de consultas en el hogar: varios estudios demuestran que sus opiniones y órdenes tuvieron gran impacto en la decisión de muchos jóvenes malienses de unirse o no a grupos armados e islamistas[65]. En palabras de la presidenta de la Cabaña de la Paz en Gao, «somos nosotras quienes enviamos a nuestros hombres, hermanos e hijos a la guerra o evitamos que abandonen el hogar»[66]. Otro estudio descubrió que las mujeres del norte, particularmente aquellas de comunidades tuareg, movilizaron a los jóvenes a alzarse en armas contra una u otra fuerza y jugaron un importante papel como reclutadoras de combatientes[67].

Esto se debe en parte a que, en la sociedad altamente estratificada y jerárquica de Malí, la edad es más importante que el género, lo que otorga a las mujeres mayores poder sobre los hombres jóvenes[68]. Los roles de género complementan la explicación, ya que parece que las mujeres malienses habrían alentado a los hombres a robar o matar humillándolos y diciéndoles que «no son lo suficientemente hombres», mientras que los hombres creen que es su papel mantener y proteger a su familia[69]. También cabe destacar que algunas mujeres han hecho uso de los roles de género para

de tal observatorio sería decidido en enero de 2020 en un taller de alto nivel organizado por MINUSMA, aunque de momento no hay noticias al respecto: MINUSMA. Supra nota 46, p. 7; LORENTZEN; TOURE; GAYE. Supra nota 50, p. 10; DPO GENDER UNIT. Supra nota 54, p. 4.

[65] LACKENBAUER; THAN LINDELL; INGERSTAD. Supra nota 50, p. 30, p. 70; IBRAHIM; ZAPATA. Supra nota 12, p. 13; RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, María. *El papel de las mujeres en la resolución del conflicto de Mali. Documento de Opinión IEEE 37/2017*. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2017/DIEEEO37-2017_Mujeres_Conflicto_Mali_MariaRguezGlez.pdf; INKS, Lisa; VELDMEIJER, Annalies; FOMBA, Abdoul Kassim Ibrahim. «'We hope and we fight': Youth, Communities and Violence in Mali». *Mercy Corps*. Septiembre 2017, p. 13. Disponible en https://www.mercycorps.org/research-resources/we-hope-and-we-fight.

[66] UN WOMEN AFRICA. Supra nota 61.

[67] LACKENBAUER; THAN LINDELL; INGERSTAD. Supra nota 50, pp. 43, 60, 68.

[68] Esto es un dato importante ya que Malí es un país dónde el 65 % de la población tiene menos de 25 años: LACKENBAUER; THAN LINDELL; INGERSTAD. Supra nota 50, p. 70; INKS; VELDMEIJER; FOMBA. Supra nota 65, p. 13.

[69] LACKENBAUER; THAN LINDELL; INGERSTAD. Supra nota 50, p. 63; LORENTZEN; TOURE; GAYE. Supra nota 50, pp. 18-19.

cometer ataques terroristas como parte de grupos yihadistas, mientras que otras han roto la tradición al unirse a grupos armados como combatientes[70].

El apoyo de las mujeres a los grupos armados ya sea reclutando y alentando a los hombres a luchar, brindando asistencia logística o en tanto que combatientes, se debe a una multitud de razones que deben tenerse en cuenta. En muchos casos, el apoyo de las mujeres al MNLA o grupos islamistas cuando controlaban Kidal, Gao o Timbuktú se atribuye en entrevistas al hecho de que estos grupos proporcionaban servicios básicos que el gobierno no brindaba[71]. La etnia y los sentimientos generales de marginación también les han motivado a alentar la lucha o luchar ellas mismas[72]. Algunas mujeres combatientes de la plataforma han argumentado, por otro lado, que se unieron al grupo con la esperanza de integrarse algún día en el Ejército de Malí[73]. Aquellas que abogan por la paz lo hacen porque también son unas de las principales víctimas del conflicto, y desean estabilidad y prosperidad para sus comunidades[74].

Las mujeres de Malí constituyen un grupo heterogéneo, al igual que los hombres: tienen diferentes experiencias según su edad, su etnia, su residencia, su religión y su nivel de alfabetización. Todos deben ser escuchados, ya que todos forman el estado y se influyen mutuamente. En el caso de Malí, la inclusión de todos los actores de la sociedad civil es aún más importante dado que la marginación y la percepción de ausencia estatal son dos de los principales causas de la crisis[75]. Las mujeres en Malí se encuentran entre los grupos más marginados que simultáneamente tienen un conocimiento más profundo de las necesidades de su comunidad. Su inclusión en los procesos de consolidación de la paz es, por lo tanto, clave.

---

[70] TAPDOBA, Alida. «Au Mali, des femmes s'engagent dans le djihadisme». *DW*. 22 octubre 2019. Disponible en https://www.dw.com/fr/au-mali-des-femmes-sengagent-dans-le-djihadisme/a-50928826; LACKENBAUER; THAN LINDELL; INGERSTAD. Supra nota 50, p. 42; INKS; VELDMEIJER; FOMBA. Supra nota 65, p. 21.

[71] Esta es sin duda una de las mayores causas de la crisis y la violencia generalizada, tanto para hombres como para mujeres en el norte y el centro del país. La crisis no será resuelta si dicha ausencia de servicios básicos no es abordada: LACKENBAUER; THAN LINDELL; INGERSTAD. Supra nota 50, p. 57.

[72] Ídem, pp. 56 & 66.

[73] INKS; VELDMEIJER; FOMBA. Supra nota 65, p. 21.

[74] Este trabajo no ha hablado de la cantidad de crímenes cometidos contra las mujeres en Malí porque ello ya ha sido mencionado en otras publicaciones y a veces puede representarlas como actrices pasivas y frágiles en lugar de lo fuertes y activas que en realidad son. Sin embargo, para aprender más al respecto, consulte, por ejemplo: UN WOMEN. «Malian women make their voices heard: emergency aid, participation in the peace process and, and justice for all». 25 enero 2013. Disponible en https://www.unwomen.org/en/news/stories/2013/1/malian-women-make-their-voices-heard.

[75] LACKENBAUER; THAN LINDELL; INGERSTAD. Supra nota 50, p. 2.

Conclusión

Pese a la firma en 2015 del Acuerdo para la Paz y la Reconciliación en Malí, la crisis desencadenada por la rebelión armada en el norte del país en 2012, no solo no ha mejorado, sino que se ha vuelto más compleja. Tal fenómeno probablemente tenga mucho que ver con la falta de inclusión formal y representación de las diferentes comunidades y grupos de la sociedad civil maliense en el acuerdo y sus mecanismos de aplicación, dominados por las dos coaliciones de grupos armados del norte (la CMA y la Plataforma), el Gobierno de Malí y la comunidad internacional. Las mujeres, que conforman más de la mitad de la población de Malí, han sido especialmente marginadas de la mayor parte del proceso formal, representando significativamente menos del 30 % de los miembros exigidos por ley en tanto en las negociaciones como en los mecanismos de aplicación y supervisión del acuerdo. Esto es así a pesar de toda la retórica y compromisos asumidos tanto a nivel nacional como internacional, particularmente en relación con la Resolución 1325 (2000) y el creciente volumen de pruebas que demuestran los beneficios de su inclusión plena.

Por otra parte, este documento ha demostrado que un gran número de mujeres en Malí quiere contribuir al proceso de paz y que, de hecho, ya han participado activamente en algunas de sus dinámicas. Han logrado ampliar la agenda del proceso a través de consultas, acciones en masa y, en algunos casos, a través de un asiento directo en la mesa de negociaciones o comisiones de implementación. Lo han hecho dirigiendo la atención a algunos de los problemas socioeconómicos y de justicia ahora presentes en los pilares IV y V del acuerdo, muy necesarios para abordar algunas de las causas fundamentales de la crisis y facilitar la reconciliación nacional; así como a sus propias experiencias propias y necesidades. También han demostrado su capacidad para tender puentes entre distintas etnias mediante sus reuniones en las cabañas de paz o las *assisses pour la paix*, algo crucial para un país donde coexisten más de diez grupos étnicos. Por otro lado, las mujeres en Malí también han contribuido a la dinámica del conflicto, siendo algunas combatientes y otras principales responsables de la decisión de sus hijos y vecinos de unirse a grupos armados.

Es importante recordar en este punto, como una de las principales conclusiones de este artículo, que las mujeres de Malí y del mundo son un grupo heterogéneo y del mismo modo lo son sus contribuciones a la dinámica de paz y conflicto. No solo se

encuentran entre las principales víctimas de guerra, sino que también son importantes instigadoras de conflictos y líderes de los esfuerzos de paz. En Malí, independientemente del papel que hayan adoptado, todas lo han hecho debido a los problemas a los que se enfrentan y a su deseo de construir un lugar mejor para ellas y sus comunidades. En un país donde una de las principales causas de la crisis es el sentimiento de marginación, es crucial que se las tenga en cuenta. Sin duda, garantizar su «participación plena, efectiva y significativa» será difícil, ya que el papel de la mujer en la sociedad de Malí ha tendido tradicionalmente a limitarse a la esfera privada. Además, su inclusión en el proceso de paz no conducirá por sí sola a una paz sostenible; pues son muchos los factores que deben abordarse para ello —como la ausencia de servicios estatales básicos o incluso el cambio climático—. Sin embargo, su inclusión es un elemento clave en la respuesta multidimensional necesaria para abordar la crisis actual de Malí, podría evitar la repetición de las prácticas que perpetúan el conflicto y, en resumen, aumentará la probabilidad de alcanzar una paz sostenible.

*Irene Pujol Chica**
Alumna del Máster de Geopolítica y Estudios Estratégicos
de la Universidad Carlos III de Madrid

Documento
Opinión

18/2020 10 de marzo de 2020

Alberto Priego Moreno *

El plan Trump: seguridad a cambio de bienestar

El plan Trump: seguridad a cambio de bienestar

Resumen

El plan presentado por el presidente Trump supone una revolución en lo que a los planes de paz se refiere, ya que cambia la lógica de paz por territorios por otra que podríamos denominar «seguridad por bienestar». Prima el valor de la seguridad por encima de otros que podrían ser el del propio territorio, la población o incluso la democracia.

Como contraparte, el plan ofrece a los palestinos una importante inyección económica a través de infraestructuras, tratados de libre comercio y fondos de compensación. Este incentivo se usa para lograr la aceptación de un plan que difícilmente será aceptado por la Autoridad Nacional Palestina y mucho menos por Hamás.

Palabras clave

Plan de paz, Donald Trump, Oriente Medio, Palestina, Israel.

*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 Trump Plan: Safety for Welfare

Abstract

The plan presented by the President Trump seems a revolution in respect of peace plans since it changes the logic of peace for territories towards another one that we could call security for welfare. Furthermore, it sets the value of security above others that could be for example, the value of the territory itself, the population or even democracy.

As a counterpart, the plan offers the Palestinians an important financial injection through infrastructures, free trade agreements and compensation funds. This incentive is used to gain acceptance for a plan that will not be easy to accept by the Palestinian National Authority, least of all by Hamas.

Keywords

Peace Plan, Donald Trump, Middle East, Palestine, Israel.

Introducción

El plan de paz propuesto por el presidente Trump supone una revolución en la pacificación de Oriente Medio. El documento presentado el pasado mes de enero pretende cambiar la lógica seguida hasta ahora por planes anteriores, ya que, hasta la fecha, la mayor parte de los esfuerzos de paz se basaban en la lógica de intercambiar paz por territorios; el mencionado plan opta, sin embargo, por una nueva opción: paz por bienestar.

La oferta realizada a la población palestina engloba una serie de medidas que buscan mejorar las condiciones generales de vida de la población. La primera parte de este plan se presentó el pasado verano en Bahréin en una conferencia internacional donde se desvelaron buena parte de los aspectos económicos que, posteriormente, han sido desarrollados en el documento *Peace to Prosperity*. Sin embargo, esta generosa oferta económica y social no es ni mucho menos altruista, ya que trae consigo una contraparte llena de aristas que se traduce en duras medidas políticas y de seguridad que, en el caso de aceptarlas, reducirían significativamente la capacidad de acción del futuro Estado palestino.

Este documento de trabajo, que pretender tener un carácter técnico, va a dividirse en las siguientes partes. En primer lugar, se tratará de dibujar el espíritu y la lógica del plan. Posteriormente, se analizarán siguiendo la lógica de los *competing values* de Avner Arian y Michael Shamir, los aspectos políticos de la propuesta, así como las contraprestaciones económicas que conlleva. Finalmente, en las conclusiones se hará una valoración de este.

El espíritu del plan

Aunque oficialmente el plan de paz es obra de la Administración Trump, existen numerosas cláusulas que hacen pensar que, si no en su autoría al menos en su inspiración, podría estar presente la mano del primer ministro Netanyahu. El punto en el que más claramente se entrevé la sombra de *Mr. Security,* como se autoproclamó en la campaña de 1996, es precisamente en lo que se refiere a la priorización de la seguridad por encima de otros valores. Solo mediante una priorización de la seguridad

y partiendo de un Estado palestino edulcorado —*State Minus*[1]— es como Netanyahu puede aceptar la existencia de dos Estados, algo que también se desprende de forma muy clara en el plan.

En todo caso y a pesar de esta clara influencia, el plan dice inspirarse en otros documentos como los acuerdos de paz con Egipto y Jordania[2] o la *Arab Peace Iniciative*. Sin embargo, por encima de estos, el plan destaca como inspiración el último discurso de Isaac Rabín ante la *Knesset*[3] para la ratificación de los acuerdos de Oslo[4] en el que, sin acercarse a la visión de Netanyahu, se habla de un grado de autonomía *less than a state* que debería tener el futuro Estado palestino para ser viable.

No obstante, si analizamos el discurso del ex primer ministro Rabín nos damos cuenta de que, si bien es cierto que existen similitudes entre los dos documentos, el espíritu del plan de Trump es diametralmente distinto. Para Isaac Rabín, la prioridad número uno de un proceso de paz debía ser la consecución de un Estado judío con al menos un 80 % de ciudadanos judíos[5]. Eso no debe ser entendido como una discriminación del resto de prioridades, sino que estas se sitúan en lugares posteriores del proceso[6]. Tras mencionar la identidad, Isaac Rabín habla de otras necesidades tales como la democracia, la paz o el territorio que, en mi opinión, en el caso del plan de paz de Oslo ocuparían lugares posteriores, pero no condicionados.

---

[1] «Netanyahu calls for Palestinian 'state-minus'». *Jerusalem Post.* 24/10/2018. Disponible en https://www.jpost.com/Israel-News/WATCH-LIVE-Netanyahu-addresses-the-GA-570153. Fecha de consulta 10/2/2020.

[2] WHITE HOUSE. «Peace to prosperity. A vision to improve the lives of the Palestinian and Israel People». January 2020, p. 2. Disponible en https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2020/01/Peace-to-Prosperity-0120.pdf. Fecha de consulta 27/1/2020.

[3] WHITE HOUSE. «Peace to prosperity…». *Op. cit.,* p. 3.

[4] RABIN, Yitzhak. «Speech to Knesset on the Ratification of Oslo Peace Accords». 5/10/1995. Jewish Virtual Library. Disponible en https://www.jewishvirtuallibrary.org/pm-rabin-speech-to-knesset-on-ratification-of-oslo-peace-accords. Fecha de consulta 3/2/2020.

[5] «We aspire to reach, first and foremost, the Ste od Israel as a Jewish state, at least 80 % of whose citizens will be, and are, Jews». RABIN, Yitzhak. «Speech to Knesset…». *Op. cit.,* p. 2.

[6] «We promise that non-Jewish citizens of Israel —Muslim, Christian, Druze and others— will enjoy full personal, religious and civil rights, like those of any Israeli citizen». RABIN, Yitzhak «Speech to Knesset…». *Op. cit.,* p. 2.

Estos cuatro elementos son lo que Asher Arian y Michael Shamir[7] han identificado como *competing values*, cuya combinación debe ser entendida como un juego de suma cero, ya que un incremento en uno de ellos supone automáticamente un descenso en los otros niveles. Concretamente, Arian señala los siguientes valores como aquellos que determinan y condicionan la política exterior y de seguridad israelí:

a) Inclusión máxima de población judía para fortalecer la identidad judía.
b) Consecución de territorio con el fin de alcanzar el gran Israel.
c) Preservación de la democracia, especialmente en relación con el trato que puedan recibir las minorías no judías.
d) Consecución de la paz o el mantenimiento de una baja probabilidad de conflictos.

Por ejemplo, ante una hipotética negociación de paz en la que se prime la anexión del máximo territorio posible, la consecuencia directa sería un descenso del valor población/identidad judía, ya que al incluir extensas zonas se haría necesario incluir también población palestina. Además, también es previsible que se registrarán descensos en los valores paz y en el valor democracia, ya que por un lado un «trato injusto» con los palestinos reactivaría el conflicto; y, por el otro, a nivel interno, Israel tendría que usar la violencia para sofocar las protestas que se generarían en las zonas anexionadas. Por lo tanto, podríamos representar la idea de los *competing values* de la siguiente forma.

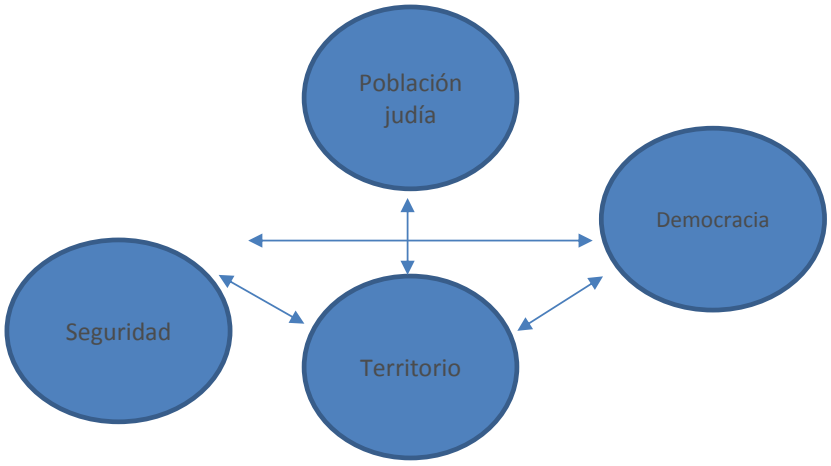


Figura 1. *Competing values* en Israel. Fuente: elaboración propia.

[7] SHAMIR, Michael; ARIAN, Asher. «Competing Values and Policy Choices: Israeli Public Opinion on Foreign and Security Affairs». *British Journal of Political Science*, Vol. 24, No. 2. Apr. 1994, pp. 249-271.

Estos *competing values* pueden ser entendidos como un orden de prioridades para los gobiernos; lo que nos permitiría entender el espíritu de una determinada política o como es el caso de un determinado plan de paz. Volviendo al discurso de Rabín (sobre los acuerdos de Oslo de 1995), podríamos ordenar las prioridades de la siguiente forma: población-identidad, democracia, paz y, por último, territorio. Así, a pesar de los esfuerzos esgrimidos por el actual presidente de los Estados Unidos para establecer puentes y paralelismos entre su plan y el de Rabín, es importante decir que el espíritu es diametralmente diferente, ya que, por encima de otras cosas, el orden de las prioridades es completamente diferente. Podemos establecer, por tanto que, en el plan de paz de Trump, la seguridad (y no la paz) figura en el primer lugar. En segundo y tercer lugar, el territorio o la población; y, en el cuarto y último lugar, estaría la democracia. Por lo tanto, en el siguiente gráfico podemos representar los valores, las prioridades y, sobre todo, las discrepancias entre los planes Trump y Rabín.

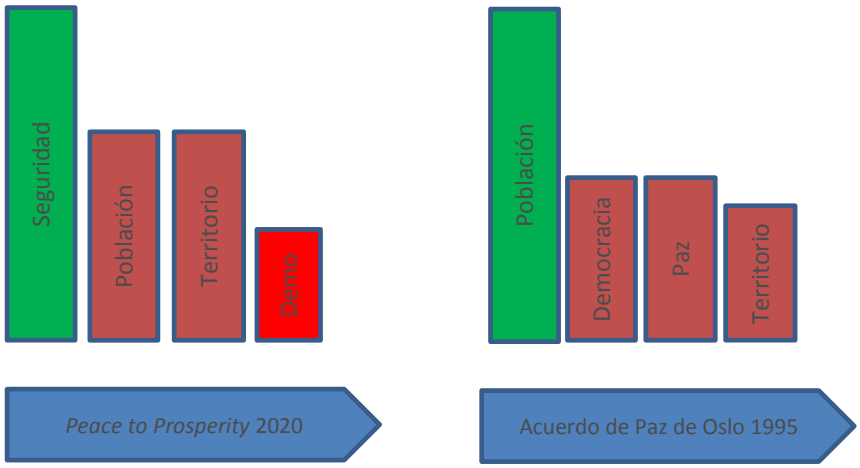


Figura 2. *Competing values* aplicados a los acuerdos de Oslo y al plan Trump.
Fuente: elaboración propia.

Para Trump y para Netanyahu, la prioridad absoluta es la seguridad, mientras que, para Rabín, el objetivo número uno era el mantenimiento de la identidad judía del Estado.

El plan *Peace to Prosperity* plantea importantes beneficios económicos tales como inversiones en infraestructuras, la firma de acuerdos de libre cambio o incluso la transferencia de fondos de compensación para tratar de obtener un cambio de postura de los palestinos. Estas compensaciones económicas son más importantes de lo que parecen, ya que rompen con la lógica paz por territorio para adoptar una nueva perspectiva o un nuevo espíritu que no se había visto hasta ahora: ofrecer bienestar a cambio seguridad[8].

Así, podemos afirmar que el espíritu del plan se basa por un lado en una primacía absoluta de la seguridad frente a otros valores y en una lógica de negociación que abandona la tradicional ecuación paz por territorios para asumir otra que combina los valores paz por bienestar.

Una vez dibujado el espíritu del plan, vamos a analizar de forma pormenorizada la propuesta de paz siguiendo la lógica de los *competing values* de Asher Arian y Michael Shamir[9]. En este sentido, se clasificarán los distintos puntos del plan de acuerdo con las categorías que se establecen en los mencionados *competing values* al tiempo que se ordenarán estos siguiendo las prioridades marcadas por Trump: a) seguridad, b) territorio, c) población y d) democracia.

El plan de paz bajo la lógica de los *competing values*

Seguridad

Tal y como se reconoce en la sección 2 del plan —sección en la que se menciona explícitamente la ecuación *Primacy of Security*—, la seguridad entendida como ausencia de violencia que no de conflicto, es el valor que marca el ritmo de *Peace to Prosperity*. De hecho, en repetidas ocasiones[10], se menciona que el objetivo fundamental del plan no es otro que la desmilitarización del futuro Estado palestino[11] con el único fin de evitar que su creación pueda suponer una amenaza para la existencia misma de Israel. Para justificar esta primacía de la seguridad, se recurre al

[8] Los autores han preferido llamarlo Paz para Prosperidad, pero en realidad el plan no busca paz sino ausencia de violencia.
[9] SHAMIR, Michael; ARIAN, Asher. «Competing Values and Policy Choices: Israeli Public Opinion on Foreign and Security Affairs». *British Journal of Political Science*, Vol. 24, No. 2. Apr. 1994, pp. 249-271.
[10] WHITE HOUSE. «Peace to prosperity…». *Op. cit.,* pp. 3, 8, 21 y apéndice 2.
[11] Los detalles sobre la desmilitarización del futuro Estado de Israel están recogidas en los apéndices 2b y 2c.

ejemplo de Gaza[12], un territorio que tras la retirada israelí se ha convertido en una zona extremadamente hostil para Israel desde donde a diario se lanzan misiles contra su territorio[13].

Junto a este argumento, el plan considera que la desmilitarización del futuro Estado palestino acarrearía consecuencias extremadamente positivas no solo para Israel, sino también para Palestina, ya que el nuevo Estado podría invertir parte de su presupuesto de defensa en cuestiones sociales[14]. En una línea similar, el plan también considera que los beneficios de la desmilitarización se extenderían al resto de los vecinos —Egipto y Jordania[15]—, ya que sus medidas eliminarían un elemento de incertidumbre regional que puede estar presente en la creación del Estado palestino. Sin embargo, esta desmilitarización que se complementaría con una tutela de Israel sobre los principales asuntos de seguridad (control de sus fronteras o de los acuerdos de seguridad firmados con otros estados) no se plantea como permanente, ya que a medida que se cumplan los *Security Criteria* recogidos en el Apéndice 2C, se irá reduciendo. También hay que ser consciente que el proceso de devolución de seguridad podría revertirse si el Estado palestino dejara de cumplir los mencionados criterios[16].

No obstante, el plan no busca generar una ausencia de capacidades en materia de seguridad, puesto que plantea que el futuro Estado palestino tenga fuerzas de seguridad propias —las PASF (*Palestinian Security Forces*)— con funciones tales como garantizar el orden público, el estado de derecho, el control de fronteras, la defensa contra el terrorismo, la protección del Gobierno palestino y de dignatarios extranjeros, así como de respuesta a desastres naturales[17].

Tal y como ha venido ocurriendo hasta la presentación del plan, se prevé que exista una fluida coordinación en materia de seguridad entre el Estado palestino e Israel. Para garantizar que esa coordinación sea fructífera, se crearía un comité —*Review*

[12] Gaza tiene unos criterios propios de seguridad que condicionan las inversiones en infraestructuras. Esto será abordado en el punto «La contraparte palestina».
[13] «The State of Israel has no margin for error. As dangerous as Gaza, run by Hamas, is to the State of Israel's safety, a similar regime controlling the West Bank would pose an existential threat to the State of Israel». WHITE HOUSE. *Peace to prosperity*. *Op. cit.,* pp. 7-8.
[14] «This is a significant benefit for the economy of the State of Palestine since funds that would otherwise be spent on defense can instead be directed towards healthcare, education, infrastructure and other matters to improve Palestinians' well-being». WHITE HOUSE. *Peace to prosperity*… *Op. cit.,* p. 21.
[15] WHITE HOUSE. *Peace to prosperity*… *Op. cit.,* p. 23 (párrafo 5).
[16] WHITE HOUSE. *Peace to prosperity*… *Op. cit.,* p. 23 (párrafo 2).
[17] WHITE HOUSE. *Peace to prosperity*… *Op. cit.,* p. 22 (párrafo 3).

Committee— que estaría compuesto por un representante de Israel, otro de Palestina y un tercero de Estados Unidos[18], y cuya principal función sería la supervisión y cumplimiento de los criterios de seguridad, así como la obtención de fondos de organizaciones internacionales[19] para su puesta en práctica.

En una línea similar, se recomienda crear un comité de seguridad regional —*Regional Security Committee*[20]— en el que estarían representados además de Israel, Palestina y Estados Unidos, los vecinos fronterizos (Egipto y Jordania), Arabia Saudí y Emiratos Árabes Unidos. Su función sería la de llevar a cabo una coordinación en materia contraterrorista, función que se vería complementada con la creación una estación de alerta temprana dirigida por Israel[21].

Uno de los asuntos donde también ha pesado la cuestión de la seguridad es el de los puestos fronterizos. En principio, tal y como se desprende del Apéndice 2C, todos los pasos fronterizos quedarían bajo soberanía israelí. En el caso de la frontera con Jordania al anexionarse el valle del Jordán, los tres puestos[22] existentes cobran, si cabe, aún más valor. Respecto del paso de Rafah, aunque es cierto que también quedaría bajo control israelí, se especifica que se negociará un acuerdo específico que también deberá cumplir con los requerimientos de seguridad del plan. En todos estos pasos fronterizos se recomienda que la presencia israelí se minimice, proponiendo incluso que el personal no lleve ni uniforme ni símbolos nacionales[23]. Al igual que ocurre con los aspectos anteriormente señalados, el plan propone que se cree un consejo de paso —*Crossing Board*[24]— compuesto por tres palestinos, tres israelíes y un norteamericano que deberá gozar del consejo de ambas partes. El objetivo de este órgano será el de agilizar el paso de personas siempre que esto no ponga en riesgo la seguridad.

[18] El representante norteamericano sería acordado por el representante palestino y el israelí.
[19] WHITE HOUSE. *Peace to prosperity*… *Op. cit.,* p. 23 (párrafo 4).
[20] WHITE HOUSE. *Peace to prosperity*… *Op. cit.,* p. 23 (párrafo 6).
[21] WHITE HOUSE. *Peace to prosperity*… *Op. cit.,* p. 23 (párrafo 7).
[22] Los puestos fronterizos son el del puente Allenby/Rey Hussein (ruta Jericó-Amán) y el denominado Beit Shean/Sheikh Hussein (en la ruta Beit Shean y Jerash). Existe otro puesto entre Jordania e Israel —el denominado Isaac Rabín/Wadi Araba—, pero no afecta al plan por encontrarse entre las ciudades de Aqaba y Eilat.
[23] «The system of border crossings will be implemented in a manner that keeps the visibility of the State of Israel's security role to a minimum. As permitted by law, security personnel at these crossings shall wear civilian uniforms with no state designation». WHITE HOUSE. *Peace to prosperity*… *Op. cit.,* p. 24 (párrafo 5).
[24] WHITE HOUSE. *Peace to prosperity*… *Op. cit.,* p. 23 (párrafo 6).

Otro de los aspectos que están recogidos en el Apéndice 2C es el espacio aéreo del futuro Estado palestino y las instalaciones aeroportuarias. Respecto del espacio aéreo, este también quedaría bajo control israelí y además se menciona expresamente que algunas infraestructuras críticas como el aeropuerto internacional Ben Gurión gozará de un perímetro especial para evitar ataques con MANPADS. Si el futuro Estado palestino cumple con los *Gaza Criteria*, podrá construir un aeropuerto internacional en Gaza.

En lo que a las instalaciones portuarias se refiere, cabe mencionar que el plan plantea el uso, por un periodo de cinco años, de los puertos israelíes de Haifa y Ashdod, así como del jordano de Aqaba[25], como salidas al mar del futuro Estado palestino. Transcurrido ese tiempo y siempre que se cumplan los denominados *Gaza Criteria*, el Estado palestino tendría derecho a construir una isla artificial en Gaza sobre la que se desarrollaría además del aeropuerto internacional anteriormente mencionado, un puerto comercial. En lo que a estos criterios se refiere, de nuevo prima el criterio seguridad sobre el resto, al plantear como requisito la desmilitarización de la Franja de Gaza, el desarme de los grupos terroristas y la no participación de miembros de Hamás y de la Yihad islámica en el futuro Gobierno del Estado palestino[26].

Para concluir este apartado, no podemos dejar de señalar que la seguridad es, sin lugar a duda, el valor fundamental del plan y que cualquier contraparte que los palestinos pudieran obtener está condicionada al cumplimiento con las férreas condiciones aquí señaladas en esta materia.

Población e identidad judía

Tal y como se reconoce en el propio documento, Israel tiene el legítimo deseo de ser «el Estado-nación del pueblo judío»[27]. Por ello, el plan Trump busca fortalecer este *competing value* maximizando la población judía del Estado de Israel (o reduciendo la palestina) algo para lo que el plan propone una estrategia basada en las siguientes medidas:

[25] El plan plantea que Jordania debe ser quien acepte el uso de una parte del puerto para los palestinos.
[26] WHITE HOUSE. *Peace to prosperity*… *Op. cit.,* p. 26, apartados A y B.
[27] WHITE HOUSE. *Peace to prosperity*… *Op. cit.,* p. 3.

a) Anexionar la inmensa mayoría de los asentamientos.

b) Mantener Jerusalén y sus lugares santos bajo soberanía israelí.

c) Construir una nueva capital palestina que llevaría por nombre Al-Quod.

d) La integración de los refugiados en aquellos países donde residen actualmente.

a) Si bien la cuestión territorial de los asentamientos se abordará en el siguiente apartado, es necesario analizar el papel que el plan atribuye a la población (430.000 colonos) que allí reside. Aunque el plan es parco en detalles sobre los propios asentamientos[28], sí que podemos extraer algunas conclusiones. En primer lugar, se propone el mantenimiento de los colonos evitando, por tanto, movimientos de población como ocurrió en Neve Dekalim o el Kfar Daram en la desconexión de Gaza (2005). Dicho de otra manera, el plan evita la reubicación[29] de colonos incluso de aquellos que viven en asentamientos que están ubicados dentro del territorio del futuro Estado palestino. La situación de seguridad en la que quedarían estos colonos sería compleja y para aliviarla, el plan prevé no solo protección, sino también facilidades de transporte para ellos[30].

   Como hemos señalado anteriormente, si bien es cierto que la medida trata de evitar una situación como la ocurrida en Gaza hace 15 años, tampoco podemos olvidarnos del valor simbólico de algunos asentamientos como los de *Kiryat Arba* o *Beit Hadassa* (Hebrón) o *Yitzhar* (Nablús) por estar estos cerca de lugares emblemáticos como las tumbas de los patriarcas Abraham, Isaac o José. Por lo tanto, estos lugares son de una importancia máxima para fortalecer la identidad judía del Estado de Israel y es por ello por lo que su control estaría asegurado con la puesta en práctica de este plan.

b) Al igual que ocurre con los asentamientos, Jerusalén atesora un valor simbólico y único que es compartido por las tres religiones monoteístas[31]. Si bien es cierto que esta «triple santidad» está reconocida en el propio plan, el documento atribuye a

[28] La palabra *settlement* aparece solo en cuatro ocasiones en el plan (pp. 16 y 42).
[29] «Avoid forced population transfer either Arab or Jews». WHITE HOUSE. *Peace to prosperity*… *Op. cit.,* p. 11.
[30] Los colonos son en su mayoría sionistas religiosos o judíos ultraortodoxos y viven en condiciones de asedio.
[31] Ver la sección «Religious Aspect of the Jerusalem Issue» en WHITE HOUSE. *Peace to prosperity*… *Op. cit.,* pp. 15-16.

Israel el monopolio de la custodia y gestión de los lugares santos para las tres religiones. El motivo no es otro que haber demostrado desde su recuperación en 1967 una «*extreme sensitivity*» en estas dos tareas. Sin embargo, al menos en lo que a la economía se refiere, el plan plantea unas iniciativas turísticas que dotarían al Estado palestino de cierta soberanía económica. Concretamente me estoy refiriendo a la creación de la zona *Atarot* para la promoción «del turismo musulmán» y a la puesta en marcha de la denominada *Jerusalem-AlQuds Joint Tourism Development Authority* (JTDA) que, además de incrementar los ingresos del Estado palestino, buscaría normalizar las relaciones entre judíos y palestinos en la siempre controvertida Ciudad Vieja. Por ello, aunque es cierto que Jerusalén quedaría bajo control israelí, no es menos cierto que el plan introduce aspectos positivos para los palestinos en lo que a la soberanía económica se refiere.

c) En lo que a la capital del futuro Estado palestino se refiere, el plan prevé la creación de una nueva ciudad —Al Quod[32]— que se situaría en la parte este de los barrios *Shuafat* y *Abu Dis* que, en la práctica, están al otro lado de la muralla de seguridad. Este hecho implicaría que Estados Unidos mantendría el reconocimiento de Jerusalén como capital de Israel, incluyendo la parte este, al tiempo que se compromete a reconocer Al Quod como capital de palestina y a establecer su embajada ante el futuro Estado palestino en ese territorio designado por el plan.

   En lo que a la identidad se refiere, la proclamación de Jerusalén como capital de Israel y la creación de esta nueva capital palestina tendría implicaciones tanto de carácter político como de carácter social. Desde el punto de vista político, se legalizaría una situación que se da *de facto* desde 1967 y que, en los últimos años, ha tenido varios episodios como la aprobación de la *Jerusalem Embassy Act* (1995) o el traslado de la embajada norteamericana a Jerusalén (2017). Desde el punto de vista social, se daría un nuevo y desconocido escenario para aquellos habitantes árabes de Jerusalén que no posean ciudadanía israelí, ya que tras la creación del Estado palestino este colectivo tendría que elegir entre las siguiente tres alternativas[33]:

   1. Convertirse en ciudadanos israelíes.

[32] Al Quod es el nombre propuesto por el plan, pero plantea que sean los palestinos los que elijan ese u otro.
[33] WHITE HOUSE. *Peace to prosperity*… *Op. cit.,* p. 17.

2. Convertirse en ciudadanos palestinos.
3. Mantener un estatus de residentes permanentes.

Al igual que ocurre con otras iniciativas del plan, dos de estas tres opciones estarían enfocadas al refuerzo de la identidad israelí, lo que en nuestro análisis debe ser entendido como una apuesta por el *competing value* de la identidad.

d) Uno de los asuntos más espinosos de cualquier conflicto en general y del árabe-israelí en particular, es la cuestión de los desplazados. A mi modo de ver, la principal novedad que aporta este documento es la consideración de toda población desplazada durante la guerra de la Independencia como refugiados[34], sin plantearse si estos eran judíos o árabes. Así, por población desplazada, el plan no solo entiende a aquellos que tuvieron que salir del territorio que formaba parte del mandato británico, sino también a los judíos que se vieron forzados a salir de los países árabes por la presión ejercida por sus gobiernos. Por tanto, lo que hace el plan no es otra cosa que proponer que la parte palestina adopte la misma solución que tomaron los israelíes con los 700.000 refugiados judíos que generó el conflicto tanto en la propia Palestina como en los países árabes donde vivían judíos[35]. Es decir, aboga por integrarlos en su propio Estado[36]. De hecho, el plan plantea incluso la opción de que el Estado de Israel sea compensado por la absorción de los refugiados provocados por el conflicto árabe-israelí[37] en sus primeros años y que aun hoy suponen un *cleavage* en la sociedad israelí[38].

Respecto a los refugiados palestinos, el plan atribuye a los países árabes la responsabilidad moral de su situación[39]; y, por ello, considera que estos países deben ser una de las tres opciones de residencia para esta población. Así, el plan plantea que los palestinos pueden optar por[40]:

[34] «The Arab-Israeli conflict created both a Palestinian and Jewish refugee problem». WHITE HOUSE. *Peace to prosperity… Op. cit.,* p. 9.
[35] «A similar number of Jewish refugees were expelled from Arab lands shortly after the creation of the State of Israel, and have also suffered». WHITE HOUSE. *Peace to prosperity… Op. cit.,* p. 9.
[36] «Most (Jewish refugees) settled in the State of Israel and some settled elsewhere». WHITE HOUSE. *Peace to prosperity… Op. cit.,* p. 31.
[37] «The State of Israel deserves compensation for the cost of absorbing Jewish refugees from those countries». WHITE HOUSE. *Peace to prosperity… Op. cit.,* p. 31.
[38] El partido Shas nació como baluarte para defender a los judíos Mizrahi (del este) que hicieron *aliyah* a Israel mayoritariamente desde países del norte de África y de Oriente Medio.
[39] «Their Arab brothers have the moral responsibility to integrate them into their countries as the Jews were integrated into the State of Israel».
[40] WHITE HOUSE. *Peace to prosperity… Op. cit.,* p. 32, (párrafo 4).

1. Ser absorbidos por el futuro Estado palestino.
2. Ser integrados en los países donde residen ahora.
3. Ser integrados en uno de los Estados de la Organización para la Conferencia Islámica que acepte palestinos[41].

Lo que en ningún caso plantea el plan es la opción de que los refugiados puedan volver al territorio que compone hoy el Estado de Israel, lo que es interpretado por muchos autores como la negación de lo que han llamado el «derecho al retorno».

Lo que sí plantea la iniciativa es un fondo de compensación —*Palestinian Refugee Trust*— para ayudar al futuro Estado a absorber a los palestinos que decidan retornar. Al igual que ocurre con otros asuntos también propone la creación de un comité —compuesto por un israelí y un palestino— para dictaminar si los palestinos que proceden de países en conflicto pueden representar una amenaza para la seguridad[42]. Mediante estas medidas de incentivo económico, el Estado de Israel podría tener una población más homogénea y, por lo tanto, el *competing value* de la identidad judía se vería reforzado, aunque como venimos diciendo siempre quedaría subordinado a la seguridad.

Territorio

Aunque el territorio es un activo importante en el plan, la seguridad sigue estando por encima, pues la cesión o el mantenimiento de territorios siempre aparece subordinado a la cuestión de la seguridad. La iniciativa de Trump propone la concesión de un 80 % del territorio al que aspiran los palestinos, un porcentaje sensiblemente menor al que concedían otras iniciativas de paz como la de Olmert o la de Clinton. El territorio del futuro Estado palestino se ve representado de forma detallada en el *Conceptual Map.*

[41] En esta tercera opción se plantea que los miembros de la OCI absorban cada año 5.000 palestinos por un periodo de 10 años.
[42] WHITE HOUSE. *Peace to prosperity*… *Op. cit.,* p. 33, (párrafo 3).

Figura 3. *Conceptual map* propuesto por el plan Trump. Fuente: *Peace to Prosperity*.

Aunque, como hemos dicho anteriormente, el territorio que le otorga el plan a los palestinos es menor del deseado, también hay que decir que en la propuesta del presidente Trump se incluyen algunas ganancias territoriales. En el siguiente mapa (figura 4) podemos distinguir entre aquellos territorios que ganarían los palestinos (en verde) y aquellos que perderían (en rojo).

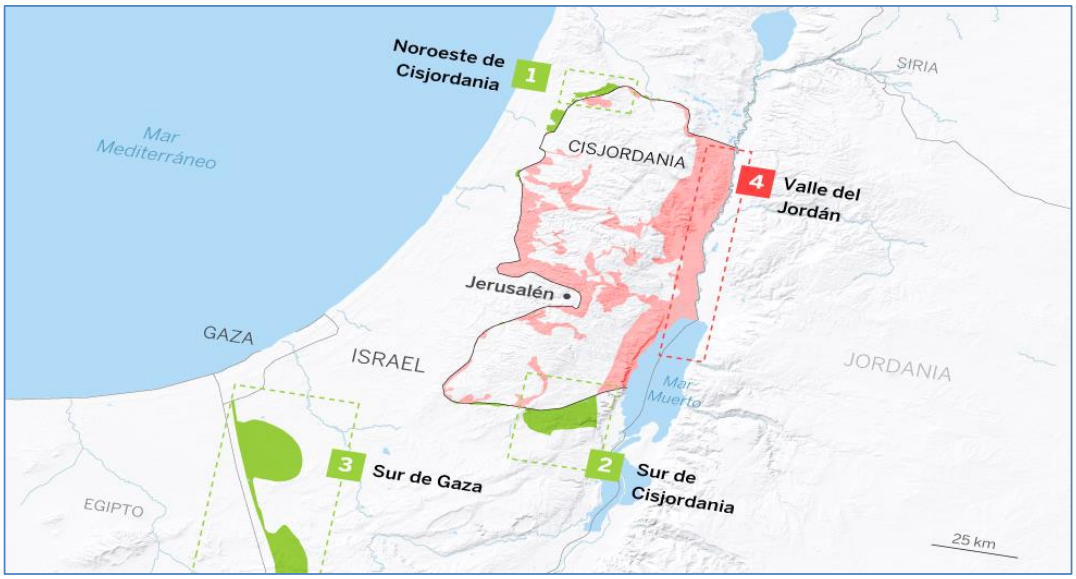


Figura 4. Ganancias y pérdidas de territorio para los palestinos en *Peace to Prosperity*. Fuente: *El País*. Disponible en https://elpais.com/internacional/2020/01/29/actualidad/1580300076_646224.html.

Dentro de lo que obtendrían los palestinos si aceptaran el plan Trump, podemos dividirlo en tres grandes grupos territoriales.

a) Norte de Cisjordania: El territorio concedido a los palestinos en el norte de Cisjordania a día de hoy está poblado por árabes con pasaporte israelí. En él se incluyen las localidades de Kafr Qara, Ar'ara, Baha al-Gharbiyye, Umm al Fahm, Qalansewe, Tayibe, Kfr Qsim, Tira, Kafr Bara y Jajluya, localidades que están en la ribera del río Ara[43]. Aunque el análisis de estas zonas lo hemos situado en el *competing value* del territorio, la lógica para su cesión la tenemos que buscar en la de identidad, ya que, sobre esta zona se asienta una comunidad de 400.000 árabes-israelíes que, siguiendo el plan Trump, se integrarían en el Estado palestino perdiendo incluso su nacionalidad. Este hecho supondría no solo que Israel socialmente fortalecería su identidad judía, sino que los partidos árabes en la *Knesset* perderían unos cuatro diputados, alterando considerablemente las mayorías parlamentarias en favor de las coaliciones lideradas por el centro derecha.

[43] WHITE HOUSE. *Peace to prosperity*… *Op. cit.*, p. 13, (párrafo 6).

Figura 5. «Triángulo de comunidades» transferidas al Estado palestino. Fuente: *El País*.

b) Sur de Cisjordania: Al sur de Cisjordania, el futuro Estado palestino obtendría territorios que en la actualidad no son más que tierras áridas.

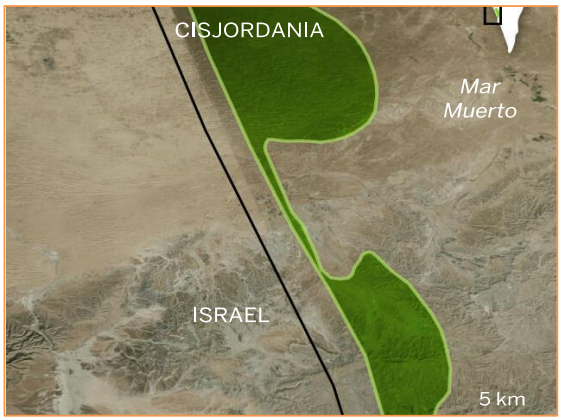


Figura 6. Territorios concedidos al Estado Palestino al Sur de Cisjordania. Fuente: *El País*.

c) El tercer grupo de territorios que se concedería al futuro Estado palestino —las dunas de Halutza— está situado al sur de la Franja de Gaza, en pleno desierto del Negev. Aunque se sitúan en el límite con Egipto, entre estos territorios y la frontera se erige una franja territorial controlada por Israel que separaría al Estado palestino de la República de Egipto, dejando Rafah como único paso fronterizo. En estos dos territorios se establecería una zona tecnológica y otra residencial que deberían aportan una importante inyección económica al futuro Estado palestino.

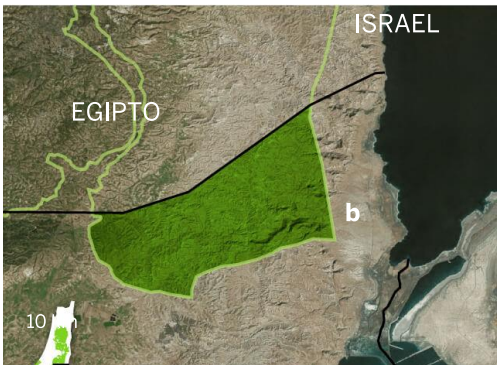


Figura 7. Territorios concedidos al Estado palestino al sur de Gaza. Fuente: *El País*.

Si bien es cierto que el Estado palestino ganaría los territorios anteriormente mencionados, también hay que ser conscientes que, de aceptar el plan, perderían una importante extensión territorial cuya sección más significativa sería el valle del Jordán. Este territorio, que parece que Israel se anexionará de todas formas en los próximos meses, forma parte de las zonas C acordadas en Oslo, lo que en la actualidad se traduce en un control israelí político y de seguridad.

Entre los puntos más polémicos del plan Trump está, sin lugar a duda, la anexión de la práctica totalidad de los denominados asentamientos israelíes en Cisjordania. El plan establece de forma clara que «la gran mayoría»[44] de los asentamientos se incorporarían a Israel, incluyendo aquellos que estén dentro del territorio del Estado palestino. Tal y como se muestra en el siguiente mapa, esta medida fragmentaría el futuro Estado palestino por tres diferentes corredores que seguirían el curso de los citados asentamientos.

[44] WHITE HOUSE. *Peace to prosperity*… *Op. cit.*, p. 12, (párrafo 5).

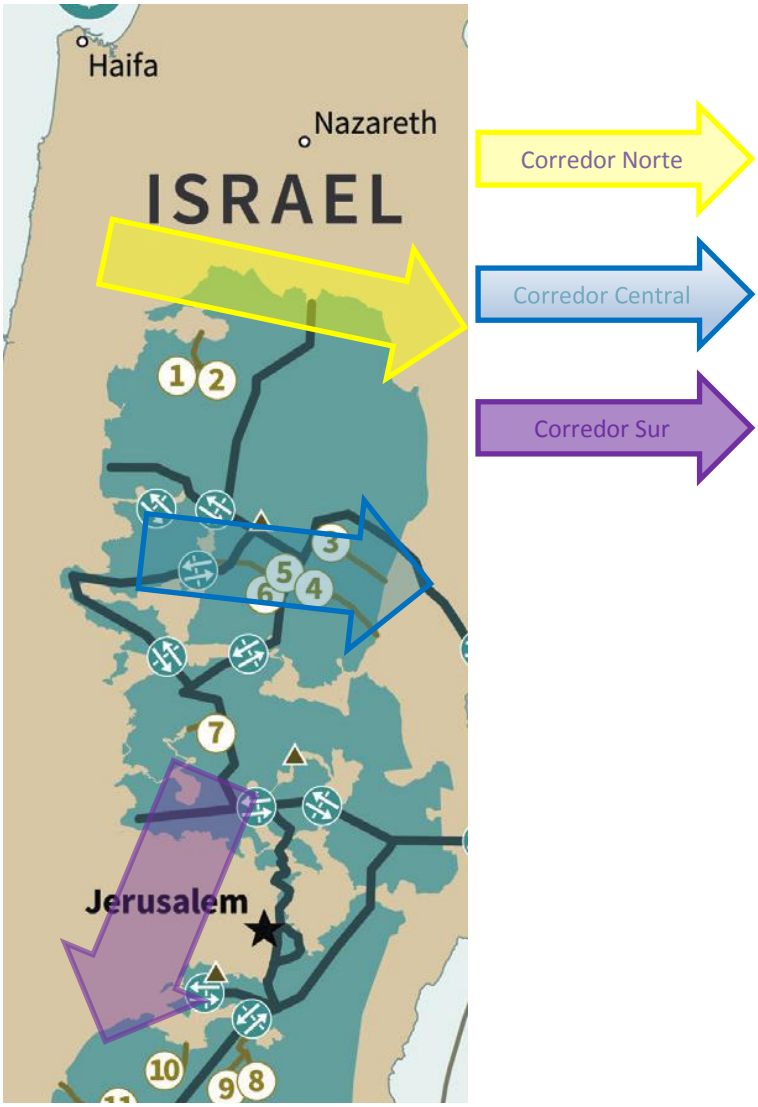


Figura 8. Corredores creados con los asentamientos.
Fuente: elaboración propia usando el *conceptual map*.

Si bien es cierto que parece complicado que los palestinos puedan aceptar la anexión de asentamientos, lo que sí se atisba como plausible es que el plan sea una medida cuyo objetivo final sea incrementar el apoyo electoral de los votantes de los partidos que podrían formar una coalición con Netanyahu. Tal y como vemos en el siguiente gráfico, en la mayor parte de los asentamientos, los partidos preferidos por los colonos son los potenciales socios de gobierno de Netanyahu.

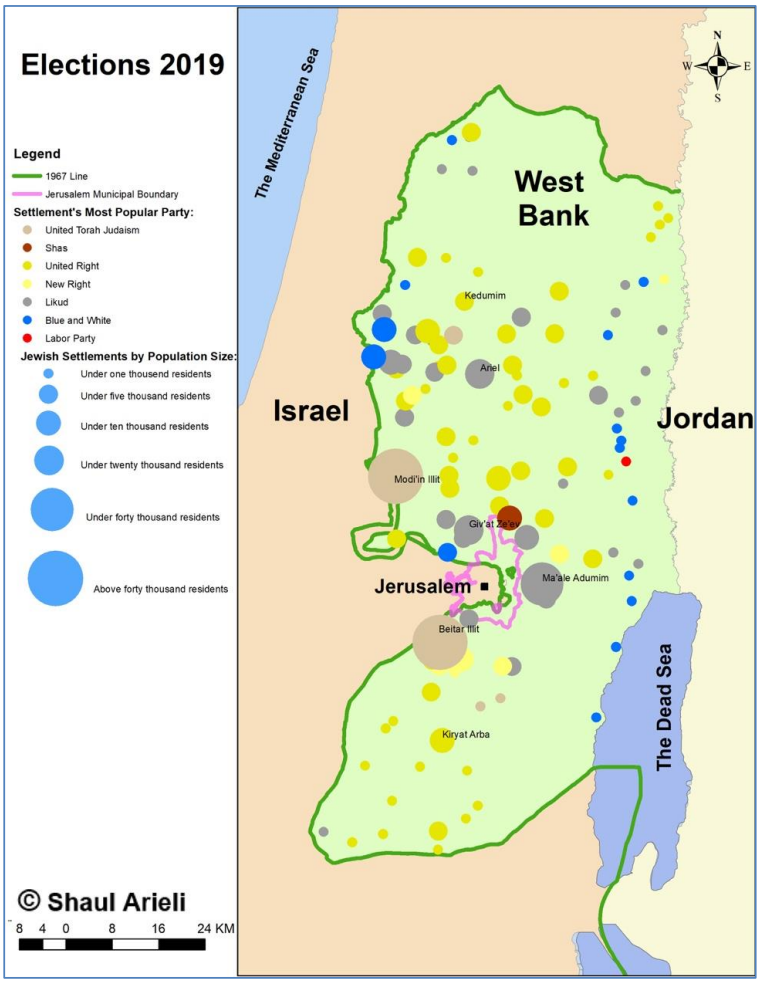


Figura 9. Partidos mayoritarios (en 2019) en los asentamientos. Fuente: Shaul Arieli.

Para concluir con este apartado sobre el territorio, debemos recalcar que el plan Trump es especialmente generoso con Israel y especialmente restrictivo con Palestina. Por ello, para lograr la improbable aceptación de los palestinos, el documento busca una compensación económica que haga más aceptable esta oferta que, a primera vista, parece que está avocada al fracaso.

Democracia

Antes de entrar a comentar la oferta económica del plan, debemos hacer una breve alusión al *competing value* de la democracia. Sobre este punto, el plan Trump no hace alusión alguna a la democracia, aunque es de esperar que las condiciones de seguridad, la anexión de territorio y la inclusión de población previstas en el documento traigan protestas palestinas que desemboquen en una pérdida de calidad de la democracia israelí.

La contraparte palestina

Uno de los elementos más novedosos del plan Trump es la incorporación de una importante contraparte económica que debería actuar como «zanahoria» para que los palestinos pudieran asumir algunas cuestiones que hoy parecen inasumibles. Este elemento no solo es el más interesante de la propuesta de Trump, sino que además introduce una nueva y esperanzadora lógica funcionalista en los procesos de paz, ya que la vía de la paz por territorios parece bastante agotada.

Para poder hacer un análisis más claro, vamos a agrupar los incentivos económicos de *Peace to Prosperity* en torno a tres grandes grupos: la promoción de áreas de libre comercio, la creación de infraestructuras y las compensaciones económicas.

Promoción de áreas de libre comercio

El primero de los incentivos económicos que plantea el plan es la creación de diferentes acuerdos comerciales del futuro Estado palestino. En total menciona dos iniciativas, un área de libre comercio con Jordania[45] que, por supuesto, estaría sujeto a que Amán aceptara la propuesta, y otra con los Estados Unidos. Para llevar a cabo el tráfico de mercancías con Jordania, el Estado palestino usaría los aeropuertos del reino hachemita sin olvidar que su vigencia estaría siempre supeditada a que el comercio de bienes no interfiriera con las necesidades de seguridad de Israel. Respecto del acuerdo con Estados Unidos lo que propone la iniciativa Trump no es más que mantener la

[45] WHITE HOUSE. *Peace to prosperity*… *Op. cit.,* p. 26, (párrafos finales).

política del *duty-free* de algunos productos y, de cara al futuro, negociar un gran acuerdo de libre comercio entre Washington y Ramallah[46].

En una línea similar, se insta al resto de Estados del mundo, mencionando explícitamente a Europa y Oriente Medio, a firmar acuerdos similares con el futuro Estado palestino para promover su economía y favorecer su viabilidad.

Por último, aunque no se habla explícitamente de «acuerdo económico», el plan menciona la posibilidad de que Jordania, Israel y Palestina puedan convertirse en un *hub* para el transporte de personas y mercancías entre Asia, África y Europa, aunque posteriormente también menciona de forma más específica a Europa y a la región del golfo Pérsico[47] como miembros de este futuro régimen comercial.

Infraestructuras

En segundo lugar, encontramos una detallada suerte de infraestructuras que harían del futuro Estado de Palestina una especie de Costa Rica o Suiza de Oriente Medio. En concreto, *Peace to Prosperity* plantea la construcción de una red de carreteras (con 12 túneles y/o puentes) en toda Cisjordania que permita la conexión entre los distintos núcleos urbanos entre sí y de estos con Jordania[48]. De hecho, seis de los doce túneles previstos, se sitúan concretamente en los corredores (norte, central y sur) anteriormente mencionados, ya que tienen por finalidad evitar fragmentación del futuro Estado palestino.

Uno de los puntos más destacables del plan, que es una idea recuperada del plan Olmert, es la unión mediante un túnel de los territorios de Gaza y Cisjordania. Más allá del innegable efecto positivo sobre la economía del futuro Estado palestino, la unión de estos dos territorios le otorgaría a Palestina la necesaria unidad territorial que todo Estado debe tener. En esta propuesta se plantea también que los dos territorios estén unidos por lo que el plan denomina *high-speed transportation*[49].

Junto a estas infraestructuras de transporte terrestre también merecen ser mencionadas otras como las aeroportuarias. Como mencionamos anteriormente, en un

[46] WHITE HOUSE. *Peace to prosperity… Op. cit.,* p. 27, (párrafo 1).
[47] WHITE HOUSE. *Peace to prosperity… Op. cit.,* p. 36, (párrafo 4).
[48] «First-rate infrastructure solutions (including tunnels and overpasses) will be built to maximize unimpeded movement throughout both states and in between states and their respective enclaves». WHITE HOUSE. *Peace to prosperity… Op. cit.,* p. 14.
[49] WHITE HOUSE. *Peace to prosperity… Op. cit.,* p. 12, (párrafo 2).

primer momento los palestinos podrán usar zonas acotadas de los puertos de Haifa, Ashod (Israel) y Aqaba (Jordania) hasta que se hayan cumplido los criterios de seguridad de Gaza y será precisamente allí donde, tras la construcción de una isla artificial, se erija un puerto y un aeropuerto propio[50].

Más allá de las infraestructuras, el plan prevé un importante impulso al sector turístico con la creación de la mencionada JTDA y de Atarot que favorecería la economía concretamente de una zona para desarrollar el turismo musulmán en Jerusalén. Junto a estas iniciativas el plan plantea la construcción de un resort en el mar Muerto cuyos beneficios se destinarían al futuro Estado palestino[51].

Para finalizar este apartado, es necesario comentar que el coste de estos macroproyectos no tendría que ser asumido ni por el Estado de Israel ni por el futuro Estado palestino, sino por un fondo internacional —*International Fund*— cuyos detalles no están desarrollados en el plan.

Compensación económica

La parte económica del plan fue desarrollada en la conferencia de Bahréin en el verano pasado. En total se plantea un total de 50 billones de dólares en un horizonte temporal de 10 años. Este dinero sería gastado en tres grandes categorías: a) la economía, b) el pueblo y c) el Gobierno.

a) Para la economía, el plan prevé la creación de un entramado legal, fiscal y comercial que permita mejorar los negocios y atraer inversiones extranjeras que estimulen el crecimiento del sector privado. Además, se habla expresamente de la construcción de hospitales, escuelas y casas con acceso seguro a electricidad, a fuentes de agua potable y a servicios digitales[52].

b) Para la población, el plan habla de empoderar a los palestinos a través de la educación usando para ello plataformas educativas *online*, formación técnica e intercambios internacionales. También se mencionan servicios médicos, deportivos

[50] WHITE HOUSE. *Peace to prosperity… Op. cit.,* p. 27, (párrafo 2) y 29, (párrafo 3).
[51] WHITE HOUSE. *Peace to prosperity… Op. cit.,* p. 29.
[52] WHITE HOUSE. *Peace to prosperity… Op. cit.,* p. 19.

y culturales como medios para mejorar la vida pública de los ciudadanos palestinos[53].

Para el gobierno, el plan buscará que el ejecutivo del futuro Estado pueda mejorar en transparencia, sostenibilidad fiscal y en su capacidad para rendir cuentas ante sus ciudadanos. Se buscará que la economía palestina no dependa o dependa menos de donantes internacionales y, por tanto, pueda confiar más en sus propios ingresos fiscales. Estas y otras medidas deberían traer una nueva era de prosperidad en la que los palestinos y sus instituciones pudieran afrontar una transformación económica exitosa[54].

Para concluir este apartado, debemos mencionar que todas estas medidas que hemos englobado en el apartado «contraparte palestina» deberían servir de «zanahoria» para aceptar unas condiciones que no son ni mucho menos las deseadas por el pueblo palestino.

Conclusiones

En primer lugar, debemos mencionar que el plan presentado por el presidente Trump en enero es una clara apuesta por la seguridad (que no por la paz) que se prioriza frente a otros *competing values* como pueden ser el territorio, la identidad o la democracia.

En segundo lugar, no debemos olvidar que el objetivo del plan es crear un Estado palestino que no pueda convertirse en una amenaza para Israel, lo que en cierto sentido supone un triunfo de las tesis del actual primer ministro Netanyahu. Para ello, establece unos criterios muy duros en lo que al control de la política de seguridad y exterior se refiere, convirtiendo al futuro Estado palestino en un ente postmoderno en una región conflictiva.

En tercer lugar, el plan prevé un cambio en la lógica de la negociación, ya que abandona el principio usado en Camp David y Oslo —paz por territorios— para adoptar una lógica funcionalista donde el incentivo ya no es la concesión de tierras, sino una mejora significativa de los estándares de vida de los palestinos. En lo que a estos

[53] WHITE HOUSE. *Peace to prosperity*… *Op. cit.*, p. 20, (párrafo 3).
[54] WHITE HOUSE. *Peace to prosperity*… *Op. cit.*, p. 20, (párrafo 4).

incentivos se refiere, el proyecto plantea tres grandes grupos: acuerdos de libre comercio, inversiones en infraestructuras críticas y fondos de compensación. Todos ellos deben servir de incentivo para los palestinos, pero también están sujetos al cumplimiento de los criterios de seguridad.

En cuarto lugar, tenemos que mencionar que el plan presenta soluciones muy polémicas a asuntos muy sensibles como son las cuestiones de los refugiados, de Jerusalén o de los asentamientos. El plan no solo elimina lo que se ha llamado el «derecho de retorno de los palestinos», sino que además pone en el mismo plano a aquellos judíos que se vieron forzados a salir de países árabes una vez se declaró la guerra de Independencia. La cuestión de Jerusalén también ha sido resuelta de una forma poco satisfactoria para los palestinos, ya que la propuesta plantea el mantenimiento del *statu quo* actual creando una nueva capital para los palestinos que llevaría por nombre Al Quod. En último lugar, estarían los siempre polémicos asentamientos cuyo desmantelamiento, al contrario que en otras iniciativas, no está previsto en el plan de paz.

Todos estos elementos han hecho que la esperanza de vida de este plan sea muy corta, ya que la parte palestina ha mostrado su rechazo incluso desde antes de su presentación. En lo que a la clase política israelí se refiere, los dos grandes partidos políticos han mostrado su conformidad con el mismo, aunque eso no significa que toda la clase política israelí esté de acuerdo.

En todo caso lo que sí aporta el plan es un nuevo aire a un proceso de paz que desde hace años está absolutamente estancado. Sin embargo, parece complicado que sobre este plan se puedan establecer negociaciones, aunque resulta complicado que en el futuro los palestinos vayan a obtener mejores condiciones.

*Alberto Priego Moreno**
Profesor agregado del Departamento de RR. II.
Facultad de Ciencias Humanas y Sociales, Universidad Pontificia Comillas

Documento
Opinión

19/2020 10 de marzo de 2020

*Ana Aguilera Raga**

El estrecho de Bab el-Mandeb: consideraciones geopolíticas del estratégico cuello de botella

El estrecho de Bab el-Mandeb: consideraciones geopolíticas del estratégico cuello de botella

Resumen

Garantizar la seguridad y estabilidad de las rutas marítimas de paso obligatorio de mercancía es crucial para el mercado mundial y es, en este escenario, donde entra en juego el estrecho de Bab el-Mandeb, accidente geográfico que separa los continentes africano y asiático a través del mar Rojo.

Haciendo frontera con Yemen y Yibuti, este cuello de botella está considerado como uno de los estrechos más inestable y peligroso del mundo debido a los peligros que amenazan su tránsito hacia el mercado mundial, particularmente en el sector de la energía. Actualmente, engloba amenazas en la península Arábiga por el conflicto de Yemen y en su misma costa por la piratería y el contrabando, además de una inestabilidad política por parte de sus gobiernos fronterizos.

No solo con esto, su propia geografía también ha condenado al estrecho a albergar intereses contrapuestos. Así, la escalada de tensión entre Estados Unidos e Irán, la competición del primero con China por erigirse como potencia hegemónica en África o la guerra de proxy entre Irán y Arabia Saudí por la hegemonía en Oriente Próximo son algunas de las muchas razones por las que el estrecho de Bab el-Mandeb está siendo testigo de su propio destino.

Palabras clave

Bab el-Mandeb, ruta marítima, mar Rojo, enclave, Yibuti, Yemen.

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 Bab el-Mandeb Strait: Geopolitical considerations of the strategic chokepoint

Abstract

Guaranteeing the security and stability of maritime routes with obligatory transit point is crucial for the global economy and it is against this scenario where the Bab el-Mandeb Strait comes into play, geographical accident which separates the African and Asian continents through the Red Sea.

Bordering Yemen and Djibouti, this chokepoint is considered one of the world most instable and dangerous waterways because of the threats that challenge the regular transit to the world market, particularly in the energy sector. At present, it encompasses hot spots in the Arabian Peninsula due to the Yemen conflict, in its same coastline due to piracy and smuggling activities, together with political instability from the neighbouring governments.

Moreover, its own geography has also doomed the strait to host competing interests and has become the battleground of countries that are not ceasing in the pulse of power in the region. Consequently, the escalation of tension between U.S. and Iran, competition of the former with China to fight for the hegemony in Africa or the proxy war between Iran and Saudi Arabia for the regional hegemony in the Middle East are some of the reasons why the strait is witnessing its own fate. With is security and stability compromised, the stagnation, blockade or delay in the transit of shipments would bring about large negative consequences for world economy.

Keywords

Bab el-Mandeb, maritime route, Red Sea, chokepoint, enclave, Djibouti, Yemen.

Introducción

Desde la antigüedad, las rutas de comercio marítimas han sido consideradas de particular interés por naciones que, por razones de poder, posición geográfica o ambas, han conseguido controlar o acceder a esta alternativa tradicional del comercio terrestre. Las vías navegables, especialmente los puntos claves de tránsito, no solo actúan como enclaves para la circulación del comercio a escala global, sino que también configuran la agenda política de las naciones más robustas y aún hoy en día explican estrategias en materia de política exterior. Asegurar estos enclaves estratégicos y controlar *de facto* el territorio por el que transcurren los canales marítimos, así como sus accesos, implica asimismo una tarea difícil en cuestión de vulnerabilidades estratégicas, ya que las amenazas no solo provienen por tierra, sino también lo hacen a través del mar.

De todos los puntos de tránsito que existen en el mundo, existe un accidente geográfico relativamente poco conocido que está captando una especial atención en términos geopolíticos. El estrecho de Bab el-Mandeb, cuyo nombre proviene de una leyenda árabe y significa literalmente la «puerta de las lágrimas» (por los riesgos que comprendía antiguamente su circulación) es una vía natural de navegación que separa Asia de África a través del mar Rojo y el golfo de Adén. Asimismo, conecta el mar Rojo con el mar Mediterráneo a través del canal de Suez desde que se terminó su construcción en 1869 y desemboca en el océano Índico por el sur.

Figura 1. El estrecho de Bab el-Mandeb como punto estratégico para el tránsito marítimo. Fuente: Administración estadounidense de información sobre la energía.

¿Qué es lo que le hace interesante?

Con apenas 115 km de longitud, su posición geográfica constituye un punto caliente para el tránsito marítimo del comercio mundial, particularmente en los sectores energéticos provenientes de los países del Golfo —los mayores productores y exportadores de petróleo en la región— hacia Europa o Norteamérica vía el canal de Suez o el oleoducto de Sumed.

En consecuencia, se estima que la vía marítima ha sido testigo del tránsito de aproximadamente 6,2 millones de dólares de barriles diarios de petróleo crudo, condensado y refinado hacia Europa, Estados Unidos y Asia en el año 2018. Esto equivale a aproximadamente 5 millones más que en 2014, según la Administración estadounidense de Información sobre la Energía (EIA)[1]. Por consiguiente, su ubicación como cuello de botella geoestratégico para el tráfico de petróleo no solo es ventajoso, sino también necesario si tenemos en cuenta cuestiones de distancia y accesibilidad.

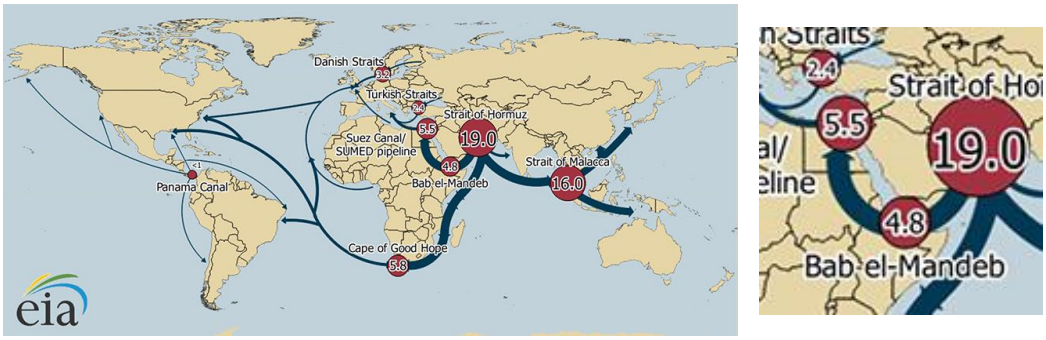


Figura 2. Tránsito diario de volumen de crudo y derivados líquidos del petróleo a través de los principales corredores de petróleo marítimos. Fuente: Administración estadounidense de Información sobre la Energía. Basado en datos de 2016.

El estrecho de Bab el-Mandeb disfruta de una posición privilegiada, no porque reciba más o menos volumen de tránsito marítimo petrolero, sino porque constituye tanto la entrada por el sur al canal de Suez para llegar a los mercados petroleros europeos y norteamericanos, así como la entrada norte al océano Índico para llegar a los mercados tanto africanos como asiáticos. No obstante, a pesar de ser una entrada crucial a los principales mercados mundiales, también está reconocido como uno de los estrechos

[1] U.S. Energy Information Administration - EIA - Independent Statistics and Analysis. «The Bab El-Mandeb Strait Is a Strategic Route for Oil and Natural Gas Shipments». August 2019. Disponible en www.eia.gov/todayinenergy/detail.php?id=41073.

más inestables y peligrosos del mundo debido a las amenazas y a los retos regionales a los que se enfrentan los países vecinos.

Las inestabilidades entorno a los países vecinos comprenden diversas naturalezas. El conflicto en Yemen desde el año 2015 y la presencia de grupos terroristas tales como Al Qaeda en Yemen (especialmente a principios de siglo) incrementan exponencialmente el riesgo en la región y la inestabilidad del estrecho. Los ataques[2] a buques saudíes en 2015 a manos del grupo insurgente de los hutíes, sus constantes amenazas[3] de bloqueo del estrecho o la agresión[4] a cargamentos emiratíes en el año 2016 son algunos de los múltiples ejemplos que recientemente han comprometido la seguridad y la normal circulación y navegación de los cargamentos extranjeros. Estos avances, con su consiguiente efecto en el mercado global, llevan incluso a comparar el actual panorama con las «guerras de tanques» (*tanker wars*) entre Irán e Irak en los años 80[5].

Asimismo, la piratería en la vecina Somalia en el cuerno de África constituye hoy en día también una fuente de inestabilidad en el estrecho y el conflicto yemení ha provocado el excelente caldo de cultivo para su perdurabilidad. La corrupción endémica y la inestabilidad política del vecino Yibuti tampoco ayuda, ya que por razones de tamaño (alberga alrededor de 950.000 habitantes) y limitaciones internas, se ha convertido en un foco de explotación y aprovechamiento.

Otro potencial desestabilizador que se encuentra en el estrecho es la lucha por la influencia en la región suroeste de la península Arábiga por parte de Irán. La actual tensión bilateral entre Washington y Teherán está desembocando en maniobras de demostración de poder por parte del segundo en la zona del estrecho[6], aliado vital en la guerra de *proxy* que mantiene con su vecino saudí. Los ataques a buques en el mar

[2] KNIGHTS, Michael; NADIMI, Farzin. «Curbing Houthi Attacks on Civilian Ships in the Bab al-Mandab». *The Washington Institute*. Policywatch 2998. July 2018. Disponible en https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/curbing-houthi-attacks-on-civilian-ships-in-the-bab-al-mandab.

[3] DOCKX, Pieter-Jan. «Blocking the Bab el-Mandeb Strait would be a strategic disaster for the Houthis». May 2018. Disponible en https://www.middleeastmonitor.com/20180521-blocking-the-bab-el-mandeb-strait-would-be-a-strategic-disaster-for-the-houthis/.

[4] BBC News. «Yemen conflict: UAE says Houthis attacked civilian ship». October 2016. Disponible en https://www.bbc.com/news/world-middle-east-37561749.

[5] SCHAUS, John. «Oil Markets, Oil Attacks, and the Strategic Straits. Center for Strategic and International Studies». July 2019. Disponible en www.csis.org/analysis/oil-markets-oil-attacks-and-strategic-straits.

[6] Navy Recognition. «Iran deployed its 61st naval group in the Bab-el-Mandeb Strait». March 2019. Disponible en https://www.navyrecognition.com/index.php/news/defence-news/2019/march/6907-iran-deployed-its-61st-naval-group-in-the-bab-el-mandeb-strait.html.

Rojo han llevado varias veces a suspender su transporte y bloquear el acceso de suministro de crudo a través del canal de Suez o del oleoducto de Sumed. Esto, naturalmente, no solo conlleva una subida generalizada de los precios del crudo a nivel global, sino que también repercute en el tiempo y coste de las embarcaciones en su llegada a costas europeas y americanas.

Un pequeño país con un gran reto: el caso de Yibuti

Figura 3. La isla de Perim en la costa de Yemen. Fuente: Global Security.

Administrativamente, la costa africana que bordea el estrecho de Bab el-Mandeb pertenece al pequeño país de Yibuti y a Eritrea, mientras que las costas de la península Arábiga pertenecen a Yemen[7]. El enclave está separado a su vez por dos canales de navegación a través de la isla yemení de Perim. La pequeña nación de Yibuti ha sabido sacar provecho de su posición estratégica no solo como una de las puertas sureñas al mar Rojo, sino como un lugar relativamente estable para albergar las bases militares asentadas en el cuerno de África. Debido a su limitación geográfica por cuestiones de tamaño y recursos naturales, su fuente de prosperidad económica proviene de los servicios que presta como puerto de estacionamiento en la zona sur del mar Rojo[8]. Sus socios comerciales son los vecinos Etiopia y Somalia y depende en gran medida de la ayuda internacional y las inversiones extranjeras en el país[9]. Así pues, esta pequeña

[7] MONTOYA CERIO, Fernando. «Djibouti. Asentamiento estratégico internacional». *Documento de Opinión IEEE 137/2015*. Disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2015/DIEEEO137-2015_Dijibouti_AsentamientoEstrategico_MontoyaCerio.pdf consultado 20/01/2019.
[8] World Bank. «Overview of Djibouti». Disponible en www.worldbank.org/en/country/djibouti/overview.
[9] International Trade Centre. «Djibouti». Disponible en www.intracen.org/country/djibouti/.

nación africana está consiguiendo una relativa estabilidad según los indicadores del Banco Mundial, aumentando en estabilidad política y ausencia de violencia desde el año 2017[10]. Habiendo tenido tan solo dos presidentes desde su independencia de Francia en 1977, la excolonia ha ido paulatinamente creciendo en población hasta alcanzar más de 950.000 habitantes en el año 2018 y no se espera que esta cifra disminuya. No solo eso, también sus indicadores de pobreza están progresivamente disminuyendo, según la información disponible en los datos del Banco Mundial[11]. Por tanto, el país se encuentra en un escenario próspero comparado con sus países vecinos, y esta prosperidad económica y relativa estabilidad política durante los últimos años es más que bienvenida por la comunidad internacional no solo por el bienestar del canal, sino también por intereses geopolíticos, particularmente de China y su creciente presencia en la región.

Yibuti aspira a conseguir un mayor rol como centro marítimo en los próximos años, tal y como demuestra su iniciativa *Yibuti Visión 2935*. El objetivo es convertirse en el «Singapur de África» con su plan de desarrollo billonario en infraestructuras similar al del Estado asiático, que goza también de un valor geográfico como Estado ribereño del canal más importante del mundo en rutas marítimas, el estrecho de Malaca[12]. A pesar de sus ambiciones, necesitará de una profunda limpieza institucional, ya que la corrupción endémica de las instituciones yibutianas es de dominio público: la falta de transparencia de las instituciones políticas sitúa a Yibuti en el puesto 124 sobre 180 en ranking de transparencia[13].

Aun así, su posición privilegiada como acceso al mar Rojo es incuestionable, lo cual conlleva una gran responsabilidad. Yibuti está siendo testigo en los últimos años de una lucha de influencias por parte de potencias extranjeras con la que ha tratado de ir con pies de plomo. Por muchos años alberga las bases militares permanentes de Estados Unidos, Japón o Alemania, con China recientemente reconocida como última incorporación a su pequeño territorio. Las primeras fuerzas militares de occidente ubicadas en la base yibutí de Camp Lemmonier ofrecieron seguridad y protección por

[10] World Bank Data. «Worldwide Governance Indicators». Disponible en https://databank.worldbank.org/source/worldwide-governance-indicators.
[11] World Bank Data. «Djibouti». Disponible en https://data.worldbank.org/country/djibouti.
[12] MCCABE, Robert. «Djibouti: Lift for Maritime Sector in Kenya and Djibouti After Fall in Piracy». *allAfrica*. December 2019. Disponible en https://allafrica.com/stories/201912160008.html.
[13] Transparency International. «Djibouti». Disponible en https://www.transparency.org/country/DJI.

parte de Francia a su antiguo protectorado a cambio de la posibilidad de hacer escala en su territorio a los submarinos nucleares franceses[14].

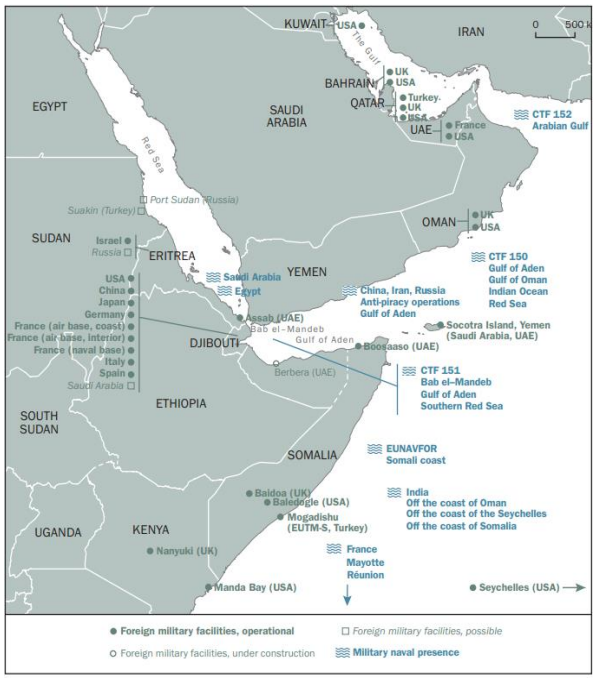


Figura 4. Bases militares permanentes que rodean Bab el-Mandeb.
Fuente: Stockholm International Peace Research Institute.

De hecho, desde el año pasado Francia ha intentado sin éxito aumentar la presencia militar en el país en vista de la reciente incorporación china[15]. Otros países más tarde se unieron a Francia y constituyeron a Yibuti como el único centro de campos militares permanentes en África debido a su relativa estabilidad política en comparación con la de sus vecinos. Estados Unidos, China o Japón mantienen sus reservas en el extremo oeste del estrecho, mientras Arabia Saudí y Egipto mantienen su presencia militar naval en el canal. El primero, como principal país exportador de crudo de la región, para proteger y asegurar sus cargamentos, y el segundo para permitir al tránsito de mercancía llegar al canal de Suez o al oleoducto de Sumed. Así es como los diferentes

[14] MICHAUD, Quentin; DELAPORTE, Murielle. «Spécial Djibouti – La Marine Nationale Soutient Les Forces Navales à Djibouti». *Opérationnels – Soutien, Logistique, Défense, Sécurité*. November 2014. Disponible en https://operationnels.com/2014/11/16/special-djibouti-la-marine-nationale-soutient-les-forces-navales-a-djibouti/.

[15] Stockholm International Peace Research Institute. «The Foreign military presence in the Horn of African region». *SIPRI Background Paper*. April 2019, p. 7. Disponible en https://sipri.org/sites/default/files/2019-04/sipribp1904.pdf.

actores aseguran la parte oeste del estrecho, mientras que el punto caliente se extiende al otro lado de la Isla yemení de Perim.

El principal motor desestabilizador de Bab el-Mandeb: el caso de Yemen

Bab el-Mandeb se ubica en la parte suroeste de la costa yemení y este país extiende su fuerza portuaria hasta el puesto norteño de Midi. Estas estaciones constituyen una baza importante para las fuerzas rebeldes en materia naval desde el estallido de la guerra civil de Yemen en 2015 y constituye hoy en día el principal foco de peligro para el tránsito marítimo a través del estrecho. Con miles de muertos y otros miles de heridos, el país está experimentando lo que se conoce como la peor crisis humanitaria del mundo[16]. La incapacidad política de Yemen para controlar *de facto* diversos lugares de su territorio ha promovido la intervención extranjera de una coalición liderada por Arabia Saudí para derrotar a la facción rebelde hutí que amenaza el actual sistema político de Yemen, que a su vez está respaldada por Irán en su guerra *proxy* contra Riad. Pero Yemen no solo está amenazada por grupos insurgentes, sino que también se ve afectada por grupos terroristas atrincherados en su territorio. Las bases militares ubicadas en el estrecho han permitido también a los Estados Unidos y a Arabia Saudí continuar su lucha contra el terrorismo en la zona. Así pues, ataques terroristas contra el Gobierno y contra el territorio yemení están a la orden del día[17] y el estrecho no ha sido una excepción, así como la mayor fuente de preocupación geopolítica de la región.

Peligro adicional al sur: los riesgos constantes de la piratería y las actividades de contrabando

Los ataques piratas implican una fuente adicional de amenaza para el cuello de botella que representa Bab el-Mandeb. El conflicto en Yemen empeora todavía más la estabilidad del enclave y actúa como caldo de cultivo para actividades ilícitas en la zona del estrecho. Aun así, el volumen de ataques piratas ha disminuido considerablemente durante los últimos años en el estrecho (con solo nueve incidentes

[16] BEAUMONT, Peter. «Death toll in Yemen war reaches 100,000». October 2019. Disponible en https://www.theguardian.com/world/2019/oct/31/death-toll-in-yemen-war-reaches-100000.
[17] SALEM MASSHOUR, Hani. «The turning point of the Houthi attack in Bab el Mandeb Strait». *The Arab Weekly*. July 2018. Disponible en https://thearabweekly.com/turning-point-houthi-attack-bab-el-mandeb-strait.

en el año 2018) según datos del *State of Maritime Piracy Report of 2018* que monitoriza los casos de piratería en la región[18]. Esto se debe en gran medida a la acción de coaliciones internacionales y organizaciones que desarrollan misiones especiales con el objetivo de reducir dichas actividades criminales, como es el caso de la Operación Atalanta[19]. La OTAN liderada por EE. UU. y la Unión Europea son también actores cruciales en la lucha contraterrorista y en operaciones de lucha contra la piratería en la zona sureste del estrecho, con operaciones significativas a nivel regional como la Operación Ocean Shield[20]. Similarmente, países como Egipto sufren directamente los desafíos presentados en el estrecho de Bab el-Mandeb, ya que su inestabilidad pone en riesgo el tráfico de mercancía que recibe el canal de Suez o el oleoducto de Sumed. Es por esto por lo que el Cairo, junto con otros siete países de la región liderados por Arabia Saudí, están trabajando en una nueva alianza regional en el mar Rojo que busca combatir la piratería y las actividades de contrabando en la zona[21].

¿Es posible sortear el estrecho y buscar una ruta alternativa?

Después de comprender la importancia de este enclave natural en las conexiones marítimas mundiales, el impacto que respondería a su cierre temporal o bloqueo solo traería graves consecuencias, especialmente para los países exportadores de petróleo del golfo Pérsico. En este escenario, los flujos comerciales de los países implicados no serían capaces de llegar a los mercados mediterráneos por la vía ordinaria más corta y tendrían que sortearla rodeando el continente africano a través de su paso por cabo de Buena Esperanza para llegar a los mercados europeos y norteamericanos. En el caso de las exportaciones desde Arabia Saudí a los Estados Unidos, significaría un

[18] JOUBERT, Lydelle. «The State of Maritime Piracy 2018 - Assessing The Human Cost». Broomfield CO, USA: One Earth Future 2018, p. 3. Disponible en https://stableseas.org/file/350/download?token=qlukapqz.

[19] ECHEVARRÍA JESÚS, Carlos. «El estrecho de Bab el Mandeb como escenario potencial de desestabilización ante el creciente activismo terrorista en Yemen y Somalia». *Documento de Opinión IEEE 11/2010*. P. 7. Disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2010/DIEEEO11-2010Somalia_Yemen.pdf.

[20] MONTOYA CERIO, Fernando. «Djibouti… *Op. cit.,* p. 15. Disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2015/DIEEEO137-2015_Dijibouti_AsentamientoEstrategico_MontoyaCerio.pdf.

[21] KALIN, Stephen. «Saudi Arabia Seeks New Political Bloc in Strategic Red Sea Region». *Reuters*. December 2018. Disponible en https://www.reuters.com/article/us-saudi-diplomacy/saudi-arabia-seeks-new-political-bloc-in-strategic-red-sea-region-idUSKBN1OB1Z9.

incremento de aproximadamente 4.000 km de distancia[22]. Este incremento en la duración y en los costes de navegación comprendería naturalmente un incremento sustancial en el correspondiente precio que afectaría a todo el mercado global.

La segunda alternativa para sortear el transporte de mercancía a través del estrecho de Bab el-Mandeb y llegar a los mercados asiáticos implicaría el uso del estrecho de Ormuz como punto de tránsito, mediante el cual ya circula alrededor del 20 % de volumen de crudo y productos petrolíferos[23]. No obstante, no es una opción muy atractiva para los países del golfo si consideramos su ya de por sí dependencia de estos países en su contraparte iraní. Con este panorama más amplio, Arabia Saudí podría evitar el estrecho usando su oleoducto East-West (mayormente conocido como Petroline) que distribuye el crudo a través de la ciudad saudí de Yanbu, al norte del estrecho. Lo mismo ocurre con el oleoducto de gas natural licuado de Riad, con capacidad de transportar 290.000 barriles diarios desde Yanbu hacia el Mediterráneo[24]. Sin embargo, no parece ser una alternativa completamente viable hoy por hoy, ya que el volumen de petróleo de estos sistemas de conducción no es tan alto como el que hoy en día circula por el estrecho. Además de esto, el oleoducto East-West ya ha sido testigo de un cierre temporal debido a ataques terroristas en sus instalaciones[25].

¿Cómo ha ido evolucionando esta situación?

El estrecho de Bab el-Mandeb es un cuello de botella crítico para el mercado de petróleo global y se ha convertido así en un campo de batalla para intereses contrapuestos en el que se han ido tejiendo una serie de alianzas internacionales que buscan proteger el corredor.

Por una parte, la coalición liderada por Arabia Saudí interviniendo en Yemen no solo busca ganar el pulso a Irán en el país y emerger como única potencia regional en Oriente Próximo, sino que también está motivada por el interés de proteger y asegurar

[22] CORDESMAN, Anthony H. «The Strategic Threat from Iranian Hybrid Warfare in the Gulf». Center for Strategic and International Studies. June 2019. Disponible en https://www.csis.org/analysis/strategic-threat-iranian-hybrid-warfare-gulf.
[23] U.S. Energy Information Administration - EIA - Independent Statistics and Analysis. «World Oil Transit Chokepoints». October 2019. Disponible en https://www.eia.gov/beta/international/regions-topics.php?RegionTopicID=WOTC.
[24] CORDESMAN, Anthony H. «The Strategic Threat from Iranian Hybrid Warfare in the Gulf». Center for Strategic and International Studies. June 2019. Disponible en https://www.csis.org/analysis/strategic-threat-iranian-hybrid-warfare-gulf.
[25] Ibíd.

la ruta marítima (se calcula que más de medio millón de barriles de petróleo circulan diariamente por esta ruta)[26]. A Riad, principal exportador de petróleo mundial, lo respalda su homónimo emiratí, otro gran proveedor de petróleo y aliado tradicional de Arabia Saudí. No obstante, los Emiratos Árabes Unidos tienen otro frente abierto en la región debido a la guerra diplomática con Yibuti desde que la compañía DP World con sede en Dubái, que había adquirido una terminal de contenedores en el puerto yibutí de Doraleh, vio terminadas las negociaciones con su homólogo africano y llegó incluso a llevar el caso a la Corte de Arbitraje de Londres en el año 2014[27]. Esta situación es realmente seria para Abu Dabi, que podría ver perdida su ventajosa posición en el estrecho si su contrato portuario llega a su fin. Es por esto por lo que la presencia emiratí ha ido progresivamente disminuyendo en el conflicto de Yemen y ha optado por pasarle la carga a Riad, puesto que busca sus mismos intereses económicos y el primero está geográficamente más alejado que su socio monárquico, por lo que el conflicto no le llega tan de cerca. En el caso de Turquía su papel es más secundario, presumiblemente porque la inestabilidad en el estrecho podría desviar el flujo de mercancía a través de su oleoducto Kirkuk-Ceyhan por parte de países como Irak, que ocupa el segundo puesto en el ranking de países exportadores de petróleo en la península Arábiga[28]. Esto explicaría, por ejemplo, que Turquía esté empezando a priorizar el desarrollo de sus infraestructuras con Bagdad[29]. El último actor en unirse a este engranaje geopolítico es Rusia, que ya está desarrollando su propia base logística en Eritrea (país limítrofe del mar Rojo) para perseguir sus intereses en la región[30].

Por otra parte, no hay que olvidar el otro lado del Atlántico. Los Estados Unidos han estado presentes en la coalición internacional encabezada por Arabia Saudí en la lucha contra el terrorismo en Yemen y está actualmente aunando fuerzas para preservar la

[26] EL GAMAL, Rania. «Factbox: Risks to Middle East oil and gas shipping routes». July 2018. Disponible en https://www.reuters.com/article/us-yemen-security-saudi-oil-factbox/factbox-risks-to-middle-east-oil-and-gas-shipping-routes-idUSKBN1KG2IA.

[27] OSLER, David. «Djibouti Rejects Court Ruling over Doraleh Terminal». Lloyd's List Maritime Intelligence. January 2020. Disponible en https://lloydslist.maritimeintelligence.informa.com/LL1130675/Djibouti-rejects-court-ruling-over-Doraleh-terminal.

[28] U.S. Central Intelligence Agency. «The World Factbook- Country comparison crude oil exports». Disponible en https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2242rank.html.

[29] *Daily Sabah*. «Operation Peace Spring to secure regional energy infrastructure». October 2019. Disponible en https://www.dailysabah.com/energy/2019/10/22/operation-peace-spring-to-secure-regional-energy-infrastructure.

[30] SOLOMON, Salem. «Russia-Eritrea Relations Grow with Planned Logistics Center». *Voa News*. September 2018. Disponible en https://www.voanews.com/africa/russia-eritrea-relations-grow-planned-logistics-center.

navegación de los buques, como la misión diplomática liderada por Japón en el golfo de Adén y en el estrecho de Bab el-Mandeb, donde Tokio ha desplegado sus fuerzas militares[31]. Pero los objetivos estadounidenses no solo persiguen la salvaguarda de este enclave estratégico, también influye la guerra contra el terrorismo con la que Washington hace campaña en su lucha contra Irán y su guerra de *proxy* en Yemen. Estados Unidos reivindica junto a Israel y otros aliados de occidente que Irán está detrás de los ataques contra buques cerca del estrecho y que administra suministros militares a los rebeldes hutíes[32], contribuyendo a la escalada de tensión bilateral entre EE. UU.-Irán y la confluencia de más intereses geopolíticos en el corredor del mar Rojo.

Irán es otro protagonista con intereses en la región. Según Teherán, el país ha desplegado buques militares cerca del estrecho en su lucha contra la piratería, lo cual les permite continuar su lucha geoestratégica de la guerra híbrida[33]. Este tipo de estrategia de guerra es muy común cuando se quiere actuar en cualquier sitio sin asumir la responsabilidad mientras se socava la influencia de otros países en la zona. La situación convulsa del área de Bab el-Mandeb favorece ataques puntuales de autoría desconocida, usando a terceros como los rebeldes hutíes sin que el real cerebro de la operación asuma su responsabilidad y participación en los hechos. Al mismo tiempo que Teherán suministra munición y equipamiento militar, carece de la responsabilidad de los ataques que han sacudido a la región que bordea al estrecho, como en el golfo de Adén, con sus correspondientes bloqueos comerciales que estas acciones suponen. Lógicamente, esto representa una amenaza directa para la influencia de Arabia Saudí en su puerta trasera.

Finalmente, el nuevo actor internacional que recientemente se ha unido al entramado geopolítico es China, firmemente convencido de lo que está en juego para sus intereses comerciales en los que el canal también actúa de cuello de botella para sus relaciones con los mercados africanos y de Oriente Próximo. A pesar de que sus

[31] YAMAGUCHI, Mari. «Japan OKs divisive plan to send naval troops to Mideast». *CityNews 1130*. December 2019. Disponible en https://www.citynews1130.com/2019/12/26/japan-oks-divisive-plan-to-send-naval-troops-to-mideast/.

[32] COATS, Daniel R. «Worldwide Threat Assessment of the US Intelligence Community». Office of the Director of National Intelligence of the United States of America. January 2019, pp. 30. Disponible en https://www.dni.gov/files/ODNI/documents/2019-ATA-SFR---SSCI.pdf.

[33] CORDESMAN, Anthony H. «The Strategic Threat from Iranian Hybrid Warfare in the Gulf». Center for Strategic and International Studies. June 2019. Disponible en https://www.csis.org/analysis/strategic-threat-iranian-hybrid-warfare-gulf.

importaciones de crudo provengan esencialmente de Rusia, casi un tercio de las importaciones de crudo de Pekín en el año 2018 provenían de Arabia Saudí, Irak y Omán, países del Golfo y miembros de la OPEC[34]. Esto significa que cualquier perturbación cerca de los estrechos estratégicos en el área donde circulan a diario sus importaciones impactaría considerablemente en el mercado chino y traería graves consecuencias a la hora de suplir la demanda doméstica en el sector energético.

China, mientras tanto, desafía el *statu quo* de EE. UU. en el Cuerno de África

No obstante, China no solo actúa por puros propósitos geoestratégicos o de estabilidad en la región del estrecho de Bab el-Mandeb. La crítica región a orillas del mar Rojo, donde está ubicada Yibuti, se superpone precisamente con la estrategia política de Pekín de expansión de su poder blando (*soft power*) en África y responde a unos intereses e inversiones geoeconómicas de un país que está expandiendo su influencia en el exterior, con un alto grado de interés geopolítico de China en la pequeña nación yibutí. Así, mientras Estados Unidos está distraído con Irán y su guerra contra el terrorismo, China se aprovecha del vacío dejado por Washington en el pulso que ambos Estados tienen por la presencia e influencia en África.

El vacío que China está llenando en Yibuti en materia de infraestructura coincide con su iniciativa de desarrollo del siglo XXI, la denominada Ruta de la Seda marítima, que sirve para conectar e integrar a una gran parte de países alrededor del mundo y dotarlos de un mayor desarrollo económico[35]. Junto con las bases militares permanentes en Yibuti, Pekín no solo está continuando con su ambicioso proyecto de la Ruta de la Seda marítima con un aliado estratégico en el mar Rojo, sino que también se ha encargado de poseer el equivalente al 71 % del PIB de Yibuti en materia de deuda[36]. Las relaciones diplomáticas entre ambos países son ahora más amistosas que nunca y, mientras Yibuti espera ansiosamente ver un mayor rol de China en la

[34] WORKMAN, Daniel. «Top 15 Crude Oil Suppliers to China». *World's Top Exports*. December 2019. Disponible en http://www.worldstopexports.com/top-15-crude-oil-suppliers-to-china/.
[35] BEARAK, Max. «In Strategic Djibouti, a Microcosm of China's Growing Foothold in Africa». *The Washington Post*. December 2019. Disponible en https://www.washingtonpost.com/world/africa/in-strategic-djibouti-a-microcosm-of-chinas-growing-foothold-in-africa/2019/12/29/a6e664ea-beab-11e9-a8b0-7ed8a0d5dc5d_story.html.
[36] Ibíd.

seguridad futura de la región, algunos analistas ya advierten de esta nueva forma de poder agudo (más conocido por su versión en inglés de *sharp power*)[37].

Conclusiones

La región que rodea al estrecho de Bab el-Mandeb está lejos de considerarse un lugar estable en el futuro a corto plazo. Este enclave geoestratégico es la puerta de entrada a los mercados europeos y norteamericanos —particularmente en el sector energético de petróleo crudo y gas natural— constituyéndose así en uno de los puntos de tránsito marítimos más importantes en la región de Oriente Próximo y el Cuerno de África.

No obstante, se encuentra desbordado por múltiples amenazas que ponen en peligro la regular navegación de mercancía y se sitúa geográficamente en una de las más inestables áreas del mundo. La incapacidad política de Yemen de controlar *de facto* sus bordes del suroeste, las actividades de piratería que estaban empezando a disminuir y han vuelto debido al peligro de los países litorales del estrecho y la corrupción endémica de los países vecinos son algunas de las condiciones actuales que ponen en riesgo la libre navegación de los buques comerciales con el consiguiente impacto económico que estas perturbaciones causan al comercio global.

Asegurar el estrecho no es solo una prioridad de los países importadores cuya mercancía atraviesa el canal, ya que cualquier bloqueo o retraso en el suministro de petróleo influye directamente en el mercado global. La dependencia económica es incuestionable, independientemente del nivel de dependencia que cualquier país tenga con los países exportadores de petróleo de la región arábiga. Desde Washington a Pekín, El Cairo a Moscú, todos los Estados son jugadores interconectados en la economía global y sufren directa o indirectamente las consecuencias de los suministros asediados, aumentando sustancialmente los precios si se pretende buscar una vía alternativa. Por tanto, es importante destacar que la alegada independencia energética de Oriente Próximo no significa la independencia del impacto, si no hoy más que nunca todos los países están económicamente conectados en mayor o menor medida.

[37] The Economist. «How China's 'Sharp Power' Is Muting Criticism Abroad». *The Economist*. December 2017. Disponible en https://www.economist.com/briefing/2017/12/14/how-chinas-sharp-power-is-muting-criticism-abroad.

En consecuencia, este cuello de botella ha sido testigo de la irrupción de potencias extranjeras que tratan de recuperar la seguridad y la normal navegación de este punto de estacionamiento al mismo tiempo que persiguen sus propios intereses individuales y de poder de influencia. En este sentido, este punto central de tránsito marítimo relativamente poco conocido se ha convertido en el campo de batalla de pulsos geoestratégicos y de una gran variedad de intereses heterogéneos.

Mientras los reinos del Golfo, particularmente Arabia Saudí, luchan por mantener la normal circulación de la mercancía, otras naciones tales como Irán retan la hegemonía regional de Riad mediante su guerra de *proxy* en Yemen, salpicando al estrecho en numerosas ocasiones. Además, la reciente incorporación de China en el panorama geopolítico de la región del mar Rojo choca directamente con la hegemonía regional de Washington en la parte oriental del continente africano. Los recientes sucesos en la escalada de tensión entre EE. UU.-Irán (como el asesinato de Soleimani por parte de tropas militares estadounidenses) pueden suponer una oportunidad para China en la región, porque mientras Pekín y Washington pueden esperar represalias por parte de Teherán, el primero puede continuar buscando su creciente prioridad económica y de seguridad en la región, incluso llegando a superar al segundo como potencia regional.

Yibuti está tratando de mantener el balance de poder y evitando explícitamente comprometerse con cualquier parte debido a su posición clave como país huésped de la presencia militar internacional en África. El pequeño Estado relativamente joven sabe y reconoce su posición única y privilegiada en el cuerno de África como puerta de entrada a Asia y al Mediterráneo, posición que busca mantener, fortalecer y asegurar, y muy probablemente continúe usando esta estrategia, al menos por el momento. Siendo un país tan pequeño le impide tener un mayor margen de maniobra, por lo que está por ver si va a continuar implementando la estrategia de alineación con China (*bandwagoning*) en vista de los recientes acontecimientos y de los actuales lazos diplomáticos. Este error de cálculo por parte de Estados Unidos hacia China en África ni se desea ni se espera por parte del resto de países africanos y, por el momento, lo más lógico es pensar que ambos países continúen cooperando y apoyando las misiones que buscan asegurar el estrecho de Bab el-Mandeb, compitiendo en un segundo plano por la influencia geopolítica en la región africana.

Ahora mismo, asegurar un cuello de botella tan sensible como es el del mar Rojo, el golfo de Adén y el océano Índico es el denominador común para la mayor parte de las potencias involucradas.

*Ana Aguilera Raga**
Grado en RR. II, Universidad Rey Juan Carlos
Alumna del Máster en Geopolítica y Estudios Estratégicos,
Universidad Carlos III de Madrid

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos
1970 — 2020

Documento
Opinión

20/2020 12 de marzo de 2020

Jesús Gil Fuensanta, Ariel James**, Alejandro Lorca **

Fe en el caos: ¿colapso cultural y social en Oriente Próximo?

Fe en el caos: ¿colapso cultural y social en Oriente Próximo?

Resumen

Los colapsos de civilización o cultura parecen graduales en muchos casos en el Mediterráneo durante la antigüedad. Pese a la existencia de «aparentes» procesos abruptos (como es el caso de la talasocracia minoica), los hechos históricos evidencian que un declive de una sociedad o cultura no sucede de forma súbita, sino que hay un proceso que dura años o décadas en la mayor parte. Varios ejemplos (pre) históricos posteriores también sirven como ejemplo. Incluso pensamos que tal «dinámica del colapso» puede ser aplicable a las culturas y sociedades actuales, puesto que por lógica son parte de la historia. Enunciamos aquí varios casos actuales de guerras o «colapsos de estructuras nacionales» en Oriente Próximo. Sin embargo, dada la peculiaridad de la teoría del dominó, todo aquel colapso que suceda en una región del mundo afectará al resto del globo. Y la gran superpotencia, EE. UU., no es ninguna excepción.

Nuestra tesis se centra en que el peligro de colapso se acentúa cuando se produce una combinación simultánea de varios factores de riesgo para una cultura, Estado, sociedad o civilización concreta. Como paradoja actual, creemos que experimentamos hoy día uno de esos momentos de peligro, puesto que las amenazas simultáneas son incluso mayores que aquellas que existieron durante el periodo 1950-1989, uno de los ciclos históricos de mayor riesgo de colapso global del siglo XX.

Palabras clave

Colapso de civilización, cambio climático, ataque nuclear, grupo y familia, 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.

intercambio, Oriente Próximo, supervivencia humana, virus, pandemia.

Faith in chaos: cultural and societal collapse in the Middle East?

Abstract

The collapse of civilization or cultures seems gradual in many cases of the Mediterranean during the antiquity. Despite the existence of 'apparent' abrupt processes (v.gr. the case of Minoan thalassocracy), historical facts show that a decline in a society or culture does not happen suddenly, but there is a process that lasts for years or decades for the most part. Several subsequent (pre) historical examples are also explained on this paper.

Even, we think that such 'collapse dynamics' may be applicable to current cultures and societies, since they are logically part of history. Here are several current cases of wars or 'collapses of national structures' in the Middle East. But due to the peculiarity of the theory of domino, all that collapse that occurs in each region of the world will affect the rest of the globe. And the great superpower, USA, is no exception. It is our thesis that the danger of collapse is accentuated when there is a simultaneous combination of several risk factors for a given culture, state, society or civilization.

As a current paradox, we believe that we are experiencing one of those moments of danger today since the simultaneous threats are even greater than those that existed during the period 1950-1989, one of the historical cycles that increased the risk of global collapse as it was more evident in the 20th century.

Keywords

Collapse of civilization, environmental change, nuclear attack, group and family, war, exchange, Middle East, human survival, virus, pandemic.

Introducción: el colapso de una sociedad

El fin de una civilización o estructura compleja social puede ser gradual o súbito. La antigüedad tiene numerosos ejemplos.

Desde el Paleolítico superior se demuestra que, a lo largo de la prehistoria y protohistoria, existen casos con finales abruptos para diversas civilizaciones.

Dos de los primeros «colapsos» globales comprobados en el registro arqueo-histórico (a través de pruebas arqueológicas bien atestiguadas en la historia) se remontan al Paleolítico superior. El primer colapso global atestiguado se produjo durante la «extinción» de la especie humana *Neanderthalensis*. Pero entonces ni siquiera el colapso fue global, puesto que muchos de nosotros, viviendo sobre Europa u Occidente, no somos *Homini Sapiens* puros, al menos en el sentido estricto de aquellos que vivieron durante finales del Paleolítico medio o superior. Existen pruebas de laboratorio que demuestran que en regiones de Eurasia existe un porcentaje respetable de genes *Neanderthalensis* en nuestro genoma; otro tanto, pero opuesto, sucede con regiones del Extremo Oriente, donde, por el contrario, hay presencia de genoma del *Homo Denisovanos* entre los humanos «locales». Algo sucede con los habitantes de Asia oriental, donde el porcentaje Neanderthal de europeos y caucasianos parece sustituirse por el *Homo Erectus*. Eso sí, los africanos autóctonos parecen ser los *homini sapiens* más puros del planeta: en apariencia no hay rastro de genoma *Neanderthalensis* entre ellos.

El segundo colapso global comprobado en una sociedad humana tuvo lugar durante el periodo llamado Epipaleolítico, a finales de la era glacial cuando, alrededor del año 10.000 a. C., parecía que el frío había remitido y algunos animales de gran tamaño, depredadores potenciales y reales para el ser humano, como el oso de las cavernas, el mamut o el diente de sables se habían extinguido, volvió un cambio climático global[1].

Conmemoraciones de la supervivencia posterior del hombre y su dominio sobre las fuerzas de la naturaleza bien pueden estar presentes durante la construcción de los

[1] GIL FUENSANTA, J. *Asia en Blade Runner, y otros cien filmes distópicos*. Madrid: Editorial Diwan Mayrit 2019, p. 62.

primeros templos del comienzo del Neolítico antiguo (el local Neolítico Acerámico A) de Göbeklitepe en el este de Turquía[2].

Otro ejemplo conocido de supuesto fin abrupto es el de la civilización maya. El Mediterráneo ofrece ejemplos semejantes como es el caso de la talasocracia minoica. Las causas de los colapsos de civilizaciones o sociedades complejas —súbitos o no— son de diversos tipos; entre ellas figuran principalmente aquellos motivos de índole bélica, cultural, económica, medio ambiental, poblacional o social.

El Imperio romano experimentó un colapso gradual en parte de su territorio[3]. Para diversos investigadores, por el contrario, estamos ante la transformación de una civilización en otros aspectos distintos, como es el caso de los territorios altomedievales en Occidente o el Imperio bizantino en Oriente.

Un caso interesante para nuestro estudio es lo que acontece en el sur del Mediterráneo tras el fin del Imperio romano de Occidente, además de la posterior y paulatina pérdida de territorios del Imperio bizantino en Oriente a manos de la conquista árabe.

Tenemos el caso de la transformación de un sistema previo en otro organizado diferente. Sin embargo, con el paso de los siglos, las luchas internas llevaron al colapso de la riqueza y la organización social de tipo estatal en territorios del norte de África o la península Arábiga. Se produjo además una ruralización de las sociedades, decreciendo el número de habitantes de las ciudades.

Las invasiones y actuaciones bélicas producen un cambio acelerado en la población de una sociedad dada, no solo hay descenso de población tan solo debido a las víctimas de guerra, sino a grandes desplazamientos de población. Son fenómenos que contribuyen a un descenso en la estabilidad de los gobiernos e instituciones centrales y que incluso pueden provocar un cambio en el componente social de un Estado centralizado.

Unas entidades, que pueden ser estatales o no, en el caso de cambios poblacionales, tienden a absorber a grupos previos. Un caso actual es la paulatina presencia de

[2] GIL FUENSANTA, J.; MEDEROS MARTÍN, A. «The Late PPNB "World" Systems in Northern Mesopotamia and South Levant: agglomeration, control of long-distance exchange and the transition of early religious centers to central villages». *Anejos a CuPAUAM (Cuadernos de Prehistoria de la Universidad Autónoma de Madrid)* 3. 2018, pp. 45-68.

[3] GIBBON, E. E. *Historia de la decadencia y caída del Imperio Romano*. Edición íntegra en cuatro volúmenes. Madrid: Editorial Turner 2006.

grupos tribales, preexistentes entidades extraestatales, dentro de diversos países actuales del Mediterráneo sur u oriental.

Un colapso social puede significar el descenso en la cantidad de clases sociales dentro de una estructura compleja de tipo estatal. Se produce pues, una tendencia a homogeneizarse más la población, e incluso a una división menos difusa entre la élite y la masa de la población; por el contrario, un país o entidad compleja sin indicios de colapso mostrará un abanico más extenso de grupos y clases sociales, especialmente en el aspecto de la detentación de medios económicos o de producción.

En términos generales, un colapso de un sistema social produce además un colapso del sistema central de gobierno o control[4]; el colapso puede provocar el surgimiento de nuevos centros o bien la transformación de antiguos segmentos de población o territorio en el nuevo centro o varios, si cabe. El sistema tribal en auge en varios Estados fallidos actuales es un ejemplo de ello.

Contamos con diferentes teorías sobre el colapso social o de civilizaciones. El clásico historiador Arnold Toynbee pensó que el colapso siempre ocurre y es extensible a todas las civilizaciones con una cierta periodicidad[5]; dicha tesis tuvo amplio eco en un abanico muy nutrido de investigadores[6].

En otro orden de proposiciones teóricas, Jared Diamond es de los autores que más insisten en que cualquier colapso social o de una civilización se fundamente en especial sobre la ecología[7].

Por el contrario, otras teorías tienen su fundamento en la economía y el agotamiento de recursos[8]. Entre este tipo de interpretaciones sobre el colapso social conviene recordar a una de las tesis precursoras, enunciada por Nicolas Georgescu-Roegen a inicios de los que parecía ser un ciclo de colapso, los años setenta del siglo XX[9]. Según la

[4] *Asia en Blade Runner, y otros cien filmes distópicos*. *Op. cit.*, pp. 63 y ss.

[5] TOYNBEE, A. J. *A Study of History, Volumes I-XII*. Oxford: Oxford University Press 1934-1961.

[6] TAINTER, J. A. *The Collapse of Complex Societies.* Cambridge: Cambridge University Press 1990.

[7] DIAMOND, J. *Collapse: How Societies Choose to Fail or Succeed*. Penguin Books 2005.

[8] HOMER-DIXON, T. *The Upside of Down: Catastrophe, Creativity, and the Renewal of Civilization*. Washington D.C.: Island Press 2006.

[9] GEORGESCU-ROEGEN, N. *The Entropy Law and the Economic Process*. Cambridge/Massachusetts: Harvard University Press 1971.

sugestiva, aunque pesimista y apocalíptica, tesis del economista rumano-estadounidense, la Tierra parte en sus inicios de una cantidad dada de recursos para sostener sociedades o poblaciones y el inevitable aumento progresivo de estas contribuyen de forma irreversible al agotamiento final de los recursos y la economía del planeta.

Colapso social actual en territorios del Oriente Próximo

En las teorías y casos previos expuestos sobre las sociedades que colapsan gradual o súbitamente parece existir un denominador común: multiplicidad de factores negativos actuando al mismo tiempo en contra de la estabilidad de esa sociedad, Estado o civilización concreta.

En la actualidad, se están produciendo diversos factores negativos coetáneos que no solo amenazan la estabilidad de Oriente Próximo (Mashriq), sino la de toda la Tierra en conjunto. Pero el caso de Oriente Próximo, por su frontera mediterránea, su cercanía a Occidente y encontrarse «a medio camino» de los principales corredores entre Oriente y Occidente, es de una preocupación específica para los países ribereños.

La mal llamada Primavera Árabe aportó no solo un aparente cambio drástico en la estabilidad de las sociedades rentistas de Oriente Próximo, sino que sus consecuencias afectaron a Occidente y Eurasia en particular[10].

Es particular visión nuestra, que no todos los problemas actuales de Oriente Próximo se iniciaron con esa mal llamada Primavera Árabe; a la cual ya preferimos calificar de forma irónica en octubre de 2011 como Invierno Árabe[11], sino que comienzan más atrás en el tiempo, más allá incluso del 11-S, la invasión «aliada» de Afganistán posterior e incluso la guerra de Afganistán de 1980. Todo sería producto, desde nuestro punto de vista, de una acumulación de circunstancias, efectos y consecuencias que hunden sus raíces en la Edad Media, antes incluso que la cruzada del papa Gregorio en el siglo XI de la era cristiana.

[10] GIL FUENSANTA, J.; JAMES, A.; LORCA, A. *Tribus, armas y petróleo: la transición hacia el invierno árabe*. Granada: Algón Editores 2011.

[11] Ibídem.

Contemplado desde este punto de vista, la misma Primavera Árabe no es el catalizador de todos estos malestares y el origen de las consecuencias catastróficas posteriores (emigración masiva desde países de la península Arábiga, guerra, hambruna, entre otros), sino uno de los «picos» negativos en una suerte de historia cíclica en la Tierra.

Desde este punto de vista, parece que el colapso será gradual en las sociedades actuales del Oriente Próximo, pero, a nuestro juicio, existen varios elementos que lo aceleran; y la Primavera Árabe, tal y como avanzamos, es tan solo uno de ellos.

Los registros de temperaturas y pluviosidad en los países de la zona son el mejor dato disponible para comprobar que el medioambiente del sur del Mediterráneo se ha degradado a un ritmo más acelerado de lo habitual durante las dos últimas décadas, tal y como preconizaban los trabajos del arqueólogo Frank Hole, un profesor emérito de Yale, gran conocedor del territorio sirio[12]. El invierno del 2015-2016 fue especialmente crudo en Siria, no por la temperatura media (curiosamente algo más cálida que décadas pasadas), sino por la concatenación de desastres y malas cosechas previas, unido a una situación de guerra civil.

La historia antigua de la región demuestra que los cambios climáticos actuaron como detonante de la desaparición progresiva, pero acelerada, de diversas culturas.

Hoy día llueve menos en el sur del Mediterráneo, las temperaturas son, por el contrario, más altas en Europa continental (o interior de España, por ejemplo), donde aumentan las precipitaciones atmosféricas, pero que en ocasiones aparecen en épocas del año «donde no tocan». No obstante, debemos tener en cuenta que no todas las zonas se ven afectadas de la misma manera por los cambios climáticos, así zonas del sur Mediterráneo que previamente eran «huertas» para otros puntos ya no lo son o han disminuido su aprovisionamiento de alimentos hacia las regiones centro-norte de Europa o del mismo Oriente Próximo.

No solo es la guerra civil en sí lo que llevó a muchos habitantes rurales a emigrar, sino lo que implica el «fin de su entorno óptimo», así como la situación límite tras el desastre medioambiental en el Orontes, Quweiq o Jabur sirios (afluentes donde antes del inicio de la guerra civil hace más de cinco se sucedieron «pequeños desastres climáticos

[12] HOLE, F. «Drivers of Unsustainable Land Use in the Semi-Arid Khabur River Basin, Syria». *Geographical Research,* Volume 47, Issue 1. 2009, pp. 4–14.

locales», tal y como revelan cifras específicas en Siria[13]). La emigración era la única alternativa para ellos, puesto que no se podían alimentar en su entorno previo (campo sirio y con la guerra civil, las grandes urbes sirias mismas) y, por ello, emigraron a otras tierras, incrementando de ese modo allí la presión de la población y futuros potenciales conflictos. En la antigüedad, desde la prehistoria, el control de la naturaleza equivalía a tener el poder político-social, además del control sobre la naturaleza[14].

Y ahí entra la figura del Estado protector. El Estado protector era un elemento indispensable que se «intentaba mantener» (al menos de nombre) durante las dictaduras laicas árabes previas. Pero el fracaso en la distribución de excedentes y alimentos en especial llevó al fin de esa organización y orden que debía mantener el Estado protector bajo el amparo de una dictadura. Un alto coste para los Estados fue siempre el mantenimiento de tal organización, pero merecía mantenerse, pues era el precio para el poder, con el cual se mantiene el orden. Cuando el Estado ya no proporciona alimentos, sino que se encarecen y es más difícil su obtención, entonces viene el problema. El Estado en la región históricamente se contempla como aquel que también debe controlar el buen curso del producto de la tierra y su buena organización y administración. La cabeza del Estado es pues una figura esencial en las psiques locales.

La pugna continua desde los albores del islam, entre la sunna y la chía, es a nuestro juicio uno de los más decisivos elementos que causan el colapso gradual que se produce en la actualidad dentro del orden social en Oriente Próximo. Lo es también la manera como ha reaccionado Occidente al respecto de esa pugna chií-sunní durante el último decenio. También son determinantes los cambios de actitud de algunas naciones occidentales respecto a la estratégica posición de Irán en todo este tablero de ajedrez, e incluso la respuesta posterior del milenario país persa.

A principios de la segunda década del siglo XXI, se partía de unas negociaciones de Occidente sobre el programa nuclear de Irán; entonces los diferentes grupos o naciones occidentales estaban de acuerdo en continuar con las mismas, pese a diversas sanciones contra el régimen iraní.

[13] ERIAN, W.; KATLAN, B.; BABAH, O. *Drought vulnerability in the Arab region. Special case study: Syria*. GAR 2011/Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction, ISDR., 2010, esp. pp. 4 y ss.

[14] FAGAN, B. M. *Floods, Famines, and Emperors: El Niño and the Fate of Civilizations*. Nueva York: Basic Books 1999.

En este orden enunciado de elementos negativos que pueden contribuir a un mayor colapso regional, queda el enigma de los grupos salafistas del tipo Al Qaeda, supremacistas sunníes, en definitiva. Son enemigos declarados de la chía y, por ende, Irán y gobiernos satélites o amigos. Cualquier debilidad de estos podría contribuir a un fortalecimiento en la región de bolsas (cuando no territorios de Estados fallidos) de grupos salafistas sunnís radicalizados.

Por otra parte, un plan de paz «unilateral» como el propuesto por la Administración estadounidense y el Gobierno israelí recientemente, aunque pueda entenderse en términos de seguridad a plazo corto-medio del país levantino, puede ser el detonante de una radicalización progresiva de poblaciones musulmanas en la zona transjordana.

Y, por último, también la península Arábiga tiene en la actualidad un virus activo, el Síndrome Respiratorio de Oriente Medio (MERS, por sus siglas en inglés), cuya mortalidad es cercana al 35 % de los afectados[15].

No son acontecimientos que han traído estabilidad o un auténtico «plan de paz» para la región, sino que comportan un *statu quo* muy peligroso en este 2020.

¿«La tribu occidental» ante un supuesto colapso global cercano?

Aceptamos en nuestro discurso habitual cotidiano que el fenómeno de la globalización conlleva además de una generalización cultural, la extensión de modos de pensar o comportamiento de unas culturas a otras.

El ser humano es un individuo que pertenece a un grupo y como tal tiende a agruparse e insertarse en determinados clanes, familias o «tribus» con las cuales se siente identificado. Muchos de esos comportamientos «tribales» se cristalizan en la pretensión de pertenencia a una entidad mucho mayor, una «nación» o lo que ese grupo «tribal» de individuos identifica con su nación.

El fenómeno comporta peligros de índole supremacista, étnica o racista, puesto que los individuos o grupos de individuos que se piensan que no pertenecen al mismo grupo extenso o «tribu» son excluidos de esa nación virtual.

[15] HABIB, A.M.G.; ALI, M.A.E.; ZOUAOUI, B.R.; TAHA, M.A.H.; MOHAMMED, B.S.; SAQUIB, N. «Clinical outcomes among hospital patients with Middle East respiratory syndrome coronavirus (MERS-CoV) infection». *BMC Infect Dis*, 19. 2019, p. 870.

Es un movimiento de ultranacionalismo de tipo supremacista que forma parte de las guerras que asolan en estos momentos países bañados por el Mediterráneo o situados en la península Arábiga. Pero esos países y sociedades «del sur o del este» no son los únicos que están experimentando tal peligroso fenómeno para el bienestar de la paz y estabilidad mundial: el extremismo nacionalista aqueja a Occidente de diferentes formas. Varios países de Europa han apreciado durante los últimos años el auge de partidos con ideas basadas en una «excepcionalidad» nacionalista.

La mayor potencia del planeta, EE. UU., está viviendo en la actualidad una fase interna que consideramos muy alarmante y con potenciales consecuencias peligrosas para la estabilidad mundial si continúa e incluso aumenta de grado. Sabemos que no todos los segmentos de poblaciones apoyan discursos nacionalistas semejantes, ni siquiera llegan a la mitad de la población en muchos casos; pero en suma ofrece la imagen de «una sociedad dividida». EE. UU. es un claro ejemplo.

Ese excepcionalísimo cultural, el norteamericano, es el caso que explicaría la supervivencia política de un fenómeno, considerado como «marginal» en sus inicios, como el «trumpismo». Una supervivencia que por lógica se traduciría en una reelección presidencial, aunque fuese por un margen escaso. La misma supervivencia que auguraba el fracaso producido del proceso del *impeachment* sufrido por el presidente Trump. Las raíces en tal caso ahondan los sucesos acontecidos desde inicios del siglo XXI, y crisis económica del 2007-2008 aparte, una parte importante de lo acontecido en política interna estadounidense puede interpretarse como «reacción» ante lo sucedido en la escala internacional y el papel que desempeñó (o cree que desempeñó) EE. UU. en ese escenario; la participación previa en contiendas que asolan el mundo musulmán ha influido en ese sentimiento de frustración nacionalista que aqueja a parte de la población de EE. UU.

Es esta una explicación sobre los cambios de comportamiento o radicalización en algunas medidas drásticas en el terreno político de Oriente Próximo por parte de EE. UU. Pese a que previamente hubo fallos en la gestión diplomática de asuntos y crisis latentes o temporales en el tejido político de Oriente, la cuestión del «proceso de paz» en el Levante sur o la «cuestión nuclear de Irán» son dos de los casos más notorios en el presente año.

Siguiendo esta idea, las novedades en la región respecto a la política exterior y diplomacia, aportadas por la Administración Trump no son producto de actitudes irreflexivas o falta de planificación previa sino un modelo basado en ese sentimiento de «excepcionalidad» nacionalista[16].

La gripe de origen asiático producida por un coronavirus, el COVID-19, comenzó a propagarse de forma acelerada por el globo terráqueo durante el periodo navideño del 2019-2020. Tal enfermedad tiene semejanzas con el previo virus que tomó visos de pandemia en el paso de la primera a la segunda década del siglo XXI, una variante de la llamada «gripe porcina» o síndrome respiratorio agudo grave (SARS)[17].

Sin embargo, en la actualidad (mediados de febrero de 2020), el territorio estadounidense si bien no está ausente de afectados por el COVID-19, allí aún no ha alcanzado las proporciones de China. A fecha actual, no sabemos de las mutaciones que este puede adquirir en el futuro y si sobrevivirá durante los meses «calurosos», pese a las poco contrastadas afirmaciones del presidente Trump de que el virus desaparecerá en el mes de abril con «los calores».

Por otra parte, este coronavirus COVID-19 pertenece a la misma familia de virus que el MERS del Mashriq. Recordemos que la peste negra de 1347-1348 se expandió en puertos durante los meses más calurosos. Sus primeros síntomas parecen encontrarse en Mongolia durante 1328[18]. Se acepta que la peste negra fue debida a una mutación posterior de la bacteria *Yersina pestis*[19]*;* tras los datos analizados de ADN procedentes de unas excavaciones arqueológicas, se supo en el año 2010, y contra la creencia anterior de ser una plaga originaria de Mongolia, que las diferentes oleadas de la pandemia procedieron de China[20]. Las últimas muertes de esta pandemia mundial se produjeron hacia 1353 en el este de Europa[21].

---

[16] MISHRA, P. «How Rousseau predicted Trump. The Enlightenment philosopher's attack on cosmopolitan élites now seems prophetic». *The New Yorker*, August 1 issue. 2016.

[17] SALAS, M. L. «African Swine Fever virus (Asfarviridae)». Webster, A.; Granof R.G. (eds.). *Encyclopedia of Virology 2nd ed*. Londres: Academic Press 1999, pp. 30-31.

[18] MARTIN, S. *The Black Death*. Harpenden: Oldcastle Books 2011.

[19] HAENSCH, S.; BIANUCCI, R.; SIGNOLI, M.; RAJERISON, M.; SCHULTZ, M.; KACKI, S.; VERMUNT, M.; WESTON, D. A.; HURST, D.; ACHTMAN, M.; CARNIEL, E.; BRAMANTI, B. «Distinct Clones of Yersinia pestis Caused the Black Death». *PLOS Pathogens* 10. 2010.

[20] WADE, N. «Europe's Plagues Came from China, Study Finds». *The New York Times*. 31 October, 2010.

[21] *The Black Death*. *Op. cit.*

Los devastadores efectos de una pandemia de un virus corona sobre un país como Estados Unidos fueron plasmados de forma realista y plausible por el reputado director Steven Sorderbergh en su ficción cinematográfica de 2011, *Contagion*[22]. En otra ficción como *V for Vendetta* (James McTeigue, 2006) incluso una pandemia da paso a gobiernos ultranacionalistas de corte fascista en esa fantasía fílmica postapocalíptica.

Reflexiones

En Oriente Próximo los estallidos de violencia suelen suceder cuando determinadas comunidades perciben que ya no existen lazos de compromiso político, económico y religioso con el poder central. El rasgo común de las sociedades árabes y musulmanas es la oposición entre una ideología hegemónica y totalmente comprensiva —el islam—, aunque no tan homogénea como se supone, y una sociedad altamente fragmentada producto de grandes desigualdades étnicas, culturales, sociales y económicas. Como ejemplo, en el espacio que hoy es el norte de Mesopotamia han pasado varias decenas de civilizaciones distintas desde los albores de la humanidad.

La península del Sinaí hoy tiene mucho que ver con Yemen o con Siria. Libia ya no es ni siquiera un cuasi-Estado de confederaciones tribales como lo fue con el denostado Gadafi. Países como Mali solo existen de nombre en las cancillerías europeas. Irak es un escenario de enfrentamiento entre grupos de poder religiosos. Irán tiene sus dificultades con el problema kurdo. Las monarquías del Golfo son dependencias de la compañía de las Indias orientales. Y, para terminar de completar el cuadro, Al Qaeda y otros grupos salafistas ahora se proponen hacer las revoluciones en nombre de los desheredados.

El cambio climático es un hecho incontestable. Este medioambiente actúa como un incentivo que acelera los desórdenes político-sociales y militares del Mediterráneo suroriental en la actualidad. A pesar de las advertencias de los especialistas y analistas sobre cambios climáticos y, de forma más rápida de lo habitual, a partir de la segunda mitad del siglo XX, los consejos no parece que fueron muy tenidos en cuenta por muchos gobiernos en el Mashriq. La suma de esta a otras variables se compraba como un elemento muy peligroso para el logro del fin de la organización estatal previa en la zona.

[22] *Asia en Blade Runner, y otros cien filmes distópicos*. *Op. cit.,* pp. 256-257.

A ello se añade que el sur del Mediterráneo y Asia centro-oriental son dos de las zonas del planeta con cambios climáticos algo más acelerados que la media; lugares donde la temperatura media, falta de aguas y cultivos malogrados, en ocasiones por heladas fuera de temporada o aridez extrema conllevó una afectación mayor del cambio climático.

En resumen, lo que ahora puede ser una época de temperaturas suaves para un europeo, se trata en cambio de estaciones de grandes cambios del clima y que, por desgracia, afectan de forma más negativa a los entornos rurales «del sur». ¿Nadie recuerda hace escasos años las erupciones de volcanes islandeses y la emisión de gases y materias sólidas que afectaron a la navegación aérea pero que repercutieron sobre todo el planeta? En conclusión, nos encaminamos hacia un clima de tipo más desértico en las riberas del Mediterráneo.

No se ha creado un conflicto nuevo sectario suní-chií en el norte de Arabia, pues ya existía. Y se incrementó eso sí tras la caída de Sadam Hussein en el 2003, con un continuo «goteo» de víctimas en el país mesopotámico desde entonces.

En definitiva, un coctel explosivo en el Mashriq, a lo que se unen inundaciones y cambio climático que afecta a la geografía de Occidente. A lo que unimos un virus peligroso, COVID-19, procedente de Oriente y que está teniendo no solo graves repercusiones económicas sobre su país de origen, sino varios occidentales, incluido el nuestro (Mobile World Congress en Barcelona), sino que además está provocando un sentimiento de menosprecio y temor hacia poblaciones de aspecto asiático, parecido a los han, los «chinos» de Occidente.

Es curioso que el COVID-19, a fecha de la elaboración de este estudio (mediados de febrero de 2020), por el momento esté afectando mayoritariamente a ciudadanos asiáticos. ¿Tal vez por causa de un genoma humano algo diferente (la mentada mezcla mayoritaria de *Sapiens* con *Erectus*) respecto a muchos occidentales (donde el genoma *Neanderthalensis* este más presente)?

Tal vez en ello o en determinados grupos sanguíneos se haya encontrado una respuesta parcial, pero clave para epidemias o virus del pasado; el caso de la peste negra de 1348-1349 sería uno de ellos.

El grupo sanguíneo 0 es casi inexistente en países del Extremo Oriente, pero presente en poblaciones europeas. Tras la peste negra del siglo XIV se ha demostrado que sus porcentajes son muy superiores en Europa centro y del norte, en especial, con la excepción de España, donde es muy alto. Curiosamente, en la península Ibérica es donde más sobrevivió el *Homo Neanderthalensis*.

Si entendemos esa diversidad, a escala global, genética-física de los humanos solo como respuesta para combatir juntos enfermedades que amenazan a contribuir a colapsos sociales y económicos, es un buen camino.

Jesús Gil Fuensanta, Ariel James**, Alejandro Lorca**
*LaSEI-Universidad Autónoma De Madrid
**Universidad de Comillas

ieee.es

Instituto Español de Estudios Estratégicos

2013

Documentos

MARCO

índice

Documentos

MARCO

758 *Violencia sexual en Congo: el estereotipo del «arma de guerra» y sus peligrosas consecuencias*

781 *La robótica en la guerra del futuro*

813 *El mar Mediterráneo: poder marítimo, conflictos y estrategias*

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Marco

01/2020 enero de 2020

Trinidad Deiros Bronte

Violencia sexual en Congo: el estereotipo del «arma de guerra» y sus peligrosas consecuencias

Violencia sexual en Congo: el estereotipo del «arma de guerra» y sus peligrosas consecuencias

Resumen

Los altos niveles de violencia sexual en la República Democrática del Congo (RDC), junto con la «estigmatizante» cobertura mediática de la que ha sido objeto el país africano, han conformado una visión de este fenómeno exclusivamente como parte de una estrategia bélica por parte de los actores armados del conflicto congoleño. Sin embargo, este discurso de la violación como «arma de guerra» y la abrumadora atención que suscita en audiencias y donantes internacionales, no solo obvia el elevado número de violaciones perpetradas por civiles, sino que además tiene consecuencias perversas, como la de propiciar graves discriminaciones en poblaciones muy vulnerables y promover el uso de la violencia sexual como herramienta negociadora por parte de las milicias. El estereotipo del «arma de guerra» dificulta además la prevención de esta atrocidad, pues una comprensión inexacta de quiénes son los perpetradores y de los factores que subyacen a esos abusos podría inducir respuestas ineficaces.

Palabras clave

RDC, violencia sexual, violación, Congo, arma de guerra, tortura, FARDC, grupos armados, estigma, ONG.

*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.

Sexual violence in DRC: the stereotype of 'weapon of war' and his dangerous consequences

Abstract

The high levels of sexual violence in the Democratic Republic of the Congo (DRC), combined with a stigmatizing media coverage, have reflected a vision of this phenomenon exclusively as part of a military strategy by the armed actors of the Congolese conflict. This discourse of rape as a 'weapon of war' together with the overwhelming attention it gets in donors and international audiences, not only pass over the civilian rapes on the rise, but also has perverse consequences, such as the discrimination of vulnerable populations and the promotion of rape as a bargaining tool. The stereotype that rape in Congo is used as a 'weapon of war' hampers the prevention of this crime, since an inaccurate understanding of who the perpetrators are and the factors underlying these abuses could induce ineffective responses.

Keywords

DRC, sexual violence, rape, Congo, weapon of war, torture, FARDC, armed groups, stigma, NGO.

Introducción: Congo, ¿un eterno *corazón de las tinieblas*?

La violación como estrategia para conseguir fines político-militares en un conflicto armado —como «arma de guerra»— es un fenómeno cuya historia «es tan larga como la de la guerra misma»[1], y que trasciende a culturas, etnias y espacios geográficos diversos. *La Ilíada*, atribuida a Homero —datada entre el siglo VIII y el VI a. C. —, describe cómo este tipo de agresión constituía ya entonces una útil herramienta bélica[2]. Dramas como el sucedido al final de la Segunda Guerra Mundial, cuando cientos de miles de alemanas fueron violadas por tropas soviéticas, francesas y británicas; o las 1,4 millones de víctimas de este tipo de agresión[3] en el este de Prusia, Pomerania y Silesia durante esa misma contienda, confirman que el fenómeno ha sido consustancial a las guerras, incluidas las que se han librado en Europa.

Fue precisamente una guerra entre europeos, la de Bosnia-Herzegovina (1992-1995), junto con el genocidio de Ruanda (1994), la que representó un punto de inflexión respecto a este crimen que anteriormente se consideraba una consecuencia inevitable de los conflictos armados. El uso masivo de la violación con fines de limpieza étnica[4] en estos dos países[5] forzó finalmente que la violencia sexual como estrategia bélica entrara en la agenda internacional. Sin embargo, hubo que esperar a 2008 para que el Consejo de Seguridad de la ONU adoptara la resolución 1820 (2008)[6] que abría la puerta a que las agresiones sexuales pudieran ser consideradas crímenes de guerra, contra la humanidad o genocidio.

Pese a esta universalidad de la violencia sexual como «arma de guerra», los medios de comunicación occidentales tienden a acentuar su uso en sociedades descritas como primitivas, bárbaras e hipersexualizadas, tres rasgos que desde el colonialismo se

[1] ERIKSSON BAAZ, Maria; STERN, Maria. *Sexual violence as a weapon of war? Perceptions, prescriptions, problems in the Congo and beyond*. Londres, Nueva York: Zed Books 2013, pp. 1-2.
[2] Citado en FRIZZELL, Nell. «Cómo llegó la violación a ser reconocida como arma de guerra». *Revista Vice.com*. 4 de enero de 2017. Disponible en https://www.vice.com/es/article/kzea53/violacion-crimen-guerra. Fecha de consulta: 12/11/2019.
[3] SHEEHAN, Paul. «An orgy of denial in Hitler's bunker». *The Sydney Morning Herald*. 17 de mayo de 2003. Disponible en http://www.smh.com.au/articles/2003/05/16/1052885399546.html. Fecha de consulta: 12/2/2018.
[4] STIGLMAYER, Alexandra. «The Rapes in Bosnia-Herzegovina». *Remembering Srebenica*. 2017. Disponible en https://www.srebrenica.org.uk/what-happened/the-rapes-in-bosnia-herzegovina-alexandra-stiglmayer/. Fecha de consulta: 12/11/2019.
[5] HRW. «Shattered lives, Sexual Violence during the Rwandan Genocide and its Aftermath». Septiembre de 1996. Disponible en https://www.hrw.org/reports/1996/Rwanda.htm. Fecha de consulta: 12/11/2019.
[6] Disponible en http://www.un.org/press/en/2008/sc9364.doc.htm. Fecha de consulta: 12/2/2018.

atribuyen a las sociedades africanas y que conforman «la construcción imaginaria del otro africano por los medios de comunicación»[7].

Hay un país que constituye el paradigma de cómo este tipo de violencia se ha convertido en una «narrativa dominante»[8], hasta el punto de llegar a ser un «rasgo característico y central del discurso»[9]: la República Democrática del Congo (RDC), el gigante africano que sufrió uno de los colonialismos más «abyectos de la era contemporánea»[10]. Durante este periodo colonial, millones de personas fueron masacradas o murieron por agotamiento, torturas o enfermedad a causa fundamentalmente de la codicia por las riquezas del país —primero, el marfil; y después, el caucho— del rey de los belgas, Leopoldo II, y de empresas privadas que obtuvieron concesiones para explotar estos recursos naturales.

Estas atrocidades quedaron reflejadas en imágenes de adultos y niños congoleños con las manos y los pies amputados por no haber cumplido con las cuotas de recogida de caucho, unas «fotografías del shock» que ya a inicios del siglo XX reconocían el «horror congoleño»[11]. Al tiempo, sentaban un precedente para el drama «simple y maniqueo»[12] al que hoy se sigue reduciendo la compleja realidad de la RDC. El infierno descrito en *El corazón de las tinieblas*, de Joseph Conrad, contribuyó a instaurar una tradición narrativa donde el trasfondo es siempre un «sufrimiento atroz»[13] y donde el retrato de Congo se pinta con los colores «del primitivismo, el atraso y la irracionalidad»[14].

El devenir del Congo poscolonial afianzó esta tendencia. Tras la caída de la dictadura de Mobutu Sese Seko, la RDC concluyó el siglo XX atrapada en dos guerras sucesivas entre 1996 y 2003, cuando los acuerdos de Sun City pusieron fin sobre el papel a un

[7] SENDÍN, José Carlos. «La construcción imaginaria del otro africano por los medios de comunicación». *Revista Pueblos*. 15/12/2002. Disponible en http://www.revistapueblos.org/old/spip.php?article138. Fecha de consulta: 15/11/2018.
[8] AUTESSERRE, Séverine. «Dangerous Tales: dominant narratives on the Congo and their unintended consequences». *African Affairs 111*. 9/2/2012. Disponible en http://publish.illinois.edu/internationalhumanrightsworkshop2013/files/2013/07/autesserre-2012-dominant-narrtives-on-the-congo.pdf. Fecha de consulta: 15/11/2019.
[9] GARCÍA MINGO, Elisa. «Cuando los cuerpos hablan, la corporalidad en las narraciones sobre la violencia sexual en la República Democrática del Congo». *Revista de Dialectología y Tradiciones Populares*, volumen LXX. Enero-junio 2015, pp. 161-186. Disponible en http://www.lolamora.net/images/stories/documentos/2016/rdc_narrativas.pdf. Fecha de consulta: 20/11/2019.
[10] *Op. cit.,* 9, p. 4.
[11] Ibíd., p. 5.
[12] STEARNS, Jason. *Op. cit*., 9, p. 11.
[13] DUNN, K.C. *Imagining the Congo: The international relations of identity.* New York: Palgrave Macmillan 2003. *Op. cit.,* 9, p. 11.
[14] Ibíd., p. 11.

conflicto en el que la ONG International Rescue Commitee calcula que murieron 5,5 millones de personas. Desde entonces, Congo es un ejemplo de reconstrucción posbélica fallida. No solo sus habitantes siguen sin conocer la paz, sino que por la región de los Kivus campan 130 grupos armados[15].

Así, la historiografía reciente retrata al Congo poscolonial como un eterno «corazón de las tinieblas» en el que «se prolonga la barbarie que ejercía el colonizador y se describe al país como un continuum de muerte y tortura»[16]. Este discurso gira en torno a tres narrativas dominantes en los medios de comunicación y el discurso de los activistas; a saber, «una causa primaria de violencia, la explotación ilegal de los recursos minerales; una consecuencia principal, el abuso sexual contra mujeres y niñas; y una solución central, la reconstrucción de la autoridad estatal»[17].

Estas narrativas han tenido consecuencias positivas, como poner a Congo en la agenda de la comunidad internacional. No obstante, el hecho de que lo descrito sea a menudo lo único que se cuenta de ese país ha impuesto una extrema simplificación de un conflicto muy complejo en el que la atención que la comunidad internacional ha concedido a estos tres argumentos ha arrojado al olvido las «otras causas, consecuencias y soluciones [del conflicto]»[18]. En este contexto, las violaciones como «arma de guerra» se han convertido en la «sinécdoque del horror congoleño»[19].

Violaciones en el conflicto congoleño: de la realidad al espectáculo

«Fue a partir de 1998. Nuestros agentes [del centro Olame de la iglesia católica congoleña] que recorrían Kivu Sur empezaron a encontrarse con pueblos de los que toda la población había huido. Al llegar, poco a poco, mujeres y niñas empezaban a salir de los bosques. Prácticamente todas habían sido violadas. Aquello no podía ser una casualidad: esas agresiones se utilizaban para destruir física y psicológicamente a

[15] «Congo, Forgotten. The Numbers behind Longest Africa's Humanitarian Crisis». Grupo de Estudios sobre el Congo de la Universidad de Nueva York, agosto de 2019. Disponible en https://kivusecurity.nyc3.digitaloceanspaces.com/reports/28/KST%20biannual%20report%20August%2012%20(1).pdf. Fecha de consulta: 20/11/2019.
[16] *Op. cit.,* 9, p, 11.
[17] *Op. cit.,* 8, p. 3.
[18] *Op. cit.,* 8, p. 3.
[19] *Op. cit.,* 9, p. 9.

las mujeres y, a través de ellas, a las familias y a las comunidades. En Congo, la mujer es la base de la economía»[20].

Mathilde Muhindo fue una de las primeras activistas en dar la voz de alarma sobre cómo combatientes ruandeses y burundeses implicados en la contienda de la RDC estaban utilizando la violación como «arma de guerra». A pesar de que los años postreros de los noventa fueron probablemente los peores en relación con estas atrocidades, el mundo permanecía ciego a lo que sucedía en Congo. En 2002, cuando Human Rights Watch publica el informe *Una guerra dentro de la guerra*[21], en el que se describe esta realidad, la comunidad internacional abre los ojos al uso de la violencia sexual en el conflicto del país africano.

El texto no solo describía violaciones, a menudo en grupo, de niñas y mujeres de entre cinco y 80 años, sino la práctica de esclavitud sexual y torturas como la de introducir palos o fusiles en sus vaginas, o disparar o mutilar con armas blancas sus órganos genitales. Muchas veces quienes padecían estas agresiones eran rematadas o morían por las heridas. Las violaciones provocaban además embarazos no deseados y/o contagio de VIH/sida, así como gravísimas fístulas[22] que dejaban a las supervivientes incontinentes de orina y/o heces. Todo ello aumentaba el estigma por haber sido violadas. Casi siempre, estas mujeres se veían luego rechazadas por sus cónyuges y comunidades. Sus agresores, mientras tanto, gozaban de la más escandalosa impunidad.

[20] Entrevista de la autora con Mathilde Muhindo. Bukavu, 26/02/2017.
[21] Disponible en https://www.hrw.org/reports/2002/drc/Congo0602.pdf. Fecha de consulta: 22/11/2019.
[22] Las fístulas vaginales son orificios que conectan la vagina con otro órgano, como la vejiga y/o el recto.

En 2009, la secretaria de Estado de EE. UU., Hillary Clinton, puso definitivamente estos hechos en las pantallas de televisión al visitar el este de Congo y definir lo allí sucedido como «una de las más grandes atrocidades de la humanidad» antes de revelar la intención de EE. UU. de destinar 17 millones de dólares para luchar contra la violencia sexual en la RDC[23]. Al año siguiente, la enviada especial de Naciones Unidas para las víctimas de violencia sexual en conflictos, Margot Wallström, viajó también a Kivu Norte, donde sentenció que su capital, la ciudad de Goma, era «la capital mundial de la violación» y la RDC «el peor país del mundo para ser mujer». A partir de entonces, «el este de Congo y la violación quedaron unidos de forma indisociable para la mayoría de las audiencias extranjeras»[24].

¿Cuántas mujeres han sido violadas en este país africano? Nadie lo sabe. Una estadística del American Journal of Public Health elevó[25] a más del 12 % las congoleñas que habían sido violadas alguna vez y, al menos, a 434.000 quienes habían sufrido ese tipo de agresión durante 2006. Según estos datos, cada hora, 48 mujeres eran violadas entonces en la RDC. Médicos Sin Fronteras sostiene, por su parte, que en algunas zonas de la región de los Kivus tres de cada cuatro mujeres han sido violadas[26].

Estas cifras podrían incluso estar infravaloradas pues muchas agresiones no se denuncian, pero aun así el rigor de las afirmaciones de Clinton y Wallström es cuestionable. Primero, porque, si bien el país deplora tasas intolerables de violencia sexual, no es el único y puede que ni siquiera sea el peor. Basta con observar las cifras de países como Sudáfrica, donde solo las violaciones denunciadas a la policía se elevan cada año a alrededor de 50.000[27], mientras que organizaciones humanitarias calculan que el 40 % de sudafricanas será violada al menos una vez en su vida[28].

---

[23] *Op. cit.,* 1, p. 89.
[24] *Op. cit.,* 8. p. 14.
[25] «Estimates and Determinants of Sexual Violence Against Women in the Democratic Republic of Congo». *American Journal of Public Health (AJPH)*. 30 de agosto de 2011. Disponible en https://ajph.aphapublications.org/doi/abs/10.2105/AJPH.2010.300070. Fecha de consulta: 20/11/2019.
[26] Médicos Sin Fronteras. *La emergencia que no cesa. Sufrir en silencio en República Democrática del Congo*. Barcelona: Médicos Sin Fronteras 2014. Resumen disponible en https://www.msf.es/actualidad/republica-democratica-del-congo-la-emergencia-que-no-cesa. Fecha de consulta: 15/11/2019.
[27] «Rape statistics in South Africa». *Africa Check*. Junio de 2016. Disponible en https://africacheck.org/factsheets/guide-rape-statistics-in-south-africa/. Fecha de consulta: 16/11/2019.
[28] MIDDLETON, Lee. «Corrective Rape': Fighting a South African Scourge». Disponible en http://content.time.com/time/world/article/0,8599,2057744,00.html. Fecha de consulta: 16/11/2019.

Las estadísticas sobre la violación en Congo están además basadas en extrapolaciones, un método que plantea serios problemas en un país cuyo último censo data de 1984 y que ni siquiera tiene registrada a toda su población. Sin embargo, por encima de esta posible inexactitud de los datos o de la comparación con otros países, se debería tener en cuenta la opinión de las congoleñas a la hora de plantearse la oportunidad de sentenciar que Congo es la «capital mundial de la violación». No en vano destacadas activistas de la RDC consideran que asociar a su país de forma indefectible con la violencia sexual es «estigmatizante»[29]. La antropóloga Elisa García Mingo, cuya tesis versa sobre las mujeres del este de Congo, corrobora las consecuencias negativas de este tipo de discurso, pues estos eslóganes bien intencionados sumados a un tratamiento informativo a menudo descontextualizado han terminado por reducir a las congoleñas a «meros cuerpos violables»[30].

«Un día, mientras estaba asistiendo a un congreso en Bélgica, se me acercó una joven desconocida y al ver en mi acreditación que venía del este de Congo me espetó "ánimo" y acto seguido me preguntó si me habían violado. Mi respuesta fue "sí y no, yo no he sido violada, pero me siento agredida cada vez que violan a una de mis compatriotas" […] Donde quiera que voy, llevo la violación pegada. A las congoleñas se nos ha vendido con ese rostro de violación que es como una nueva esclavitud. Eso me desmoraliza», subrayaba la fallecida periodista Solange Lusiku, directora del periódico Le Souverain[31].

Esta anécdota demuestra hasta qué punto «congoleña» se asimila con «mujer violada», una asociación de ideas que no solo despoja a estas mujeres de su papel como «actoras del cambio», sino que al reducirlas exclusivamente al papel de víctima «las encierra simbólicamente en esa condición»[32].

El hecho de que la RDC se haya convertido en el imaginario colectivo occidental en el país de la violencia sexual tiene otras consecuencias. Por ejemplo, que Congo haya terminado por albergar un auténtico turismo «informativo» de la violación[33], practicado por periodistas, activistas, estrellas de cine y representantes de organizaciones

[29] Entrevistas realizadas por la autora con activistas como Julienne Lusenge, presidenta de Sofepadi, la abogada Belinda Luntadila, y la fallecida periodista Solange Lusiku, respectivamente en Kinshasa y Bukavu, entre noviembre de 2016 y febrero de 2017.
[30] *Op. cit.,* 9, p. 25.
[31] Entrevista con la autora, Bukavu, 27 de febrero de 2017.
[32] *Op. cit.,* 9, pp. 24-25.
[33] *Op. cit.* 1, p. 6. Las autoras lo definen textualmente como «turismo de violación».

internacionales que peregrinan a la RDC para escuchar el relato de las agresiones por parte de las supervivientes.

Un hito casi obligado de quienes practican este «turismo» es la visita a uno de los dos hospitales más conocidos de los que tratan a pacientes que han sido violadas en el este de Congo, sobre todo el Panzi de Bukavu, dirigido por el cirujano y ginecólogo Denis Mukwege, premio Nobel de la Paz 2018, o bien el Heal Africa de Goma. Animados muchas veces por buenas intenciones, estos visitantes son tan numerosos que los trabajadores humanitarios en terreno han terminado por encontrar «espantosa»[34] su presencia y, en general, el desfile de extraños por estos dos centros hospitalarios.

«Según parece, las historias de violación deben presentar imágenes de las víctimas para atraer lectores. Las representaciones a menudo íntimas de cuerpos heridos y sufrimiento están elaboradas de una manera impensable si se tratara de supervivientes de violencia sexual en la mayoría de los países de Europa y Estados Unidos. ¿Se podría concebir la idea de permitir que periodistas y otros visitantes entraran en un hospital en Nueva York o Estocolmo con mujeres recuperándose de […] una violación y las instaran a volver a contar sus historias a completos desconocidos?»[35].

Esta oportuna reflexión da una idea del tinte racista de ese «turismo» y del trato que se dispensa a las supervivientes de violación en Congo. Una de sus deplorables características es que las mujeres y niñas que padecen ese tipo de agresión son a menudo privadas del derecho a ser protegidas de visitas inoportunas y de no tener que «revivir el trauma de la violación contando su historia una y otra vez»[36], derechos que sí suelen disfrutar las occidentales que sufren violencia sexual.

La falta de respeto a estas personas no se limita a la invasión física de su intimidad en un momento de especial vulnerabilidad, sino que también el tratamiento narrativo de sus historias ha degenerado en demasiadas ocasiones en un «teatro de pornografía de la violencia»[37], caracterizado por la gran «corporalidad»[38] de unas descripciones focalizadas en las consecuencias físicas de la violación. Este discurso, que gira en torno a la idea de las «vaginas destruidas», tiene su particular frase estereotipada

[34] *Op. cit.,* 8, p. 13.
[35] *Op. cit.,* 1, p. 92.
[36] Ibíd., p. 92.
[37] *Op. cit.,* 9, p. 5.
[38] Ibíd., p. 5.

repetida ad nauseam; la que alude a que «el cuerpo de las mujeres se ha convertido en un campo de batalla».

Los relatos sobre las agresiones suelen ser pues prolijos en detalles sobre el tratamiento quirúrgico para reconstruir los genitales de las víctimas. Sin embargo, estas narraciones constituyen un buen ejemplo de la «estrategia de victimización en relación con la violación»[39] porque, al contrario de lo que se podría colegir a juzgar por buena parte de productos narrativos sobre la violencia sexual en Congo, la mayoría de congoleñas que tiene que someterse a cirugía genital no ha sido violada. Solo el 0,8 %[40] de los casos de fístula en ese país son el resultado de una agresión sexual; el resto tiene como origen un parto traumático.

Esta realidad menos llamativa, pero no menos difícil para quien la sufre, no se cuenta o se cuenta poco. Muchos periodistas siguen compitiendo por superarse unos a otros relatando «el más bárbaro escenario de violación en grupo»[41], una tendencia cuyo resultado es que los casos más brutales se presenten como la norma. En aras de lograr la espectacularidad en sus crónicas y reportajes, algunos informadores relatan historias atroces de supervivientes que fueron agredidas hace años, un aspecto crucial que no siempre se hace explícito. De esta manera, la violencia sexual en Congo se presenta como un espectáculo donde las supervivientes son tratadas «como objetos cuyo sufrimiento está ahí para ser consumido por audiencias occidentales»[42].

Violaciones en Congo, ¿siempre un arma de guerra?

Una sociedad contaminada de belicismo: los violadores civiles

La «apropiación del sufrimiento»[43] de las congoleñas cuyo correlato son productos periodísticos de «la cultura de masas que convierte el horror y la tragedia en estremecimiento barato»[44], y el éxito de este tipo de narración en las audiencias y los donantes internacionales, han contribuido notablemente a impulsar el discurso del «arma de guerra» al olimpo de las verdades indiscutibles. Así, numerosos periodistas,

[39] *Op. cit.,* 1, p. 99.
[40] Ibíd.
[41] STEARNS, Jason. «Are we focusing too much on sexual violence in the DRC?». *Congo Siasa*. 14 de diciembre de 2009. Disponible en http://congosiasa.blogspot.com/2009/12/are-we-focusing-too-much-on-sexual.html. Fecha de consulta: 20/11/2019.
[42] *Op. cit.,* 1, p. 92.
[43] *Op. cit.,* 9, p. 21.
[44] Ibíd., p. 22.

activistas y humanitarios describen la violencia sexual en Congo como una foto fija del pasado en la que la evolución del fenómeno en los últimos años no parece haber hecho mella.

Esa imagen inmutable obvia datos que desmienten en muchos casos el titular/eslogan del «arma de guerra», especialmente uno: el aumento constante de las violaciones perpetradas por civiles. Si en 2004, al año siguiente del final oficial de la contienda, estas constituían «menos del 1 % del total»[45], en 2008 el porcentaje se elevaba ya al 38 %. En 2013, un portavoz del Fondo de Naciones Unidas para la Población declaró que, de las agresiones que tenían registradas, el 77 % habían sido perpetradas por civiles[46].

¿Quiénes son estos civiles? ¿Por qué hay tantas violaciones en la RDC si no se enmarcan ya en muchos casos dentro de una estrategia bélica? Casi con toda certeza, una parte de ellos son excombatientes. Así lo indican datos como que, en regiones como Kivu Norte, casi la mitad de hombres (43 %)[47] ha formado parte de las Fuerzas Armadas congoleñas (FARDC), o bien se ha involucrado en algún grupo armado. Enrolados voluntariamente o a la fuerza, algunos de estos hombres fueron niños-soldado, se hicieron adultos con un ideal de masculinidad bélica y siendo forzados a matar y violar, o al menos viendo como otros lo hacían.

Esta exposición a la violencia y la interiorización de su normalidad son un legado del conflicto y también uno de los motivos por los que las violaciones siguen en niveles estratosféricos en Congo. Un estudio[48] del Banco Mundial sobre excombatientes describe algunas de las consecuencias de esta herencia. Una de ellas es que el 44 % de los antiguos militares o milicianos encuestados aseguró disfrutar al ver sufrir a sus víctimas, mientras que casi uno de cada diez describió el combate como sexualmente

[45] Disponible en https://www.oxfam.org/en/press-releases/new-report-shows-shocking-pattern-rape-eastern-congo. Fecha de consulta: 29/11/2019.
[46] WOLFE, Lauren. «Unarmed and Dangerous With civilian rape on the rise, the war on Congo's women comes painfully, pervasively home». *Foreign Policy*. 07/03/2014. Disponible en https://foreignpolicy.com/2014/03/07/unarmed-and-dangerous/. Fecha de consulta: 30/11/2019.
[47] «Gender relations, sexual and gender-based violence and the effects of conflict on women and men in North Kivu Provinces of the Democratic Republic of the Congo, Final Report 2014». Promundo and Sonke Gender Justice, p. 26. Disponible en https://promundoglobal.org/wp-content/uploads/2014/12/Gender-Relations-Sexual-and-Gender-Based-Violence-and-the-Effects-of-Conflict-on-Women-and-Men-in-North-Kivu-Eastern-DRC-Results-from-IMAGES.pdf. Fecha de consulta: 1/12/2019.
[48] «Sexual and Gender-Based Violence in the Kivu Provinces of the Democratic Republic of Congo: Insights from Former Combatants». World Bank Group, 09/2013. Disponible en https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/17852. Fecha de consulta: 1/12/2019.

excitante; es decir, que estos antiguos combatientes «no solo se acostumbraron a la violencia, sino que con el tiempo empezaron a disfrutar de ella y desarrollaron la necesidad de ser cada vez más crueles». Uno de cada diez de estos hombres había sido además violado, a menudo por sus propios mandos.

Con el virus de la violencia ya dentro, los combatientes desmovilizados volvieron luego a sus casas sin haberse beneficiado de rehabilitación alguna. De esta forma, llevaron consigo su trauma a sus familias y vecindarios, un fardo de violencia que, en el caso de una de cada cuatro de estas personas, se ha traducido —siempre según el Banco Mundial— en graves trastornos de estrés postraumático.

Los excombatientes no son los únicos civiles que violan ni los únicos congoleños traumatizados por la guerra. Toda la población del este de Congo ha estado y está expuesta al conflicto y, por lo tanto, ha sido educada en ese modelo de masculinidad agresiva cuyo ideal es ser «dominante con los débiles para conseguir lo que se quiere, sea poder, dinero o el cuerpo de las mujeres»[49]. A esta socialización nefasta se une la devastación emocional de la población de la parte oriental del país. Los datos estadísticos son muy elocuentes: en Kivu Norte, el 50 % de sus habitantes afirma haber perdido a un familiar en el conflicto; el 25 % deplora la muerte de un hijo; y, un porcentaje idéntico —uno de cada cuatro congoleños de esa región— relata haber sido herido en los combates. El resultado de todo este dolor es que nada menos que dos de cada tres habitantes de la provincia septentrional del Kivu aseguran «haber perdido la capacidad de amar y cuidar a otras personas»[50].

En esta sociedad enferma psicológicamente por su dolorosa historia, este es otro factor que contribuye a justificar que las mujeres sean las víctimas de elección de las peores formas de violencia, incluida la sexual: las discriminatorias normas y roles de género ampliamente aceptados tanto por hombres como por mujeres. En un perfil en materia de igualdad de género elaborado por la embajada de Suecia y la UE en Kinshasa, la RDC ocupaba el puesto 144 de 148 países. La discriminación que padece la congoleña en todos los ámbitos —sanidad, educación, acceso a los derechos económicos y políticos y a la justicia—[51], y creencias como la de que el hombre tiene «derecho al

[49] WOLFE, Lauren. «Unarmed and Dangerous. With civilian rape on the rise, the war on Congo's women comes painfully, pervasively home». *Foreign Policy*. 7/3/2014. Disponible en https://foreignpolicy.com/2014/03/07/unarmed-and-dangerous/. Fecha de consulta: 3/12/2019.
[50] *Op. cit.,* 47, p. 25.
[51] Disponible en https://www.lauradavis.eu/wp-content/uploads/2014/07/Profil-genre-2014-RDC.pdf. Fecha de consulta: 5/12/2019.

sexo», incluso si la mujer se niega —un «derecho» que apoyan el 62 % de las mujeres de Kivu Norte y el 48 %[52] de hombres de esa región—, contribuyen a justificar las agresiones sexuales. Igualmente revelador es el dato de que casi un tercio de los hombres interrogados aseverara que las mujeres «a veces quieren ser violadas» y que una mujer así agredida «puede disfrutar con ello»[53]. A estas creencias machistas se añaden otras de carácter tradicional no menos misóginas como la de que tener sexo con una virgen confiere poder, buena suerte e incluso cura el VIH/sida, una superstición que está detrás de las violaciones a niñas de corta edad. La impunidad, que en los últimos años ha empezado a decaer tímidamente, deja además a los violadores el camino expedito para perpetrar sus crímenes.

Como se deduce de todo lo expuesto, la violación en Congo es también una manifestación extrema de violencia de género, como corrobora otro dato: el elevadísimo número de agresiones sexuales en el seno de la pareja, otra realidad ausente de los relatos sobre este drama, al no corresponder con el tópico del «arma de guerra». De las mujeres violadas que participaron en el estudio citado del American Journal of Public Health, el 22,5 % no denunció haber sido atacada por un combatiente, sino por su marido o compañero.

Más sorprendente aún es saber que la dicotomía mujer-víctima/hombre-perpetrador no siempre es fiel a la realidad. En una investigación[54] sobre salud mental en el este de Congo, el 41,1 % de encuestadas aseguró haber participado en violencia sexual «relacionada con la guerra» contra otras mujeres, mientras que un 10 % había agredido a varones. Como la presencia de mujeres en las FARDC y las milicias es minoritaria, estos porcentajes indican que la mayor parte de estas perpetradoras eran civiles, una característica que corrobora de nuevo el hecho de que «la interpretación de las violencias sexuales solo como un efecto de la guerra no alcanza a reconocer que hoy en día estas suceden esencialmente entre civiles y deberían, en parte, ser comprendidas analizando el contexto sociocultural, las ideologías ligadas al género

[52] Todos los datos de este párrafo provienen de *op. cit.*, 47.
[53] Ibíd., 53.
[54] JOHNSON, Kirsten *et al.* «Association of Sexual Violence and Human Rights Violations with Physical and Mental Health in Territories of the Eastern Democratic Republic of the Congo». *JAMA*. 4/8/2011, vol 304, n.º 5, p. 553.

(masculinidad y feminidad) y la posición de las mujeres en los ámbitos económicos, social y político»[55].

Combatientes que violan: el pánico progresivo

No solo el creciente número de violaciones entre civiles desmiente que la violencia sexual se utilice siempre como «arma de guerra» en Congo. Algunos especialistas en seguridad, política y género, como Maria Eriksson Baaz y Maria Stern, consideran que ni siquiera las agresiones cometidas por combatientes «implican necesariamente que esta violencia se plantee como estratégica o sea animada por los mandos […] Reducir las violaciones en una guerra a una simple función de estrategia promovida por los jefes militares equivale a conceder demasiada racionalidad e intencionalidad a la violencia en tiempos de guerra»[56]. Estas autoras llegaron a esta conclusión tras entrevistar a más de 200 oficiales y soldados de las FARDC. Sus testimonios, aseguran, «sugieren que la violencia sexual basada en el género no ha sido usada como una estrategia militar explícita pues los soldados no recibieron órdenes de violar. Interrogados si habían recibido órdenes en ese sentido, su respuesta fue siempre "no"»[57].

Eriksson Baaz y Stern se refieren también a una multiplicidad de factores para explicar qué lleva a estos militares a violar si no es por orden de su jerarquía. Entre estos motivos, citan el concepto del pánico progresivo[58], un estado mental que puede surgir en las condiciones de extrema tensión y miedo de la guerra; y que se traduce en una atmósfera de histerismo y en espirales de violencia incontrolable que empujan a los combatientes a cometer atrocidades no dirigidas a ningún fin estratégico. Algunos militares entrevistados por estas dos autoras aludían a ese estado de ánimo con la expresión «el espíritu y la locura de la guerra»[59].

[55] DOUMA, Nynke; HILHORST, Dorotea. «Fond de commerce? Assistance aux victimes de violences sexuelles en République Démocratique du Congo». *Disaster Studies, Occasional Papers* 03, p. 65.
[56] *Op. cit.,* 1, p. 65.
[57] ERIKSSON BAAZ, Maria; STERN, Maria. «The Complexity of Violence: A critical analysis of sexual violence in the Democratic Republic of Congo». *SIDA Working Paper on Gender Based Violence*. 5/2010, p. 5. Disponible en http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:319527/FULLTEXT02. Fecha de consulta: 10/12/2019.
[58] COLLINS, Randall. «Violence: A Microsociological Theory». *Princeton University Press*. Princeton, NJ, and Oxford: *Op. cit.,* 1, pp. 78–81.
[59] *Op. cit.,* 1, p. 83.

«La guerra es una locura que destruye la mente de las personas. Algunos se vuelven locos. La violación es también el resultado de ello, sobre todo las "malas violaciones" [violaciones con torturas, mutilaciones y/o asesinato]. Además, las drogas tienen mucho que ver. Si tomas drogas, bebes u otras cosas, no es bueno. Y muchos, muchos […] la mayoría, tomaban drogas». El testimonio de este capitán de las FARDC se refería al uso generalizado de drogas. Otros militares justificaban las agresiones expresando fuertes sentimientos de humillación, maltrato y victimización. No hay que olvidar que la tropa de las FARDC no solo vive en la miseria, en no pocas ocasiones a causa de la corrupción de sus mandos, sino que además es impopular en una población contra la que tiene un prolijo historial de violaciones de derechos humanos.

El soldado congoleño ocupa el más bajo nivel de la pirámide social y, por las razones citadas, suele mantener unas relaciones muy conflictivas con los civiles. Este sentimiento de humillación y de falta de respeto por parte de los civiles hace que estos militares sean más propensos a cometer violencia[60].

Las violaciones en Congo en el marco del conflicto tampoco se producen de forma que se pueda pensar que cometer agresiones sexuales era el único o el principal fin de los combatientes. Se sabe que «gran parte de la violencia sexual en la RDC se produce en combinación con episodios de saqueo […] El saqueo no solo se combina con la violación, sino también con otras formas de violencia como matar, golpear, secuestrar, etc.»[61]. En el caso de los militares que participaron en la investigación citada entre soldados y oficiales de las FARDC, sus condiciones de vida miserables era uno de los motivos que los encuestados citaban para justificar sus tropelías, entre ellas el saqueo y la violación.

Eriksson Baaz y Stern, autoras del estudio, concluyen que la violencia basada en el género en el conflicto congoleño cometida por personal del sector de seguridad debe ser pues entendida más como el resultado de la combinación de todos los factores citados que como una estrategia fruto de órdenes de una jerarquía. Una conclusión parecida a la que se puede extraer del estudio entre excombatientes del Banco Mundial, en el que solo un 13 % de encuestados afirmaba haber recibido órdenes de violar.

[60] Ibíd., p. 81.
[61] Ibíd., p. 34.

Además de esta ausencia de órdenes, otras características del conflicto congoleño confirman el carácter no estratégico de, al menos, una buena parte de los casos de violencia sexual en el país africano. Por ejemplo, en Congo, a pesar de existir tensiones étnicas entre congoleños y hablantes de kinyarwanda (la lengua ruandesa) —asimilados con ruandeses o tutsis incluso si son de nacionalidad congoleña—, la violación no se ha usado como instrumento de limpieza étnica y ha tendido «a ser cometida contra cualquier mujer, independientemente de la afiliación étnica o política»[62]. De esta ausencia de un perfil concreto de las víctimas da fe la actuación de grupos armados como los Mai-Mai, responsables del grueso de violencia sexual en las comunidades cuyos milicianos dicen proteger de «los ruandeses».

Por todo ello, ante la evolución del fenómeno en la RDC, «un creciente cuerpo de literatura sugiere que los informes periodísticos y de activistas predominantes sobre la violación en el Congo a menudo son incompletos y, en muchos casos, simplemente erróneos. Si bien nadie discute que hombres armados cometen violaciones sexuales contra civiles, la historia de quién está violando a quién resulta ser mucho más complicada de lo que sugiere la narrativa popular»[63].

Como antaño, en Congo la violencia sexual «sigue siendo una herramienta para humillar e intimidar, pero esa humillación e intimidación es mucho menos estratégica y mucho más compleja que una estrategia de combate para alcanzar ulteriores réditos políticos/militares»[64]. Quizá cabría preguntarse si la violación en el país africano no se ha convertido en un «hecho sistémico»[65] en una sociedad enferma de violencia.

Las consecuencias del discurso del «arma de guerra»

La violación como herramienta y la jerarquización de la desgracia

El discurso sobre el «arma de guerra» no es inocuo. Sus consecuencias son a menudo graves y, entre las más preocupantes, está que los grupos armados, bien informados sobre la atención que este fenómeno suscita en el extranjero, empezaron a percibir la

[62] *Op. cit.,* 57, p. 14.
[63] SEAY, Laura. «Do We Have the Congo Rape Crisis All Wrong?». *The Atlantic*. 24/5/2011. Disponible en https://www.theatlantic.com/international/archive/2011/05/do-we-have-the-congo-rape-crisis-all-wrong/239328/. Fecha de consulta: 6/12/2019.
[64] *Op. cit.,* 57, p. 57.
[65] DICKINSON, Elizabeth. «How can we explain the rape epidemic in Congo?». *Foreign Policy*. 11/5/2011. Disponible en https://foreignpolicy.com/2011/05/11/how-can-we-explain-the-rape-epidemic-in-congo/. Fecha de consulta: 6/12/2019.

violación «como una efectiva herramienta negociadora»[66] a principios de esta década. En la mayor parte de los casos, las milicias se limitaron a amenazar con violar; en otros, llevaron sus amenazas a la práctica, como sucedió en agosto de 2010 en Luvungi, en Kivu Norte, cuando 387 civiles fueron violadas por parte de los Mai-Mai Sheka. Según diversas fuentes, los miembros de este grupo armado recibieron órdenes de violar a las mujeres, en lugar de golpearlas y saquear sus bienes como solían hacer, debido a que querían atraer la atención de la comunidad internacional para que Estados y organizaciones internacionales presionaran al Gobierno congoleño con el fin de que negociara con ellos. Eso fue «exactamente lo que sucedió»[67].

El «abrumador enfoque en el abuso sexual contra mujeres y niñas»[68] en Congo no solo ha catalizado paradójicamente su uso por parte de algunos grupos armados, sino que también ha tenido otras consecuencias perversas. La primera es la discriminación que ha provocado en poblaciones muy vulnerables, cuyos habitantes han sufrido de forma masiva terribles violaciones de derechos humanos —ejecuciones sumarias, masacres, torturas no sexuales, reclutamiento forzoso de adultos y niños, por citar algunas— pero de las que solo una, la violencia sexual, recibe la atención que merece para sus supervivientes[69].

«Durante entrevistas *off-the-record*, trabajadores humanitarios congoleños y extranjeros se quejaron regularmente de que no logran llamar la atención de los medios de comunicación y de los donantes acerca de sucesos espantosos que no tienen dimensión sexual. También se lamentaron de que reciben más dinero del que necesitan para tratar a las víctimas de abusos sexuales, mientras que carecen de fondos para poner en marcha otros proyectos cruciales»[70].

Quizá el mejor ejemplo sea la asistencia sanitaria. En Congo, las elevadas sumas de la financiación para la lucha contra la violencia sexual han desembocado en un sesgo en el acceso a la atención médica, un derecho que el Estado congoleño ha delegado en gran medida en ONG internacionales. La tendencia a financiar de forma preferente proyectos de cooperación con el objetivo de tratar exclusivamente a las supervivientes de violación, en lugar de reforzar el sistema sanitario nacional, ha convertido las falsas

[66] *Op. cit.,* 8, p. 16.
[67] Ibíd.
[68] Ibíd., p. 15.
[69] Ibíd.
[70] *Op. cit.,* 8, p. 15.

alegaciones de haber sufrido ese delito en una estrategia de supervivencia para las congoleñas más desposeídas, conscientes de que esta es «a menudo la única forma»[71] de obtener atención médica gratuita.

La falta de rigor de algunos medios de comunicación y de transparencia de algunos activistas ha agravado esa discriminación, por ejemplo, en el caso de las mujeres que sufren fístulas. Los hospitales Heal Africa y Panzi señalaron que, en 2011, solo el 3 % de los casos de fístulas que trataron fueron causados por una agresión sexual, en el caso del primero, mientras que de 350 pacientes operadas en el Panzi, solo una tuvo que ser intervenida a consecuencia de una violación[72]. El resto de mujeres operadas había sufrido complicaciones en el parto. Como numerosos proyectos de cooperación tienen como únicas beneficiarias a las supervivientes de agresiones sexuales, las pacientes que padecen fístulas obstétricas son presentadas a menudo en las estadísticas como víctimas de violencia sexual, y tratadas «clandestinamente»[73].

Esta estrategia tiene la innegable virtud de permitir a estas mujeres acceder a tratamiento gratuito, pero, al mismo tiempo, impide que su problema se visibilice, paso previo para que se conceda más atención y fondos a esta grave complicación obstétrica. En este como en otros casos —ayudas socioeconómicas, programas de formación, becas para sus hijos— el mensaje implícito que se envía a las congoleñas es que, para acceder a servicios de base, hay que presentarse como una víctima de violación. Las críticas a este sistema han llevado en los últimos años a algunos donantes a empezar a financiar proyectos de asistencia sanitaria inclusivos para toda la población, incluidas por supuesto las víctimas de violencia sexual[74].

Como vemos, el discurso del «arma de guerra», al centrar exclusivamente la atención en las supervivientes de este delito, ha provocado una jerarquización de la desgracia, incluso entre las propias víctimas de violencia sexual. Entre ellas, hay que deplorar la invisibilidad de una categoría: los hombres y los niños que constituyen al menos entre el 4 y el 10 % de casos[75]. La injusticia de relegar al olvido a estas personas tiene también consecuencias inesperadas en la prevención de esta plaga; porque el hecho

[71] *Op. cit.,* 57, p. 61.
[72] *Op. cit.,* 55, p. 10.
[73] Ibíd., p. 46.
[74] La autora tuvo ocasión de visitar en 2017 varios centros sanitarios en Kivu Norte, gestionados por la ONG Cooperazione Internazionale donde 200.000 congoleños recibían asistencia sanitaria gratuita, incluidas las supervivientes de violencia sexual.
[75] *Op. cit.,* 8, p. 15.

de describir la violencia sexual como un problema exclusivamente «de mujeres» es contraproducente dado que «evita un compromiso constructivo por parte de los hombres» en una cuestión que les atañe y no solo como perpetradores. La casi negación del abuso a hombres y a niños, sumado a su exclusión de muchos proyectos de asistencia, impide además que se rompan «los ciclos de trauma y de violencia»[76] en Congo.

Para prevenir nuevas agresiones, sería necesario igualmente que el foco no se centrara solo en las agresiones sexuales sin considerar los otros abusos con los que estas suelen ir unidas, pues, de esa forma, se priva a esas atrocidades de su contexto. «La violencia sexual basada en el género no puede ser analizada en relativo aislamiento, sino que tiene que ser observada en un contexto donde las violaciones graves de derechos humanos ocurren a diario»[77].

La comercialización de la violación

Las críticas a la asistencia a las supervivientes no se limitan a la discriminación que provoca en las poblaciones vulnerables, también atañen a su escaso impacto, sobre todo a la luz de las importantes partidas económicas destinadas a ese fin, una lluvia de millones que no es ajena a ciertas derivas, entre ellas, la presencia de ONG «esencialmente interesadas por la obtención de fondos»[78].

Desde 2010, tras las visitas referidas de Clinton y Wallstrom, el anuncio de generosas donaciones y la posibilidad de obtener financiación de forma relativamente sencilla para la asistencia a las víctimas convirtió el este de Congo en un destino preferente para las organizaciones humanitarias. Solo la financiación entre 2010 y 2013 de algunos donantes internacionales (USAID, UE, DFID, SIDA) superó los 86 millones de dólares, eso sin contar con fondos bilaterales o de donantes como el Banco Mundial[79]. Cientos de ONG se instalaron entonces en la región con su personal expatriado y contrataron personal local. Desde entonces, la frase «No viol, no job»[80] (Sin violaciones, no hay trabajo), se popularizó en Bukavu, capital de Kivu Sur, para describir cómo la asistencia

[76] *Op. cit.,* 57, p. 14.
[77] Ibíd., p. 56.
[78] *Op. cit.,* 55 p. 9.
[79] Ibíd., p. 38.
[80] QUILLARD, Marion. «All those who have been raped raise their hands». *Revue XXI*. 20/4/2016. Disponible en https://www.groene.nl/artikel/all-those-who-have-been-raped-raise-your-hand. Fecha de consulta: 10/11/2019.

a las víctimas se ha convertido en un motor económico y, en algunos casos, en una forma de lucro.

El modo en que se ha planteado durante años la asistencia a las víctimas ha facilitado las derivas. Por ejemplo, la gestión de los proyectos por cifras, en los que la financiación se otorgaba en razón de «x víctimas asistidas durante el periodo x de tiempo». Este criterio está detrás de la competición entre algunas organizaciones para identificar y enrolar en sus proyectos de asistencia a víctimas que después eran consideradas de su «propiedad». Actores humanitarios entrevistados sobre esta cuestión utilizaron términos como «fuerza» y «secuestro» para describir la forma en la que algunas organizaciones captaban a «sus mujeres» en los pueblos para llevarlas a refugios en zonas urbanas «a fin de proporcionar a la organización la posibilidad de presentarlas a los donantes». Según un testimonio de un cooperante, un director de una ONG presentó a su mujer, sus hermanas y sus vecinas como víctimas para «justificar fondos»[81].

«Los desconocidos llegaban y organizaban una discusión en una escuela o iglesia; luego le pedían a su representante que les señalara a las mujeres que habían sido violadas. Una práctica que todavía sorprende a Mathilde Muhindo del centro Olame: "¿Te parece normal que una mujer que ha sido violada levante la mano en público para decir: ¡Yo he sido violada!? No sé cómo es en Francia, pero a mí no me parece normal"»[82].

Sin llegar a estos extremos, muchos proyectos de asistencia a las supervivientes adolecen de un planteamiento cortoplacista y de un enfoque meramente «curativo»[83] que no resuelve sus problemas de reinserción socioeconómica y comunitaria. Además, la lucha contra la violencia sexual en Congo dedica muchos fondos a sus consecuencias, pero pocos a sus causas. Por citar un ejemplo, «el presupuesto consagrado a la violencia sexual dobla al de las actividades ligadas a la reforma del sector de seguridad y es un poco menos de la mitad del Fondo de consolidación para la paz, que constituyen sin duda dos temas orientados a la prevención de violencias sexuales»[84].

[81] Todos los entrecomillados de este párrafo proceden de *op. cit.,* 55, pp. 49-50.
[82] *Op. cit.,* 80.
[83] *Op. cit.,* 55, p.10.
[84] Ibíd., p. 40.

Conclusiones

El discurso de la violencia sexual como «arma de guerra» se ha convertido en una narrativa dominante acerca de esa atrocidad en Congo. Sin duda, ese tipo de relato ha tenido la virtud de poner el conflicto de la RDC en la agenda internacional, pero también ha conllevado consecuencias indeseables. Entre ellas, el de haber asumido el concepto de «congoleña» con el de «mujer violada», una asociación de ideas que ha encerrado a las mujeres de ese país en la condición de víctimas eternas.

La atención dedicada a este fenómeno en el extranjero ha tenido otros efectos inesperados, entre ellos, el de haber catalizado en ocasiones el uso de la violación como herramienta negociadora por parte de los grupos armados. Otra consecuencia del foco internacional centrado casi exclusivamente en la violencia sexual —que deja a un lado otras terribles violaciones de derechos humanos en la RDC— es que la forma en la que se ha planteado la asistencia a las víctimas ha provocado graves discriminaciones en una población muy vulnerable; por ejemplo, al reservar el acceso a la atención sanitaria gratuita solo para las supervivientes de agresiones sexuales.

Por otro lado, la teoría del «arma de guerra» obvia el aumento de agresiones sexuales perpetradas por civiles en Congo. Este hecho constituye en parte un legado del conflicto, pero obedece a su vez a la impunidad y a aspectos culturales y socioeconómicos como unas normas de género discriminatorias que normalizan estos abusos.

La atribución indefectible de la violencia sexual al conflicto tampoco tiene en cuenta los estudios entre combatientes en la RDC, que indican que ni siquiera todas las agresiones sexuales cometidas por estos responden a órdenes de una jerarquía ni tienen un carácter estratégico. Así lo indican datos como los de una investigación del Banco Mundial entre excombatientes, en el que solo el 13 % de ellos afirmaba haber recibido órdenes de violar.

El discurso del «arma de guerra» lastra, por lo tanto, la prevención de la violencia sexual porque impide comprender quiénes son los perpetradores y cuáles son los otros motivos de un problema sistémico en una sociedad traumatizada por décadas de conflicto. De ahí que, sin renunciar al imperativo moral de atender a los supervivientes de violación, sea urgente dedicar más atención a las causas de este fenómeno y no solo a las consecuencias. Se impone para ello la adopción de una visión holística que

analice esta plaga en un contexto de violaciones masivas de derechos humanos y con un enfoque de género que tenga en cuenta todos los terribles abusos que sufren de forma cotidiana las mujeres y niñas congoleñas. Para romper el ciclo de trauma y violencia es asimismo indispensable asistir a los hombres y niños violados, una categoría a menudo descuidada y excluida de los proyectos de asistencia a las víctimas.

Por incómodo que humanamente pueda ser, la prevención de la plaga de la violencia sexual en la RDC exige igualmente estudiar y trabajar con los perpetradores —hombres armados o civiles— para comprender los factores subyacentes a este fenómeno.

La comunidad internacional ha adoptado hasta ahora un enfoque casi de benevolencia a la hora de abordar la violencia sexual en Congo, cuyo principal esfuerzo económico ha estado dirigido fundamentalmente a financiar una asistencia curativa y a corto plazo a las víctimas. Sin embargo, este enfoque, criticado por su escaso impacto en la reinserción de las supervivientes y en la prevención de este drama, se ha revelado como una alternativa fácil[85] y barata a la necesaria acción política real. Esta implicaría, entre otras medidas, exigir al Estado congoleño la adopción de medidas de calado en cuanto a consolidación de la paz y la profundización de las reformas del sector de seguridad y de la justicia. Un aspecto que se revela urgente es el de la formación y profesionalización de los miembros de las FARDC, cuyas condiciones de vida miserables deberían ser dignificadas. Ambas condiciones son indispensables para mejorar las conflictivas relaciones entre militares y civiles en Congo.

En coherencia con este necesario cambio de enfoque por parte de la comunidad internacional, se debería privilegiar intervenciones a largo plazo que propicien un cambio de paradigma en la sociedad congoleña, sobre todo en cuanto a las relaciones de género. La consecución de este objetivo —que pasa en gran parte por la educación y la inversión en liderazgo femenino— no será posible si no se exige a las autoridades de la RDC que adopten medidas para acabar con la extrema vulnerabilidad y la privación de derechos —económicos, políticos, familiares y sociales—que padecen las mujeres y niñas de ese país.

[85] PRUNIER, Gérard. *Op.cit.,* 9, p. 20.

Un aspecto vital que a menudo se obvia es la promoción del acceso de las congoleñas a los puestos de representación y poder político, que hasta ahora les están prácticamente vedados. Este empoderamiento político permitiría a las mujeres de la RDC participar en las decisiones del Estado y, por lo tanto, adoptar medidas para mejorar su condición y paliar la terrible violencia que han sufrido de forma especialmente grave durante décadas de conflicto.

*Trinidad Deiros Bronte**
Periodista y excorresponsal en la RDC

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Marco

02/2020 27 de enero de 2020

José Luis Aznar Lahoz

La robótica en la guerra del futuro

La robótica en la guerra del futuro

Resumen

La conexión entre robótica e inteligencia artificial origina un giro tecnológico que está cambiando el modo de vida del ser humano. El siglo XX ha supuesto una revolución tecnológica extraordinaria. La inteligencia artificial y la robótica alcanzarán competencias superiores a las del humano. Evidentemente, los cometidos de carácter militar también están incluidos. Esto supone un grave problema ético y moral, permitiendo a las máquinas tomar la decisión de matar, o no. Esto dependerá del grado de autonomía de estos ingenios. El máximo grado de autonomía supone que el arma selecciona el objetivo, lo adquiere y lo combate sin intervención humana.

Así, la máquina debe interpretar qué es lo que ocurre a su alrededor, utilizando un *hardware* de bajo coste, pero muy robusto. Existen diferentes robots, específicos para cada tarea, capaces de trabajar por tierra, mar y aire. Las tareas que pueden desempeñar son muy diversas, desde carga de material, exploración, inteligencia, reconocimiento e incluso ataque.

Finalmente, existe una gran preocupación acerca de los sistemas de armas letales autónomas. Desde la Convención sobre Ciertas Armas Convencionales (CCW, por sus siglas en inglés) se están realizando esfuerzos para prohibirlas o regularlas. En el momento actual, no se ha llegado a conclusiones definitivas.

Palabras clave

Robot, inteligencia artificial, armas autónomas letales, dron, Convención sobre Ciertas Armas Convencionales, vehículo aéreo no tripulado.

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.

Robotics in the war of the future

Abstract

The connection between robotics and Artificial Intelligence is leading us towards a technological turning that is already changing humanity's way of life. An extraordinary technological revolution took place during the 20th century. Robotics and artificial intelligence will reach superhuman competencies.

Obviously, military endeavours are also included in these tasks. This involves an ethical, and moral, dilemma, allowing machines free will regarding killing or sparing a human being. This will depend on the degree of autonomy these AI can reach. Maximum autonomy implies the intelligent weapon selecting, acquiring and acting upon a target without any human intervention.

So, the machine must be able to interpret everything that happens around it, using low cost hardware, but very robust. Military robots with specific tasks are already in use in naval, air and ground forces. These tasks are wide ranging, from loading of materials to exploration, intelligence, reconnaissance and even offensive tasks.

Finally, there is a growing concern regarding Lethal Autonomous Weapons (LAWs). From the Convention on Certain Conventional Weapons (CCW) there has been a push to ban, or at least regulate, these weapons. Currently, no definitive conclusions have been reached yet.

Keywords

Robot, Artificial Intelligence, Lethal Autonomous Weapons, drone, Convention on Certain Conventional Weapons, Unmanned Aerial Vehicle.

Introducción

En el instante que se utiliza la expresión «sistemas de armas autónomos letales» o su otra denominación de «robots asesinos», vienen a la mente las imágenes de la película del director James Cameron, *Terminator*, en la que, en 1984, Arnold Schwarzenegger interpretaba un *ciborg* asesino enviado a través del tiempo desde el año 2029 a 1984, siendo capaz, él solo, de destruir a la totalidad de la raza humana. En ese año, 2029, donde existían millones de «seres» iguales al protagonizado por Schwarzenegger, y de los que el hombre había perdido su control, no siendo capaz de gobernarlos, la raza humana corría un serio problema de extinción.

Como puede comprender el lector esto es únicamente ficción, ¿o no?, ¿realmente es ficción y no una realidad?

Hoy en día, podemos asegurar que estas máquinas no existen, pero no por ello resulta menos cierto que estamos mucho más cerca de crearlas. Es más, tecnología que haga posible su concepción ya existe, quizá no tan desarrolladas como las de la película de Cameron, pero sí una primera aproximación. Como bien sabemos, alcanzar un mayor grado de perfección no es más que cuestión de tiempo, dedicación y estudio.

En este sentido, el rey Felipe VI, en su intervención en la reunión anual del Consejo Científico del Real Instituto Elcano, celebrada en el mes de mayo en el Palacio Real de la Granja de San Ildefonso en Segovia, aseguró que «la sociedad está afrontando un cambio de era» debido a «la cuarta revolución industrial» que está motivando los avances tecnológicos y fenómenos como la inteligencia artificial (IA) o la robótica[1].

Recientemente, durante el mes de julio, ha sido publicado un artículo por el periódico *La Razón*[2], informando que una pequeña empresa de ingenieros andaluces había desembarcado en las grandes plantaciones de fresas de California tras ganar el Open Mind Award de la Junta de Andalucía. ¿Su logro? El desarrollo y construcción de Agrobot SW 6010, una cosechadora de fresas capaz de recoger de la mata la fresa que está madura, delicadamente y sin tocarla, y dejar la que está verde. Para ello, cuenta con 30 brazos robóticos que incorporan una cámara de visión artificial. Esta recopila

[1] Agencia EFE, 6 mayo 2019. [En línea]. Disponible en https://www.efe.com/efe/castillayleon/sociedad/el-rey-comparte-que-la-sociedadafronta-un-cambio-de-era-por-tecnologia/50000473-3969279#. [Último acceso: 30 mayo 2019].
[2] FERNÁNDEZ, M. «El robot español que cosecha las fresas de California sin tocarlas». *La Razón*. INNOVADORES by Inndux, julio 2019, pp. 1, 7.

entre 10 y 30 imágenes por segundo y, mediante un algoritmo informático, selecciona la fruta. «La inteligencia artificial es quien selecciona la fruta que se debe cosechar. La robótica quien corta el tallo de la fruta y lo deposita en una cinta transportadora».

Como se verá más adelante, el éxito de la robótica reside en la sencillez. No se precisa de alta tecnología, pero sí de robustez y materiales que puedan ser reemplazados fácilmente, además de disfrutar de una importante capacidad de resiliencia, «adaptación frente a un agente perturbador o un estado o situación adversos», especialmente si su trabajo se realiza de forma aislada como en otro planeta o en un ambiente nuclear. En el caso de Agrobot SW 6010, los brazos robóticos son independientes entre sí, por lo que la máquina puede seguir trabajando, aunque tenga algún fallo.

Con ejemplos como el descrito y otros muchos que existen en la actualidad, podemos asegurar que estos dos fenómenos tecnológicos, la IA y la robótica, caminan de la mano. Como se ha descrito, para sistemas con mayor nivel de decisión, son complementarios; pero también tienen identidad propia por separado, aplicando la IA a sistemas que no son robots, y robots no inteligentes, como los industriales, que no precisan de inteligencia.

Si esta capacidad tecnológica existe actualmente, ¿qué impide entonces que el ser humano, las distintas naciones que poseen una suficiencia científica e investigadora capaz de generar estos ingenios, se lancen en una carrera tecnológica desenfrenada? La respuesta quizá la encontremos en la situación política, económica, social, militar y científica vivida —y sufrida— por la humanidad en las más de cuatro décadas que duró la Guerra Fría, hecho que supuso un enfrentamiento entre los dos bloques en los que se dividió el mundo, liderados por Estados Unidos y la Unión Soviética, respectivamente, bajo la intimidación mutua de un posible conflicto bélico nuclear global.

Gran parte de las organizaciones políticas internacionales actuales advierten del potencial peligro que estos sistemas pueden suponer para el devenir de la geoestrategia global mundial y la subyacente amenaza de revivir aquellos tiempos nuevamente. Como se verá al final de este artículo, este hecho está retrayendo a los altos líderes mundiales en la toma de decisión que permita avanzar más profusamente en el desarrollo de esta tecnología.

Inteligencia artificial y robótica

El siglo XX ha supuesto una gran revolución en la evolución tecnológica de la humanidad. El hombre necesitó varios siglos para poder alcanzar avances significativos en muy diferentes áreas tecnológicas. Pensemos en la navegación, a modo de ejemplo. Desde que el hombre fue capaz de surcar unas aguas, fluviales o marítimas, hasta que instaló una vela que le proporcionaba mayor velocidad; y, más tarde, acopló un motor que le independizaba de las condiciones naturales, pasaron, asombrosamente, miles de años. Otra muestra de este lento progreso tecnológico puede ser el desarrollo de las armas. Nuevamente, desde que el ser humano empuñó un palo o una piedra para atacar a otro, pasando por la lanza, el arco y la flecha; la invención de la pólvora y las primeras armas de fuego, el mosquete y el arcabuz; hasta el rifle y la pistola, al igual que en el caso de la navegación, han pasado millones de años.

Por el contrario, desde el inicio del pasado siglo hasta nuestros días, la evolución tecnología de la humanidad ha sido muy intensa. Baste, nuevamente a modo de ejemplo, la evolución sufrida por el ansia de volar del hombre. En los primeros años del siglo, dos pioneros, los hermanos Wright, lograron construir y volar con éxito el primer aeroplano de la historia; y tan solo poco más de medio siglo después, en julio de 1969, el hombre era capaz de poner el pie en la Luna.

Los orígenes de la computación, tal y como la conocemos en la actualidad, se remontan tan solo a la primera mitad del siglo XX, experimentando a lo largo de la década de los ochenta un auge espectacular con la aparición del PC diseñado por IBM. Pero es a lo largo de los años noventa cuando la informática se vuelve personal y lo inunda todo. El apogeo de Internet, a finales de esa década, y sobre todo en la primera década de este siglo, impregna todo el entorno vital transformando el comportamiento de la humanidad.

Esta transformación, denominada digital, da paso a otra más profunda que ya se está iniciando y que, con casi total probabilidad (bonito eufemismo para suavizar la afirmación de lo que es ya una realidad inevitable), cambiará el rumbo del modo de vida de la humanidad; esta no es otra que la inteligencia artificial (IA).

¿Qué es la IA? Marvin Minsky, profesor emérito del MIT, fundador del MIT Computer Science & Artificial Intelligence Lab (CSAIL) y reconocido como uno de los mayores expertos en IA, la define como: «la ciencia de hacer que las máquinas hagan cosas que requerirían inteligencia si las hubiera hecho un humano»[3].

Pronto, no dentro de muchos años, antes de alcanzar la mitad del presente siglo, las máquinas serán capaces de aprender por sí solas. De hecho, ya lo están haciendo en la actualidad, pero nos encontramos en un estadio muy inicial. Podemos atrevernos a hacer una comparación con el proceso de evolución de la aviación, situando el momento actual de la IA, con aquel en el que Manfred Albrecht Freiherr von Richthofen, más conocido por el sobrenombre de «barón rojo», surcaba los cielos derribando aeroplanos enemigos durante la primera gran contienda. Pero no nos equivocaremos al asegurar que no serán necesarios otros 100 años para llegar al equivalente del F-35 Lightning II o del bombardero B-2 Spirit. Como muestra de esta afirmación, la World Intellectual Property Organization (WIPO) ha publicado un informe *WIPO Technology Trends 2019* basado en análisis de patentes relacionados con innovaciones en IA, así como de datos sobre publicaciones científicas y otras actividades legales y comerciales vinculadas a esta disciplina, llegando a la singular conclusión de que el 50 % de todas las patentes de IA se han publicado en solo los últimos cinco años[4], lo que refuerza notablemente la percepción de progreso tan acelerado en la innovación de esta área.

¿Hasta dónde pueden llegar a aprender las máquinas? ¿Dónde está el límite en el que las máquinas no podrán superar al humano en la realización de tareas? De acuerdo con la investigación realizada por expertos de las universidades de Yale y Oxford[5], existe un 50 % de probabilidad de que la IA supere a los humanos en todas las tareas en 45 años y de automatizar todos los trabajos humanos en 120 años.

En esta misma investigación, se afirma que la IA superará a los humanos en diversas actividades como la traducción de idiomas (para 2024), escribir textos a nivel académico preuniversitario (para 2026), conducir vehículos de gran tonelaje (en 2027), escribir un *best-seller* (en 2049) y en realizar cirugías de elevado riesgo (en 2053).

[3] SAMPEDRO, J. «Marvin Minsky, cerebro de la inteligencia artificial». *El País*. 26 enero 2016. [En línea]. Disponible en https://elpais.com/elpais/2016/01/26/ciencia/1453809513_840043.html. [Último acceso: 22 julio 2019].
[4] World Intellectual Property Organization. *WIPO Technology Trends 2019: Artificial Intelligence.* P.O.Box 18, Geneva, Switzerland: World Intellectual Property Organization 34, chemin des Colombettes 2019.
[5] GRACE, K. *et al*. «When Will AI Exceed Human Performance? Evidence from AI Experts». Oxford (UK): Instituto para el Futuro de la Humanidad, Universidad de Oxford, 03 May 2018.

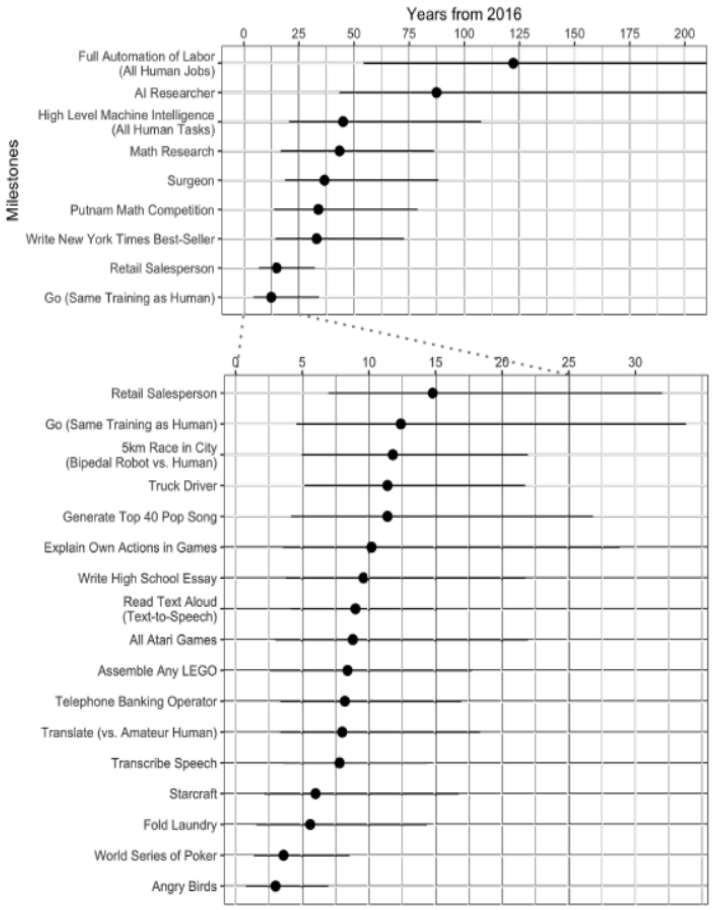


Figura 1. Cronología de las estimaciones (intervalos del 50 %) para que la IA logre superar al hombre en el desempeño de tareas. Fuente: GRACE, K. *et al*. «When Will AI Exceed Human Performance? Evidence from AI Experts». Oxford (UK): Instituto para el Futuro de la Humanidad, Universidad de Oxford, 03 May 2018.

En el gráfico (figura 1), se pueden apreciar las estimaciones cronológicas de las diferentes tareas y las predicciones en las que la IA superará al experto humano. La línea, para cada una de las tareas, representa el rango de fechas en las que la IA puede realizar esa tarea con la misma precisión que un humano con una probabilidad de un 25 % hasta un 75 % en el extremo opuesto. El punto representa la fecha en la que dicha probabilidad es del 50 %.

Si todas estas tareas que, hasta el momento presente, han sido responsabilidad del humano, están destinadas a ser realizadas por robots en un futuro no muy lejano, ¿podemos afirmar que actividades relacionadas con el ejercicio de cometidos de naturaleza militar serán realizados también por robots? La respuesta resulta obvia: ¡sí!

Nada hace pensar que actividades de dificultad similar a la descrita anteriormente vayan a ser tratadas de modo diferente. Sin embargo, el desarrollo de sistemas autónomos militares está siendo lento en comparación con los del sector comercial. Existe actualmente una polémica que tiene que ver con la cuestión de si se debe permitir que las máquinas inteligentes ejecuten tales misiones militares, especialmente si existe la posibilidad de que cualquier vida humana pueda estar en juego[6]. Gran parte del discurso actual sobre el asunto de las armas autónomas proviene de una preocupación por las implicaciones éticas que supone permitir que una computadora decida matar —o no matar— a un ser humano[7].

En los últimos informes de expertos de la Convención sobre Ciertas Armas Convencionales (CCW, por sus siglas en inglés), se incluyen como principios rectores «seguir aplicando a todos los sistemas de armas el derecho internacional humanitario» y «mantener, el ser humano, la responsabilidad por las decisiones que se adopten sobre el uso de los sistemas de armas»[8]. Multitud de ONG aúnan esfuerzos para conseguir un tratado internacional jurídicamente vinculante que prohíba estas armas, mientras que los estamentos gubernamentales se retraen a la hora de impulsar la investigación y desarrollo de estos sistemas.

Como afirma el general Moliner en su artículo de ética militar, en el que expresa su opinión acerca del futuro de los robots en los conflictos bélicos[9], la condición humana consta de tres componentes: inteligencia, voluntad y emociones. Según Moliner, «las máquinas nos superan en las dos primeras, no tardando en realizarlo en la tercera. Será necesario dotarlas de un sentimiento de empatía, o algo que se le parezca, para que incorporen adecuadamente los códigos y valores morales resultado de nuestra construcción ética, poniendo especial cuidado en su programación para que no puedan escapar de sus constricciones y mandatos éticos». De nuevo, el espíritu de *Terminator*,

[6] CUMMINGS, M. «Artificial Intelligence and the Future of Warfare». London: Chatham House. The Royal Institute of International Affairs, enero 2017.
[7] SCHROEDER, T. *Policies on The Employment of Lethal Autonomous Weapon Systems in Future Conflicts*. Diciembre, 2016.
[8] Group of Governmental Experts of the High Contracting Parties to the Convention on Prohibitions or Restrictions on the Use of Certain Conventional Weapons Which May Be Deemed to Be Excessively Injurious or to Have Indiscriminate Effects. «Report of the 2018 session of the Group of Governmental Experts on Emerging Technologies in the Area of Lethal Autonomous Weapons Systems». *Convention on Certain Conventional Weapons (CCW)*. Geneva, Suisse: 9-13 abril 2018 and 27-31 agosto 2018.
[9] MOLINER, J. «La ética militar en el futuro de máquinas, robots e inteligencia artificial». Universidad de Granada. GRUPO DE ESTUDIOS EN SEGURIDAD INTERNACIONAL (GESI), 8 mayo 2019.

y la posible destrucción de la humanidad, se abren paso en la definición y creación de estas máquinas.

Los sistemas autónomos están ampliando las capacidades de operar en entornos hostiles, reaccionar a mayor velocidad de lo que es capaz el humano y superar el cansancio y la fatiga, pudiendo trabajar en un ciclo de tiempo 24/7 continuo.

El uso mayoritario de los sistemas no tripulados por el Departamento de Defensa (DoD, por sus siglas en inglés) de los Estados Unidos ha sido motivado por la amenaza de artefactos explosivos improvisados y la necesidad de una recolección persistente de datos de inteligencia, vigilancia y reconocimiento (ISR, por sus siglas en inglés)[10] pero, como ya se ha repetido en varias ocasiones, las decisiones de más alto nivel permanecen todavía en el dominio del humano. En función de determinados parámetros, los sistemas gozan de diferentes grados de autonomía. Una aproximación a estos grados de autonomía facilita la comprensión de las capacidades de los sistemas de armas autónomos letales.

Autonomía

Los vehículos aéreos no tripulados (UAV, por sus siglas en inglés), comúnmente conocidos como drones, han alcanzado una gran popularidad en muchos ámbitos de la vida actual y el militar es uno más de ellos. Cuando se alude a cuestiones de sistemas autónomos no tripulados, inmediatamente surge en el subconsciente la imagen de estos equipos. Es un error muy común, debido a que son sistemas que carecen del componente humano a bordo, volando sin tripulación. Siendo esto cierto, no debe olvidarse que, actualmente y por lo general, son gobernados por control remoto por un humano desde el exterior.

El concepto de autonomía puede ser interpretado de diferentes formas en función del contexto. Así, en determinadas áreas, la autonomía comprende la capacidad de elegir objetivos libremente. Cuando nos referimos a robots, la autonomía está ligada a la

[10] Defense Science Board (DSB). *The Role of Autonomy in DoD Systems*. 3140 DEFENSE PENTAGON, WASHINGTON, DC 20301–3140: OFFICE OF THE UNDER SECRETARY OF DEFENSE FOR ACQUISITION, TECHNOLOGY, AND LOGISTICS, July 2012.

capacidad de actuar independientemente, pero en aras de alcanzar los objetivos marcados por un agente externo[11].

Es importante, por tanto, especificar qué se entiende por autonomía cuando se refiere a la capacidad de actuar de estos ingenios en función de diferentes patrones. Para ello, deben distinguirse tres dimensiones, totalmente diferentes y para las que el concepto de autonomía se observan diferentes acepciones[12]. Estas son:

1. La relación hombre-máquina de mando y control.
2. La complejidad de la máquina.
3. El tipo de decisión que debe tomar.

Estas tres dimensiones son independientes, por lo que la autonomía puede analizarse, en forma distinta, desde cada uno de los tres enfoques, aunque frecuentemente tienden a confundirse. Desde el plano de la relación hombre-máquina, esta se puede establecer de tres variedades distintas[13]:

- Semiautónomo o *human in the loop* en los que el humano designa los objetivos y la máquina decide cómo alcanzarlos.
- Autónomos supervisados por el hombre o *human on the loop* capaces de alcanzar sus propios objetivos, pero que tienen un ser humano que desempeña una función de supervisión con la capacidad de poder intervenir si la máquina falla o funciona mal.
- Completamente autónomos o *human out of the loop* donde las máquinas pueden alcanzar los objetivos seleccionados por ellas, y donde el humano es incapaz de intervenir.

Desde esta perspectiva, la autonomía no se refiere a la inteligencia de la máquina, sino a su relación con el controlador humano[12]. En lo que afecta a los sistemas de armas, las implicaciones en el desempeño de sus cometidos, en función del grado de

[11] HAASELAGER, W. *Philosophy and the problems of autonomy*. John Benjamins Publishing Company 2005.
[12] SCHARRE P. *et al*. *An Introduction to autonomy in weapon systems*. Washington, DC: Center for a New American Security (CNAS), febrero 2015.
[13] BLANCO, M. *La adaptación de las Fuerzas Armadas al futuro uso de los sistemas de armas autónomos*. Madrid, España: Universidad Nacional de Educación a Distancia, febrero 2019.

autonomía, según la directiva publicada por el Departamento de Defensa de los Estados Unidos[14], son las siguientes:

- Un sistema de armas semiautónomo, una vez que ha sido activado, únicamente se enfrenta a objetivos individuales o a grupos específicos de objetivos que hayan sido seleccionados por el operador humano, incluidas las municiones del tipo «dispara y olvida».
- Los sistemas de armas, supervisados por el hombre, están diseñados para proporcionar al operador humano la capacidad de intervenir, incluso abortando el enfrentamiento, como consecuencia de un error en la obtención del objetivo o a un fallo en el sistema de armas, antes de que los niveles de error lleguen a ser inaceptables.
- Una vez que los sistemas de armas autónomos han sido activados, estos pueden seleccionar y enfrentarse a objetivos sin necesidad de intervención del hombre. En este grupo se incluyen también los sistemas de armas supervisados por humanos, diseñados para permitir al operador abortar la operación del sistema de armas, pero que no necesitan de este para seleccionar y adquirir el objetivo.

Estos grados de autonomía son los definidos por el DoD en su directiva, determinando la responsabilidad de su desarrollo y uso. Resulta interesante el hecho de que la propia directiva excluya los sistemas autónomos o semiautónomos que operan en el ciberespacio, como resulta obvio, de todos aquellos sistemas de armas, municiones o artefactos convencionales. En el ámbito del ciberespacio, Estados Unidos ha publicado varias estrategias, la última en 2018, pero no existen documentos de mayor detalle que examinen el empleo de sistemas autónomos. Estos ya existen desde hace un lustro en países dentro de la órbita política de los Estados Unidos, por lo que es de suponer que la industria norteamericana ha sido capaz de desarrollar algo similar. Sistemas capaces de analizar lo que ocurre en las redes y responder por sí solos de forma adecuada aprendiendo de cada interacción. Por ahora lo único declarado es su capacidad de defenderse, siendo una incógnita si también es capaz de atacar.

En lo que respecta a la segunda acepción de autonomía, en la que se evalúa la complejidad de la máquina, se automatizan las máquinas o los sistemas con un nivel

[14] USA Department of Defense. *Autonomy in Weapon Systems Directive*. Washington DC, United States of America: November 21, 2012.

de complejidad menor, susceptibles de reproducir únicamente respuestas mecánicas. Un ejemplo de estos sistemas puede ser un detector volumétrico de presencia que activa algún tipo de alarma cuando descubre la presencia de un cuerpo extraño.

El término «automatizado» está reservado para sistemas más complejos y basados en reglas[15]. Sirva de ejemplo el caso de vehículos «autotripulados» en los que el sistema selecciona el recorrido a realizar y el modo de ejecutarlo, aunque es responsabilidad del humano decidir el punto de inicio y el destino final. Asimismo, se denominan, dentro de este grupo, «sistemas autónomos» a aquellos que operan bajo «inteligencia artificial» o que poseen libre albedrío. Como aclara la profesora Mohíno en la introducción del capítulo *De las células a los bits*, en su conclusión acerca de la IA, que la finalidad de esta es la de «imitar al ser humano»[16] en el aprendizaje, conocimiento y comportamiento. ¿Por qué en cada momento un ser vivo hace lo que hace y por qué no hace algo distinto?[17]. La respuesta no es trivial y está entroncada con el problema técnico de la toma de decisión. Para decisiones de más bajo nivel, las respuestas son prácticamente automáticas mediante algoritmos tradicionales (la respuesta del volumétrico a una presencia extraña siempre será activar la alarma), mientras que para las de alto nivel intervienen cuestiones estratégicas, técnicas y otras de diversa índole, sumándolo al libre albedrío.

Si para salvar un obstáculo que sea indiferente realizarlo por la izquierda o por la derecha, siempre se hace por ejemplo por la izquierda, nos encontramos ante una respuesta automatizada. Si esta decisión se toma alternativamente una vez por cada lado, seguimos ante una respuesta igualmente automatizada. Si el sistema funciona por libre albedrío, la elección de por dónde salvar el obstáculo es indiferente e independiente de por dónde lo ha salvado la vez anterior. Si la muestra de intentos es lo suficientemente grande, la estadística tiene que ser obligatoriamente del 50 % a cada lado.

Por último, cuando se evalúa el tipo de decisión que se debe tomar, los sistemas tienen diferentes niveles de complejidad y riesgo. Cuanto más simple es la función, la

[15] SCHARRE, P. *Autonomy in weapon systems*. Center for a New American Security, febrero 2015.
[16] MOHÍNO, I. «De las células a los bits». *Usos militares de la inteligencia artificial, la automatización y la robótica (IAA&R)*. Madrid: Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN), octubre 2019, pp. 19-39.
[17] SALICHS, M. *et al*. «Toma de decisiones en robótica». *Revista Riari*, vol. 7, n.º 4. 8 octubre 2010, pp. 5-16.

respuesta es más automática, dejando fuera del ciclo de decisión al humano[12]. Recordemos la respuesta del volumétrico. En ningún caso el controlador puede realizar acción alguna que modifique el resultado.

Cuando la respuesta requiere un tipo de acción algo más complicada, es precisa la intervención del humano. El sistema de guía de un misil elige la ruta para alcanzar el objetivo, pero el objetivo habrá sido seleccionado por el operador. Incluso puede supervisar la acción y evitar la detonación si se ha advertido algún error.

Como se ha visto, las tres dimensiones de la autonomía son independientes. Así, la inteligencia o complejidad de la máquina es un concepto separado de su capacidad para realizar una tarea por sí misma. Una mayor inteligencia de la máquina para realizar una tarea no implica necesariamente que se le conceda el control de la tarea. Cuando la tarea tiene mayores implicaciones morales, la última decisión recae en el humano.

Robot. Visión y movimiento

Hasta no hace muchos años, no más de una o dos décadas, la palabra robot traía a la mente, excluidas las ilusiones futuristas de Hollywood, únicamente la imagen de autómatas industriales capaces de realizar tareas de manipulación de objetos, controlado directamente por el operador o a través de una secuencia de acciones memorizadas. *Unimate*, primer robot industrial, constaba de un computador y un brazo articulado con seis grados de libertad, gobernado por un programa informático. Instalado en 1961 en una cadena de montaje de General Motors, transportaba las piezas fundidas desde un molde hasta la cadena de montaje y soldaba estas partes sobre el chasis del vehículo, evitando que esta tarea la realizaran humanos expuestos a accidentes.

Aunque sin abandonar esa idea de robot, que sigue existiendo, actualmente tiende a considerarse que un robot es un ordenador con la capacidad y el propósito de movimiento que, en general, es capaz de desarrollar múltiples tareas de manera flexible según su programación.

La investigación en robótica experimentó un gran avance en las dos últimas décadas del siglo pasado. Así, numerosos equipos de ingenieros diseñaron diferentes robots que vieron la luz a partir del año 2000: ASIMO de Honda, QRIO de Sony, HRP-4C ginoide de AIST, entre otros.

Figura 2. Videoconsola Xbox 360 de Microsoft y controlador de juegos Kinect. Fuente: Xbox 360 Microsoft.

Pero ¿cómo «ven» los robots? ¿Cómo interpretan el entorno que les rodea para conocerlo? A lo largo del mes de noviembre de 2010, tras más de 20 años de investigación, bajo el nombre de Project Natal, Microsoft consumó el lanzamiento de Kinect para Norteamérica, Europa, Australia y Japón.

Kinect nació como un controlador de juegos para la videoconsola Xbox 360 de Microsoft (figura 2).

Creada por Alex Kipman y desarrollada por Microsoft, permite a los usuarios interactuar con la consola sin necesidad de un controlador físico (*joystick*, mando u otro dispositivo de control)[18]. Los avances en las cámaras de visión 3D y en los sensores y micrófonos de ambiente han permitido enormes progresos en la industria multimedia y en el negocio del entretenimiento y los videojuegos.

Pero, más allá del esparcimiento y la diversión, el desarrollo de Kinect tiene otras derivadas. Gracias a su sensor de profundidad, permite al sistema reconocer la tercera dimensión. Mediante un *array* de cuatro micrófonos y el *software* de reconocimiento de voz, es capaz de interpretar las palabras y los sonidos del entorno y, finalmente, con una cámara RGB, junto con el sensor de profundidad y un *software* de reconocimiento facial, permite examinar y autentificar los rostros a pesar de tener que observarlos desde distintos ángulos a causa del movimiento de la persona objetivo[19].

[18] Wikipedia. Fundación Wikimedia Inc., 16 mayo 2019. [En línea]. Disponible en https://es.wikipedia.org/wiki/Kinect. [Último acceso: 19 junio 2019].
[19] ZHANG, Z. «Microsoft Kinect Sensor and Its Effect». *IEEE Computer Society*. University of Missouri, abril-junio 2012.

Los dos principales componentes *hardware* que integran el sistema de visión de Kinect son[20]:

- Cámara RGB: captura imágenes en color mediante combinación de los tres colores de luz primarios (*red*, *green* y *blue*) con una profundidad por canal de 8 bits. La cámara opera a 30 Hz con una definición de 640x480 píxeles.
- Sensor de profundidad o cámara de tiempo de vuelo: integrado por dos elementos (figura 3), un proyector de infrarrojos y una cámara, también de infrarrojos. Combinados, el proyector y la cámara, crean un mapa de profundidad con la información de distancia entre el objeto y la cámara.

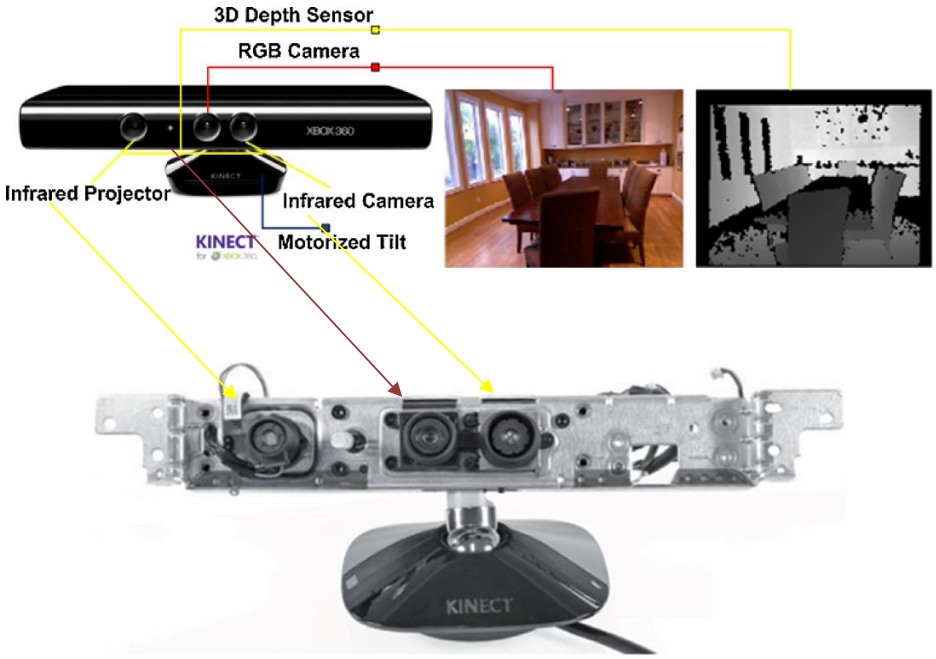


Figura 3. Principales componentes hardware del sistema de visión de Kinect.
Fuente: Xbox 360 Microsoft.

En la figura (figura 3), se puede observar cómo el sistema obtiene una imagen en 3D codificando la profundidad en tonos grises. Los píxeles más oscuros son los más cercanos al objetivo de la cámara, los píxeles negros indican que no se ha podido calcular la distancia con precisión. Los motivos de esta indefinición pueden ser

[20] HAN, J. *et al*. «Enhanced Computer Vision with Microsoft Kinect Sensor: A Review». *IEEE TRANSACTIONS ON CYBERNETICS*. Singapore: Nanyang Technological University, octubre 2013, pp. 1318-1334.

diversos. Uno de ellos puede estar provocado por una mala calibración del láser debido a golpes, vibraciones o condiciones físicas adversas. Para solucionarlo, debe recalibrarse el láser, ajustando las lecturas de los objetivos de las cámaras mediante una carta de calibración del sensor[19].

Captada la escena en 3D por el sistema, se hace necesario proporcionar a este la capacidad de interpretar el movimiento. Los sistemas tradicionales que proporcionan información de movimiento utilizan marcadores (figura 4), es decir, son necesarios dispositivos colocados en el objetivo de tal forma que la cámara los sigue y estudia sus movimientos que, colocados correctamente, puede interpretarse como los movimientos del objetivo en el que están emplazados.

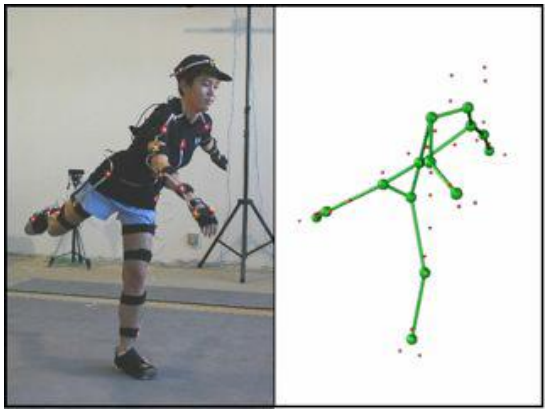
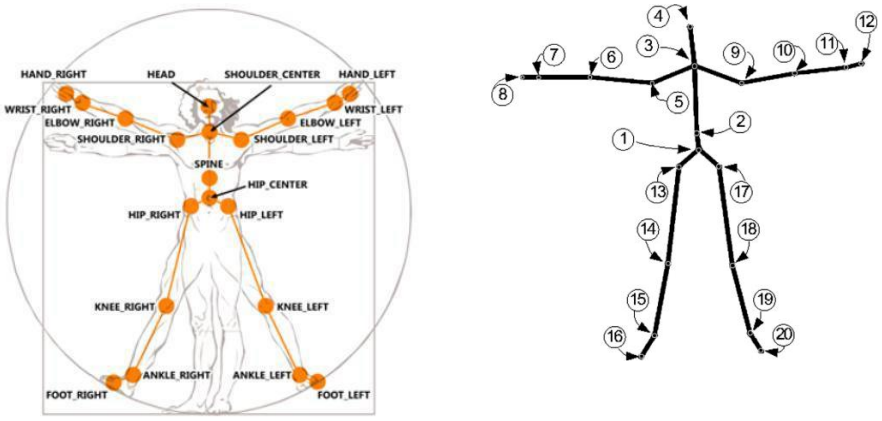


Figura 4. Imagen en movimiento obtenida mediante marcadores. Fuente: SCHWARZ, L. *et al*. «Depth Imaging with Time-of-Flight Cameras and the Kinect». Technische Universität München, 24 enero 2012.

El uso de marcadores para estudiar el movimiento humano ha tenido, en las últimas décadas, un éxito relativo, casi exclusivamente en el ámbito comercial, pero muy escaso en otras aplicaciones prácticas como en la asistencia médico-sanitaria, en el campo de los videojuegos y en especialidades de videovigilancia, entre otras.

Kinect utiliza una ingeniosa combinación de cámara RGB y sensor de profundidad (proyector de infrarrojos + cámara de infrarrojos) que le permite analizar el movimiento. Dado que esta tecnología no precisa de marcadores, lo que disminuye la complejidad del equipo y abarata los costes, ha conquistado los mercados donde

fracasaron los sistemas con marcadores. Basado en la aplicación de principios físicos elementales es, sin embargo, capaz de sincronizar todos los elementos del sensor de forma compleja, pero, aun así, precisa. El sistema es conocido como de rastreo del esqueleto (*Skeletal Tracking*), donde la cámara RGB captura una imagen del individuo, representando el cuerpo humano como una serie de articulaciones que simbolizan partes del cuerpo como la cabeza, cuello, hombros, codos, rodillas, etc., (figura 5). Cada articulación está determinada por sus coordenadas en 3D. El objetivo consiste en determinar coordenadas y posición de estas articulaciones en tiempo real y con las limitaciones de los recursos computacionales del sistema que, en este caso, es la Xbox 360, de forma que no afecten al rendimiento del juego visionado por Kinect a[21] y b[22].



(a) (b)

Figura 5. Imagen del cuerpo humano y el conjunto de articulaciones.
Fuente: Xbox 360 Microsoft.

Las imágenes son generadas a partir de humanos de muy diferentes características: estatura, tamaño, etc. y desde poses muy diversas. Las imágenes, para ser capturadas, deben ser previamente sintetizadas. La secuencia de imágenes que genera el movimiento del individuo es confrontada con una extensa base de datos de

[21] ELM, A. *Evaluation of body position measurement and analysis using kinect. At the example of golf swings*. Borås, Sweden: University of Borås. School of Business and IT 2014.
[22] DING, I. *et al*. «An eigenspace-based method with a user adaptation scheme for human gesture recognition by using Kinect 3D data». *Applied Mathematical Modelling*. Taiwan:, Department of Electrical Engineering, National Formosa University, 2 enero 2015, pp. 5769-5777.

movimiento y, mediante un algoritmo eficiente de búsqueda, determina la más adecuada (figura 6).

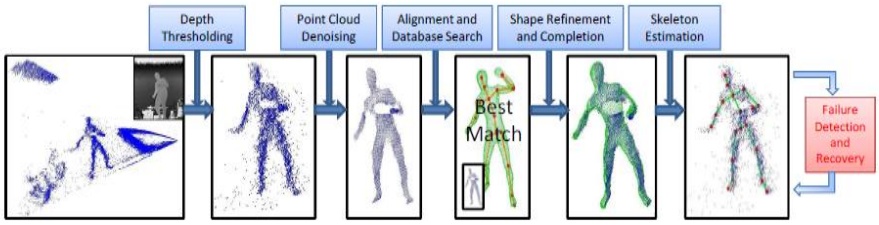


Figura 6. Proceso de síntesis de la imagen y búsqueda de la más adecuada en la base de datos de movimiento. Fuente:. YE, M. *et al*. «Accurate 3D Pose Estimation from a Single Depth Image». *IEEE International Conference on Computer Vision*. 2011.

Así, de este modo, el sistema puede discernir qué movimiento se está realizando. Como se puede apreciar en la figura (figura 7), dependiendo de la secuencia de movimientos, el sistema interpretará que el individuo está dando una palmada (figura 7.a), jugando al golf (figura 7.b) o caminando (figura 7.c), siempre dentro de las que tiene almacenadas en su base de datos.

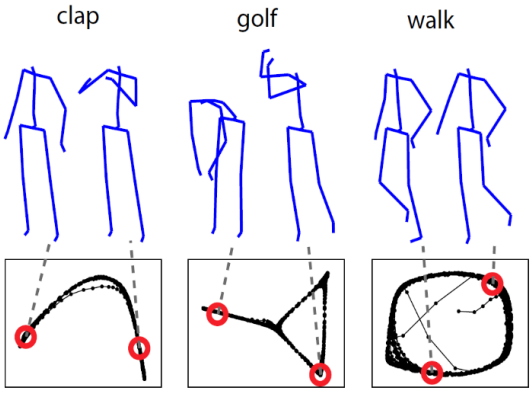


Figura 7. Diferentes secuencias de movimientos de la base de datos de movimiento de Kinect. Fuente: Xbox 360 Microsoft.

Por último, se completan las capacidades de Kinect con el seguimiento de la postura de la cabeza y la expresión facial. Se utilizan imágenes de rostros en 2D y en 3D almacenadas en la base de datos. La imagen obtenida por la cámara es excesivamente burda, pero combinada con imágenes de profundidad capturadas a 30 fps, se logra una combinación adecuada para el reconocimiento de poses faciales. La profundidad se determina a través de una triangulación, similar a la estereovisión (figura 8). El error de profundidad aumenta con la distancia al cuadrado, lo que significa que el individuo debe posicionarse cercano a la cámara para poder reconocerlo con nitidez.

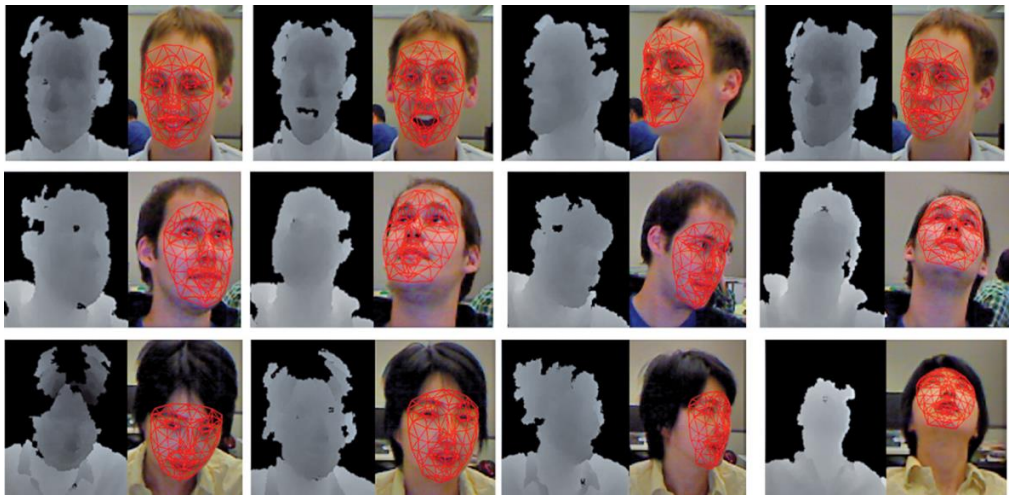


Figura 8. Seguimiento de la expresión facial realizada por Kinect. Fuente.: Xbox 360 Microsoft.

Kinect ha sido un desarrollo de Microsoft que ha proporcionado al hombre la capacidad de interactuar con la máquina mediante el movimiento del cuerpo, sin necesidad de utilizar dispositivos externos.

Esta tecnología que interpreta el movimiento físico en 3D ha permitido que científicos e ingenieros hayan conseguido crear robots que se mueven de manera semejante al humano[23].

Paradójicamente, Microsoft anunció, en octubre de 2017, que dejaba de fabricar Kinect como accesorio de la Xbox. Su elevado precio encarecía excesivamente el producto y resultaba difícil venderlo. Sin embargo, esta tecnología sigue desarrollándose en el ámbito de la investigación para poder mejorar actividades como la enseñanza, la

[23] LACOSTE, J. «La inteligencia artificial y los robots: ¿oportunidad o amenaza?». *El Blog de Jesús A. Lacoste*. 13 septiembre 2017. [En línea]. Disponible en https://jalacoste.com/inteligencia-artificial-robots. [Último acceso: 2 julio 2019].

rehabilitación física y psíquica de pacientes, simulaciones psicomotrices de todo tipo: desde operaciones clínicas a aviones de combate. El *hardware* Kinect está siendo utilizado como cámara 3D de bajo coste para infinidad de proyectos científicos, desde satélites de bajo coste a ópticas para robots[24].

Actualmente, se continúa investigando en el desarrollo de sistemas robóticos para múltiples aplicaciones relacionadas con la producción industrial, los procedimientos sanitarios, la exploración espacial, la industria militar y otras actividades humanas de riesgo. Existen ingenios capaces de trabajar en cada uno de los tres ámbitos: terrestre, aéreo y marítimo. Como ya se ha mencionado, incluso se están realizando esfuerzos en el ámbito cibernético, por lo que se deduce que también pueden ser físicos o virtuales. Los tamaños y formas son también muy dispares. A continuación, se describen algunos robots de diferentes tipos.

Robots y su empleo en el campo militar

Actualmente, el uso de robots abarca numerosas áreas, desde el cuidado de ancianos, el servicio al cliente, la vigilancia y, sobre todo, el desempeño de trabajos peligrosos, de gran esfuerzo o en ambientes bajo condiciones hostiles. En el seno de los ejércitos de los países más avanzados, se emplean robots en los últimos supuestos anteriores. En este punto se van a describir diferentes robots que actúan en los tres medios: terrestre, aéreo y marítimo.

Robots terrestres

La robótica terrestre es la que, sin lugar a duda, en lo que a número de prototipos diferentes respecta, se encuentra más avanzada en este momento. Entre las misiones que pueden realizar encontramos la desactivación de artefactos explosivos, apoyo al combate, reconocimiento y muchas otras. Algunos de los ingenios más conocidos son: las mulas robots y el robot oruga TALON.

[24] MORALES, E. «La nueva cultura multimedia en la era digital: el caso de los videojuegos». [Tesis doctoral]. Madrid: Facultad de Ciencias de la Información. Universidad Complutense de Madrid, 2014.

Figura 9. Mula robot desplazándose en compañía de tropas a pie.

La mula robot, *Legged Squad Support System* (LS3) o también conocido como BigDog, es un diseño de Boston Dynamics ideado para acompañar a los marines de Estados Unidos y todo soldado que se desplace a pie (figura 9.a) en cualquier tipo de terreno. En el combate moderno, el equipo individual del combatiente ha crecido sobremanera resultando muy pesado. Cada una de estas mulas es capaz de transportar 180 kg (figura 9.b). El robot sigue al líder gracias a su sistema de visión artificial sin necesidad ningún indicador externo. Puede, igualmente, viajar solo llevando su carga al destino designado mediante un localizador GPS.

El LS3 es capaz de correr y saltar obstáculos sin perder el equilibrio. Para ello, integra un sensor láser que le informa de la distancia y tamaño de los obstáculos. Unos algoritmos deciden hasta dónde plegar las patas delanteras del robot y, al mismo tiempo, el impulso que hay que dar con las traseras para saltar el obstáculo. De esta manera es capaz de salvar obstáculos de hasta 40 cm de altura.

Figura 10. Mula robot, siendo derribada, no pierde el equilibrio.

El robot, por medio de sus cuatro patas, nunca pierde el equilibrio ni se cae, incluso aunque sea empujado para derribarlo (figura 10). Estos robots siempre llegarán a su destino a pesar de tener que andar en condiciones difíciles; desde bosques a edificios derruidos o zonas nevadas. El sistema funciona a base de prueba y error, analizando las posibles reacciones ante un imprevisto, y llegando a la mejor conclusión posible en cada momento para completar la tarea, evitando la caída.

El problema que sufren las mulas robots es que utilizan para moverse motores de combustión, por lo que son muy ruidosos, delatando su posición. El Cuerpo de Marines de los Estados Unidos ha renunciado, por este motivo, a su uso.

Otro tipo de robot es TALON de la empresa norteamericana de robótica, Foster-Miller. TALON es un vehículo oruga que puede viajar a través de la arena, el agua y la nieve, así como subir escaleras. Transmite imágenes en color, blanco y negro, infrarrojos o visión nocturna a su operador que puede estar a una distancia de mil metros. Puede trabajar en áreas contaminadas. Se utilizó en la zona cero tras los ataques del 11 de septiembre al World Trade Center de Nueva York.

Existe una versión armada de TALON (figura 11), denominada *Special Weapons Observation Reconnaissance Detection System* (SWORDS). El robot se compone de un sistema de armas montado en el chasis estándar de TALON, donde puede ir instalado un rifle M16, 5,56 mm SAW M249, una ametralladora M240 de 7,62 mm, un rifle Barrett M82 de calibre .50 (12,7 mm), un lanzagranadas de 40 mm con seis cañones o un arma incendiaria M202A1 FLASH de 66 mm. No se compone de un sistema autónomo, sino que tiene que ser controlado por un soldado que utiliza una pequeña consola para dirigir a distancia el dispositivo y disparar sus armas.

Figura 11. SWORDS.

Robots aéreos

Dentro de este apartado mencionaremos a IAI Harpy (figura 12.a). Esta es una «munición vagabunda» de tipo «dispara y olvida» fabricada por Israel Aerospace Industries.

Su objetivo principal son los sistemas radar y está optimizado para supresión de defensas aéreas (SEAD, por sus siglas en inglés).

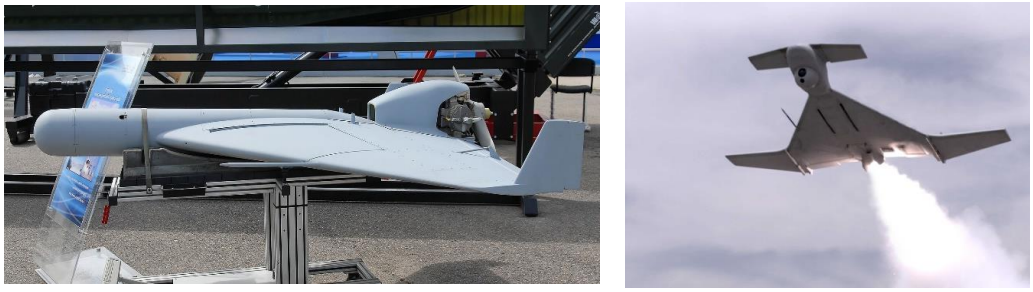


Figura 12. Robot aéreo Harpy (a), y Harop (b).

El objetivo de Harpy se selecciona desde tierra, vuela de forma autónoma; es, por tanto, un sistema del tipo *man-in-the-loop* como se mencionó anteriormente. También recordaremos que el vuelo de un robot aéreo es dirigido por un humano en remoto. Harpy es un ejemplo que desmiente dicha afirmación. Al igual que otros muchos drones actuales, ejecuta su vuelo de forma autónoma.

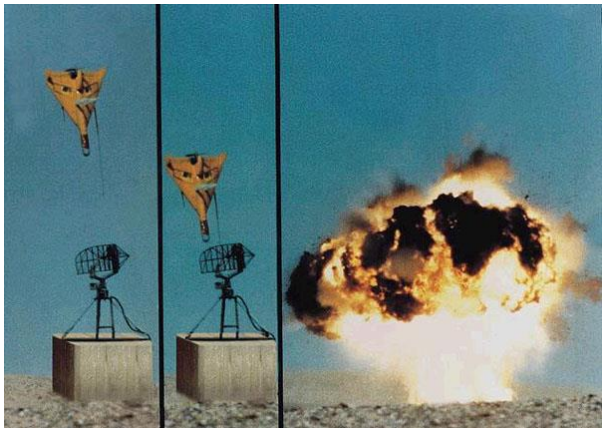


Figura 13. Detonación de Harop.

En su vuelo escucha permanentemente la señal de radar enemiga en su zona de acción, por lo que él no emite señal alguna. Harpy compara la señal recibida con su biblioteca de emisiones hostiles. Si confirma la señal y verifica el objetivo, el dron entra en modo de ataque. Este se lanza contra el objetivo en un vuelo picado, detonando su ojiva explosiva de 32 kg unos metros sobre el objetivo, antes de alcanzarlo (figura 13). De esta forma consigue generar el máximo daño posible sobre las antenas y las instalaciones que se encuentren alrededor. Si el radar se apaga o en la zona se encuentra personal civil, Harpy puede abortar el ataque y seguir sobrevolando la zona buscando un nuevo objetivo mientras tenga combustible. Si no pudiera cumplir la misión, Harpy está programado para autodestruirse en un área designada para no ser descubierto.

Harop, diseñado también por Israel Aerospace Industries, es la evolución de Harpy (figura 12.b). De hecho, se le conoce también como Harpy-2. Ha sido vendido por Israel a India y con la colaboración de Alemania, se ha diseñado conjuntamente una versión especial. Puede ser lanzado desde contenedores terrestres y marítimos sellados de tal forma que soporten las duras condiciones del teatro de operaciones.

Robots marítimos

La marina estadounidense prevé que en un futuro no muy lejano dispondrán de armas autónomas submarinas navegando en las profundidades de los océanos sin necesidad de desplazar ningún marinero a bordo. *Unmanned underwater vehicles* (UUV), también conocidos como *underwater drones* tienen una función muy similar a la de los UAV en el aire, pero padecen un problema adicional: es necesario desarrollar una mayor autonomía para los UUV que para los UAV.

Figura 14. Orca, Extra Large Unmanned Undersea Vehicle, XLUUV.

Boeing ha desarrollado un prototipo de submarino teledirigido denominado Echo Voyager (figura 14). El buque de 51 pies de largo (Orca, *Extra Large Unmanned Undersea Vehicle*, XLUUV) ha completado más de 2.500 horas de pruebas oceánicas. Durante las primeras pruebas, en 2017, Echo Voyager operó durante unos tres meses frente a la costa del sur de California mientras se monitorizaban los resultados desde la superficie.

El UUV se alimenta gracias a un sistema híbrido de batería eléctrica y diésel. Un generador se activa cuando la batería se agota, y el dron periódicamente asciende a la superficie para levantar un mástil que proporciona aire y así permitir que funcionen los motores diésel, los cuales recargan las baterías. Durante las primeras pruebas en el mar, Boeing probó la capacidad del dron para salir a la superficie, recargarse y sumergirse, así como su control en corrientes y olas.

El Echo Voyager está diseñado para ser programable, de modo que pueda navegar desde la costa, completar su misión y regresar cuando finalice. Este tipo de buques, de tamaño medio, podría ser utilizado para operaciones de detección, acciones de desminado, guerra antisubmarina, guerra electrónica o para apoyar a los portaaviones con tripulación y hasta realizar misiones de ataque.

Desafíos acerca del uso de armas autónomas letales

Las armas autónomas letales suponen un nuevo avance en el desarrollo armamentístico. Como se ha descrito a lo largo del artículo, pueden evitar que el hombre sea el que tenga que combatir contra otro hombre en el trascurso de un conflicto bélico.

Pero ¿realmente supone este hecho un beneficio a la hora de tener un enfrentamiento militar? Muchas son las consideraciones para tener en cuenta a la hora de desarrollar este tipo de armas.

Disponer de un tipo de armamento con una capacidad mucho más destructiva de la que pueden disponer los potenciales enemigos, solo será eficaz mientras se siga siendo el único que la posee. Recordemos, como ya se ha mencionado anteriormente, la escalada de recelo y desconfianza que supuso la carrera nuclear cuando ambos bandos poseían la tecnología. Aunque la situación no es exactamente igual que en el periodo de la Guerra Fría, todavía se siguen soportando las consecuencias, bajo la amenaza que entraña el que sigan existiendo países con capacidad nuclear y gobernados por dirigentes «de escasa confianza».

Se sabe que siete países están desarrollando armas autónomas letales: Estados Unidos, China, Rusia, Reino Unido, Francia, Israel y Corea del Sur[25]. La comunidad internacional, liderada principalmente por los países citados, considera necesario aplicar controles a la exportación de armas de destrucción masiva, de las que estas, las armas autónomas letales, constituyen una parte para reducir el riesgo que supone que se trasfieran a otros actores. Principalmente aquellas que pudieran tener capacidad de actuar de forma totalmente autónoma en las que, como se recordará, el factor humano no participa en el proceso.

¿Quiénes son estos actores? Habitualmente, ansía obtener una capacidad destructiva mayor todo aquel «agente» que percibe que se encuentra en inferioridad de algún tipo frente a su enemigo. Dentro de esta denominación de agente encontramos:

- Estados fuera del ámbito político de los mencionados anteriormente y que se sienten amenazados por alguno de ellos, como el caso de Corea del Norte. También estarían comprendidos en este grupo aquellos países que, sin sentirse amenazados por alguno de los anteriores, tuvieran un conflicto con Estados o etnias vecinas. Podemos imaginar cómo hubiera sido el conflicto de la antigua Yugoslavia si alguno de los contendientes hubiese estado en posesión de este tipo de armas, y el impacto desestabilizador que hubiera provocado en la zona y los efectos colaterales que hubieran ocasionado.

[25] ROHRLICH, J. «Report: Kill the idea of 'killer robots' before they kill us». Center for a New American Security (CNAS), 8 mayo 2019. [En línea]. Disponible en https://www.cnas.org/press/in-the-news/report-kill-the-idea-of-killer-robots-beforethey-kill-us. [Último acceso: 27 julio 2019].

- Agentes no estatales enfrentándose a Estados opresores, sea este sentimiento legítimo o ilegítimo, y que pretenden alcanzar un potencial militar superior al del Estado. Este grupo estaría formado por fuerzas paramilitares opositoras al régimen del país que desean derrocar.
- Grupos terroristas que anhelan sembrar el caos en ausencia de guerra y, por tanto, fuera de la aplicación de las leyes de la guerra. Se sospecha que, durante la década de los noventa, Osama bin Laden y Al Qaeda hicieron numerosos intentos por adquirir armas nucleares. Desde 2004, Hezbolá ha estado desplegando aviones teledirigidos de uso militar fabricados en Irán para vigilancia y combate[26].

En el seno de Naciones Unidas, se suscribió el 10 de octubre de 1980, en Ginebra, el Convenio sobre Prohibiciones o Restricciones en el Empleo de Ciertas Armas Convencionales (CCWC, por sus siglas en inglés), teniendo por objeto prohibir, o restringir, el uso de ciertas armas convencionales que se consideren excesivamente nocivas o cuyos efectos son indiscriminados, infligiendo graves daños a poblaciones civiles inocentes. Este convenio es un anexo a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949[27].

La revolución de la robótica militar plantea problemas éticos, legales, políticos y prácticos de enormes proporciones, creando potencialmente peligros de un tipo completamente nuevo, incluso existencial. La preocupación ha ido en aumento desde hace tiempo, por lo que desde 2010 se está intentando incluir este tipo de armas a los cinco protocolos de armas ya existentes. En la Convención sobre Ciertas Armas Convencionales, se han celebrado debates sobre las armas autónomas letales, pretendiendo prohibir o restringir algunas de estas armas que se considera causan un sufrimiento injustificable[28].

En diciembre de 1995, 41 países firmaron el Arreglo de Wassenaar, por el que se comprometieron a establecer mecanismos de control de la exportación de los bienes y

[26] CHERTOFF, P. «Perils of Lethal Autonomous Weapons Systems Proliferation: Preventing Non-State Acquisition». Geneva. Suisse: Geneva Centre for Security Policy (GCSP), octubre 2018.
[27] «Convention on Certain Conventional Weapons». Wikipedia, 4 marzo 2019. [En línea]. Disponible en https://en.wikipedia.org/wiki/Convention_on_Certain_Conventional_Weapons. [Último acceso: 28 julio 2019].
[28] «Special report: The future of war. Autonomous weapons are a game-changer». *The Economist*. 25 enero 2018. [En línea]. Disponible en https://www.economist.com/specialreport/2018/01/25/autonomous-weapons-are-a-game-changer. [Último acceso: 30 julio 2019].

tecnologías de uso dual[29]. Estos controles se originaron en la era soviética para impedir la transferencia de tecnología a la URSS. En la era postsoviética, estos controles fueron destinados a bloquear la transferencia de tecnología sensible a actores ilícitos, como grupos terroristas. En la reunión celebrada en 2013, se revisó el acuerdo para intentar introducir estos sistemas dentro de las listas de armamento restringido, pero no fue hasta 2017 cuando EE. UU. consiguió convencer a los Estados miembros. Es en este año cuando se modifican estas listas para que se añadan al control de exportaciones[30].

Entre los países que actualmente se encuentran desarrollando armas autónomas letales, todos ellos miembros de la CCW, los criterios acerca de su prohibición son dispares. En este momento, la política militar de EE. UU. exige cierto nivel de interacción humana al tomar la decisión de disparar. Los otros países mantienen que apoyan la prohibición de las armas letales totalmente autónomas. China, sin embargo, apoya la prohibición de su uso, pero no de su desarrollo[27].

Figura 15. Reunión de la CCW entre el 9 y 13 de abril de 2018.

En la reunión de 2018 de la CCW, celebrada conjuntamente con miembros de la sociedad civil, entre el 9 y 13 de abril (figura 15), se participó en el segundo debate del

[29] RAMÍREZ, D. *La ciberseguridad en el contexto del arreglo de Wassenaar*. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos, 9 marzo 2016.
[30] «The Wassenaar arrangement on export controls for conventional arms and dual-use goods and technologies, list of dual-use goods and technologies and munitions list». Wassenaar. Netherlands: 7 diciembre 2017.

Grupo de Expertos Gubernamentales, donde, descartada una prohibición total, se discutió sobre un comportamiento responsable de los Estados, el respeto al derecho internacional humanitario y la necesidad del control humano para determinados aspectos de las operaciones con armas[28].

Por otro lado, numerosas asociaciones de científicos y ONG se han manifestado contrarios a la proliferación de este tipo de armas (figura 16). Principalmente dirigen su protesta hacia el problema ocasionado por el principio de distinción, que requiere la capacidad de discriminar a los combatientes de la población civil, y el principio de proporcionalidad, que exige que el efecto de los medios y métodos de guerra utilizados no sea desproporcionado en relación con la ventaja militar buscada, prohibiendo que se lancen ataques que causen víctimas entre la población civil y daños a los bienes de carácter civil que sean excesivos en relación con la «ventaja militar concreta y directa prevista»[31]. Su objetivo es la total prohibición de este tipo de armas.

Figura 16. Protesta Stop Killer Robots.

El grupo Campaign to Stop Killer Robots se formó en 2013. En julio de 2015, más de mil expertos en IA firmaron una carta de advertencia sobre la amenaza de una carrera armamentista en la inteligencia artificial militar y pidieron la prohibición de las armas autónomas. La carta fue presentada en Buenos Aires en la 24.ª Conferencia Internacional Conjunta sobre Inteligencia Artificial y fue firmada por Stephen Hawking,

[31] VERRI, P. «DICCIONARIO DE DERECHO INTERNACIONAL DE LOS CONFLICTOS ARMADOS». Comité Internacional de la Cruz Roja, November 2008.

Elon Musk, Steve Wozniak, Noam Chomsky, Jaan Tallinn y Demis Hassabis. El Vaticano, por su parte, ha solicitado en varias ocasiones a la ONU que sean prohibidas las armas autónomas.

En marzo de este mismo año, en una reunión de la ONU, discutido este tema, una mayoría de países estuvieron de acuerdo en prohibirlas. Se encontraron con la oposición de Estados Unidos, Rusia e Israel entre otros, no llegándose a ningún acuerdo al respecto.

En noviembre de 2017, Stuart Russell, profesor de Inteligencia Artificial en la universidad de Berkley, California, protagonizó un video de 7 minutos, titulado *Slaughterbots*, creado por los defensores de la prohibición de las armas autónomas, donde enjambres de pequeños drones son capaces de identificar su objetivo mediante reconocimiento facial[32]. Gracias a las redes sociales localizan a la posible víctima y, con el empleo de la IA, una vez liberados pueden alcanzar por sí solos, sin intervención humana, la localización del sujeto elegido por el mismo mediante patrones proporcionados *a priori* (por ejemplo, aquellos que llevan un uniforme enemigo).

Mediante una pequeña carga explosiva son capaces de ejecutar al individuo atravesando su cerebro (figura 17). Los minidrones están equipados con contramedidas antifrancotirador y son capaces de esquivar obstáculos que les impidan cumplir la misión. En menos de dos semanas el video se convirtió en viral. Se proyectó en la reunión de la Convención de las Naciones Unidas sobre Ciertas Armas Convencionales celebrada en Ginebra en noviembre de 2017, con el ánimo de promover su prohibición. Aunque el video es ficticio y este tipo de drones no existen, no es menos cierto que la tecnología para su creación es hoy una realidad tangible.

Renunciar al desarrollo de estas tecnologías no es una opción admisible. Es evidente, y la historia lo refrenda, que la prohibición sobre cualquier asunto en el que estén interesados una amplia mayoría de

[32] SCHARRE, P. «Why You Shouldn't Fear 'Slaughterbots'. A dystopian future in which killer robots are massacring innocents is terrifying, but let's be clear: It's very much science fiction». *IEEE SPECTRUM*. 22 December 2017. [En línea]. Disponible en https://spectrum.ieee.org/automaton/robotics/military-robots/why-you-shouldnt-fearslaughterbots. [Último acceso: 19 noviembre 2019].

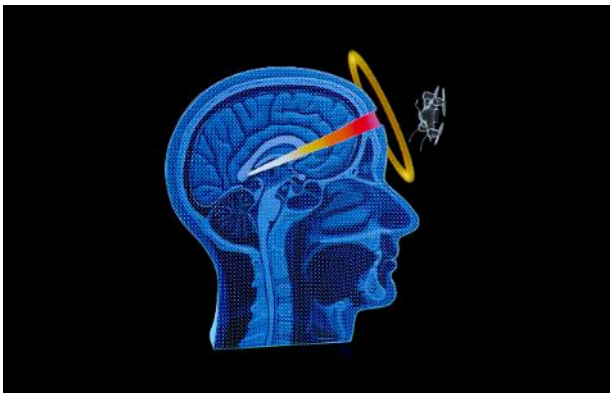


Figura 17. Fotograma de *Slaughterbots* detonando su carga explosiva.

países es del todo infructuosa. La investigación continuará por otros canales, con el consiguiente peligro de acabar en manos de otros actores ya mencionados, y con objetivos mucho más nefastos para la humanidad. La mejor solución, o la menos mala, proviene de una adecuada regulación aceptada mayoritariamente.

Conclusiones

Los cambios tecnológicos sufridos por la humanidad en los últimos 50 años han sido muy profundos, siendo catalogados como la «cuarta revolución industrial». Numerosos trabajos, hoy desempeñados por los humanos, pasarán a ser realizados por máquinas. Gracias a la robótica y a la IA, estos ingenios mecánicos inteligentes serán capaces de realizar estas tareas de forma más eficaz que el propio hombre.

Las tareas propias de los ejércitos en el desempeño del combate por tierra, mar y aire también quedan dentro de las capacidades que desarrollan y desarrollarán los robots: desde las más mecánicas, hasta las que necesitan un mayor nivel de decisión.

Para poder llevar a cabo estas acciones, sean del nivel que sean, los sistemas tienen la necesidad de interpretar el entorno. Actualmente se están desarrollando desde grandes multinacionales diferentes tecnologías que realicen esta función. Una de las premisas, dados los ambientes de extrema dureza donde pueden desarrollar su trabajo, es que sean robustos, fácilmente reemplazables y de bajo coste.

Los niveles de autonomía de estas armas son muy dispares, siendo el de mayor independencia aquel en el que no se necesita la intervención del humano en ninguno

de los procesos, ni tan siquiera en la elección del objetivo. Esto crea un conflicto ético, debido a que una máquina puede decidir la muerte de un humano.

La Convención sobre Ciertas Armas Letales, dependiente de la ONU, además de organizaciones civiles internacionales, están llevando a cabo esfuerzos para su prohibición, pero los países que ya las están desarrollando, entre los que se encuentran Estados Unidos y Rusia, no son partidarios del veto. Por el momento, la única conclusión a la que se ha llegado es que no se realizará una prohibición absoluta.

Históricamente se ha demostrado que la principal consecuencia de la prohibición de armas de destrucción masiva, y las armas autónomas llegarán a serlo en un futuro no muy lejano, es que estas acaben en manos de países poco fiables o en organizaciones paramilitares o terroristas que hagan un uso nefasto de estas. «Poner puertas al campo» nunca ha sido una sabia decisión, siendo más efectiva su regulación y vigilancia.

*José Luis Aznar Lahoz**
Teniente coronel del Ejército de Tierra.
Jefatura de Sistemas de Información y Telecomunicaciones de las FF. AA.

Documento Marco

03/2020 13 de marzo de 2020

Guillermo Abio Villegas

El mar Mediterráneo: poder marítimo, conflictos y estrategias

El mar Mediterráneo: poder marítimo, conflictos y estrategias

Resumen

Las aguas del Mediterráneo se encuentran entre las más militarizadas del mundo. Su posición, conectando el golfo Pérsico, rico en petróleo, con grandes consumidores de energía, el hecho de que alberga las tres religiones monoteístas y el reciente descubrimiento de hidrocarburos en la parte oriental, son algunas de las razones. Por otro lado, el Mediterráneo representa también la dirección natural de Rusia para alcanzar su longevo sueño de acceso a aguas templadas, y es la principal ruta de olas masivas de migración desde el norte de África al sur de Europa. Todas estas cuestiones lo convierten en un escenario muy disputado, donde las grandes potencias del globo pelean por ejercer su influencia.

Palabras clave:

Alianzas, *Eastmed*, energía, inmigración, Libia, mar Mediterráneo, poder, seguridad, Siria.

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.

The Mediterranean Sea: maritime power, conflicts and strategies

Abstract:

The Mediterranean waters are among the most military-loaded in the World. Its position connecting the oil-rich Persian Gulf with big energy consumers, the fact that it is home to the three monotheistic religions, and the recent discovery of hydrocarbon reserves in the Oriental basin, make it so. Besides, it represents the natural direction for Russia to achieve its long dream of access to warm waters, and it is the main route for massive flows of irregular migrants from Northern African shores, to Southern Europe. All these questions make it a much contested theatre, where the World's strongest powers battle to exert their influence.

Keywords:

Alliances, Eastmed, energy, immigration, Libya, Mediterranean Sea, power, security, Syria.

Introducción

El Mediterráneo es el mar «más antiguo». Vio el nacimiento del primer barco de guerra, el trirreme fenicio y fue el hogar de la primera flota permanente, la ateniense. Todo esto antes de convertirse en un eje vital para la expansión romana.

Geográficamente, se puede dividir en dos mitades: una oriental y otra occidental. Esta división geográfica ha tenido un fuerte impacto en los procesos históricos alrededor de este mar. Sobre todo, la tradicional confrontación entre cristianismo e islam que se extiende por más de un milenio se dibujaba en términos este-oeste. Pero la división norte-sur es igualmente esencial para comprender las sinergias en el Mediterráneo. Los navegantes han preferido tradicionalmente las rutas norteñas, ya que las costas sureñas se percibían como más peligrosas y, generalmente, con peor infraestructura portuaria[1], aunque con algunas excepciones. Incluso hoy en día, esta división norte-sur aún actúa como barrera entre un norte cristiano y un sur musulmán menos desarrollado. Es un mar relativamente tranquilo, con mareas no excesivamente grandes y, por tanto, propicio para la navegación. Pero, probablemente, los elementos geofísicos más cruciales sean su horizontalidad y su localización. Su localización, aproximadamente 30-45º Norte y 0-30º Este, ha dado lugar a climas templados y suelos fértiles, que han beneficiado a los habitantes de las costas. Su horizontalidad ha permitido que estas condiciones favorables se reproduzcan prácticamente a lo largo de todo el litoral y otras tierras cercanas.

El Mediterráneo es accesible por tres estrechas entradas: los estrechos de Gibraltar y los Dardanelos, y el canal de Suez. Posee dos mares adyacentes que son muy relevantes en términos geopolíticos. El mar Negro, que constituye la principal salida de Rusia al mar (aunque los puertos de Kaliningrado, San Petersburgo y Múrmansk son igualmente cruciales para Rusia, plantean algunos problemas que serán mencionados más adelante), y el mar Rojo, que es un punto crítico para el tránsito de petróleo y de comercio proveniente de Oriente Medio. Ambos se encuentran en el Mediterráneo, haciendo de este un mar donde una peligrosa mezcla de intereses procedentes de norte y este, se encuentra con aquellos intereses de los Estados autóctonos. Esta convergencia dada por la geografía se ve aumentada por la presencia motivada por

[1] RAHN, C. «Capítulo 1: Navies in the Mediterranean in the Early Modern Period». *Naval Policy and Strategy in the Mediterranean.* London, United Kingdom: Frank Cass Publishers 2010, pp. 3-30.

razones políticas de la principal potencia mundial, Estados Unidos, y la creciente presencia económica de una potencia global emergente: China.

Lecciones históricas

El Mediterráneo es un mar repleto de islas y puntos estratégicos, cuya influencia en los procesos históricos ha de tenerse muy en cuenta. Sicilia y su situación clave sirvieron de premisa para la primera guerra Púnica, las fuerzas aliadas en el Mediterráneo establecieron sus bases en Malta durante la Segunda Guerra Mundial, e incluso hoy en día, el estatus de Chipre provoca tensas disputas entre Grecia y Turquía. Cada isla en la cuenca oriental u occidental (las Baleares, Sicilia, Cerdeña, Creta, Malta, y un largo etc.) ha conocido una historia de guerra, comercio y continuos cambios de dueño. Su control ha sido crucial para garantizar el comercio y la navegación. Incluso en 2019, el Reino Unido utilizó la posición estratégica de Gibraltar para detener a un petrolero iraní, avanzando así sus objetivos geopolíticos y también Turquía reclama derechos sobre las aguas adyacentes a Chipre.

Como su nombre indica, el Mediterráneo (*Med-terra*) es un mar entre tierras y esto no es simplemente una curiosidad semántica. Por su naturaleza, los eventos en tierra han influido sobre el poder naval de forma más directa que en mares abiertos. La derrota de Cartago (una potencia naval) a manos de Roma (una potencia terrestre) en la primera guerra Púnica, o la incapacidad de conseguir un prolongado control marítimo por parte de las ciudades italianas de la Edad Media a pesar de ser los comerciantes más importantes[2], nos sirven como buenos ejemplos de cómo la falta de recursos y población en tierra, pueden impedir la consecución de dominio marítimo a pesar de poseer una flota poderosa. En consecuencia, algunos Behemots[3], como la ya mencionada Roma, pero también los otomanos, han sido capaces de desempeñar un papel clave en el Mediterráneo. Esta es una condición que debe ser recordada por las potencias navales más tradicionales que dominen este mar: las potencias terrestres han sido capaces de extender su poder a estas aguas.

[2] CALLEYA, S. «Capítulo 11: Bridging history and future Security policy». *Naval Policy and Strategy in the Mediterranean*. London, United Kingdom: Frank Cass Publishers 2000, pp. 261-301.
[3] Con Behemot nos referimos a potencias terrestres; al contrario que los Leviatanes: potencias navales.

Esta importancia del litoral, enfatizada por el previamente mencionado difícil acceso al mar, ha llevado a las potencias extranjeras que buscan establecer presencia naval, a sentir la necesidad de controlar porciones de costa antes de proyectar su poder en el Mediterráneo. Los esfuerzos británicos por controlar Tánger a finales del siglo XVII y por controlar Gibraltar, Menorca y Malta a principios del siglo XVIII, muestran el conocimiento que tenían los británicos acerca del peso de conseguir suelo en la política mediterránea. El modelo actual de predominancia naval norteamericana en el Mediterráneo, aunque es diferente en su naturaleza, respeta y sigue este imperativo geohistórico. Se pueden encontrar bases de EE. UU. y de la OTAN en numerosos países del Mediterráneo (España, Italia, Egipto, etc.), y estas alianzas constituyen para Estados Unidos el principal trampolín para proyectar su poder en el Mediterráneo. Sin embargo, las alianzas no son un elemento nuevo para este mar. De hecho, las alianzas han desempeñado un rol tan decisivo que sería imposible plasmarlo en un documento. Desde la formación de la coalición panhelénica a múltiples alianzas cristianas o musulmanas, las amistades han alterado enormemente la balanza de poder.

Pero posiblemente, la diplomacia naval más efectiva llegó con los británicos. Es admirable ver cómo en los primeros 55 años del siglo XIX, los británicos consiguieron primero una coalición con Rusia y el Imperio otomano contra la Francia de Napoleón. Más tarde, una coalición con Francia y Rusia contra el Imperio otomano en la guerra de Independencia griega; y después una coalición con Francia y los otomanos contra Rusia en la guerra de Crimea. Esta flexibilidad diplomática constituyó la principal herramienta empleada por los británicos para mantener su predominancia en el Mediterráneo. No cabe duda de que la naturaleza de esas alianzas es muy diferente a la de las que observamos ahora (mucho más basadas en intereses compartidos en momentos puntuales que en alineamientos a largo plazo), pero la relevancia de estos bloques sigue siendo muy alta para actores indígenas y extranjeros.

Esquema actual

Actualmente, y desde hace ya algunas décadas, Estados Unidos es el actor que más poder está siendo capaz de proyectar en el Mediterráneo, y a pesar de su decreciente influencia en Oriente Medio, es muy probable que continúe siéndolo a corto plazo. Rusia, con la creación en 2013 de la Escuadra del Mediterráneo, la anexión de Crimea un año después, y su creciente peso en los asuntos de Oriente Medio, está siendo capaz cada vez más de tener mayor voz en los eventos de la vertiente oriental del Mediterráneo. Por otro lado, la presencia de China en este mar es distinta. Mientras no es de esperar un fuerte despliegue militar chino en el Mediterráneo a corto plazo, dos cosas son ciertas: las capacidades navales chinas están aumentando rápidamente y, además, el país ha establecido presencia en el Mediterráneo con una política de inversión agresiva.

El panorama actual señala tres puntos conflictivos. Uno de ellos es la inmigración ilegal, un fenómeno extendido por todo el litoral y predominantemente de sur a norte. Inmigrantes irregulares están llegando en gran número a Turquía, España, Italia y Grecia, en un episodio que está poniendo de manifiesto la falta de capacidad de los Estados implicados y de la Unión Europea de resolver este tema mediante mecanismos de cooperación. Por otro lado, la lucha por recursos energéticos en la franja oriental está dando lugar a la formación de dos bloques con intereses bien diferenciados: uno formado por los países del *EastMed* (Israel, Chipre y Grecia), junto con Egipto, Italia, Francia y Estados Unidos; y el otro liderado por Turquía, junto con la no reconocida República Turca del Norte de Chipre (RTNC) y el Gobierno Libio de Acuerdo Nacional, con sede en Trípoli y reconocido por Naciones Unidas. Los conflictos armados constituyen otro problema en la región y han ido cambiando durante las últimas dos décadas. A principios de siglo, se podía identificar un «triángulo de conflicto» entre Bosnia, Argelia y Oriente Medio[4]. Recientemente, los conflictos en los Balcanes se han reducido, convirtiendo este triángulo en un eje de Oriente Medio al norte de África. Este eje se manifiesta actualmente con las guerras civiles de Libia y Siria pero, en la última década y media, el conflicto ha sido generalizado en toda la región MENA.

[4] ROMERO, J. «Operaciones en el Mediterráneo: la dimensión militar internacional». *Cuadernos de Estrategia*, 144. 2010, pp. 63-98.

Este documento intenta exponer las estrategias recientes y las políticas adoptadas por los principales actores en el escenario mediterráneo en el contexto de los sucesos recientes. A pesar de que sería imposible separar políticas navales de grandes estrategias, se pondrá especial atención a las estrategias marítimas y sucesos en el mar. El documento analizará primero los diferentes conflictos en el Mediterráneo: estrategias y acciones marítimas de los principales actores autóctonos, así como los retos a los que estos países tendrán que enfrentarse en el presente y en el medio plazo. Para ello, las estrategias de los cuatro actores más importantes en términos de PIB se estudiarán en detalle y también se harán referencias al enfoque de otros actores indígenas importantes. El documento evaluará posteriormente hasta qué punto y cómo las potencias globales están presentes en este escenario. De similar forma, se intentarán subrayar los mecanismos empleados para ejercer esta presencia exterior y los principales obstáculos a los que estas potencias se medirán en la región.

Principales actores autóctonos

Turquía

Turquía tiene elementos que nos podrían llevar a considerarlo un actor dominante en la geopolítica del Mediterráneo en los próximos años: sus capacidades militares, su poder demográfico, la posición geográfica y la geografía de la imaginación que tienen sobre sí mismos, constituyen argumentos de peso para una posible dominación regional. Sin embargo, su enfoque revisionista en política exterior y la existencia de cierta desconfianza de sus vecinos hacia la propia Turquía están retrasando su despegue. La existencia de disputas internas, de entre las cuales se destacan el conflicto sirio en sus fronteras, y la cuestión kurda, están a su vez impidiendo al país desarrollar su potencial militar en el exterior y dificultándole tener un mayor impacto en asuntos internacionales más amplios. Este obstáculo planteado por la existencia de conflictos internos no es compartido por muchos de sus homólogos europeos que podrían, en caso de necesidad, orientar sus ejércitos hacia el exterior con menos ataduras.

En años recientes, la Administración Erdoğan ha incrementado la agresividad de Turquía en su entorno, y las políticas marítimas no escapan de esta tendencia: la inversión militar de Ankara se refleja de manera muy marcada en las capacidades aéreas y navales. Sin embargo, el Mediterráneo probablemente no constituya el objetivo último de la estrategia naval turca: están mirando más allá, al canal de Suez, el mar Rojo y el océano Índico, como demuestra la fuerza de comando conjunta establecida con Catar para supervisar el estrecho de Ormuz o el grupo operativo turco en Somalia. El programa Milgem ha dado lugar a la construcción nacional de cuatro corbetas antisubmarinas, algunas de las cuales ya se han vendido a ejércitos poderosos como el pakistaní[5]; han reforzado así mismo sus capacidades defensivas con la compra del sistema de misil antiaéreo S-400 ruso, una decisión que ha causado un terremoto en las relaciones bilaterales con EE. UU., la UE, y su posición dentro de la OTAN. De hecho, Turquía está dando un giro relativamente rápido alejándose en cierta medida de sus obligaciones para con las mencionadas entidades. Además de la compra de los S-400 y a pesar de discrepar en bastantes escenarios, como las relaciones cercanas entre Ankara y Kiev, Turquía y Rusia han compartido el papel de líderes con respecto al intento de resolución del conflicto sirio, un escenario donde también persiguen objetivos bien diferenciados, y han mantenido múltiples conversaciones respecto a la situación en Libia, llegando incluso a presentar una propuesta conjunta de alto el fuego al general Haftar, que fue rechazada. Igualmente, Turquía ha recibido inversión portuaria china, como se refleja con la venta de acciones del puerto Ambarli a la compañía china Cosco[6]. Sin embargo, y a pesar de esta línea, Turquía permanece fuertemente integrada en instituciones occidentales: sigue siendo el segundo ejército de la OTAN en efectivos, alberga el comando de tierra en Europa de la OTAN, en Izmir, y su economía sigue siendo altamente dependiente de su estatus especial para con la Unión Europea. Sin embargo, si este giro en política exterior continúa durante algunos años, el bloque occidental puede estar perdiendo a un socio muy importante.

[5] SARIIBRAHIMOGLU, L. «Turkish navy receives fourth and last Milgem corvette». *Jane's*. 2019, 1 de octubre. Recuperado en 12/12/2019 de https://www.janes.com/article/91620/turkish-navy-receives-fourth-and-last-milgem-corvette

[6] ALBANESE, A. «Tutti i porti cinesi nel Mar Mediterraneo e altre storie». *START Magazine*. 2019. Recuperado en 6/1/2020 de https://www.startmag.it/mondo/tutti-i- porti-cinesi-nel-mar-mediterraneo-e-altre-storie/

La potencia en equipamiento militar, aumentada en años recientes, ha permitido a Turquía entrar en el escenario libio. Lo ha hecho con un acuerdo con el Gobierno de Acuerdo Nacional, mediante el cual el Gobierno de Al-Sarraj, reconocido por Naciones Unidas, recibirá equipamiento militar aéreo y naval, junto con tropas turcas (solicitadas por el propio Al-Sarraj), a cambio de ciertos derechos económicos en aguas libias, parte de las cuales están controladas *de facto* por el general Haftar[7]. La entrada de Turquía en el escenario libio ha sido percibida como una amenaza y otro ejemplo de la agresividad turca por algunos de sus vecinos, como Israel o Egipto.

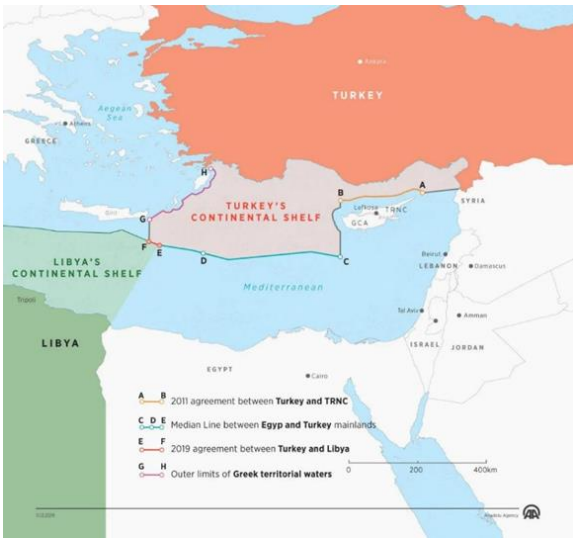


Figura 1. Distribución de zonas económicas en aguas del Mediterráneo. Fuente: Agencia Anadolu.

Pero aún más importante, este acuerdo incluye la distribución de zonas económicas en las aguas del Mediterráneo entre ambos Estados: la división realizada (figura 1), ha incrementado las tensiones en la región, ya que está trazada para impedir la construcción del gasoducto EastMed e incrementar los derechos de Turquía sobre recursos naturales en la región. Además, corta sobre aguas griegas y la Unión Europea la ha calificado como incoherente con el derecho internacional marítimo.

[7] GARCÍA, P. «Turquía dice que Libia le ha pedido ayuda y enviará tropas al país». *NIUS Diario*. 2019, 26 de diciembre. Recuperado en 6/1/2019 de https://www.niusdiario.es/internacional/africa/turquia-dice-que-libia-le-ha-pedido- ayuda-militar_18_2873070121.html

Las disputas por recursos energéticos en el Mediterráneo oriental han ayudado a deteriorar las relaciones de Turquía con sus vecinos. El viejo reclamo turco para conseguir el reconocimiento de la RTNC ha recobrado intensidad después del descubrimiento de reservas de gas en el Mediterráneo oriental, algunas de las cuales se encuentran en aguas chipriotas. Turquía ha respaldado sus demandas con el envío de barcos de guerra, perforación y exploración a aguas que considera que pertenecen a la RTNC. Estas acciones han llevado a una escalada de tensión con Chipre, que ha involucrado a otras potencias regionales[8], las cuales, como reacción al poder turco, han seguido una clara estrategia de equilibrio externo. Turquía ha bloqueado dos expediciones a aguas chipriotas de la compañía italiana ENI, basándose en que los acuerdos firmados con Nicosia no son válidos, ya que no tienen en cuenta a la RTNC. Igualmente, la Armada turca ha expulsado recientemente a buques de investigación israelíes de aguas chipriotas. Como resultado de estas políticas hostiles, y en un intento de conseguir mayor autonomía energética, Turquía se ha aislado de la arquitectura energética regional y de mercados a los que debería intentar acceder si desea diversificar sus importaciones de gas más allá de Rusia e Irán. Incluso la Unión Europea ha sancionado a dos oficiales del sector energético turco por las perforaciones ilegales[9], y ha amenazado a Turquía con sanciones económicas por la continua violación de la soberanía de Chipre. Ankara está respondiendo a estos movimientos de la Unión Europea, amenazando con permitir movimientos masivos de refugiados hacia Grecia, en una intimidación que ya se ha convertido en una fuerte arma de negociación para el país anatolio.

[8] SPICER, J. «Turkey to launch second Cyprus drill ship». *Offshore Engineer*. 2019, 18 de junio. Recuperado en 20/11/2019 de https://www.oedigital.com/news/467411-turkey-to-launch-second-cyprus-drill-ship

[9] PATON, C. «EU to sanction two Turkish state oil officials over illegal Mediterranean drilling». *The National: World.* 2020, 5 de febrero. Recuperado en 14/2/2020 de https://www.thenational.ae/world/europe/eu-to-sanction-two-turkish-state-oil-officials-over-illegal-mediterranean-drilling-1.974556

Francia

Por PIB, capacidad militar y legado colonial, entre muchos otros factores, Francia posee todos los elementos para incrementar, más si cabe, su poder relativo en el Mediterráneo. Estos elementos se combinan con una poderosa maquinaria diplomática capaz de presentar a Francia como líder en la Unión Europea, a la vez que de hablar con Rusia en términos relativamente buenos. Una maquinaria capaz de presentarse como un elemento clave del sistema de seguridad occidental, mientras critica abiertamente a la OTAN y busca más peso europeo en la organización. No hay que olvidar tampoco su pasado colonial en muchos países del litoral mediterráneo: la presencia de un gran número de ciudadanos con un pasado francés en estos países genera cierto grado de responsabilidad[10]. Además, las relaciones diplomáticas suelen ser más cercanas con sus antiguas colonias. Para establecer su presencia en aguas del Mediterráneo, Francia ha llevado a cabo recientemente ejercicios con socios OTAN, como el PEAN 2019, y socios del *EastMed* como Egipto. París ambiciona la posición de líder en la nueva arquitectura de seguridad europea, una que debe buscar un mayor grado de independencia de los Estados Unidos, el principal socio transatlántico (a pesar de que los Estados europeos hayan conseguido pocos avances en esta dirección y se pueda argumentar que faltan capacidades para desarrollar esta autonomía estratégica). Lo está demostrando en el este del Mediterráneo, donde ya ha enviado dos buques de guerra en cooperación con Atenas (por cierto, a diferencia de Alemania y Estados Unidos, Francia ha sido el único país del bloque occidental que ha surtido de ayuda militar efectiva a Grecia frente a la amenaza turca), y liderando la presencia en el Sahel, donde está buscando mayor implicación de otros actores europeos al tiempo que se produce la reducción de efectivos estadounidenses.

Como actor regional fuerte, Francia ha tratado de influir en el resultado de conflictos recientes en la cuenca mediterránea con poco éxito hasta la fecha. En Siria, lo ha hecho manteniendo una presencia naval cuasi permanente en el Mediterráneo oriental durante la totalidad del conflicto, con barcos de guerra patrullando las costas sirias desde 2011, incluyendo el poderoso portaaviones Charles de Gaulle[11]. Su presencia naval en el conflicto se sintió especialmente después de la operación conjunta con

[10] KAHRAMAN, S. «French naval presence in Eastern Mediterranean not just about energy». *Ahval News*. 2019, 17 de julio. Recuperado en 12/12/2019 de https://ahvalnews.com/turkey-france/french-naval-presence-eastern-mediterranean-not-just-about-energy

[11] 10.

Reino Unido y los Estados Unidos en 2018, en la que bombardearon instalaciones químicas de Al-Assad con misiles aéreos lanzados desde buques. Para mantener esta presencia relativamente importante, Francia ha utilizado los puertos de Larnaca y Limassol en Chipre, un país con el que mantiene buenas relaciones, como muestra el acuerdo de defensa que extenderá el uso francés de estas bases hasta 2027[12]. Este acuerdo no va a servir solamente para que Francia sea capaz de proyectarse en Siria o en Oriente Medio, también permitirá al país galo proteger los derechos de extracción de su compañía Total en aguas chipriotas.

A pesar de fracasar en la obtención de sus objetivos básicos en Siria, Francia también ha influido en el conflicto libio. Desde el principio fue uno de los países que presionaron en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas por la implementación de la responsabilidad de proteger y desempeñó un rol importante sobre el terreno en el derrocamiento de Gadafi. Actualmente, existen dudas acerca de si Francia respeta el embargo de armas impuesto por Naciones Unidas después de que se encontraran misiles franceses en bases de Haftar.

En cuanto a la inmigración ilegal, Francia no es un receptor principal de migrantes por el mar, pero esto no le ha impedido tratar de reducir el impacto de la trata y tráfico de personas en las costas del sur de Europa. Ha promovido acción a nivel europeo en las costas norteafricanas y recientemente tenía planes de enviar lanchas a la guardia costera libia, para así propiciar que no saliesen tantos inmigrantes, pero al final se canceló el pedido debido a la opinión pública[13], entre otros factores. La Unión Europea, como entidad, no se ha mostrado efectiva con respecto a la gestión de las entradas de inmigrantes irregulares por mar; y Francia, como un líder del proyecto de integración europeo y un país mediterráneo, merece una parte importante de responsabilidad en este fracaso.

[12] 10.
[13] JEANNEROD, B. «France Drops Plan to Give Boats to Libya». *Human Rights Watch*. 2019, 4 de diciembre. Recuperado en 17/12/2019 de https://www.hrw.org/news/2019/12/04/france-drops-plan-give-boats-libya

Italia

Italia ha sido tradicionalmente el aliado más leal en el marco OTAN para Estados Unidos en el sur de Europa. Después de la Segunda Guerra Mundial, los Estados Unidos le levantaron unilateralmente las cláusulas de desarme para permitirle construir una flota más poderosa, que se desarrolló sobre todo durante el final de los cincuenta, principios de los sesenta, y jugó un papel clave, solo por detrás de Estados Unidos en el bloque occidental en el Mediterráneo durante la Guerra Fría. Esta relación cercana fue también una de las razones por las que el Comando de la Sexta Flota se situó en Nápoles; Estados Unidos percibe en Italia un socio muy fiable, incluso más que otros socios europeos. Italia es, por tanto, visto generalmente como un país más favorable a la seguridad que proporciona la OTAN, que a un posible proyecto de seguridad europeo. Sin embargo, sus esfuerzos de involucrar más a la OTAN en el Mediterráneo no han sido muy productivos durante y después de los últimos años de la Guerra Fría.

En los primeros años tras la Guerra Fría, los Balcanes constituían el principal foco de la política mediterránea de Italia, debido a la gran intensidad de conflictos y a razones geográficas obvias. Estas prioridades cambiaron con la entrada del siglo XXI y con la estabilización de las exrepúblicas yugoslavas, junto con el aumento de la inmigración en los primeros años de siglo. Actualmente, la estrategia mediterránea italiana se basa en dos pilares: la prevención y gestión de la inmigración ilegal, y la protección de sus rutas y empresas energéticas. Aunque las entradas irregulares han disminuido en los últimos cinco años, la política de Italia al respecto se ha vuelto más dura desde el ascenso de Lega Norte. Este endurecimiento de las políticas se refleja en diversas negativas del Gobierno italiano a no permitir el desembarco en sus puertos de barcos con migrantes rescatados. El Gobierno italiano incluso frenó la iniciativa, apoyada por España entre otros países, de mantener una flota permanente en las costas de Libia para reaccionar más rápido a situaciones de emergencia, argumentando que causaría un efecto llamada.

Figura 2. Plan de construcción de gasoducto Poseidón. Fuente: Independent Balkan News Agency.

En materia energética, las cartas de Italia se juegan en Libia, pero también en la cuenca oriental del Mediterráneo donde, como ya se ha mencionado anteriormente, la empresa ENI se enfrenta a impedimentos por parte de las fuerzas turcas para ejercer sus derechos de extracción. De hecho, la Armada italiana envió a principios de diciembre de 2019 la fragata Martinengo al puerto chipriota de Larnaca, en forma de aviso a Ankara[14]. Italia se encuentra perfectamente en línea con los países del *EastMed* y podría ser uno de los beneficiarios si el gasoducto acaba construyéndose: como nos muestra la figura 2, una extensión de este, el gasoducto Poseidón, llegaría a Italia, permitiendo al país transalpino diversificar sus importaciones de hidrocarburos más allá de la inestable Libia. Precisamente en Libia, Italia está intentando actuar como mediador entre ambas facciones, como demuestra la visita del ministro de exteriores Luigi di Maio a Trípoli para mantener conversaciones con ambas partes. Italia está criticando abiertamente la implicación militar de actores como Rusia y Turquía: quiere que se respete el embargo de armas impuesto por la ONU y buscar mediación diplomática para conseguir un alto el fuego, o incluso una resolución del conflicto[15]. Es comprensible que un país poderoso como Italia no desee tener un conflicto armado perpetuo en su entorno más cercano, sin embargo, tal vez alguien deberá recordar al nuevo ejecutivo italiano, que este tipo de mediación internacional ya se ha intentado en la guerra de Libia. Y ha fracasado, como demuestra la falta de respeto hacia las conclusiones derivadas de la Conferencia de Berlín a principios de año. Ante esta falta

[14] TNH STAFF. «Italy Sends Warship to Protect Italian Energy Ship off Cyprus». *The National Herald*. 2019, 11 de diciembre. Recuperado en 20/12/2019 de https://www.thenationalherald.com/273460/italy-sends-warship-to-protect-italian-energy-ship-off-cyprus/

[15] ALHARATHY, S. «Italy warns of further escalation in Libya». *The Libya Observer*. 2019, 29 de diciembre. Recuperado en 10/1/2020 de https://www.libyaobserver.ly/inbrief/italy-warns-further-escalation-libya

de éxito, Italia se ha incluido en la misión militar de la Unión Europea en costas libias para tratar de frenar la llegada de armamento.

Por otro lado, Italia se está abriendo rápidamente a inversiones chinas en infraestructura portuaria: los puertos de Trieste, Savona, Nápoles y Génova están ya sujetos a presencia china y derechos sobre algunas de sus terminales. Sin embargo, al contrario que con otras inversiones chinas, estas no deben percibirse como un cambio de alineamiento geopolítico por parte del país que las recibe. Por el contrario, deben concebirse como acuerdos puramente económicos en un momento en el que Italia necesitaba capital extranjero: sigue siendo el miembro de la OTAN más importante en el sur de Europa y mantendrá esta posición en el corto y medio plazo. No obstante, el debate acerca de cómo combinar la implicación económica china y la alianza con Estados Unidos es una de las grandes cuestiones de la gran estrategia italiana.

España

Las políticas marítimas de España en el mar Mediterráneo se encuentran bien integradas en organizaciones occidentales. El país ibérico surte continuamente a la OTAN de diversos barcos para sus ejercicios, como el buque de aprovisionamiento en combate Patiño o la fragata española Méndez Núñez, que recientemente ha escoltado a dos portaaviones americanos que se encontraban en el Mediterráneo. España también ha estado activa en otros escenarios como la misión de entrenamiento de la UE en Bosnia EUFOR Althea, y de manera más notable, en la costa atlántica africana. Acontecimientos recientes han llevado a España a centrar el foco de su Armada en las costas del Atlántico; en particular, la aprobación por una comisión parlamentaria marroquí, de la extensión de su zona económica exclusiva invadiendo espacio canario[16]. A pesar de que la disputa se solucione probablemente con medios diplomáticos, estas hostilidades deben tratarse como una seria amenaza para las buenas relaciones bilaterales. Más allá de responder a estas hostilidades, la inmigración irregular constituye el principal problema a medio plazo para España en aguas mediterráneas. España está invirtiendo grandes sumas de dinero para mejorar la situación, surtiendo de fondos a países del norte de África (entre los que irónicamente

[16] PULIDO, G. «Marruecos, Canarias y las zonas económicas exclusivas». *Revista Ejércitos*. 2019, 27 de diciembre. Recuperado en 2/1/2020 de https://www.revistaejercitos.com/2019/12/27/marruecos-canarias-y-las-zonas- economicas-especiales/

se encuentra Marruecos), para reducir el número de migrantes[17], y abogando por una presencia europea permanente en las aguas del norte de África. Durante varios años, la Unión Europea desplegó la Operación Sophia, una herramienta importante para responder rápidamente a situaciones de emergencia humanitaria en el Mediterráneo. Pero a la vista de los escasos resultados, y una creciente actitud crítica italiana hacia el enfoque, la Unión Europea decidió poner fin a esta avanzadilla.

El hecho de pertenecer a la OTAN no ha impedido a España acoger barcos rusos en el puerto de Ceuta para que estos repostasen[18]. Lo ha estado haciendo desde 2011 con algunas excepciones puntuales, respetando el derecho marítimo internacional y el principio de libre navegación, a pesar de recibir críticas de algunos socios OTAN. En Siria, España ha cumplido el embargo de armas a Turquía impuesto por la Unión Europea por sus operaciones en el norte de Siria, pero esto no ha impedido que cumpliese con sus responsabilidades cooperativas con un socio OTAN. Al contrario que Italia, España ha mantenido el despliegue de sus misiles defensivos en Turquía, que no contradicen las restricciones de la UE, y ha extendido su despliegue en una muestra de cooperación entre socios OTAN[19].

Pero a medio y largo plazo, otros problemas se plantean como primordiales. Los líderes españoles han tendido a centrar su política exterior en Europa —y las relaciones con Estados Unidos— y han prestado poca atención a mejorar y aumentar la presencia española en el Mediterráneo[20]. El Mediterráneo ha sido históricamente un espacio crucial para España donde sostiene una posición geográfica privilegiada y podría, en definitiva, convertirse en una potencia regional más poderosa. Este exceso de confianza en organizaciones occidentales ha llevado, según algunos académicos[21], a una situación de dependencia de la seguridad provista por Estados Unidos, un socio que está progresivamente endureciendo su discurso y amenazando con aranceles más altos a productos españoles, a la vez que incrementa sus demandas para cooperar:

[17] MARTIN, M. «España inyecta a Marruecos otros 30 millones de euros para frenar la inmigración irregular». *El País*. 2019, 19 de julio. Recuperado en 23/11/2019 de https://elpais.com/politica/2019/07/18/actualidad/1563452677_794983.html
[18] VILLAREJO, E. «Un buque militar de Rusia vuelve a hacer escala en Ceuta». *ABC Blogs*. 2019, 19 de junio. Recuperado en 11/12/2019 de https://abcblogs.abc.es/tierra-mar- aire/espana/un-buque-militar-de-rusia-vuelve-a-hacer-escala-en-ceuta.html
[19] ERKUS, S. «Spain extends Patriot deployment since NATO ally's security is crucial». *Hurriyet Daily News*. 2019. Recuperado en 27/12/2019 de http://www.hurriyetdailynews.com/spain-extends-patriot-deployment-since-nato-allys- security-is-crucial-ambassador-149868
[20] RIORDAN, S. «Spain's Foreign Policy: A Lost Opportunity». *The Diplomat in Spain*. 2017. Recuperado en 11/12/2019 de https://thediplomatinspain.com/en/2017/04/spains-foreign-policy-lost-opportunity/
[21] 20

recientemente ha solicitado, sin dar prácticamente opción al «no» español, el aumento de su presencia militar en la base de Rota. Esto es un debate que tiene que ser llevado a discusión cuanto antes mejor y las alternativas para diversificar nuestras fuentes de seguridad deben ser propuestas y estudiadas. Por otro lado, en la otra orilla del Mediterráneo, Marruecos y Argelia están aumentando sus capacidades tecnológicas militares, especialmente en el aire, pero los políticos españoles tampoco parecen preocupados por este tema.

Otros actores importantes: Argelia, Egipto, Grecia, Israel, Libia, Marruecos y Siria

La costa norte de África se encuentra fuertemente influida por el conflicto en Libia. Egipto se está destacando como un actor regional de peso, tratando de alterar el resultado del conflicto en favor del general Haftar. Grecia también se ha posicionado a favor del ENL (general Haftar), con la expulsión del embajador libio después de que su Gobierno firmase el ya mencionado acuerdo marítimo con Turquía y como un socio fuerte dentro del *EastMed*, con la visita de Mitsokatis a la Casa Blanca para tratar las políticas energéticas turcas. El país helénico también está recuperando gasto militar después de años de bajos niveles como consecuencia de la mala situación económica: ha enviado barcos de guerra con Francia a la zona, ha vendido sistemas de misiles defensivos a Arabia Saudí, y ha renovado un acuerdo de defensa con Estados Unidos. En el otro lado de la frontera libia, Turquía ha mantenido conversaciones con Túnez para atraer al país al eje de Al-Sarraj pero, a pesar de la firma de un acuerdo para la venta de equipamiento militar, parece una tentativa demasiado osada, ya que Túnez depende altamente de sus exportaciones a Italia y a Francia, socios que no tolerarían tal alineamiento. En la costa más occidental, Argelia se está fortaleciendo con la compra de material militar ruso, para convertirse en un actor regional más potente: después de ser el primer país en recibir el avión de combate Su-57, ha proseguido con la compra de los aviones Beriev a-100 de alerta temprana y control aerotransportado, los misiles Kalibr, y los submarinos de clase kilo 636[22], todos ellos rusos. Marruecos, el principal rival regional de Argelia, sigue siendo un aliado fuerte de EE. UU., siendo en 2019 el mayor cliente de Estados Unidos en la región MENA, según Forbes, con la

[22] GUERRAOUI, S. «Arms race between Morocco and Algeria intensifies». *The Arab Weekly*. 2020, 5 de enero. Recuperado en 8/1/2020 de https://thearabweekly.com/arms-race-between-morocco-and-algeria-intensifies

compra de los aviones de combate F16, munición, y recibiendo a Mike Pompeo en una visita oficial hace algunas semanas. Ambos países están modernizando sus capacidades militares. Seguramente aún es pronto para llamarlo carrera armamentística, pero no muy pronto para recordar que es preciso mantenerse alerta ante estas políticas.

Egipto también ha sido bastante activo más allá del conflicto libio. Tras el descubrimiento de reservas de hidrocarburos en sus aguas, el país se está convirtiendo en un centro regional exportador de gas y ha fortalecido sus lazos con Israel en años recientes. Por otro lado, las ya mencionadas políticas agresivas turcas han llevado a Egipto a mejorar sus capacidades militares. Acuerdos de defensa con Chipre, ejercicios en aguas del Mediterráneo con Italia y Reino Unido, o en el mar Rojo con un tradicional aliado (Francia), y más ejercicios con Rusia en el Mediterráneo, están mejorando la capacidad operativa de Egipto, y enviando un mensaje contra posibles amenazas. También debe señalarse la habilidad de Egipto para hablar en términos amistosos con una amplia variedad de interlocutores importantes: los Estados Unidos y Rusia, Israel y, en un grado menor, el mundo árabe también.

En las costas de Oriente Medio, Israel se ha mantenido relativamente tranquilo este último año. Más allá de sus tradicionales interferencias en aguas palestinas y violaciones de los derechos de los pescadores palestinos, Israel ha bajado su perfil político en cierta medida. Sus principales aliados continúan siendo Estados Unidos y Rusia en términos militares; y continúa exportando armamento a países más pequeños como Azerbaiyán, Myanmar o Sudán del Sur[23]. Sin embargo, Israel sigue siendo un actor imponente en su entorno: su participación en Siria contra las fuerzas de Al-Assad, y los bombardeos en la Franja de Gaza han continuado durante este año. La principal preocupación para la Administración Netanyahu parece ser ganar apoyos para su causa de nombrar Jerusalén la capital del Estado: países como Uganda, donde se ofreció a cambio la posibilidad de abrir una embajada o Marruecos, a quien Israel ofreció el reconocimiento del Sahara Occidental como parte del Reino, ejemplifican esta importancia.

[23] VARDI, S. «The fight to expose Israel's arms sales to the world's most repressive regimes». *972 Magazine*. 2019, 25 de diciembre. Recuperado en 2/1/2020 de https://www.972mag.com/israel-weapons-exports-activists/

Debido a su falta de estabilidad, Siria y Libia son actualmente puntos geoestratégicos destacados. En Siria, a pesar de que el conflicto parecía controlado por las fuerzas de Al Assad hace apenas unos meses, en semanas recientes los bombardeos han vuelto a la parte sur de Idlib, que divide al Ejército sirio y a las milicias rebeldes. Tras estos eventos, el Ejército sirio ha incrementado lazos de cooperación con el Ejército ruso, hasta el punto de realizar por primera vez[24] ejercicios navales conjuntos en las costas de Tartus. Estas trifulcas en Idlib también han afectado negativamente a las relaciones entre Ankara y Moscú. En Libia, mientras las potencias globales siguen desacatando el embargo de armas de Naciones Unidas y persiguen sus objetivos por medios militares, la conferencia de Berlín respaldada por la ONU ha demostrado ser no excesivamente útil, y la esperanza de conseguir una solución pacífica y diplomática está disminuyendo. La Unión Europea ha tenido que enviar recientemente una misión militar para evitar la entrada de armas al país, en una misión que supone un gran reto en solitario para la Unión y que, para bien o para mal, servirá como precedente cuando se ponga sobre la mesa la recurrente cuestión de la autonomía estratégica.

Principales potencias extranjeras

Estados Unidos

Los Estados Unidos son el actor más decisivo en muchas regiones del globo y el Mediterráneo no es una excepción. Mediante antiguas alianzas con países de la ribera, representadas fundamentalmente en la OTAN, los Estados Unidos han sido capaces de mantener en el Mediterráneo occidental, al contrario que en otras regiones, un clima relativamente amigable y estable después de la Guerra Fría. Esto ha permitido al país más poderoso del mundo centrarse en otros lugares durante muchos años. Sin embargo, el este del Mediterráneo está reemergiendo como un pivote geopolítico vital, después de un periodo de relativa calma[25]. Dos factores han incrementado más aún el interés estadounidense en la región, que ya había aumentado desde la anexión rusa de Crimea en 2014: la agresividad turca y la creciente influencia rusa en la región han

[24] O'CONNOR, T. «Russia and Syria hold first navy drills together as they launch new assault». *NewsWeek*. 2019, 19 de diciembre. Recuperado en 2/1/2020 de https://www.newsweek.com/russia-syria-drills-new-offensive-1478351

[25] JINSA Gemunder Center's Eastern Mediterranean Policy Project. «Sea Changes: U.S. Challenges and Opportunities in the Eastern Mediterranean». *JINSA*. 2019. Recuperado en 10/12/2019 de https://jinsa.org/wp-content/uploads/2019/08/Sea-Changes-U.S.- Challenges-and-Opportunities-in-the-Eastern-Mediterranean-2.pdf

forzado a los EE. UU. a ser más activo, y cambiar sus objetivos de compromiso y asistencia, a disuasión y defensa. Estas tendencias a largo plazo convergen con los acontecimientos recientes en suelo iraquí y las crecientes tensiones con Irán que llevarán a una reducción, o a un aumento, de contingentes norteamericanos en países mediterráneos como Siria. Para ejercer su presencia, Estados Unidos cuenta con el despliegue permanente de la Sexta Flota en Nápoles. El área de responsabilidad (AOR, por sus siglas en inglés) se extiende no solo al Mediterráneo, sino también al continente europeo entero, incluyendo Rusia (USEUCOM) y África (USAFRICOM)[26]. Esta amplia AOR asignada no es simplemente un hecho operacional, sino que refleja también la visión estadounidense del Mediterráneo, que no es aquella de una región por sí misma, sino la de un elemento más de un escenario Europa/África más amplio.

Como resultado de estas nuevas necesidades geopolíticas, los efectivos estadounidenses en Europa están aumentando. En los últimos años, Estados Unidos ha desplegado cuatro destructores en Rota, que ya constituye una presencia avanzada en Europa muy potente y una piedra angular de las garantías defensivas que proporciona EE. UU., pero la Administración Trump ha solicitado aumentar esta presencia a seis destructores y 600 hombres más en la base de Rota[27]. Estados Unidos también se está preocupando por enseñar músculo a sus homólogos: en abril de 2019, los portaaviones estadounidenses John C. Stennis y Abraham Lincoln se juntaron en el Mediterráneo oriental para realizar ejercicios conjuntos. Este es un fenómeno muy atípico que solo ha sucedido en tres ocasiones este siglo en el Mediterráneo; y dos de esas tres han sido después de 2016. Pero el aumento en la ratio de acción no se traduce solo en un despliegue militar; la diplomacia es una herramienta muy importante para los Estados Unidos y su acción exterior: Mike Pompeo visitó Chipre hace pocas semanas en un claro mensaje a Turquía. Pero seguramente, la respuesta más contundente contra la agresividad turca ha sido el levantamiento del embargo económico estadounidense a Chipre que se había mantenido desde 1987.

[26] LARTER, D. «US Navy's 6th Fleet boss describes her front-row seat to the great power competition». *DefenseNews*. 2019, 14 de enero. Recuperado en 19/11//2019 de https://www.defensenews.com/interviews/2019/01/14/us-navys-6th-fleet-boss- describes-her-front-row-seat-to-the-great-power-competition/

[27] HUERTAS, F. «EE. UU. quiere desplegar dos destructores y 600 marines más en la base de Rota». *De Verdad Digital*. 2019, 18 de diciembre. Recuperado en 9/1/2020 de https://deverdaddigital.com/eeuu-quiere-desplegar-dos-destructores-y-600-marines- mas-en-la-base-de-rota/

Sin embargo, tenemos también la otra cara de la moneda. Como ya se ha mencionado repetidamente, Oriente Medio es una región muy disputada en la que Estados Unidos ha mantenido una presencia muy fuerte durante las últimas dos décadas. Este 2019 ha marcado un año donde los EE. UU. han reducido significativamente su presencia en Siria y en Irak. Se puede decir que estas reducciones no han nacido de la voluntad propia de los Estados Unidos, sino más como una consecuencia de su ineficacia a la hora de resolver conflictos en Oriente Medio y de proteger a sus aliados regionales, como la falta de respuesta contra las agresiones iraníes a instalaciones petrolíferas saudíes demuestra. Esta falta de éxito de los Estados Unidos en la región puede ser uno de los elementos que ha llevado al éxodo de tradicionales aliados buscando nuevas redes de seguridad: Turquía, Egipto y Grecia, entre otros, se están acercando de una manera u otra a potencias extranjeras como Rusia o China y distanciándose del eje estadounidense.

Rusia

El Mediterráneo simboliza el antiguo sueño ruso de conseguir acceso al mar: disputas por los Balcanes con el Imperio otomano para controlar este acceso fueron una constante para los zares rusos. Pero el norte de Rusia también fue campo de batalla para conseguir acceso a aguas templadas: la conquista de Pedro el Grande de San Petersburgo y la consagración de esta como capital durante su reinado lo ejemplifican. Rusia posee cuatro puertos principales en territorio nacional (o territorio controlado *de facto* por lo menos): Kaliningrado, Múrmansk, San Petersburgo y Sebastopol. El primero, al estar separado del resto del país, es ineficiente para Rusia. El segundo se encuentra al norte en el mar Ártico y gran parte del año no está en condiciones para la navegación. Y, el tercero, se ubica en el golfo de Finlandia que tiene un acceso dificultado por su escasa profundidad. Estos impedimentos y la existencia de amenazas potentes al sur han llevado a Rusia históricamente a considerar el mar Negro, y el Mediterráneo por extensión, como la dirección principal de proyección para su ahora creciente poder naval. El deshielo de las rutas árticas, que ya ha forzado a Rusia a incrementar sus capacidades defensivas al norte, y el peligro debido a la guerra civil de la presencia avanzada rusa en Siria, han sido las principales razones por las que el país eurasiático ha decidido mejorar su potencial naval. El foco renovado en el Mediterráneo se refleja en cambios fundamentales en la marina rusa y los sistemas

defensivos: la creación de la Escuadra del Mediterráneo, el avance de los misiles aéreos y las defensas antiaéreas a Crimea, y el refuerzo de sus defensas aéreas en Tartus, su base en Siria, ejemplifican esta tendencia[28].

Sin embargo, estas ambiciones siguen siendo limitadas. Rusia es plenamente consciente de su inferioridad en términos de capacidades y posibilidades económicas comparado con los Estados Unidos y sus aliados OTAN. Moscú no será capaz de mantener su alto gasto naval por un periodo muy prolongado de tiempo y sufre además de estagnación económica y sanciones de Occidente. Estos déficits socioeconómicos vienen agravados por el difícil acceso ruso al Mediterráneo que debe pasar por el estrecho turco de Dardanelos. Por estas razones, Rusia encuentra más atractivo y realista mantener una presencia naval en el Mediterráneo que actúe como elemento disuasorio para socios OTAN, más que perseguir una competición en los océanos[29]. Es de esperar, por tanto, que el foco de su política seguirá siendo defensivo a corto plazo. Aunque estos hándicaps no permiten a Rusia competir con los Estados Unidos en maquinaria naval pesada como los portaaviones, Moscú está demostrando una habilidad importante para competir con submarinos y sistemas de misiles en operaciones *anti-access area denial* (A2AD)[30], que se convertirá a buen seguro en el *modus operandi* de Rusia en los años venideros. Este incremento del gasto naval está aumentando el tamaño de las flotas del Báltico y del mar Negro, que alimentan a su vez a la Escuadra del Mediterráneo, y está mejorando la tecnología naval rusa en aguas cercanas.

Debido a la geografía, el elemento crucial para que Rusia pueda seguir ejerciendo presencia en la región son y serán alianzas y relaciones amistosas. La piedra angular de este sistema es, sin duda, Siria. En el contexto de la guerra civil donde Rusia ha jugado un papel importante proporcionando comida y equipamiento militar, Moscú adquirió derechos para seguir utilizando la base de Tartus como propia hasta 2066[31]. Esta es la única base naval rusa en el Mediterráneo, lo que la convierte en un elemento

[28] GORENBURG, D. «Russia's naval strategy in the Mediterranean». *Russia Military Reform*. 2019, 18 de septiembre. Recuperado en 2/12/2019 de https://russiamil.wordpress.com/2019/09/18/russias-naval-strategy-in-the- mediterranean/
[29] 28.
[30] *Anti-access area denial* (A2AD) se refiere, en términos militares, a la creación de áreas con acceso restringido para los rivales, protegidas por misiles balísticos y de crucero, submarinos o misiles antibuque, entre otras opciones.
[31] REUTERS. «Russia to invest $500 million in Syrian port and build grain hub, Interfax reports». *Reuters*. 2019. Recuperado en 3/1/2020 de https://www.reuters.com/article/syria-security-russia-grains/update-1-russia-to-invest-500-mln-in-syrian-port-build-grain-hub-interfax-idUSL8N28R32J

esencial, pero las buenas relaciones con Siria se traducen también en ejercicios navales conjuntos en diciembre de 2019, y en la base aérea de Latakia. Otro país con el que Rusia mantiene políticas de cooperación es Egipto. Aparte de apoyar al mismo bando en Libia, Rusia posee numerosas bases aéreas en territorio egipcio que constituyen un elemento importante para su política. Mantiene buenas relaciones con Grecia, Chipre e Israel, y sus relaciones con Turquía se están intensificando recientemente. A pesar de mantener una presencia económica relativamente pequeña, el Kremlin ha tenido la capacidad de hablar con una cantidad importante de actores en la región MENA, probablemente más que ninguna otra potencia global.

China

Al contrario que Rusia y Estados Unidos, la proyección de poder chino en el Mediterráneo se canaliza fundamentalmente por medio de inversión económica, más que por capacidades militares. China está extendiendo su Ruta de la Seda marítima a puertos del sur de Europa y del norte de África, y las joyas de la corona de esta expansión en el Mediterráneo son los puertos del Pireo en Grecia, y de Cherchell en Argelia. Las relaciones cercanas con Grecia, probablemente el socio más importante para Pekín en la región, se reforzaron durante la crisis financiera de 2008, cuando China apareció como el principal inversor en un momento en el que Grecia necesitaba desesperadamente flujos de capital extranjero y también durante la crisis libia, donde Grecia jugó un rol primordial en la evacuación de ciudadanos chinos[32]. Sin embargo, Grecia y Argelia no son los únicos que han abierto los brazos a inversiones portuarias chinas. De hecho, países como Egipto, en Port-Said y Alejandría, Israel, con los puertos de Ashdod y Haifa, o Italia con los ya mencionados puertos de Trieste, Savona, Nápoles y Génova, han sido grandes receptores de esta inversión. Tampoco Turquía (Ambarli), Marruecos (Tánger), y España (Valencia) han escapado. Prácticamente la totalidad de los países ribereños están sujetos a inversiones chinas, lo que puede traducirse, en el medio plazo, en un arma de dominación muy importante para China en la región. De hecho, las compañías chinas ya tienen la posibilidad de restringir el acceso a algunos puertos del Mediterráneo si así lo desean ellas, o el Gobierno chino[33]. Además, muchos países africanos ven en China una alternativa más fiable y,

[32] EKMAN, A. «China in the Mediterranean: an emerging presence». Paris, France: Ifri 2018.
[33] 32.

sobre todo menos intrusiva, a las tradicionales fuentes de inversión que han sido Francia y la Unión Europea en general.

Pero infraestructura y terminales portuarias no son el único campo donde China está emergiendo como un inversor fiable: los cables de telecomunicación submarinos que conectan Túnez e Italia, y Libia con Grecia, y que transmiten prácticamente la totalidad de las comunicaciones electrónicas intercontinentales, han sido desarrollados por las empresas chinas Huawei y Alcatel[34]. China también está desarrollando los llamados «foros sectoriales» con socios regionales que sirven como plataformas de cooperación para distintos sectores, sobre todo en materia de agricultura y cooperación marítima, para ir incrementando su peso diplomático en la región.

Militarmente, China está aumentando su poder en mares cercanos, sobre todo en el mar del sur de China y en el océano Índico, donde una gran parte de su Marina se concentra. Tal vez, las inversiones económicas en el Mediterráneo se traduzcan a medio plazo en presencia militar de una Marina cada vez más fuerte. De hecho, esta expansión militar ya se ha notado en cierta medida en el mar Rojo y en el Mediterráneo. En el primero, China posee la única base militar más allá de sus fronteras, en Yibuti, lo que remarca la importancia estratégica de este mar como unión entre el mar Arábico, el golfo Pérsico y el mar Mediterráneo. En el Mediterráneo, China llevó a cabo, por primera vez en la historia, un ejercicio militar conjunto con Rusia en 2015, que sirvió como un primer contacto para posibles apariciones futuras de su Marina. La participación militar china en conflictos regionales ha sido bastante limitada, porque como ya hemos mencionado su implicación en la región es principalmente económica y no militar. Sin embargo, la presencia china ha de regularse con cuidado[35], sobre todo desde el lado europeo, para mantener independencia estratégica del gigante asiático en las próximas décadas.

Irán

La principal huella de Irán en la región se observa con su implicación en Líbano y Siria. En cada uno de los conflictos, la República Islámica ha jugado un rol importante

[34] 32.
[35] MÜLLER-MARKUS, C. «China moors in the Mediterranean. A sea of opportunity for Europe?». *Barcelona centre for International Affairs (CIDOB).* 2016. Recuperado en 11/11/2019 de https://www.cidob.org/en/publications/publication_series/notes_internacionals/n1_156/china_moors_in_the_mediterranean_a_sea_of_opportunities_for_europe

apoyando a sus aliados, Hezbolá y Al-Assad. Estos socios, junto con las milicias chiíes en Irak, proveen al régimen de Teherán de una situación privilegiada en el Mediterráneo que no ha sido explotada por el momento. Estos trampolines son usados más bien, al menos hasta la fecha, para extender la influencia de Irán en Oriente Medio, y para obtener posiciones más cercanas a Israel, un enemigo declarado. Necesitaremos esperar para ver el resultado de los acontecimientos recientes en Irak y los efectos que estos tienen sobre el despliegue militar iraní en el país. Irak es un elemento clave de la estrategia regional iraní, ya que su inclusión en el eje se traduce en un corredor de regímenes alineados con Teherán, que va desde el propio Irán hasta el Mediterráneo[36]. Sin embargo, el foco de las marinas del Ejército iraní y del Cuerpo de Guardianes de la Revolución Islámica (CGRI) no es el Mediterráneo, sino el golfo Pérsico, el golfo de Omán, y el océano Índico, donde el país necesita proteger sus exportaciones petrolíferas, y donde va a desarrollar en los próximos meses ejercicios conjuntos con Rusia y China. De hecho, el Mediterráneo constituye un elemento residual de la estrategia naval de Irán.

La República Islámica se está planteando, así mismo, la abertura de una nueva línea naviera a puertos del este del Mediterráneo[37], lo que incrementará el peso regional y la influencia económica a pesar de las sanciones estadounidenses al comercio marítimo de Irán. Sin embargo, a Irán le falta músculo económico y militar para presentarse como una potencia principal en el Mediterráneo y, por ello, su presencia en este mar dependerá de su habilidad de proyectar sus intereses en y a través de Oriente Medio; y estará muy limitada a la ribera oriental. Dos actores importantes, Rusia y Turquía, son los más interesados en limitar el poder de Irán en Oriente Medio. A pesar de que Moscú coopere con la República Islámica en diversos ámbitos, al Kremlin no le resultaría atractivo tener un vecino al sur tan fuerte, mientras que Turquía rivaliza con la República Islámica para extender sus influencias en la región.

[36] ADESNIK, D. *et al*. «Burning Bridge: the Iranian land corridor to the Mediterranean». *Foundation for Defence of Democracies*. Washington DC, United States: FDD Press 2019..
[37] «Iran's new shipping line to eastern Mediterranean to be inaugurated: CEO». *Hellenic Shipping News*. 2019, 3 de diciembre. Recuperado en 9/1/2020 de https://www.hellenicshippingnews.com/irans-new-shipping-line-to-eastern- mediterranean-to-be-inaugurated-ceo/

Conclusiones

La región mediterránea está reemergiendo como un foco de interés geopolítico. Muchos son los actores cada vez más involucrados y que buscan ganar mayor influencia. Los conflictos armados en Siria y Libia están desestabilizando la región, y se están convirtiendo en escenarios donde las potencias globales y regionales tratan de producir el resultado que ellas desean. En el caso de Siria, Rusia está defendiendo a su tradicional aliado Al-Assad, mientras que Turquía busca desestabilizar un régimen que no ha mantenido tradicionalmente buenas relaciones con Ankara. En el escenario libio, la mediación internacional ha fracasado en la consecución de una resolución pacífica al conflicto; y el resultado más factible hoy en día parece ser una toma violenta de Trípoli por parte de las tropas del general Haftar. Turquía se ha posicionado del lado del Gobierno de Al-Sarraj, reconocido por Naciones Unidas, mientras que países como Egipto, Emiratos Árabes Unidos o Rusia han apostado por el caballo ganador más probable, el general Haftar.

El alto grado de implicación en ambos conflictos (se podía esperar en Siria por proximidad geográfica, pero seguramente no tanto en Libia), no es la única señal de la creciente agresividad turca en su vecindario. Sus reclamos sobre recursos energéticos encontrados en aguas chipriotas han molestado a varios de sus socios europeos, sobre todo Italia y Francia que deben proteger los intereses de sus empresas y los acuerdos de estas con Nicosia para la explotación de estos recursos que, junto con la necesidad de crear un bloque que haga frente a Turquía, han llevado a la creación del club *EastMed* formado por Israel, Egipto, Grecia y el propio Chipre.

Todos estos eventos están ocurriendo en el contexto de continuos problemas de inmigración a lo largo de toda la ribera. Países como España, Italia, Grecia o Turquía encuentran la cuestión migratoria subrayada en sus agendas, en un reto que está desenmascarando la falta de efectividad de estos países y de la Unión Europea, a la hora de proporcionar soluciones efectivas. Distintas potencias extranjeras han sido atraídas también por este escenario. Estados Unidos, el actor más dominante en la región con una bien consolidada red de alianzas, está entre esos actores que han aumentado su presencia en este mar, mientras que la ha reducido en Oriente Medio.

Una causa probable para esta tendencia podría ser el incremento de peso de Rusia en

la región mediterránea. Moscú se está presentando como un jugador más habilidoso en numerosos escenarios de conflicto con capacidad de hablar con una amplia gama de interlocutores y busca asentarse más sólidamente en el Mediterráneo. China no rehúye esta competición tampoco y, a pesar de no tener la suficiente experiencia naval y poder para estar presente en el Mediterráneo, lo que sí tiene es músculo inversor que es lo que ha permitido al gigante asiático establecerse en este lejano mar. Sin embargo, estas inversiones podrían, en algún momento, traducirse en una abrupta presencia militar que deber ser anticipada y limitada por las potencias europeas.

*Guillermo Abio Villegas**
Alumno del Máster en Geopolítica y Estudios Estratégicos,
Universidad Carlos III de Madrid

Tutorizado por el profesor José Luis Pontijas, coronel analista del IEEE

PUBLICACIONES DE DEFENSA

GOBIERNO DE ESPAÑA
MINISTERIO DE DEFENSA
SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA
SUBDIRECCIÓN GENERAL DE PUBLICACIONES Y PATRIMONIO CULTURAL